

PODER JUDICIAL Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Botere judiziala eta Justizia Administrazioa

The Judiciary and the Justice Administration

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

Universidad Pompeu Fabra

Fecha de recepción / Jasotze-data: 12 de agosto de 2018

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 28 de agosto de 2019

Fecha de aceptación / Onartze-data: 10 de septiembre de 2019

Este trabajo se estructura en dos parte diferenciadas. En la primera se analizan, como presupuesto conceptual necesario, los diferentes modelos de Poder Judicial y de gobierno de los jueces en el constitucionalismo contemporáneo, puesto que entender cabalmente la posición constitucional del Poder Judicial y de la Administración de Justicia exige esa primera aproximación. En la segunda parte se pretende analizar el encuadre de este problema, Poder Judicial y Administración de Justicia, en el sistema constitucional de 1978 y en la evolución del modelo judicial desde la LOPJ de 1985 hasta nuestros días, poniendo el acento especialmente en lo que afecta a la organización territorial del Estado. El Poder Judicial y la Administración de Justicia se han organizado constitucionalmente el clave centralista, con una apertura gradual a las Comunidades Autónomas en lo que afecta al modelo de gestión, si bien solo parcialmente. En este estudio se analizan las dificultades del proceso y se concluye con la complejidad que implica, en el actual contexto normativo y político-institucional, su evolución hacia una impregnación mayor del poder judicial en clave territorial.

Palabras clave: Comunidad Autónoma Vasca. Poder Judicial. Administración de Justicia. Constitución española. Ley Orgánica del Poder Judicial.



Lan hau bi zatitan egituratu da. Lehenengoan, beharrezko premisa kontzeptual gisa, gaur egungo konstituzionalismoko epaileen botere judizialaren eta gobernatzekoaren ereduak analizatzen dira. Izan ere, botere judizialaren eta Justizia Administrazioaren jarrera konstituzionala ulertu ahal izateko, ezinbestekoa da lehen hurbilketa hori egitea. Bigarren zatian, arazo hori –botere judiziala eta Justizia Administrazioa– 1978ko sistema konstituzionalean eta 1985eko BJLO-tik gaur egunera arteko eredu judizialaren eboluzioan nola kokatzen den aztertu nahi da, Estatuaren lurralde-antolaketari arreta berezia jarrita. Botere judiziala eta Justizia Administrazioa, Konstituzioari dagokionez, era zentralistan antolatu dira, autonomia-erkidegoetara modu gradualean irekita kudeaketa-ereduari dagokionez, eta partzialki baino ez. Azterlan honetan prozesuaren zailtasunak aztertzen dira, eta, amaitzeko, egungo testuinguru normatibo eta politiko-instituzionalean, prozesuak botere judiziala lurraldeari dagokionez gehiago inpregnatzeko bilakaera hartzeak dakarren konplexutasuna jorratzen du.

Giltza hitzak: Euskal Autonomia Erkidegoa. Botere judiziala. Justizia Administrazioa. Espainiako Konstituzioa. Botere Judizialaren Lege Organikoa.



This piece is divided into two different parts. In the first part, the different models of the Judiciary and of the rule of judges in contemporary constitutionalism are analysed, as that initial approach is required in order to fully understand the constitutional position of the Judiciary and the Justice Administration. The second part aims to analyse how the Judiciary and Justice Administration question fits into the 1978 constitutional system and into the evolution of the judicial model from the Organic Law of the Judiciary of 1985 to the present day – placing special emphasis on the regional organisation of the State. The Judiciary and Justice Administration have been constitutionally organised in a centralist way, with a gradual opening to the Autonomous Communities in terms of their model for management – although only partially. In this study, the difficulties of the process are analysed. The conclusion discusses the complexity implied, within the current legal and political/institutional context, by a greater expansion of the Judiciary at the regional level.

Key-words: Basque Autonomous Community. Judiciary. Justice Administration. Spanish Constitution. Organic Law of the Judiciary.

SUMARIO

I. LOS MODELOS DE PODER JUDICIAL Y DE GOBIERNO DE LOS JUECES EN EL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO. 1. Antecedentes: la construcción del Poder Judicial en el Estado liberal-democrático. 1.1. La tradición anglosajona y el modelo estadounidense de Poder Judicial. 1.2. La construcción del Poder Judicial en el continente europeo tras la Revolución francesa. 2. ¿Poder Judicial o Administración de Justicia? 3. El modelo burocrático de Juez en el continente europeo. 4. Cómo garantizar la independencia de jueces y magistrados: el autogobierno del Poder Judicial. II. PODER JUDICIAL Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO. 1. Antecedentes: breve encuadre. 2. Perfiles constitucionales del Poder Judicial y de la Administración de Justicia. 3. Poder Judicial, Administración de Justicia y Comunidades Autónomas. Un breve encuadre. 4. Crisis del modelo, pacto de justicia y reforma de 2003. 5. Los Estatutos de segunda generación y la nueva articulación del Poder Judicial y de la Administración de Justicia en su proyección territorial. La STC 31/2010. 6. Final. III. BIBLIOGRAFÍA.

I. LOS MODELOS DE PODER JUDICIAL Y DE GOBIERNO DE LOS JUECES EN EL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO

1. Antecedentes: la construcción del Poder Judicial en el Estado liberal-democrático

1.1. La tradición anglosajona y el modelo estadounidense de Poder Judicial

El Poder Judicial siempre ha tenido dificultades obvias –con las puntuales excepciones que se aportarán– para ser homologado como un poder de extracción democrática. Una inteligencia correcta de esta cuestión nos lleva necesariamente a recordar algunos hitos, al menos los más significativos, sobre cómo se ha ido configurando ese Poder Judicial desde las primeras revoluciones liberales. Un poder en el que no reside ni la bolsa ni tampoco la voluntad o potestad de dictar normas a la sociedad, como tampoco la fuerza, por emplear la vieja caracterización que llevó a cabo en su día *El Federalista*¹.

¹ Tal como decía el documento LXXVIII del *Federalista* (México: Fondo de Cultura Económico, 1998, p. 331), atribuido a HAMILTON: «El [poder] judicial, en cambio, no influye sobre las armas ni

Así, en este monumental documento de política constitucional que fuera *El Federalista*, se consideraba que el Poder Judicial era el más débil de los tres poderes y hasta cierto punto un poder vicarial o incluso de perfiles borrosos². Aunque esa impresión se desvanecía en buena medida si se examinaban con detalle otros documentos de esa misma obra. Sin embargo, el problema de la disolución del Poder Judicial en el seno de otros poderes venía de lejos. Y todo ello a pesar también de la temprana advertencia de otro importante documento del *Federalista*, cuando ya advertía de la inexcusable necesidad de «dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra»³. Mucho tiempo (y no pocas experiencias frustradas) se emplearía en llegar a ese resultado. Pero, el problema, en efecto, era antiguo.

Locke, por ejemplo, no tuvo en cuenta al Poder judicial en su enumeración de los poderes del Estado, pues presumiblemente lo incluyó en el Ejecutivo⁴. Montesquieu, por su parte, al describir «la Constitución de Inglaterra», erraba de raíz al considerar el Poder Judicial inglés como «poder nulo», que no podía atemperar siquiera la fuerza ni el rigor de las leyes⁵. Su referencia, como bien recordó Carl Schmitt, eran los jueces honorarios («jueces legos»)⁶, pero no

sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa [...]. Puede decirse con verdad que no posee FUERZA ni VOLUNTAD [en mayúsculas en el original], sino únicamente discernimiento, y que han de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo ejecutivo hasta para que tengan eficacia sus fallos».

² En ese mismo documento se afirma, acto seguido: «Esta sencilla manera de ver el problema sugiere algunas consecuencias importantes. Demuestra incontestablemente que el departamento judicial es, sin comparación, el más débil de los tres departamentos del poder; que nunca podrá atacar con éxito a ninguno de los otros dos, y que son precisas toda suerte de precauciones para capacitarlo a fin de que pueda defenderse de los ataques de aquéllos» (*El Federalista*, LXXVIII, FCE, *op. cit.*, p. 331).

³ *El Federalista*, LI, p. 221, *op. cit.*

⁴ Cuando LOCKE en su obra *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* (Madrid: Alianza Editorial, 1990, pp. 140 y ss.) detalla los distintos poderes (legislativo, ejecutivo, federativo y de prerrogativa) no dedica ninguna atención al poder judicial. Únicamente, en el capítulo VII («De la sociedad política o civil») se refiere confusamente a un «poder de juzgar», cuya fuente de legitimidad última la entronca en la «entrega de ese poder de juzgar cedido a la legislatura», pero ejercido por un magistrado, que encuentra también su fuente de ejercicio en la cesión que se hace al Estado del «derecho a emplear su propia fuerza personal para que se pongan en ejecución los juicios de dicho Estado» (pp. 103-104). Da la impresión de que mantiene una dependencia dual del Poder judicial, por una parte materialmente al Legislativo y, por otro, al Ejecutivo, en sus aspectos más instrumentales.

⁵ Es un recurso clásico acudir a las siguientes citas: «De los tres poderes que hemos hablado, el de juzgar es, en cierto modo, nulo [...]». Así, «los jueces de la nación no son, como hemos dicho, más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes» (*El espíritu de las Leyes*, Madrid: Tecnos, 1985, pp. 110-112)

⁶ C. SCHMITT, en su obra «La Dictadura», incluida en *Ensayos sobre la dictadura 1916-1932* (Madrid: Tecnos, 2013, p. 184), expone, en relación con la caracterización del poder judicial como «invisible y nulo», lo siguiente: «Pero hay otra interpretación que responde mejor al espíritu y al contexto

los jueces profesionales que ya para entonces (cuando Montesquieu escribió su obra del *Espíritu de las Leyes*) habían adquirido un importante estatus derivado de la tradición del *common law*, cuyo mayor referente en los primeros compases del siglo XVII fue el juez Coke. Pero sobre todo –desde un punto de vista de documento constitucional– el apuntalamiento más fuerte de ese Poder judicial se plasmó en el Acta de Establecimiento (*Act of Settlement*) de 12 de junio de 1701, cuando los jueces ingleses adquieren la conquista de la inamovilidad y con ello, asimismo, salvaguardan con ello el principio de independencia judicial⁷. Algo que en los países de Europa continental cristalizará en torno a dos siglos después, según los casos.

El Acta de Establecimiento, inspirada en una concepción del principio de separación de poderes marcada claramente por el *checks and balances*, preveía además que a los jueces los nombraba el Ejecutivo (siempre que observaran buena conducta), pero sólo podían ser separados por el Parlamento. Además, la judicatura inglesa se fue conformando gradualmente como una magistratura «profesional», como estudiaron en su día Guarnieri y Pederzoli⁸. Llegar a ser nombrado juez requería en Inglaterra pasar previamente por el ejercicio de la abogacía durante un largo período y, además, acreditar un prestigio profesional que solo los *barristers* podían esgrimir, no tanto los *solicitors*. Como decían esos autores: «Siguiendo una costumbre de hondas raíces, los jueces son elegidos solo entre abogados. Generalmente se trata de personalidades reconocidas del mundo forense, para las cuales el ingreso en la magistratura representa el reconocimiento público de su éxito profesional»⁹. El nombramiento era gubernamental, pero recaía habitualmente, por tanto, en personas con amplia experiencia «en Derecho vivo» y que acreditaban una trayectoria profesional consagrada, una conducta personal moralmente intachable («buena conducta»),

de ese capítulo 6 como de toda la obra. Si a la administración de justicia se la llama en cierto sentido invisible y nula, se piensa con ello en los jurados ingleses, que no forman una corporación permanente como los tribunales franceses y no son cuerpos intermedios». Una huella, en efecto, de esta interpretación puede hallarse en la propia obra de Montesquieu, cuando afirma que «el poder judicial [...] lo deben ejercer personas del pueblo, nombradas en ciertas épocas del año de la manera prescrita por la ley, para formar un tribunal que solo dure el tiempo que la necesidad requiera» (*El espíritu de las Leyes*, *op. cit.*, p. 108).

⁷ Tal y como allí se decía: «Que una vez entren en vigor las limitaciones previamente citadas, las comisiones de jueces se realizarán *quamdiu se bene gesserint*, y se determinarán y fijarán sus salarios. Ello no obstante, podrán ser legalmente removidos por decisión de ambas Cámaras del Parlamento» VARELA SUANZES, J. (ed.), *Textos básicos de la Historia Constitucional comparada*, Madrid: CEPC, 1998, p. 30).

⁸ GUARNIERI, C. y PEDERZOLI, P., *La magistrature nelle democrazie contemporanee*, Roma: Laterza, 2002 (en especial por lo que afecta a la magistratura inglesa y galesa, pp. 49 y ss.).

⁹ *Ibidem*, *La Magistratura*, *op. cit.*, p. 56.

aparte de un equilibrio psicológico contrastado (aunque esta es una exigencia muy posterior, puesto que se inserta más adelante en los sistemas de acceso a la judicatura inglesa).

Por tanto, la legitimidad de ese Poder Judicial inglés a partir de inicios del siglo XVIII combinaba de forma singular el nombramiento por el Ejecutivo con un estatuto de inamovilidad que salvaguardaba la independencia de los jueces frente a ese «poder de la fuerza» que representaba el propio Poder Ejecutivo, pero pretendía garantizar a su vez una legitimidad de ejercicio mediante unas exigencias elevadas de profesionalidad y de buena conducta con la finalidad de preservar un Poder Judicial que resolviera las controversias entre los ciudadanos, actuará de barrera frente al poder arbitrario (o como control del poder, al menos del Ejecutivo) e impartiera justicia con equidad e imparcialidad. Las bases del Poder Judicial moderno estaban ya sentadas. Esa configuración del poder judicial de la metrópoli influirá, a través del legado de Blackstone, de modo determinante en lo que sería después la arquitectura institucional en los Estados Unidos.

Antes incluso de alcanzada la independencia de Gran Bretaña, ese principio de inamovilidad (y su correlato) de independencia se extenderá a las ex colonias americanas y allí los jueces se convertirán en cierto modo en defensores de los derechos de una ciudadanía a la que se le pretendían aplicar leyes desde la metrópoli, que ellos mismos no habían consentido¹⁰. Los jueces (o, al menos, algunos jueces) dispondrán, así, de un notable prestigio entre los colonos, derivado de la herencia del modelo de la metrópoli, que les situará en una posición de legitimidad muy distinta a la que tendrán los jueces en la Francia del Antiguo Régimen. Ello tendrá indudable trascendencia en modelo institucional que se adopte tras la Constitución estadounidense de 1787 y en la posición definitiva del Poder Judicial en ese contexto.

En efecto, a pesar de que en la Constitución de 1787 el papel del Poder Judicial quedó un tanto deslucido, pues muchas decisiones orgánicas no se recogerán en el texto de la Constitución¹¹, ya allí se incubaba lo que será temprana-

¹⁰ En el largo listado de agravios que la *Declaración de Independencia* de 4 de julio contiene, cabe resaltar una expresamente: «Establecer impuestos sin nuestro consentimiento», algo que rompía el principio de *no taxation without representation* que se encuentra en el origen del constitucionalismo inglés. En cualquier caso, aunque los jueces velaron en no pocos casos por los derechos de los colonos, los colonos se quejaban –como atestigua la propia Declaración– de que el Rey de Gran Bretaña «ha hecho a los jueces dependientes de su exclusiva voluntad, tanto por lo que respecta al acceso de sus cargos, como por la cuantía y pago de sus salarios» (*Textos Básicos de la Historia Constitucional comparada*, op. cit., p. 39)

¹¹ Las decisiones constitucionales estructurales sobre el Poder Judicial en la Constitución de 1787 fueron muy escasas y, en algunos casos, contenían mandatos abiertos al legislador: «Se confiará el poder

mente reconocido por la sentencia *Marbury versus Madison* de 1803: la doctrina de «la revisión jurisdiccional de la Ley» (el control de constitucionalidad de las leyes por los jueces). Pero, a nuestros efectos, lo importante es que se implantan dos circuitos judiciales paralelos (el «estatal» ya existía; el federal se crea) con sistemas de legitimidad en muchos casos distintos y distantes. Por un lado, la Justicia Federal y, por otro, la Justicia de los Estados.

La Justicia Federal no se definió en la Constitución de 1787, pues esta solo creaba en su Artículo III el Tribunal Supremo (Corte Suprema). El resto de la organización judicial federal se reenviaba a lo que estableciera en su momento la Ley. Pero ya en la obra del *Federalista* se preveían las líneas generales que debían inspirar a ese Poder Judicial Federal. Por ejemplo, allí se hacía hincapié en la necesidad de salvaguardar la independencia de los jueces y, por tanto, en un sistema retributivo que les pusiera al abrigo de injerencias y les hiciera invulnerables.

También, dentro de ese esquema o diseño institucional de la organización del poder de corte «madisoniano» (esto es, de pesos y contrapesos), el nombramiento de los jueces federales (como también el de los altos funcionarios) se atribuía al Presidente (titular del Poder Ejecutivo), pero previo consentimiento del Senado. Un sistema que, con todas sus imperfecciones que se le quieran atribuir, ha funcionado de forma razonable.

La legitimidad democrática de este Poder Judicial era, por tanto, indirecta o derivada, pero, sin duda, nadie podía poner en duda que un nombramiento presidencial avalado por un Senado dotaba de un plus de legitimidad democrática a los jueces, mayor sin duda que el nombramiento a secas por el Ejecutivo. A esa legitimidad derivada inicial (propuesta de nombramiento por el Presidente), se le sumaba el aval del Senado y una cierta legitimidad de ejercicio, en la medida en que para superar los «*hearings*» ante el Senado, la trayectoria profesional (no solo personal) de los candidatos se fue exigiendo cada vez con más fuerza, ya no valía solo con «buena conducta», el plus de la experiencia en el ámbito jurídico se fue sumando al aval político y a la acreditación de «buena conducta» (ser un ciudadano probo). Estaban ya sentadas las bases de un sistema de legitimidad

judicial de los Estados Unidos a una Corte Suprema y a los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto de la Corte Suprema como de los inferiores, continuarán en sus puestos mientras observen buena conducta y recibirán, en períodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo» (Artículo III, Sección 1). Allí, a pesar de la escasa densidad, se observa nítidamente la plasmación constitucional del principio de inamovilidad de los jueces y, por tanto, del de independencia del poder judicial, que se cerraba con el límite al nombramiento de tales jueces por parte del Presidente que exigía «el consejo y consentimiento del Senado» (Artículo II, Sección 2).

del Poder Judicial de una configuración claramente moderna. Pero sus fuentes originarias hay que buscarlas en el propio sistema inglés, del que los estadounidenses importaron su funcionamiento, así como a las aportaciones doctrinales de Blackstone, más que a las de Montesquieu.

Cierto es que el Poder Judicial se vertebró con otros criterios en los Estados miembros (al menos en buena parte de ellos), bajo presupuestos que diferían notablemente de los existentes en la Federación. No me puedo detener en este punto, pero la figura de «los jueces electivos» a través de procesos democráticos y, por tanto, competitivos electoralmente, tuvo un arraigo evidente en no pocos Estados. La legitimidad democrática en este caso parecía ser la regla, pero bajo esa apariencia se escondían no pocas disfunciones y patologías, que fueron aflorando con el paso del tiempo.

En efecto, la competición electoral pronto mostró grandes limitaciones, no solo temporales (los puestos de jueces se ejercían por tiempo limitado), sino especialmente funcionales. Nada acreditaba que los elegidos en procesos democráticos fueran personas «de buena conducta» y menos aún que tuviesen conocimientos jurídicos especializados y contrastados para ejercer sus funciones de forma adecuada. Pero mucho menos aun que fueran imparciales. La imparcialidad, principio estructural y existencial básico del Poder Judicial, no se podía garantizar en procesos electivos de jueces. Tampoco en estos procesos se podía acreditar aquella exigencia de la que el propio texto del *Federalista* se hacía eco una y otra vez: la competencia profesional de quienes desempeñen tales funciones judiciales. En efecto, como bien se afirmaba en ese texto: «Serán pocos los hombres en cada sociedad suficientemente versados en materia de leyes para estar capacitados para las funciones judiciales»¹². Pero allí también se advertía de algo que, en determinados Estados se convirtió en regla: «Los nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma que se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia»¹³. No se podía evitar en muchos casos que la política contaminara esas elecciones o, incluso peor, que la propia política capturara a tales jueces en el desarrollo ulterior de sus funciones. Y, en fin, nada impedía tampoco que, mediante esos procesos electivos, los intereses económicos interfiriesen la noble función de juzgar.

Hubo que esperar, sin embargo, hasta 1940, para que el Plan Missouri pusiera unas ciertas reglas en esos procesos electivos de jueces, creando una serie de filtros institucionales que taponaban el acceso a la judicatura «electiva» de aquellas personas que no acreditaran un perfil profesional y una conducta ade-

¹² *El Federalista*, LXXVIII, p. 335.

¹³ *Ibidem*.

cuada para ejercer tan importantes funciones. La ratificación electiva se impuso en no pocos Estados, pero con el paso previo de una Comisión encargada de evaluar qué candidatos acreditaban las exigencias para ser nombrados jueces¹⁴. Una vez más, tras no pocas vueltas, se volvía al punto de partida: la legitimidad democrática (en este caso directa) se corregía con la exigencia razonable de que los candidatos acreditaran con carácter previo su profesionalidad y su buena conducta. Lo que estaba ya incubado en el inicio del proceso (en el modelo inglés, luego trasladado con variantes notables a la estructura de poderes de la Constitución de 1787) terminó imponiéndose, también en los Estados (o, al menos, en buena parte de ellos). La Justicia –tras no pocos excesos– se ponía a resguardo del amateurismo y de la politización, así como de la captura de los tribunales (o del secuestro de la justicia) por poderosos intereses económicos.

1.2. La construcción del Poder Judicial en el continente europeo tras la Revolución francesa

Nada de esto sucedió al otro lado del Atlántico. En Francia, la venta de oficios públicos durante buena parte del siglo XVIII alcanzó de lleno a los cargos judiciales. La desconfianza hacia el poder judicial se impuso. Y ello se advirtió de forma diáfana en los debates constituyentes del texto de 1791, donde se impuso claramente la tesis de un poder judicial subordinado al Legislativo (al que no podía controlar, ni siquiera estaba inicialmente facultado para «interpretar» la Ley), así como la inteligencia de que «el orden judicial es una rama del poder ejecutivo»¹⁵. En efecto, la peculiar comprensión de los revolucionarios franceses del principio de separación de poderes, partiendo como partían de una fuerte desconfianza hacia el Ejecutivo (el Rey) y un escaso prestigio de la función jurisdiccional (los *Parlements* del Antiguo Régimen, con la venta de oficios públicos) será distinta y distante a la que se asentó en Estados Unidos, así como muy alejada del modelo británico, que los revolucionarios franceses despreciaron por su impronta aristocrática, en línea con el núcleo más radical de la Ilustración¹⁶.

¹⁴ Un tratamiento de esta cuestión en: CASAÑAS ADAM, E., *El Poder Judicial en Estados Unidos*. En M. Gerpe y M. A. Cabellos Espiérrez, *Poder Judicial y Modelo de Estado*, Barcelona: Atelier, 2015.

¹⁵ DUGUIT, L., *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid: CEC, 1996, p. 111.

¹⁶ Como bien reconocía el propio DUGUIT, «no hay un día en esta larga y laboriosa discusión del acta constitucional [se refiere a los debates constituyentes que dieron luz a la Constitución de 1791] en el que no se dirijan enérgicas críticas contra la Constitución inglesa» (*op. cit.*, p. 15). Todo ello

En efecto, la desconfianza de los revolucionarios franceses era obvia hacia unos jueces cuyos oficios se compraron por aquellos que pretendían ennoblecerse ante la imperiosa necesidad de recursos públicos que tenía la Corona. La institución de los *Parlements* que, entre otras cosas, también ejercía funciones jurisdiccionales, arrastraba tras de sí una imagen ciertamente descompuesta; en algunos casos, incluso, muy mala. El terreno, así, estaba cultivado para que, a partir de la distinción del texto constitucional de 1791 entre «representantes» y «agentes»¹⁷, los jueces fueran configurados inicialmente como cargos electivos. Había que huir de nombramientos por el Ejecutivo, que estaban manchados por la compra de los oficios. En estos términos, en efecto, se expresaba el artículo 5 del título III de la Constitución francesa de 1791: «El Poder judicial se delega en jueces elegidos periódicamente por el pueblo». La legitimidad democrática estaba, por tanto, servida. La distancia con el modelo federal estadounidense era asimismo clara y evidente. Sin embargo, nada hacía presagiar que esos jueces designados por el pueblo fueran realmente un poder del Estado y menos aún que ejercieran sus funciones con solvencia profesional, independencia e imparcialidad. La fórmula electiva no duró mucho, pero dio pie a abusos importantes en el modo y manera de «hacer justicia». Los años del Terror (1793-94) mostraron su peor cara.

En la concepción de los revolucionarios franceses que en este punto seguían a Montesquieu¹⁸, la función jurisdiccional era, además, una potestad reducida a la resolución de controversias entre particulares, pero sin conferir a esos jueces ninguna facultad de controlar al resto de poderes, como tampoco de controlar o supervisar la actuación de la propia Administración Pública. Mucho menos de controlar al Legislativo, expresión máxima de la voluntad general, que por definición consideraban como un poder soberano ajeno a cualquier tipo de fiscalización, menos aun por los jueces. Los debates constituyentes que dieron lugar a la Constitución de 1791 están plagados de referencias a la existencia de

encuentra su precedente en la Ilustración radical, que impulsada por las obras de Diderot, Helvetius, Holbach, así como otros autores, demonizaron desde el principio un modelo constitucional que se podía encuadrar en un formato aristocrático muy alejado de los postulados democrático radicales que aquellos defendían. En efecto, como ha expuesto con claridad Jonathan ISRAEL, «los autores de la Ilustración radical rechazaban típicamente la monarquía mixta al estilo británico considerándola, en principio, como un sistema para dividir la soberanía, introduciendo formas innecesarias de corrupción en la política, manipulando un sistema electoral [...] y preservando lo que era en efecto una monarquía modificada revestida de aristocracia» (*Una revolución de la mente. La Ilustración radical y los orígenes intelectuales de la democracia moderna*, Pamplona: Laetoli, 2015, p. 60).

¹⁷ Algo que se observa con nitidez en los artículos 2 y 4 del Título III de la Constitución de 1791.

¹⁸ Así se expresaba MONTESQUIEU: «Por el tercero [se refiere al Poder judicial], castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares» (*El espíritu de las leyes*, op. cit. p. 107). Como puede comprobarse, está completamente ausente de este modelo el control del poder judicial al resto de poderes.

un Poder judicial que realmente de poder tenía poco o más bien nada, como bien estudió Duguit en la obra citada.

2. ¿Poder Judicial o Administración de Justicia?

El Poder Judicial se transformó tempranamente en una mera Administración de Justicia. En efecto, así derivó en realidad tras las primeras experiencias constitucionales que tuvieron lugar en Francia después de la Revolución Francesa. El control de la Administración Pública no se planteó (y, además, cuando se hizo lo fue de forma tibia) hasta la Constitución de 1799, que dio pie a la configuración institucional del Consejo de Estado. Pero sin ir tan lejos, la expresión más gráfica de la impotencia de ese denominado «Poder Judicial» se puede encontrar en la propia Constitución de 1791, cuando reconocía que el Poder Judicial no podía interferir de ningún modo la actividad de la Administración Pública. El artículo 3, del capítulo V del título III era meridianamente claro en el reflejo de esa concepción débil y desdibujada del Poder judicial: «Los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del Poder legislativo, ni suspender la ejecución de las leyes, ni encargarse de funciones administrativas, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones». Un «poder», por tanto, maniatado.

En fin, ese Poder Judicial «achatao» terminó, tras el paréntesis electivo, conformando una Administración de Justicia, dividida, a su vez, en órdenes jurisdiccionales (en función de la articulación material del sistema normativo en leyes civiles y penales), con una estructura de tribunales paralelos que finalizaba en una suerte de Tribunales de Casación o Tribunales Supremos (cuando no diferentes Cortes Supremas en función del sector jurídico a dirimir), que distaba mucho del modelo estadounidense de una sola Corte Suprema. Sin duda, todo ello intervino –junto con la sacrosanta soberanía parlamentaria– para dificultar más aún el establecimiento de un control constitucional de las leyes (o de la acción del propio Parlamento), algo que en Europa continental no se lograría hasta bien entrado el siglo XX y mediante la creación de los Tribunales Constitucionales¹⁹.

Los miembros de ese Poder judicial acuñado por los revolucionarios franceses, esto es los jueces, fueron transformándose gradualmente en «agentes» (funcionarios) y no «representantes», como inicialmente fueron concebidos. Además, a partir de esas premisas revolucionarias, la función jurisdiccional se transformó fácilmente –como expusiera Carré de Malberg– en una suerte de oficio casi servil, pues se dedicaba a aplicar mecánicamente la Ley, pero no podían

¹⁹ Sobre todo ese proceso es de imprescindible consulta FERRERES COMELLA, V., *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Madrid: Marcial Pons, 2011.

siquiera interpretarla²⁰. La existencia de un Tribunal de Casación «al lado» del Parlamento y el preámbulo del Código Civil de 1804 (atribuido a Portalis), confirmaban esa configuración vicarial de unos jueces que, ya a partir de entonces, serán sobre todo funcionarios (cualificados, pero funcionarios) de la Administración de Justicia. El círculo se cerrará más adelante cuando el acceso a tales funciones se produzca, al igual que en el resto de cuerpos de la Administración Pública, a través de concursos («oposiciones», en España; tal como las denominó la vieja Ley «provisional» de organización del Poder Judicial de 1870)²¹. La sustracción de los contenciosos gubernamentales o administrativos del Poder Judicial fue una constante en Francia y en otros países de influencia continental (también en el ámbito latinoamericano), mientras que hubo también otros modelos, como fue el caso de España, que transitaron de la fórmula del Consejo de Estado a la creación de un orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Pero, el control jurisdiccional del Poder Ejecutivo fue tardío, aunque más tiempo conllevó implantar el control jurisdiccional del legislador.

Ese Poder Judicial que enfáticamente se reconocía en las primeras Constituciones liberales de Europa continental a principios del siglo XIX era realmente un espejismo. De ser un poder electivo, pasaron inmediatamente los jueces a ser nombrados por el Ejecutivo (con bastante discrecionalidad, por cierto), para transformarse después en funcionarios judiciales que accedía a tales cuerpos por medio de pruebas selectivas, de alguna forma asimilables a las que se comenzaron a realizar bien entrado el siglo XIX en otros ámbitos de la Administración Pública, sobre todo en los cuerpos especiales de la función pública o cuerpos de élite. El carácter «funcionario» de la magistratura marcó a partir de entonces su sello distintivo: el fundamento último del ejercicio de esa función se pretendía asentar en la superación de unos procesos selectivos abiertos, de carácter competitivo, que acreditaban exclusivamente (en el momento del acceso) una serie de conocimientos. Nada más.

²⁰ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, México: FCE, 2ª ed., 1998. La cita exacta es la siguiente: «[...] el oficio de juez se reduce a hacer en cada caso la aplicación casi servil del derecho legal» (p. 663).

²¹ Un buen retrato del estado de la justicia en el siglo XIX español lo ofrece, sin duda, la exposición de motivos de la Ley Provisional de organización del Poder Judicial de 1870, cuando se hacía eco de la falta de garantía de inamovilidad que tenían entonces los magistrados y jueces, debida, entre otras cosas, a lo siguiente: «[...] mientras no se exigieran condiciones especiales para ejercer los cargos de jueces y magistrados, cuando los nombramientos de estos no fueran debidos al favor, a bastardas influencias o al espíritu de partido», esa garantía era inalcanzable materialmente. La solución fue instaurar «la oposición» como sistema de acceso, puesto que así «establece al propio tiempo las reglas conducentes para que en lo sucesivo desempeñen los cargos judiciales, no los aptos, sino los más aptos, no los dignos, sino los más dignos». Algo que, tal como se configuró el sistema de acceso (pruebas competitivas abiertas y exigentes, pero de contenido memorístico), no pasó de ser un pío deseo.

3. El modelo burocrático de Juez en el continente europeo

De la legitimidad democrática no quedó rastro. Tampoco había dado, tal como se ha dicho, ningún buen resultado. Se impuso, como subrayaron Guarneri y Pederzoli, un modelo burocrático de juez que echó hondas raíces en los Estados Constitucionales de Europa continental, sobre todo, aunque con matices importantes, en aquellos países cuyo sistema jurídico era de *civil law*²². A tales posiciones judiciales se accedía, por lo común, mediante sistemas de comprobación de conocimientos o a través de procedimientos más sofisticados y más exigentes, como por ejemplo los que tradicionalmente se asentaron en Alemania, donde los estudiantes más brillantes de una exigente carrera de Derecho ingresan, por lo común, en la judicatura.

La legitimidad del Poder judicial en estos casos dio un giro radical. Se transformó en una legitimidad de acceso (esto es, quien había superado unas más o menos exigentes pruebas selectivas ya tenía acreditado, como llegó a afirmar el profesor Alejandro Nieto en relación con la función pública, «haber atravesado el Jordán y podían, así, besar la tierra prometida»; ya eran jueces de por vida o con carácter vitalicio). Tampoco era, propiamente hablando, una legitimidad de ejercicio, pues, por un lado, los sistemas de evaluación del rendimiento son bastante ajenos al ejercicio de la función jurisdiccional (al menos, en sus aspectos cualitativos) y, por otra, una vez obtenida la plaza de juez la remoción de tales funciones solo podía provenir de la aplicación del régimen disciplinario en sus efectos más graves (separación del servicio). Algo, por lo común, bastante infrecuente, cuando no meramente anecdótico.

Este modelo burocrático de juez no evitó, sin embargo, las injerencias constantes del Poder Ejecutivo sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia. Si no podía intervenir, al menos no directamente, sobre el acceso (aunque también en este ámbito se dieron injerencias importantes como «el cuarto turno» implantado en España a finales del siglo XIX, por el cual accedían lateralmente personas con experiencia, pero también en no pocos casos con evidentes «recomendaciones» políticas), el Gobierno de turno sí que intentó por todos los medios posibles interferir en la provisión de destinos o en el avance en la propia carrera judicial. Sobre todo cuando se trataba de nombrar jueces para el Tribunal Supremo o para tribunales especialmente sensibles frente al poder por su competencia jurisdiccional.

²² En efecto, estos autores establecen una distinción general entre dos tipos de magistraturas: «El burocrático, al que suelen pertenecer las magistraturas de los países de *civil law*; el profesional, característico de los países de *common law*». Se trata naturalmente, según añaden estos autores, «de una distinción de tipos ideales, dado que las situaciones concretas son más complejas» (GUARNIERI, C. y PEDERZOLI, P., *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Madrid: Taurus, 1999, p. 63).

La independencia del Poder Judicial –ya zanjada en el mundo anglosajón desde el siglo XVIII, con la excepción de la justicia de algunos Estados miembros de EEUU– fue, por tanto, la gran batalla que se planteó en este terreno en el constitucionalismo liberal en Europa continental durante los siglos XIX y XX. Y aun en algunos países, como es España, es todavía hoy en día un reto que no se ha cerrado del todo. Quedan muchos flecos por resolver, algunos muy importantes, tal como se dirá de inmediato.

En realidad, los términos del problema ya estaban planteados con toda claridad. A pesar de que se intentó justificar por la dogmática constitucional que la legitimidad del Poder Judicial nace de la propia Constitución y de su sometimiento a esta, más que a la Ley, lo cierto es que los jueces continentales europeos recibían su legitimidad efectiva del sistema de acceso o ingreso en la carrera judicial, pues a diferencia del modelo anglosajón que se asienta sobre un «sistema de puestos» (esto es, un juez es nombrado para un órgano o función jurisdiccional o, en su caso, para un tribunal concreto), en el modelo burocrático de juez este ingresa (tras superar el «concurso» o la «oposición» correspondiente) en «una carrera» y va progresando con el paso del tiempo desde órganos jurisdiccionales de primer nivel a tribunales con funciones de mayor responsabilidad que tienen como misión resolver, por lo común, los recursos planteados frente a las instancias judiciales inferiores. Y cuanto más se asciende en la jerarquía de los tribunales, el juez o magistrado tendrá inevitablemente un contacto cada vez más intenso con asuntos en los que la política tiene intereses directos. Una fuente, sin duda, de presiones y una necesidad objetiva de salvaguardar mejor su propia independencia.

4. Cómo garantizar la independencia de jueces y magistrados: el autogobierno del Poder Judicial

En efecto, el problema que no estaba resuelto en los distintos Estados constitucionales que se inspiraban en cuanto a la estructura del Poder Judicial en el modelo o patrón francés, era sin duda cómo salvaguardar la independencia judicial. Por tanto, el debate abierto consistió en cómo frenar de una vez por todas las interferencias del Ejecutivo en la gestión del estatuto del juez y, asimismo, de forma indirecta, en las injerencias que este pretendía tener en el ejercicio de la función jurisdiccional.

La batalla principal que llevará a cabo el Poder judicial, especialmente durante el siglo XX, es cómo desligarse –siquiera sea parcialmente– de las garras del Ejecutivo y conformar un sistema de autogobierno judicial, que evite interferencias y ponga a resguardo de la política el ejercicio de esa función juris-

dicional. Se trataba, en suma, de una lucha por la independencia judicial frente al resto de poderes, en particular frente al Poder Ejecutivo.

Y fue a principios del siglo XX cuando comenzaron a emerger soluciones institucionales que tenían como propósito salvaguardar, siquiera fuera mínimamente, la independencia del Poder judicial y, en particular, de sus miembros. Esas soluciones institucionales, después constitucionalizadas, nacieron de Italia y Francia. En el caso italiano, fue la reforma Orlando de 1907 la que creó un Consejo Superior de la Magistratura, aunque con facultades aún muy limitadas. Ese Consejo, que pasó por diferentes vicisitudes, tuvo acomodo constitucional en el texto italiano de 1948. Como ha sido reconocido, «para alcanzar la autonomía del poder judicial será esencial la institucionalización y desarrollo del *Consiglio Superiore de la Magistratura* que proporcionará al poder judicial (poder difuso por excelencia) una imagen unitaria y una representación adecuada para mantener un diálogo con la sociedad y los demás poderes del Estado»²³.

Tras el reflejo de este tipo de Consejo Superior de la Magistratura en la Constitución italiana de 1948 y en la Constitución de la V República francesa de 1958, el modelo de autogobierno judicial basado en un órgano constitucional específico se termina imponiendo en aquellos países que en el continente europeo disponen de sistemas burocráticos de judicatura, con la finalidad de reafirmar la independencia del Poder judicial y sustraerlo, así, de la zona de control o de influencia del Poder Ejecutivo. Se puede decir, por tanto, que este sistema de autogobierno del Poder judicial es fruto de una determinada concepción del modelo de separación de poderes y consecuencia, asimismo, de la existencia de un Poder Judicial con facultades mucho más limitadas en lo que afecta al control judicial que el modelo existente, por ejemplo, en Estados Unidos. La paradoja consistirá en cómo se traslada ese sistema de autogobierno judicial a otros modelos constitucionales que partían de presupuestos conceptuales tan diferentes a los del continente europeo o de una arquitectura constitucional basada (siquiera sea formalmente) en el modelo constitucional estadounidense, como son algunos casos de países Latinoamericanos.

Sin embargo, una vez optado por garantizar el autogobierno judicial a través del reflejo constitucional de una institución de esas características, el problema se sitúa en el modo y manera de fijar su composición (así como, sobre todo, su sistema de nombramiento) y sus funciones. No hay un esquema cerrado en lo que a composición de estos órganos se refiere, pero la nota principal es que la composición dominante (cuando no exclusiva) es la que descansa sobre

²³ GARCÍA PASCUAL, C., *Legitimidad democrática y poder judicial*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim, 1997, p. 194.

jueces y magistrados. Se parte, así, de una ecuación incorrecta que implica un falso resultado: Poder judicial es igual a jueces y magistrados. Esta concepción viene lastrada, sin duda, por el modelo corporativo-burocrático imperante en la judicatura de esos países continentales europeos. Y ello comporta que, todo lo más, se admita que en esa institución de autogobierno puedan tener cabida (siempre en porcentaje menor) otras sensibilidades profesionales que trabajan en el ámbito de la Administración de Justicia o que tienen conocimientos sobre la misma (Ministerio Fiscal, Abogados, personal al servicio de la Administración de Justicia, profesores de Universidad, etc.). La lucha soterrada entre «togados» (magistrados y jueces) y «laicos» (otras profesiones jurídicas) se ha ganado, por lo común (al menos en los países europeos), claramente por los primeros. Los asuntos del autogobierno judicial parecen solo importar a los jueces y magistrados. No al resto de los mortales.

Una vez más, mediante esa presencia selectiva, la impronta corporativa marca el sello de tal composición del órgano: los problemas de la justicia parecen afectar solo a jueces y magistrados o, como mucho, también a otras profesiones jurídicas. Llama poderosamente la atención que la ciudadanía, receptora última de las prestaciones del servicio público de la Justicia, sea absolutamente ignorada en este esquema institucional.

Y, para suplir ese déficit, no vale con que se argumente que tales miembros de esos Consejos de la Magistratura (en España, Consejo General del Poder Judicial), sean elegidos por el Parlamento. Eso es así en algunos casos y no en otros. El modelo de composición de los Consejos, sea cual fuere su sistema de nombramiento, se encuentra dominado por la fuerte presencia corporativa, junto con una no mayor presencia del modo politizado de elección. Con ello no se logra una legitimidad democrática de la institución, sino –depende cómo se lleven a cabo tales propuestas de nombramientos– lo que realmente se produce es una captura indirecta del órgano de autogobierno por la propia política. Si la elección depende de los propios jueces, la batalla corporativa está servida, pues identifica falsamente –como veíamos– Poder judicial con jueces y magistrados. El modelo resultante en este caso es ranciamente corporativo. Si la opción es por un modelo electivo de corte parlamentario, el modelo fácilmente deriva –como se puede ver en el caso de España– en una presencia elevada de la politización del órgano. No es fácil buscar puntos de equilibrio, pero habría que intentarlo.

Cualquiera que sea, por tanto, la opción por la que se incline el modelo de nombramiento de un Consejo de la Magistratura, las soluciones ofrecerán flancos evidentes a la crítica, puesto que en el origen de la institución está el problema; tanto en su déficit de legitimidad democrática como en su tendencia a funcionar como una organización marcadamente burocrática, que prescinde

por completo de tener en cuenta el parecer u opinión de quienes son usuarios principales de ese servicio público: esto es, de la ciudadanía.

Dicho en términos más precisos, ni el Poder judicial puede ser comprendido como una manifestación exclusiva de jueces y magistrados elegidos por el Parlamento, ni tampoco como un poder auto-elegido por los propios jueces y magistrados, cuyos problemas y temas interesan solo a la comunidad de juristas y no al resto de los ciudadanos. En ninguna de las dos soluciones convencionales se aporta savia nueva al problema originario de la legitimidad democrática del Poder judicial. Decir lo contrario es engañarse.

Es cierto que la configuración tradicional de los Consejos de la Magistratura tiene por objeto, funcionalmente hablando, tareas propias de la «carrera funcional» o del «estatuto profesional» de los miembros del Poder Judicial con el fin de salvaguardar su independencia (nombramientos, ascensos, potestad disciplinaria, etc.) y no tanto de la proyección «ad extra» de la acción de los juzgados y tribunales. Pero si fuera esa exclusivamente la función de los Consejos (que no es), no se termina de comprender que para llevar a cabo funciones meramente ejecutivas (o de gestión, principalmente) se acuda a un órgano colegiado (en algunos casos muy numeroso), cuando, como afirmó en su día sabiamente Napoleón, «deliberar es cosa de muchos, ejecutar de uno solo». Por tanto, si realmente esa fuera la única función (que, repetimos, no es), bastaría con la configuración de una Agencia Independiente (o una «Gerencia», como ha implantado algún país como Colombia) para llevar a cabo tales cometidos, pues con ello se evitaría la acción gubernamental que hasta entonces ha corrido a cargo del Ministerio de turno en cualquier gobierno.

Si sus funciones son más amplias (esto es, si lleva a cabo medidas o acciones de «política judicial» o de carácter normativo; que normalmente también son funciones propias de tales instancias), convendría diferenciar nítidamente estas de aquellas, pues tal vez en estas últimas (política judicial y propuestas normativas) la deliberación pueda ser un punto fuerte, mientras que en las decisiones de carácter meramente ejecutivas (nombramientos, expedientes sancionadores, etc.) la intervención de un colegio de miembros solo puede lograr la obtención de resultados diametralmente distintos a los que se debieran dar en una decisión de corte ejecutivo, que además requiere responsabilidad por su ejercicio.

Por tanto, estos órganos de gobierno o de autogobierno del Poder judicial parten de un déficit de legitimación, solo paliado en parte (y con las disfunciones expuestas) por su extracción parlamentaria. Sin embargo, la intervención parlamentaria puede derivar fácilmente en un problema más que en una solución. En efecto, esta intervención de la política en tales nombramientos, como es el caso de España, ha dado unos resultados pésimos y conducido al órgano

constitucional a un grado de deslegitimación social y política particularmente intenso en algunos momentos de su existencia. La solución alternativa que se propone, la elección directa de sus miembros exclusiva (o parcialmente) por jueces y magistrados, tampoco refuerza la legitimidad democrática de la institución (más bien la reduce), aunque evita los efectos perversos de una politización mal entendida, pero asienta firmemente el corporativismo judicial hasta límites poco razonables.

Como bien expuso Alejandro Nieto, en España es difícil hablar propiamente de la existencia de un Poder judicial, «por mucho que lo diga la Constitución», pues en verdad lo que se tiene es «un simple servicio público denominado Administración de Justicia». Así, «una institución que carece de independencia y está atendida por funcionarios públicos no puede reconocérsele en verdad la condición de Poder constitucional». A todo ello, además, se añade un marco contextual que agrava notablemente el diagnóstico, puesto que –como también precisa el profesor Nieto– «la administración de justicia ha estado siempre patrimonializada por dos grupos concurrentes: el político y el corporativo. Políticos y funcionarios –concluye– han considerado a la Justicia como un patrimonio propio y sin escrúpulos la han instrumentalizado a su favor, aunque nunca de igual manera y en las mismas proporciones»²⁴.

Las respuestas o soluciones institucionales frente a estos problemas no son fáciles de aportar. En algunos países, como Francia e Italia, el modelo de autogobierno judicial está bastante asentado y, sin perjuicio de que se propongan mejoras o reformas puntuales, nadie cuestiona su permanencia como medio de salvaguarda de la independencia judicial. En el caso de España –tal como veíamos– la situación es diametralmente distinta. El diseño constitucional del modelo es muy malo, realmente pésimo: con veinte vocales (doce elegidos entre jueces y magistrados, ocho elegidos por las Cámaras entre «juristas de reconocida competencia» con más de quince años de actividad profesional), quienes elegirán una Presidencia (ahora también, tras la última reforma, una Vicepresidencia). Esa estructura institucional conforma un órgano mastodóntico para el desarrollo de unos cometidos funcionales bastantes pírricos. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (tras un breve paréntesis de elección directa de los jueces y magistrados por la propia «corporación») y sus sucesivas reformas, no ha terminado por aclarar precisamente las cosas. La última reforma del Consejo del Poder Judicial (Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), ha pretendido establecer una estructura de funcionamiento bajo pautas de mayor racionalidad, pero

²⁴ NIETO, A., *El desgobierno judicial*, Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero; Editorial Trotta, 2004, pp. 233-234.

no ha resuelto el fondo de los problemas por los que atraviesa la institución. Y, en fin, las propuestas que se están barajando de reforma en este último período siguen imbuidas por el péndulo de corporativización/politización.

La elección asimismo de los 12 jueces y magistrados por las Cámaras se impuso, en efecto, en el año 1985 como algo no prohibido expresamente por la Constitución (como recordó en su día el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1986), pero ello tuvo como consecuencia inevitable la captura total del órgano de autogobierno judicial por la política: se produjo un reparto grosero de los puestos de vocales del Consejo entre las asociaciones judiciales afines o próximas a los dos partidos mayoritarios, así como el reparto subsiguiente del resto de sillas entre «juristas de reconocida competencia» con vínculos estrechos (cuando no puros militantes de los partidos o «ex altos cargos» de la Administración correspondiente) de aquéllos vocales con los grupos políticos que proponían su nombramiento. El resto, como consecuencia inevitable de ese modelo «politizado» de nombramiento, ha sido un cúmulo de crisis institucionales (algunas de una importancia inusitada), que han terminado por erosionar completamente la pobre y desvaída imagen que la ciudadanía tenía de tal institución.

En fin, cabe subrayar una vez más que el modelo burocrático de Poder judicial (organización de la «carrera judicial» como cuerpo específico de funcionarios) es propio de los países de Europa continental. Y que tales modelos se enmarcan en la tradición de dotar de independencia a un Poder judicial (más Administración de Justicia) muy condicionado por el Poder Ejecutivo y que estaba estructurado con un modelo «corporativo funcional» (de «carrera judicial»). Es cierto que en Europa continental, incluso en la familia de países de *civil law*, también llamada familia «romano-germánica»²⁵, las distancias entre uno y otro sistema de organización del Poder judicial son notables. Esto último se observa de forma nítida en la pluralidad de modelos de selección y formación de jueces existentes en los países de la Unión Europea, donde algunos están inspirados en el modelo anglosajón, otros tienen factura singular propia, algunos –como los de orientación germánica– están fuertemente descentralizados y, en fin, están los que se asemejan porque tales funciones (en mayor o menor medida) son ejercidas por esas instituciones de autogobierno judicial, como son los Consejos de la Magistratura (en sus diferentes acepciones)²⁶.

²⁵ Por todos, VAN CAENEGEM, R. C., *I sistema giuridici europei*, Bolonia: Il Mulino, 2003, p. 50.

²⁶ Véase, al respecto, el completo análisis recogido en HRCS, Conseil supérieur de la Justice, *Le recrutement, la sélection, la formation initiale et la carrière des magistrats en Belgique et dans plusieurs autres pays membres de l'Union Européenne : Le règne de la diversité*, Bruxelles, 2005.

Uno de los roles típicos de estos Consejos de la Magistratura es, precisamente, el de garantizar un reclutamiento o una selección de los jueces no condicionada por el propio Ejecutivo. Allí donde hay Consejos de la Magistratura, al menos en Europa, estas instituciones juegan un papel importante (en algunos casos exclusivos) en los procesos de selección de jueces. Esto es así en Bélgica, Francia e Italia, por ejemplo. Algo más matizado, por la convergencia con la pruebas de acceso a la «carrera fiscal», en España, donde el papel del Consejo (competente en la selección de jueces) se comparte con el del Ministerio de Justicia (competente en la selección de fiscales). Pero hay modelos de Consejos que ponen más el énfasis en la política de nombramientos para las altas responsabilidades judiciales como son las correspondientes a los tribunales superiores. En ambos casos, nombramientos iniciales o «promociones» (dado que estamos ante un sistema de carrera, con pocas excepciones), el papel del Consejo es determinante en los modelos burocráticos de la judicatura.

Cabe concluir. Y, para ello, volvamos de nuevo la mirada hacia España. 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 limitaciones²⁷. Su funcionamiento ha estado marcado por una politización intensiva, aunque a veces silente o poco expresa, si bien en momentos puntuales descarada o evidente.

Pero los remedios a esa politización no pueden hallarse en acentuar su carácter corporativo, como frecuentemente se invoca. Posiblemente en este caso los jueces y magistrados estén «más cómodos» gestionando ellos mismos su propio estatuto («los trapos sucios se limpian en casa») y la política judicial, cómo si ambas cosas no afectaran a la ciudadanía. Pero ese modelo endogámico no mejorará la calidad democrática ni la confianza de los ciudadanos en esa institución judicial, que sigue mostrando signos acentuados de esoterismo. Ninguna de las dos soluciones es idónea en estos momentos.

Es preciso, por tanto, rediseñar la institución y llevar a cabo propuestas que acentúen el control democrático del autogobierno del poder judicial, ya sea por el Parlamento (algo que puede resultar tabú, pero no lo es en la medida en

²⁷ Un estudio exhaustivo sobre los déficits del modelo es, sin duda, el de ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *El fracaso del autogobierno judicial*, Madrid: Cívitas, 2008. También una visión crítica sobre el funcionamiento del Consejo del Poder Judicial en España, aparte de la ya citada de Alejandro Nieto, puede hallarse, entre otros, en MARTÍNEZ MARÍN, A., *El Consejo General del Poder Judicial*, Cizur Menor: Aranzadi, 2015.

que lo que se debe controlar es cómo se gobierna ese poder), ya sea mediante la integridad de los jueces y magistrados (la exigencia de buena conducta o la aplicación de códigos éticos insertados en Marcos de Integridad Institucional) o a través de una Política de Transparencia efectiva que no solo se proyecte sobre la publicidad activa o el derecho de acceso a la información pública, sino que arbitre mecanismos de transparencia intra-organizativa como cambio cultural, transparencia colaborativa y rendición de cuentas (algo a lo que la justicia siempre se ha mostrado muy renuente, a pesar de los esfuerzos del Consejo del Poder Judicial en esta materia en los últimos años).

No cabe tampoco descartar el control directo por la propia ciudadanía. En este último caso, el control ya no solo debería extenderse hacia el autogobierno judicial, sino también al modo y manera cómo los jueces (individualmente considerados, con nombres y apellidos) ejercen la función jurisdiccional, y en qué medida prestan la justicia con la diligencia debida, respetan los derechos de los ciudadanos en el proceso o dictan resoluciones fundadas o infundadas.

Asimismo, los órganos de autogobierno judicial debería responder a través de alguna institución autónoma o por medio del control parlamentario, también políticamente, sobre cómo emplean sus recursos, qué costes económicos y sociales tiene la prestación del servicio público de la justicia para los contribuyentes, cuáles son y a qué obedecen las retribuciones (directas e indirectas) de sus miembros y funcionarios, qué hacen realmente (cuantificado y evaluado), de qué manera y entre quiénes reclutan, seleccionan o proveen puestos de naturaleza jurisdiccional o puestos gubernamentales de la justicia, en qué casos aplican (o no aplican) el régimen disciplinario, asimismo cómo desempeñan el resto de sus funciones de «política judicial». Pero este nuevo diseño requeriría ser tratado con detalle y ahora no puede hacerse.

En cualquier caso, no tiene ningún sentido que en un Estado Constitucional si existe un Poder Judicial y un órgano de gobierno de este, que ambos estén por encima del bien y del mal, sin mecanismos directos o indirectos de control democrático que les hagan rendir cuentas, tanto a la institución como a sus componentes individualmente considerados. Habrá que echar mano del ingenio y cubrir ese vacío hoy en día existente. La Buena Gobernanza judicial está en juego, si es que se quiere legitimar realmente a ojos de la ciudadanía. Si no se arbitran tales mecanismos, tal vez sea porque tal poder no lo es realmente o porque el velo de la justicia se quiere imponer también a los ciudadanos que la deben escrutar, en cuanto son los destinatarios principales de su actividad. Y en ese caso, si todo se deja igual, puede llegar un momento en que se cuestione frontalmente si el poder judicial es realmente un poder constitucional o es sencillamente otra cosa.

II. PODER JUDICIAL Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

1. Antecedentes: breve encuadre

Todo lo expuesto anteriormente en referencia al modelo continental europeo de Poder Judicial es aplicable a España. Ciertamente que con algunos matices importantes, el primero de ellos es la tardía configuración de un poder judicial en el Estado liberal como institución que estuviera desligada de la colonización política. A la dependencia del Poder Ejecutivo fue aún mucho más intensa. Aunque hubo un largo período que se abre en la Constitución gaditana donde la incertidumbre sobre el control de la Administración Pública fue evidente, ese paréntesis se cierra con la creación del Consejo Real, después transformado en Consejo de Estado, pero con unas funciones mucho más limitadas que su homónimo francés (ya que ejercía una «jurisdicción retenida»). A finales del siglo XIX se aprobó la Ley de 13 de septiembre de 1888 denominada «Ley Sotomayor de Paredes», por ser este autor su inspirador. En ella se iba a un sistema mixto en el que se creaba un tribunal compuesto de forma mixta por jueces y funcionarios, pero con mayor presencia de estos y con muchas restricciones en la forma de juzgar a la Administración, ya que el Gobierno se reservaba la facultad de suspender los fallos y, por tanto, se configuraba como una jurisdicción en algunos casos puramente retórica. Más adelante, en 1904, se incorporó como una sala más del Tribunal Supremo, pero manteniendo su carácter mixto y se desplegó por medio de tribunales provinciales de lo contencioso sin ningún tipo de profesionalización²⁸.

El resultado de esa evolución sumariamente descrita fue obvio: hasta la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 se puede afirmar que prácticamente no existió un control efectivo de la Administración Pública. En esta Ley, como también apunta Martín Rebollo, se produjo una judicialización completa del sistema y la especialización de los magistrados, aspecto crucial para la construcción del moderno Derecho Administrativo. Además, por vez primera se reconocía la posibilidad de impugnar reglamentos. Las inmunidades del poder, en expresión de García de Enterría, fueron poco a poco limitándose. Pero no será hasta la Constitución de 1978 y su posterior desarrollo e interpretación por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, cuando esas inmunidades del poder vayan gradualmente desapareciendo.

²⁸ Por todos, MARTÍN REBOLLO, L., *Manual de las Leyes Administrativas*, Cizur Menor: Aranzadi, 2018, p. 825.

El Poder Judicial fue, por tanto, un poder dependiente del Poder Ejecutivo. Y eso ha dejado huella. También fue un poder inicialmente afectado por el clientelismo político, especialmente durante las primeras décadas del siglo XIX. Este convulso período ha sido analizado por diferentes autores²⁹. Pero habrá que esperar hasta la aprobación y aplicación efectiva de la Ley provisional sobre el poder judicial de 1970 para afirmar que en España se impuso el modelo de carrera judicial de corte funcionarial que habíamos visto alumbrar en Francia. Un modelo que se asentaba, esencialmente, mediando el acceso basado en oposiciones libres de exclusivo contenido memorístico que daban paso al ingreso en la carrera judicial y, por tanto, a la condición de jueces inamovibles. Un modelo que, con apenas variantes, ha permanecido vigente hasta nuestros días y es el que actualmente da acceso a la Escuela Judicial.

En materia de cargos gubernativos se pretendió dotar de una mínima autonomía funcional a ese poder judicial capitidismado como era esa Administración de Justicia del estado Liberal completamente dependiente del Poder Ejecutivo. Ello se hizo mediante la creación de los denominados Consejos Judiciales, que no eran otra cosa que experiencias muy limitadas de autogobierno corporativo. Además cabe constatar que durante las dos dictaduras que se vivieron en el siglo XX, el control sobre el poder judicial (1923-1929; 1939-1976) se incrementó notablemente, pues el Ministerio de Justicia ejercía la inmensa mayoría de competencias que afectaban a la vida funcionarial de jueces y magistrados.

2. Perfiles constitucionales del Poder Judicial y de la Administración de Justicia

Muy brevemente, pues esta es una cuestión que ha sido suficientemente tratada en diferentes obras y trabajos académicos, las notas que caracterizan la regulación constitucional del Poder Judicial y de la Administración de Justicia son las siguientes:

- La Constitución de 1978, paradójicamente, utiliza de forma exclusiva la denominación de «poder» para referirse al «poder judicial», no así al legislativo ni al ejecutivo, lo que no debe sorprender, puesto que la propia Constitución ni siquiera enuncia el principio de separación de poderes, algo que se considera implícito a la arquitectura institucional, pero que los persistentes hechos en el funcionamiento ordinario de las instituciones desmienten por completo.

²⁹ Ver, por ejemplo: SAINZ GUERRA, J., *La Administración de Justicia en España (1810-1870)*, Madrid: EUDEMA, 1992; PAREDES, J., *La organización de la justicia en la España Liberal. Los orígenes de la carrera judicial: 1834-1870*, Madrid: Civitas, 1991.

- Lo cierto es que el poder judicial se configura, asimismo, como *un poder único*, tal vez como reminiscencia más intensa de lo que era un Estado unitario centralizado, que ha sido la forma de Estado predominantemente dominante en la formación del Estado constitucional español. Y las tradiciones importan.
- Ello se visualiza con particular relieve en la configuración de los jueces y magistrados en un *cuerpo único*, que no parece admitir ningún tipo de excepciones, lo que conducirá derechamente a una serie de interpretaciones en materia de estructuras judiciales: acceso único, esto es, a través de un mismo punto de entrada; escalafón único, por orden de antigüedad, y provisión de destinos por ese criterio exclusivo, salvo que en determinados casos se valoren la lengua oficial de una Comunidad Autónoma y su derecho civil foral o su derecho público propio, y salvo también los puestos de designación discrecional. La pertenencia a cuerpo único además incrementa el espíritu de cuerpo y teje relaciones de compañerismo profesional que rayan muchas veces en el puro corporativismo.
- El modelo burocrático de juez, antes descrito a partir de las aportaciones de Guarnieri y Pederzoli, es el que se ha terminado imponiendo. El juez funcionario más que el juez como poder del Estado. Frente al modelo del juez profesional, el juez burocrático viene a convertirse en un alto funcionario cualificado, que al fin y a la postre no tiene grandes diferencias con el funcionariado normal, salvo que no está sometido al principio de jerarquía y solo a la Ley, pero eso se atenúa en cuanto que también está sometido (bien es cierto que con un sometimiento tibio a diferencia de la aplicación del modelo anglosajón) a la jurisprudencia del Tribunal Supremo como fuente del Derecho, así como, de forma no expresa, a la doctrina jurisprudencial de los tribunales de apelación o casación.
- La batalla que sigue abierta en el Estado Constitucional es cómo garantizar de forma efectiva *la independencia del Poder Judicial*. Hemos visto cómo la configuración institucional actual y la práctica de nombramientos de vocales y cargos jurisdiccionales, está preñada de clientelismo político. El Poder Judicial ya no solo está influenciado por el Poder Ejecutivo (en algunas cuestiones obvias como las retributivas), sino que además en estos momentos 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. Esa falta de independencia mancha en muchos casos la razón existencial de la justicia, que no es otra que la salvaguarda del *principio de imparcialidad*, tanto en su vertiente objetiva

como subjetiva. Una de las debilidades más flagrantes del funcionamiento de nuestros tribunales de justicia³⁰.

- En verdad, como ya se ha visto, la creación del CGPJ como órgano de gobierno del poder judicial, pero sobre todo su discutible diseño y, en particular, su viciada práctica, le han convertido en un órgano inútil para las funciones que tiene asignadas. Sus crisis institucionales son constantes, debidas principalmente a su vínculo estrecho con la política, aunque también a sus peleas internas. Cuando las crisis políticas son intensas, el CGPJ se paraliza por completo y vive de prórrogas hipotecadas al cordón umbilical de la propia política.
- En fin, a pesar del tiempo transcurrido en la evolución del Estado Liberal, el poder judicial sigue teniendo dependencias materiales y retributivas del propio Ministerio de Justicia, que sigue existiendo y con no escasas atribuciones. A este Ministerio de Justicia se le han añadido Consejerías de Justicia en las Comunidades Autónomas que, ante la insignificancia de las competencias ejercidas, deben convivir con otras áreas de actuación gubernamental tras el mismo paraguas departamental.

3. Poder Judicial, Administración de Justicia y Comunidades Autónomas. Un breve encuadre

En fin, aparte de estos rasgos generales del poder judicial en la Constitución de 1978 y de otros muchos que se podrían añadir a esa breve lista, es oportuno plantearse hasta qué punto la Constitución de 1978 fue sensible, en cuanto al poder judicial y administración de justicia se refiere, a la impronta territorial del Estado compuesto que vino a conformar lo que se terminó conociendo como Estado de las Autonomías.

Y, como es una cuestión muy analizada también por la doctrina a la que además hemos prestado atención en otros momentos, nos limitaremos aquí a exponer a grandes trazos los elementos sustantivos del modelo territorial de Poder Judicial y de Administración de Justicia. Veamos:

- La Constitución de 1978, como se ha visto, opta decididamente por una configuración constitucional del poder judicial como poder único. Y esa decisión constitucional cierra el paso radicalmente a otras fórmulas de

³⁰ Sobre esta cuestión, por todos: JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Imparcialidad judicial y derecho al juez imparcial*, Cizur Menor: Aranzadi, 2002; BACHMAIER WINTER, L., *Imparcialidad Judicial y libertad de expresión de jueces y magistrados*, Cizur Menor: Aranzadi, 2008.

federalización de ese poder judicial que solo serían viables mediante la reforma de la Constitución.

- Sin embargo, la Constitución, a pesar de dejar abierto el modelo de articulación efectiva de las diferentes Comunidades Autónomas, a través del principio dispositivo, no puede permanecer completamente ajena a esa configuración aún inconcreta del modelo de Estado compuesto. Hay, por tanto, algunos breves reflejos de que también sobre el poder judicial y la administración de justicia podría tener algún impacto la configuración de un estado que reconoce la autonomía nacionalidades y regiones.
- Reflejos indirectos, que luego se concretarán tímidamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 y en medidas posteriores, vienen representados por la incidencia indirecta de la lengua oficial de una Comunidad Autónoma sobre la actuación y el funcionamiento de los tribunales de justicia, así como la existencia, en su caso, de un Derecho civil foral y de un Derecho público propio de las CCAA. Estos elementos impactan, inevitablemente, sobre las estructuras judiciales y su funcionamiento, también sobre el estatuto de jueces y magistrados, aunque, insistimos, esa incidencia sea relativa en algunos casos.
- Un reflejo más directo es la reserva a la competencia exclusiva del Estado de la competencia sobre *Administración de Justicia*, recogida en el artículo 149.1.5 CE. Una mención que no impidió la aparición en escena de las cláusulas subrogatorias en los primeros Estatutos de Autonomía, a los que después de hará referencia. En cualquier caso, esta es una materia tratada con detalle en otro trabajo anterior y allí nos remitimos³¹. Inicialmente esa reserva en exclusiva sobre la materia «administración de justicia» a favor del Estado parecía impedir una actuación de las CCAA. No obstante, la Constitución emplea la noción de «administración de justicia» con un marcado carácter de polisemia (por ejemplo, en su artículo 117.1), puesto que allí parece referirse al corazón de la función jurisdiccional (juzgar y ejecutar lo juzgado) y no tanto a las estructuras y medios que dan soporte a esa función.
- Asimismo, en la propia Constitución (artículo 151.3) se prevé la regla de que la organización del Poder Judicial en las Comunidades Autónomas culminará en un Tribunal Superior de Justicia. Esa norma de *planta judicial* no significa, sin embargo, que tales órganos –como se ha dicho hasta la saciedad– sean *de* la Comunidad Autónoma, sino que actúan u operan

³¹ Ver JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, Madrid: Civitas, 1998.

en la Comunidad Autónoma. Son de obligada creación y, por consiguiente, el legislador orgánico o el legislador de planta no puede obviar ese mandato constitucional.

- En cualquier caso, la Constitución en su artículo 122 reenvía a la Ley Orgánica del Poder Judicial para que sea esta la que lleve a cabo una definición última del modelo de relaciones entre Poder Judicial y Administración de Justicia. Y, en lo que afecta con su proyección territorial, no cabe duda alguna de que la LOPJ es *una ley competencial*; esto es, a través de ella se delimitan las competencias entre Estado y CCAA en materia de Administración de Justicia, puesto que esta Ley se dicta con posterioridad a la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía y estos habían previsto las denominadas cláusulas subrogatorias.

Los estatutos de autonomía de primera generación (principalmente, el vasco y catalán de 1979, a los que se hará referencia sucinta de inmediato), afrontaron la compleja delimitación de competencias en materia de Poder Judicial y Administración de Justicia en ese marco constitucional tan estrecho antes citado. Los márgenes de configuración normativa eran inexistentes o, cuando menos, muy complejos de transitar. Y hubo que echar mano del ingenio.

En apretada síntesis esa primera regulación del problema expuestos se podía sintetizar en las siguientes líneas-fuerza:

- El lo que se refiere al poder judicial, las competencias reconocidas en esos primeros estatutos fueron más bien simbólicas, especialmente por lo que se refiere al ámbito estricto del Poder Judicial, jueces y magistrados, donde se hizo hincapié en las dos cuestiones citadas: lengua y derecho propio, sobre todo de esta última donde a través de aquel se pretendía condicionar la competencia de los órganos jurisdiccionales (artículo 14 EAPV). La férrea configuración del Poder Judicial como poder único hacía muy difícil buscar huecos que permitieran atribuir competencias territoriales en esas materias.
- Distinto fue el caso de la Administración de Justicia. El artículo 13 EAPV (y en términos similares el EAC 1979) establece que son de la competencia de la Comunidad Autónoma la facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan, reserven o atribuyan a favor del Gobierno. Este reenvío, conocido como las cláusulas subrogatorias a favor de las CCAA de aquellas competencias que en esta materia ejerciera el Gobierno central, fueron objeto de amplia disputa política finalmente resuelta por las SSTC 56 y 62/1990, a las que luego se hará referencia.

- Al ser los Estatutos anteriores a la LOPJ pretendían, así condicionar esta. Pero la LOPJ era un instrumento normativo que estaba reservado solo al poder central a través de la aprobación de la respectiva Ley orgánica y, por consiguiente, esta norma competencial marcaría el terreno de juego, pudiendo ser este más estrecho o más ancho a la intervención de las CCAA en esa materia: Administración de Justicia. En síntesis, el modelo era (y es) muy abierto, pero se puede cerrar de una u otra manera con la LOPJ, como así se hizo.
- La LOPJ, sin entrar ahora en más detalles, reconoció determinados ámbitos de actuación ejecutiva en materia de Administración de Justicia a las Comunidades Autónomas, pero vedó el terreno de otros. Y hubo que esperar a que el Tribunal Constitucional resolviera varios recursos de inconstitucionalidad para que el campo de juego de unos u otros en esta materia estuviera mínimamente precisado.
- En realidad la LOPJ de 1985 definió a grandes trazos lo que sería el modelo de Poder Judicial y de Administración de Justicia que llegará, con algunas modificaciones importantes en determinados momentos, hasta nuestros días. A saber:
 - Establece una configuración del CGPJ discutida políticamente desde entonces. Si anteriormente la dependencia del Poder Judicial era del Poder Ejecutivo, ahora pasa a ser, al menos en su órgano de gobierno y en su parte alta, del Poder Legislativo, aunque en realidad es una dependencia mediada: son los partidos políticos quienes terminan colonizando el órgano de gobierno del poder judicial y los nombramientos que este último lleva a cabo. La independencia del Poder Judicial sigue siendo un pío deseo.
 - Todo ello se advierte esencialmente en el nombramiento de cargos gubernativos y de magistrados del Tribunal Supremo que conforman las más altas instancias de la organización judicial, y que son hechos discrecionalmente (o con márgenes de discrecionalidad elevadísimos) por el propio CGPJ, lo que debilita, hasta hacerlo desaparecer, el principio de independencia del Poder Judicial y puede afectar gravemente al principio de imparcialidad en el examen puntual de determinados casos por parte de los tribunales de justicia.
 - No deja de ser sorprendente que el CGPJ se haya diseñado, como ya advertíamos, con esa inflación de miembros para la realización de tareas que son meramente ejecutivas. Realmente, sus funciones ejecutivas son la inmensa mayoría y para ello no es necesario configurar un órgano tipo asamblea, sino que resultaría mucho más fun-

cional un órgano ejecutivo conformado por una sola persona o por varias con asignación de responsabilidades en áreas específicas de actuación.

- Por otra parte, en lo que respecta a la Administración de Justicia en sentido estricto (lo que el TC llamará impropia­mente «Administra­ción de la Administración de Justicia»), la LOPJ optó por la fórmula de encuadramiento del personal instrumental (entonces: oficiales, auxiliares y agentes judiciales) en cuerpos nacionales, a través de esa técnica reservaba la potestad normativa reglamentaria al Ejecutivo central y asimismo dejaba fuera de ese círculo a los entonces denominados Secretarios Judiciales (hoy en día Letrados judiciales). Con eso reforzaba las competencias del poder central y limitaba las competencias de las CCAA, esto es, reducía el campo de juego de la cláusula subrogatoria.
- La STC 56/1990 representó el punto de inflexión en el desarrollo de un modelo de reparto competencial alambicado, ineficiente y que comporta un reparto de responsabilidades poco precisos de tres actores institucionales sobre un mismo punto de actuación (organización judicial):
 - Los cuerpos nacionales de la Administración de Justicia no dejaban de ser un opción discutible y altamente centralizadora, pero fue la que se adoptó: ¿qué intereses supracomunitarios se preservaban mediante la creación o encuadramiento en cuerpos nacionales de tales funciones meramente instrumentales o de auxilio a las de jueces y magistrados?
 - Realmente, el modelo por el que finalmente se impuso era producto o resultado de una «interpretación conforme» con la Constitución de las regulaciones estatutarias, pero su resultado funcional o material, aparte de los meros aspectos formales o de técnica jurídica, eran claramente disfuncionales.
 - Se impuso a partir de esa interpretación un modelo de gestión de recursos en la Administración de Justicia que podemos calificar de pésimo y que está con toda seguridad en el fondo de los problemas que aún arrastra esa Administración de Justicia como uno de los sectores más refractarios al cambio, a la adaptación y a la reforma, cuyos resultados pueden calificarse de pírricos.
 - En su día llegamos a calificar ese modelo de gestión como el «monstruo de las tres cabezas», en el que intervenían como poco orden y concierto el Estado (Ministerio de Justicia), Comunidades Autónomas y CGPJ. Los problemas que se han acarreado durante largo

período de tiempo en relación con las infraestructuras informáticas o los problemas derivados de una transferencia incompleta del personal, donde las potestades normativas están en manos aún del Gobierno, o en el que se ha desgajado completamente a los antiguos Secretarios Judiciales (hoy Letrados de Justicia), conforman un panorama institucional atomizado, fragmentado e ineficiente, con serias consecuencias finales en el mal funcionamiento del sistema judicial en su conjunto, solo paliado en parte en algunas CCAA (como es el caso de Euskadi, mediante compromisos de gasto presupuestarios que han dignificado algunos de los aspectos materiales de la organización judicial).

La STC 56/1990, así como la STC 62/1990, mantuvieron, por tanto, un modelo continuista con algunos pequeños espacios de intervención a las CCAA en ámbitos meramente instrumentales o de gestión, sin que ello impidiera las interferencias normativas del Gobierno o del propio CGPJ, ya fuera de forma directa o indirecta. Esta sentencia tuvo además una importancia capital, pues conllevó una notable oposición por parte del Gobierno Vasco, lo que supuso que, a partir de ese momento, el Ejecutivo de Gasteiz se negara a acudir al Tribunal Constitucional ya fuera mediante la interposición de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencia. Solo transcurridos bastantes años se volvió a ejercer la legitimación activa en ese tipo de procedimientos por el Gobierno Vasco.

Algún cambio notable dirigido a un mayor protagonismo de las CCAA en la gestión de la Administración de Justicia se produjo con la reforma de la LOPJ en 1994 cuando Juan Alberto Belloch fue Ministro de Justicia. Sin embargo, esta reforma no supuso realmente cambiar un modelo ya existente, sino introducir algunas correcciones en su diseño inicial³². Pero las disfunciones o carencias detectadas se mantuvieron, conduciendo, por tanto, a la Administración de Justicia a un escenario de ingobernabilidad en la gestión cotidiana con serios efectos sobre el funcionamiento íntegro del sistema judicial. Y en ese punto seguimos estando.

En síntesis, tanto la LOPJ de 1985, como la STC 56/1990 y la reforma de 1994, supusieron un continuidad no quebrada en un sistema de gestión, pero empeorando sus efectos, pues en vez de delimitar claramente los ámbitos de actuación y atribuir la gestión plena a las CCAA, se diseñó un alambicado modelo de gestión que ha resultado absolutamente inoperante y que sigue arrastrándose

³² Sobre esta cuestión, nuestro trabajo: Un problema mal resuelto: la gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia en el Estado autonómico, *RVAP*, 53, 1 (1999).

desde entonces sin nadie que sepa cómo corregir sus perversos efectos. De hecho, se puede afirmar incluso que se ha producido una suerte de traspasos envenenados, en los que las CCAA e tiene que hacer cargo de una parte del sistema de gestión de la Administración de Justicia que solo demanda presupuestos y que tiene maniatada cualquier tipo de decisión de mejora o transformación del modelo. Un sistema con tal fragmentación y cuarteamiento de responsabilidades públicas solo puede conducir a la gestión ineficiente (cuando menos altamente insatisfactoria).

4. Crisis del modelo, pacto de justicia y reforma de 2003

Casi veinte años después de aprobada la Constitución se hizo la primer reflexión de cierta profundidad sobre el estado de la Justicia en España. Vino de la mano del conocido *Libro Blanco de la Justicia*³³. La reflexión que abordaba ese Libro Blanco no estaba exenta de interés, pero nacía con un pecado original: era el propio Consejo General del Poder Judicial quien la abordaba, y ello marcaba un cierto tono de autocomplacencia, aunque su pretensión (hay que reconocerlo) era remover las aguas de la reforma del sistema judicial, hasta entonces estancadas.

El Libro Blanco abordaba distintos aspectos tales como el acceso a la justicia, el estatuto jurídico de jueces y magistrados, su carga de trabajo, la oficina judicial y su personal, así como un repaso a los distintos órdenes jurisdiccionales, cerrando el estudio con unas reflexiones sobre el Gobierno del Poder Judicial.

El interés que tuvo ese Libro Blanco es que, al menos, abrió el debate sobre el estado de la Justicia y avanzó algunas propuestas, unas se pueden compartir y otra no, pero en el ámbito autonómico al menos propuso una mayor descentralización en todas las cuestiones relativas a su personal, traspasando todas las competencias de los cuerpos nacionales a las CCAA, pero excluyendo a los entonces Secretarios judiciales, que retenía en manos del poder central mediante su pretendida adscripción al propio Consejo del Poder Judicial. Algo que no pasó de ser una mera reclamación, sin recorrido alguno.

Ciertamente, hubiera sido deseable que el encargo fuera hecho a una Comisión de expertos independiente y no ejecutada por el propio Consejo, pero al menos abrió el debate. Lo realmente triste es que transcurridos veintidós años desde entonces no se haya llevado a cabo ninguna otra reflexión holística sobre el estado del Poder Judicial y de la Administración de Justicia.

³³ Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.

En todo caso, el Libro Blanco pretendió racionalizar el modelo de gestión en la Administración de Justicia, reforzando la coordinación e impulsando un nuevo modelo de oficina judicial. Este fue, sin duda, un aspecto positivo del empeño impulsado. Pero asimismo los jueces se blindaban a través de la concepción de cuerpo único, una decisión en todo caso constitucional si bien podría haber admitido matices territoriales, pues ello planteaba algunos problemas (hoy todavía presentes) de extracción y representatividad territorial. El sistema de acceso a la judicatura sigue alimentándose de determinadas canteras sociales y territoriales, entre las que no están precisamente la catalana y la vasca, con evidente descompensación proporcional sobre el conjunto del escalafón.

Ese proceso de reforma terminó cuajando en el Pacto de Estado para la Justicia de 2001. Ese pacto es impulsado por el Gobierno y a través de esa iniciativa se pretende apropiarse de algunas de las propuestas del Libro Blanco, pero reforzando más aún los poderes del Ministerio de Justicia. Por lo que las Comunidades Autónomas quedarán completamente desdibujadas en ese planteamiento.

Las líneas fuerza de ese Pacto se pueden resumir del siguiente modo:

- El Poder Judicial se caracteriza como un poder unitario e integrado, siguiendo las definiciones constitucionales más estrictas y sin dejar resquicio alguno a una hipotética proyección territorial de ese poder en lo que conforma su núcleo duro (jueces y magistrados).
- Los secretarios judiciales dependerán del Ministerio de Justicia, sin perjuicio de que se redefinan en sus funciones, hasta entonces delimitadas con poca precisión.
- Para el resto de personal al servicio de la Administración de Justicia se continúa, también con redefiniciones, con el sistema de cuerpos nacionales, si bien atribuyendo más competencias a las CCAA en su gestión.
- Se persigue, por último, homogeneizar todo el territorio traspasando esas funciones y servicios a todas las CCAA.

Lo cierto es que ese Pacto de Estado tuvo unas consecuencias sobre el modelo hasta entonces existente de Poder Judicial y de Administración de Justicia. Y entre ellas cabe destacar que no resolvía de ningún modo la fragmentación del gobierno y de la gestión del propio Poder Judicial y de la Administración de Justicia, que seguía siendo un modelo disfuncional y notablemente ineficiente. Pero, además, ese Pacto estaba dirigido esencialmente a una finalidad política innegable: consolidar el papel del Ministerio de Justicia como institución protagonista del sistema de gestión judicial, lo que convertía al Consejo del Poder

Judicial y a las CCAA en instituciones que cumplían un papel vicarial o secundario en la gestión del modelo. Tampoco el Pacto rompe la idea corporativa del Poder Judicial, sino que más bien la exacerba, puesto que en poco o nada afecta a la configuración sustantiva del cuerpo único, reforzando su papel central y no planteando ni una sola medida que caminara hacia la sensibilización territorial de un Poder Judicial que no podía vivir tan distante o alejado de la realidad territorial sobre la que también actuaba. Por su parte, el gobierno de la Justicia seguía descansando en órganos colegiados y deliberativos, aunque ciertamente no cabía muchas opciones alternativas al modelo constitucional diseñado en su día, aunque sí correcciones legales que no se abordaron en ese momento, sino que se aplazaron a diez años después. Pero, a nuestros efectos, lo más significativo es el papel vicarial que las Comunidades Autónomas seguían teniendo en la gestión del modelo de Administración de Justicia, dado que se dedicaban a aportar recursos y gestionar una organización judicial que seguía estando marcada por el desorden en la atribución funcional y en el reparto de responsabilidades³⁴.

En fin, buena parte de las soluciones institucionales propuestas en el citado Pacto de Estado se trasladaron años después a la Ley Orgánica 19/2003, de modificación de la propia LOPJ. Con esta nueva reforma se volvía a parchear una ya densificada LOPJ, sobre la que una y otra vez –y no siempre de forma coherente– volvía el legislador para reformar algunos de sus enunciados o partes concretas de su contenido. Esta vez, sin embargo, se pretendía una reforma ambiciosa, pero que venía hipotecada de salida por los objetivos estrechos que el propio Pacto de Estado había lanzado al mercado de las ideas. Así, el CGPJ apenas se toca, salvo en aspectos puntuales. Los secretarios judiciales, luego Letrados de la Administración de Justicia, se vinculan más estrechamente al nuevo modelo de Oficina Judicial y siguen dependiendo del Ministerio de Justicia, con lo que se desoyen definitivamente las propuestas realizadas en su día por el propio CGPJ. A pesar de la pretendida mayor descentralización, los cuerpos nacionales del personal al servicio de la Administración de Justicia siguen encuadrados de la misma manera que antaño con algunas modificaciones funcionales y una nueva estructura de tales cuerpos, diferenciando sus funciones de gestión, tramitación y auxilio. Al fin y a la postre un cambio de decorado, pero no realmente una modificación de calado.

³⁴ Un desarrollo pormenorizado de todas las cuestiones sucintamente expuestas en el texto, puede hallarse en nuestra monografía, *Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, Oñati: IVAP, 2004.

5. Los Estatutos de segunda generación y la nueva articulación del Poder Judicial y de la Administración de Justicia en su proyección territorial. La STC 31/2010

Tras un largo período sin reformas estatutarias de calado, a partir de 2006 se abrió un largo ciclo de reformas estatutarias. Comenzó la andadura el Estatuto de la Comunidad valenciana, pero el motor principal fue el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que tras un largo período de gestación, una compleja tramitación interna y una mucho más tensa tramitación parlamentaria antes las Cortes Generales, fue finalmente sometido a referéndum y se transformó en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ciertamente, el contexto de su elaboración, el crispado ambiente político que acompañó a su gestación y debate, así como su ulterior impugnación ante el Tribunal Constitucional por parte del Grupo parlamentario popular, dio paso a uno de los precedentes más relevantes de la crisis política que se vive desde entonces en materia territorial. La mecha que encendió todo, aunque no se pueden eludir muchas responsabilidades gubernamentales y políticas precedentes, fue la STC 31/2010, de lo que luego nos ocuparemos brevemente.

Este Estatuto catalán sirvió de ejemplo, también en lo que afecta al sistema judicial, de otros posteriores, particularmente de la reforma del Estatuto de Andalucía que reprodujo buena parte de sus mandatos, sin que fuera impugnado ante la jurisdicción constitucional.

Lo que pretendió llevar a cabo en materia de Poder Judicial y de Administración de Justicia el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC, en lo sucesivo), no fue otra cosa que pretender redefinir o delimitar competencias que estaban recogidas en la LOPJ por medio de la reforma del EAC. Se trataba, en este caso referidas a justicia, de un ensayo de delimitación de las competencias por medio del Estatuto, que era norma atributiva de competencias, pero en el marco de la Constitución. Y esta, como se ha visto, reenviaba al legislador orgánico del poder judicial (LOPJ) a que fuera éste quien primariamente cumpliera la función de deslinde competencial. La tarea emprendida por el EAC se tornaba compleja.

Aun así, en el título III del EAC se recogía una regulación específica de lo que se caracterizaba como «Del Poder Judicial en Cataluña», que agrupaba desde el artículo 95 hasta el artículo 109. Si se comparaba con la escueta regulación que sobre esa misma materia llevó a cabo el estatuyente en 1979, bien se podrá comprobar el alcance de la operación que se pretendía: un ensayo de incorporar al Estatuto un papel estelar de la Comunidad Autónoma en el funcionamiento de ese Poder Judicial y sobre todo en la organización de la Administración de Justicia.

Así, a imagen y semejanza del CGPJ, se creaba en la Comunidad Autónoma un *Consell de Justícia de Catalunya*, donde se definían ampliamente su naturaleza, atribuciones y composición. También se regulaban las competencias de la Generalitat de Cataluña sobre la Administración de Justicia. Se prevían una serie de reglas sobre oposiciones y concursos, así como sobre el papel que jugaba la lengua y el derecho propio en ese tipo de procesos (es particular, en la provisión de destinos). Se recogía, asimismo, una normativa estatutaria dedicada a los medios personales y materiales, donde se incorporaban determinadas previsiones en materia de Oficina Judicial, justicia gratuita, demarcación y planta judicial. Y, en fin, se incorporaba una vez más la cláusula subrogatoria antes citada.

Esta regulación estatutaria fue objeto (no en su integridad) del planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad y, transcurridos casi cuatro años, dio lugar a una polémica sentencia del Tribunal Constitucional cuyo pronunciamiento cerró en falso una crisis jurídico-constitucional y abrió una crisis territorial que ha llegado hasta nuestros días.

Muy brevemente, pues es una sentencia ciertamente muy conocida y analizada³⁵, pondremos de relieve sus puntos centrales en la materia que nos corresponde tratar en estos momentos:

- Ha sido puesto de relieve su carácter polémico, aun así hubo cuatro votos particulares que pretendía ahondar más aún en las inconstitucionalidades que, según su criterio, tenía el texto. Salió finalmente la versión más amable de la sentencia, pero el TC en un asunto tan relevante como este no encontró la unanimidad. La presión política fue elevadísima, y el Tribunal tuvo que pronunciarse sobre un Estatuto de Autonomía ya sometido a referéndum, declarando inconstitucional una parte de su contenido y llevando a cabo una sentencia interpretativa (de conformidad con la Constitución) en muchos de sus pasajes.
- Se impugnan buena parte de los contenidos del Título III EAC en materia de Poder Judicial y de Administración de Justicia. Pero no fueron todos los preceptos los que se impugnaron. Aun así esa impugnación denota que la materia judicial es particularmente sensible a su configuración político-institucional.
- La Sentencia, en muchos de sus pasajes, sigue, por lo que a Administración de Justicia respecta, una línea de continuidad con lo ya establecido

³⁵ Véase, por todos, el trabajo colectivo de GERPE LANDÍN, M. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la STC 31/2010, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 12 (2011), pp. 302-330.

en las SSTC 56 y 62/1990. Da la impresión de que la jurisprudencia en este punto se petrifica no siendo capaz de explorar nuevas vías.

- Se cierra así, a cal y canto, la posibilidad de una mayor descentralización del Poder Judicial, que prácticamente se hace inviable, pero también de la Administración de Justicia, donde se adopta una línea de continuismo.
- Por tanto, la LOPJ se sigue considerando como la norma competencial en la materia, que condiciona la descentralización del modelo, salvo que se lleve a cabo una reforma de la LOPJ, terreno poco explorado aunque con bajo recorrido, o, en su caso, una reforma constitucional, lo que dotaría de mayores garantías.
- Por consiguiente, por si ya no lo estaba, queda meridianamente claro que el Estado autonómico no es federal, puesto que no alcanza a la jurisdicción. Del Poder Judicial se resalta su carácter único, pero especialmente se trata de un «poder del Estado», en su dimensión de poder central o de instituciones centrales del Estado, con olvido de que también las CCAA son Estado.
- Las CCAA solo tendrán competencias sobre «administración de la Administración de Justicia» (dicho de manera más llana y con mayor economía de lenguaje: de gestión en la Justicia). Se trata, una vez más, de una línea de continuidad nunca realmente quebrada.
- Más enérgico es el Tribunal Constitucional de la hora de examinar la previsión estatutaria de acotar las competencias del Tribunal Supremo por medio del EAC: esto es, en el campo estricto de la «unificación doctrina» (algo que ya en la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido eliminado tras la reforma de 2016 y la incorporación del recurso de casación por interés casacional objetivo).
- También es enérgico el TC a la hora de cerrar la puerta, por su carácter inconstitucional, a la pretensión de atribuir al *Consell de Justícia de Catalunya* (CSJ, en lo sucesivo) la condición de órgano de gobierno del Poder Judicial. El Tribunal se muestra claro al considerar que solo hay un órgano de gobierno del Poder Judicial: el Consejo General del Poder Judicial.
- El Tribunal Constitucional declara que las atribuciones del CJC que tengan que ver con designación de presidentes de órganos judiciales, nombramientos, facultades disciplinarias, etc., son inconstitucionales.
- No obstante, reconoce que el CJC solo puede ejercer competencias administrativas, no de gobierno del Poder Judicial. Una vez más, se blinda completamente al núcleo duro del Poder Judicial, Jueces y Magistrados, donde las posibilidades de actuación de las CCAA son inexistentes. No hay, en principio, recorrido alguno con esta sentencia.

- El conocimiento de la lengua como mérito se reconoce (como ya estaba en la normativa anterior), pero hay un reenvío a lo que determine la legislación competente, según los casos (LOPJ y normas autonómicas).
- La acreditación y valoración del conocimiento del Derecho propio en los procesos de evaluación en la provisión o en el acceso, se remite a lo que diga LOPJ.
- Las competencias que podrá ejercer la Comunidad Autónoma en materia de Oficina Judicial, serán desarrolladas «siempre y solo de acuerdo con la LOPJ». El EAC no puede contradecir la norma constitucionalmente habilitada para la regulación de esta materia (esto es, el artículo 436.5 LOPJ)
- El reconocimiento estatutario de la ordenación de los servicios de Asistencia Jurídica Gratuita, no imposibilita las competencias estatales ex artículo 149.1.18 CE.
- Las competencias en materia de mediación y conciliación no incluyen, en ningún caso, el arbitraje.
- Y, en fin, también hay algunos pronunciamientos, que ahora no interesan sobre demarcación y planta, así como sobre la capitalidad de demarcaciones infraprovinciales, facultades autonómicas en ambos casos condicionadas a lo que prevea la LOPJ.

Por consiguiente, un somero análisis de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en esta materia rápidamente nos advierte que hay una línea de continuidad claramente marcada con la doctrina que el propio Tribunal viene emitiendo desde 1990. No se advierten novedades de ningún tipo, salvo que en esta Sentencia 31/2010 el TC conoció algunos aspectos nuevos en relación con pretendidas competencias o intervenciones autonómicas en el campo de la Justicia, tales como la creación autonómica de Consejos territoriales del poder judicial, que en sus aspectos sustanciales, todos los que tienen que ver con Jueces y Magistrados, se cierran por completo. Otra cosa es que esos Consejos territoriales del Poder Judicial sirvan realmente para algo, teniendo en cuenta el pésimo funcionamiento y las disfunciones ya detectadas por parte del CGPJ. Lo mejor, a nuestro juicio, es no crearlos. Pues dicho lisa y llanamente de nada servirían.

La reforma de la LOPJ de 2013 (Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial), también conocida como la «reforma Lesmes», cuyo autor intelectual fue el Magistrado del Tribunal Supremo Luís María Díez-Picazo, tampoco afecta nada al plano territorial, pues se muestra absolutamente insensible al plano de la descentralización de ese poder judicial y del órgano de gobierno, al menos en el ejercicio de algunas de sus funciones. Sus líneas fuerza se pueden resumir del siguiente modo:

- Redefine las atribuciones del CGPJ en una serie de materias (internacional, reglamentaria, etc.).
- Promueve un alambicado sistema de elección vocales CGPJ, por lo que afecta a los vocales «togados».
- Eliminación, mediante la alteración del sistema de mayorías en la adopción de determinados acuerdos, de las causas de bloqueo.
- Lleva a cabo un reparto de competencias entre órganos CGPJ.
- Y, en fin, dota de un papel determinante de la Comisión Permanente.

En suma, se trata de propuestas incipientes de reforma de la LOPJ, pero solo desde la vertiente institucional: esto es, relativas al CGPJ y al sistema de nombramientos. No se abordan, tal como decíamos, ningún tipo de medidas que tengan que ver con la proyección o interiorización por parte del CGPJ del modelo territorial autonómico.

6. Final

A modo de conclusión final, podemos traer a colación un conjunto de reflexiones que toman en consideración aspectos tratados a lo largo de este trabajo. Veamos:

El contexto actual por el que atraviesa el sistema judicial español se puede definir por tres elementos concatenados: el primero es una cierta crisis de legitimidad y de funcionamiento del propio Poder Judicial en su conjunto, derivado también de la inexistencia de reformas adecuadas en los últimos años; el segundo se concreta en una crisis existencial de su órgano de gobierno, en el que la reforma de 2013 no ha servido prácticamente para nada, pues ha dejado inmaculados los cimientos de una institución que ya venía padeciendo serias sacudidas en su funcionamiento ordinario por su pésimo diseño y su mala gestión: y el tercero, es el estado de descomposición de la propia Administración de Justicia, cuyo modelo de gestión está absolutamente periclitado y no ha sabido definir cabalmente un reparto ordenado de competencias y responsabilidades entre las distintas instancias con poderes decisorios sobre ese ámbito. La necesidad de rediseñar el modelo parece inevitable.

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. Sí que es cierto que ha reconocido en la provisión de destinos las lenguas oficiales de las CCAA y el Derecho propio, pero de una manera altamente burocrática y con escasos esfuerzos para aproximar realmente ese poder judicial a las necesidades

reales de la ciudadanía. En materia lingüística se han producido algunos avances notables, pero hay otras muchas cuestiones que no se abordan y que también tienen que ver con una proximidad de ese poder al territorio (por ejemplo, en selección). La ubicación de la Escuela Judicial de Barcelona se quiso poner como estandarte de esa proximidad territorial, pero las tensiones vividas últimamente han desvirtuado algo esa decisión.

Además, la dura apuesta por la secesión que significó la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad jurídica y fundacional de la República, especialmente la configuración que allí se hacía de un Poder Judicial al fin y la postre encadenado al propio Poder Ejecutivo que se inmiscuía directamente en su gobierno (ver artículo 72) y, por tanto, desfiguraba hasta eliminarlo el principio de separación de poderes, no creo que contribuya en un futuro inmediato a que esa sensibilización territorial acabe impregnando el propio Poder Judicial. Más bien se puede decir que ha terminado avalando la apuesta dura por enrocarse en las posiciones pretéritas y no iniciar ninguna aventura por pequeña que sea de proyectar sobre el Poder Judicial una dimensión territorial. No es gratuito, y no conviene perderlo de vista, que el carácter único de ese Poder Judicial es lo que haya hecho que, en esa crisis político-constitucional, la presencia del Estado en ese territorio haya quedado limitada prácticamente a jueces, magistrados, fiscales y secretarios judiciales (letrados de la Administración de Justicia). Sin emitir juicio de valor alguno sobre tal proceso y sus consecuencias, lo que sí se puede decir es que a los efectos que ahora nos ocupan esa experiencia no es precisamente facilitadora, sino todo lo contrario. Y conviene tenerlo presente si se quieren proponer medidas, muy necesarias por lo demás, de apertura del Poder Judicial al Estado autonómico.

Ciertamente, las posibilidades de esa apertura pasan por cuatro escenarios, con posibilidades y alcances muy distintos:

- a) La reforma constitucional, que es el valor más seguro, si bien no exenta de notables dificultades, ya que requiere en este caso unas mayorías de 3/5 en cada Cámara, difíciles de alcanzar en un panorama político tan fragmentado y sobre todo con distancias ideológicas tan marcadas. Pero no cabe acudir en este caso a la reforma agravada, por lo que no se advierte que ese camino sea imposible de transitar.
- b) La reforma estatutaria que, tras lo visto con la experiencia catalana, tiene un recorrido más bien limitado, por no decir que prácticamente nulo. Se pueden mejorar algunas cosas. También cabe extraer de la experiencia catalana lo que se podría incorporar en el Estatuto y lo que no, pero no deja de ser, se ha de insistir, una vía sin salida efectiva.

- c) La reforma de la LOPJ. Podría ser una vía apropiada para mejorar algunos aspectos sustantivos del modelo de gestión hasta ahora existente y atribuir el peso del modelo a las CCAA. En este punto el recorrido es amplio. Un poco más limitado es en lo que tiene que ver con el gobierno del poder judicial, pero se podrían buscar fórmulas imaginativas. También en otros campos como selección y formación de jueces y magistrados, exigencias lingüísticas, derecho propio, etc.
- d) Y, en fin, cabría explorar hasta qué punto se podría aplicar el artículo 150.2 CE a este ámbito, especialmente en todo lo que tiene que ver con competencias de gestión. Podría ser una vía de aplicación asimétrica del modelo, siempre que se pueda justificar en una serie de razones objetivas, como así parecen existir en los casos catalán y vasco, también en alguna otra Comunidad Autónoma.

Existe, por lo demás, un reenvío constante a lo que defina la LOPJ, que en estos aspectos evoluciona muy poco, por no decir nada. El proceso de apertura territorial del Poder Judicial y de la Administración de Justicia es, como ya se ha señalado, lento de solemnidad y apenas consigue mejorar los rendimientos de una institución que muestra signos evidentes de fatiga en su funcionamiento ordinario. Las cuestiones relativas al personal al servicio de la Administración de Justicia parecen cerradas por completo o, más bien, enquistadas. Esa mala distribución de responsabilidades, el cuarteamiento del colectivo, según sean Letrados de la Administración de Justicia o el resto de personal,

Pero para descentralizar el Poder Judicial es requisito previo salvaguardar la independencia de ese poder, lo que tal vez requiriera una reforma constitucional y un cambio de modelo de gobierno judicial. Podría plantearse como se esbozaba en la primera parte un modelo de autogobierno judicial con control parlamentario. En todo caso, se debe desligar del Ejecutivo, sea este cual fuere

También cabe plantearse si en ese escenario descrito tendría sentido un Ministerio de Justicia y sus correlativos departamentos en las Comunidades Autónomas. No parecen haber muchas opciones, salvo que tales funciones de definición presupuestaria se ubicaran en el Ministerio de Hacienda y las legislativas en Presidencia, pero siempre en coordinación con los órganos de autogobierno del Poder Judicial que se constituyan. Hay, probablemente, un problema de ingeniería constitucional, pero no irresoluble.

III. BIBLIOGRAFÍA

BACHMAIER WINTER, L., *Imparcialidad Judicial y libertad de expresión de jueces y magistrados*, Cizur Menor: Aranzadi, 2008.

- CAENEGEM, R. C. van, *I sistema giuridici europei*, Bolonia: Il Mulino, 2003.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, México: FCE, 2ª ed., 1998.
- CASAÑAS ADAM, E., El Poder Judicial en Estados Unidos. En M. Gerpe y M. A. Cabellos Espiérrez, *Poder Judicial y Modelo de Estado*, Barcelona: Atelier, 2015.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1997.
- DUGUIT, L., *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid: CEC, 1996.
- FERRERES COMELLA, V., *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Madrid: Marcial Pons, 2011.
- GARCÍA PASCUAL, C., *Legitimidad democrática y poder judicial*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim, 1997.
- GERPE LANDÍN M. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la STC 31/2010, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 12 (2011), pp. 302-330.
- GUARNIERI, C. y PEDERZOLI, P., *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Madrid: Taurus, 1999.
- La magistrature nelle democrazie contemporanee*, Roma: Laterza, 2002.
- HRCS, Conseil supérieur de la Justice, *Le recrutement, la selection, la formation initiale et la carrière des magistrats en Belgique et dans plusieurs autres pays membres de l'Union Européenne : Le règne de la diversité*, Bruxelles, 2005.
- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *El fracaso del autogobierno judicial*, Madrid: Cívitas, 2008.
- ISRAEL, J., *Una revolución de la mente. La Ilustración radical y los orígenes intelectuales de la democracia moderna*, Pamplona: Laetoli, 2015.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, Madrid: Civitas, 1998.
- Un problema mal resuelto: la gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia en el Estado autonómico, *RVAP*, 53, 1 (1999).
- Imparcialidad judicial y derecho al juez imparcial*, Cizur Menor: Aranzadi, 2002.
- Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, Oñati: IVAP, 2004.

- LOCKE, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Manual de las Leyes Administrativas*, Cizur Menor: Aranzadi, 2018.
- MARTÍNEZ MARÍN, A., *El Consejo General del Poder Judicial*, Cizur Menor: Aranzadi, 2015.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las Leyes*, Madrid: Tecnos, 1985.
- NIETO, A., *El desgobierno judicial*, Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero; Editorial Trotta, 2004.
- PAREDES, J., *La organización de la justicia en la España Liberal. Los orígenes de la carrera judicial: 1834-1870*, Madrid: Civitas, 1991.
- SAINZ GUERRA, J., *La Administración de Justicia en España (1810-1870)*, Madrid: EUDEMA, 1992.
- SCHMITT, C., *Ensayos sobre la dictadura 1916-1932*, Madrid: Tecnos, 2013.
- VARELA SUANZES, J. (ed.), *Textos básicos de la Historia Constitucional comparada*, Madrid: CEPC, 1998.