



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

**CELSO RODRIGUEZ PADRON, SECRETARIO GENERAL DEL
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

C E R T I F I C O: Que con relación al acuerdo Único del Pleno Extraordinario del Consejo General del Poder Judicial de fecha 6 de febrero de 2013, por el que se aprueba el Informe del CGPJ al anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Vocal D^a. Concepción Espejel Jorquera ha emitido, en tiempo y forma, el siguiente:

**“VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA VOCAL CONCEPCION
ESPEJEL JORQUERA FRENTE AL ACUERDO DEL PLENO DEL
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL DE FECHA 6 DE
FEBRERO DE 2013, POR EL QUE SE APRUEBA EL INFORME
RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA
DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, POR LA QUE SE
MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER
JUDICIAL**

Discrepo del mencionado informe aprobado por la mayoría del Pleno exclusivamente en el particular relativo a la procedencia de contemplar, en la proyectada reforma del Consejo General del Poder Judicial, los Consejos de justicia autonómicos, tanto en las consideraciones que a tal fin se contienen en sus páginas 20, 21 y 22, como finalmente en su conclusión DÉCIMO SEXTA.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Dicha esencial discrepancia fue la que determinó que, tras haber votado favorablemente el informe unánime emitido por la Comisión de Estudios, en el que no se contenía mención alguna a dicha materia, finalmente no pudiera votar favorablemente el aprobado en el Pleno.

A diferencia de otras cuestiones, que pueden considerarse de matiz o de carácter secundario, que no me impidieron aceptar el texto aprobado por la Comisión, aún cuando no compartiera en múltiples puntos la concreta redacción de la Ponencia, la mencionada inclusión resulta sustancial y comportó que, me abstuviera en la votación del informe definitivo, al estimar que, discrepando de su contenido en un punto esencial, no cabía votarlo favorablemente y formular a continuación un Voto Particular, que no podría considerarse "concurrente", sino que ha de ser necesariamente "discrepante". En base a lo cual, paso a concretar el Voto Particular que anuncié tras votar en contra de la adición en el texto de la materia que nos ocupa, cuyo anuncio reiteraré tras la aprobación final del informe por la mayoría del Pleno, por las razones que seguidamente expondré.

En primer término, es obvio que la facultad consultiva del Consejo del Poder Judicial debe ceñirse en todo caso al contenido de las normas sometidas a informe; no pudiendo abarcar cuestiones no contempladas, directa ni indirectamente, por el prelegislador, por cuanto no nos compete asumir iniciativas legislativas de ningún tipo; debiendo respetar necesariamente el principio de congruencia.

Ello bastaría para rechazar de plano la propuesta de inclusión en la norma proyectada de una materia que la misma no contempla;



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

suplantando claramente en este punto la iniciativa del prelegislador, que ha decidido legítimamente ceñir la reforma de la LOPJ a la regulación del Consejo General del Poder Judicial.

A ello se añade que, desde mi punto de vista, resulta chocante defender el mantenimiento de la facultad Reglamentaria del Consejo en las materias que en la normativa vigente son competencia del mismo (cuya extensa defensa comparto plenamente) y simultáneamente incidir en una evidente extralimitación; invadiendo lo que, sin duda alguna, es materia reservada a la LOPJ y obviamente ajena a este Órgano, invasión de la competencia del legislador que podría llegar a originar una reacción adversa a la pretendida.

Por otro lado, no comparto en absoluto los argumentos que se vierten en el informe para intentar justificar la regulación de los Consejos autonómicos pretendida.

Inicialmente, el hecho de que el Anteproyecto, en su art. 559 establezca, como no podría ser de otro modo, que los Presidentes y demás órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales están subordinados al CGPJ en el ejercicio de sus funciones gubernativas, no justifica, a mi juicio, que al socaire de tan evidente regulación, deban contemplarse en la norma los Consejos autonómicos, máxime cuando en el precedente artículo 558.1 se establece que "el gobierno del Poder Judicial corresponde al CGPJ, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica", precepto sustancialmente coincidente con el primer inciso del vigente artículo 104.2 de la LOPJ.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Discrepo de la consideración de que en una reforma de la LOPJ que, como el propio informe reconoce, tiene por objeto **exclusivo** la regulación de la estructura y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, deba abordarse la regulación de los Consejos autonómicos y, menos aún la insostenible afirmación de que "Ignorar el desarrollo legislativo del bloque de constitucionalidad que representan los Estatutos de Autonomía constituiría una negligencia inexcusable". Tan peculiar argumento parece contemplar en un plano de igualdad o, al menos, de semejanza el Consejo General del Poder Judicial y los Consejos autonómicos. Esa eventual equiparación sería lo que debería calificarse, no solo como "una negligencia inexcusable", sino como una clara vulneración constitucional. El art. 117.5 CE consagra el principio de unidad jurisdiccional como base de la organización y funcionamiento de los Tribunales y seguidamente el art. 122.2 CE, establece que el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo; reservando expresamente a la Ley Orgánica la regulación de su estatuto, y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, especialmente en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

Curiosamente, para sostener la indicada tesis se efectúa una cita parcial de uno de los Fundamentos de la STC. 31/2010 de 28 junio; olvidando otros en los que el TC declaró categóricamente la inconstitucionalidad de muchos de los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Incluso el propio párrafo glosado en el informe



apunta a la conclusión contraria a la que se pretende. En efecto, el párrafo inmediatamente anterior del Fundamento 47 que se transcribe, señala textualmente que "Atendida la configuración constitucional del Poder Judicial a la que nos hemos referido en los Fundamentos precedentes, es notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña al que se califica como "órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña" y cuyos actos lo serían de un "órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial", siendo así que el Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad ex art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE)". Seguidamente el párrafo recogido en el informe parte de la contundente declaración de que "En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre [RTC 2005, 253] , F. 5), pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado". El hecho de que seguidamente razone el TC que solo la Ley Orgánica del Poder Judicial "puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados" no lleva a la conclusión que se defiende en el informe de que "Por ello resulta oportuno y necesario que cuando -de manera única y excepcional- se aborda una reforma exclusiva



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

de la LOPJ que atañe a la estructura y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, se introduzca esa previsión y se prevea la descentralización o desconcentración de competencias del mismo en favor de los Consejos de Justicia autonómicos,...". Tampoco conduce a la afirmación de que no hacerlo en una norma que regula exclusivamente el CGPJ constituiría "una negligencia inexcusable". Por el contrario, el TC, apunta que la LOPJ podría **"en su caso"** dar cabida a **"eventuales"** fórmulas de "desconcentración" (no de descentralización); añadiendo que **no son constitucionalmente imprescindibles** y que su existencia y configuración han de quedar sujetas **"a la libertad de decisión del legislador orgánico"**; remarcando seguidamente que tal decisión solo podría adoptarse **"con los límites constitucionales antes expresados"**.

De modo que es perfectamente legítimo que el legislador opte por no contemplar en la reforma del CGPJ esas "eventuales" fórmulas de desconcentración; siendo en todo caso exigible respetar los límites constitucionales recogidos en dicha sentencia y otras anteriores.

Se omite en el razonamiento contenido en el informe que la mencionada STS 31/2010, en su fundamento 42, apunta que, a la hora de examinar los límites de la materia reservada a la competencia estatal se ha de "partir del principio de que una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción. En el Estado autonómico, en efecto, la diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos no se verifica ya en el nivel de la constitucionalidad con la existencia de una pluralidad de Constituciones (federal y federadas), sino que, a partir de una única



Constitución nacional, sólo comienza en el nivel de la legalidad. Los sistemas normativos que en ese punto se configuran producen normas propias, a partir del ejercicio de unas potestades legislativa y ejecutiva también propias. Sin embargo, la función jurisdiccional, mediante la que tales normas adquieren forma y contenido definitivos, es siempre, y sólo, una función del Estado. En definitiva, si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción".

Seguidamente establece la STC 31/2010 que "**La estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado**"; añadiendo después que la "Unidad orgánica y funcional que, asegurada en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el **ámbito de la "administración de la Administración de Justicia"**, cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente **puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado**".

Igualmente recuerda la tantas veces mencionada STC que sobre los extremos que tengan que ver con la jurisdicción y su ejercicio o con los órganos judiciales "nada puede disponerse en los Estatutos de Autonomía, a los que el art. 152.1 CE sólo habilita para establecer "los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

supuestos y las formas de participación de [las Comunidades Autónomas] en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio", en el entendido de que tal organización es una competencia estatal".

El Fundamento 47 de la Sentencia que se cita parcialmente en el informe concluyó que "El art. 97 EAC es, por tanto, inconstitucional en la medida en que califica al Consejo de Justicia de Cataluña como "órgano de gobierno del poder judicial" que "[a]ctúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial"; puntualizando después que "En todo caso, la inconstitucionalidad de principio advertida ya en el art. 97 EAC ha de implicar, por conexión o consecuencia, la de los arts. 98.3 y 100.1 EAC, no impugnados, en cuanto el primero parte de la posibilidad de que el Consejo de Justicia dicte resoluciones en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos de Jueces y Magistrados y toda vez que la recurribilidad en alzada de determinados actos del Consejo de Justicia de Cataluña ante el Consejo General del Poder Judicial resulta lógicamente de la definición de aquél como órgano desconcentrado de este último. Por tanto, el art. 97 EAC, así como el apartado 3 del art. 98 EAC y el apartado 1 del art. 100 EAC, son inconstitucionales y nulos".

Por su parte, el Fundamento 48 de la Sentencia declara que incluso la eventual delegación de atribuciones del CGPJ en los Consejos de justicia autonómicos "no resulta en absoluto obligada".

El Fundamento 49 de la Sentencia reitera que Consejo de Justicia de Cataluña no pueda caracterizarse como un órgano de gobierno de los jueces, ya que las únicas funciones que constitucionalmente puede



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

ejercer son las de naturaleza administrativa. Igualmente el Fundamento 50 insiste en la inconstitucionalidad de la configuración del Consejo de Justicia autonómico como un órgano de gobierno del Poder Judicial, por lo que declaró también la inconstitucionalidad de los arts. 101.1 y 101.2 del Estatuto.

La limitación de las competencias autonómicas a la administración de la Administración de Justicia, ya había sido declarada en varias Sentencias del TC anteriores, STC 56/1990 de 29 de marzo y en la STC 253/2005 de 11 de octubre, que apuntaron que "debe distinguirse entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. De este modo, "el art. 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la "Administración de Justicia"; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, "al servicio de la Administración de Justicia", esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales.



Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y "administración de la Administración de Justicia"; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo" (STC 105/2000, de 13 de abril) .

En base a lo expuesto, en modo alguno cabe estimar que, en una reforma de la LOPJ que se centra exclusivamente en el CGPJ, órgano de gobierno del Poder Judicial, sea "oportuno y adecuado" regular los Consejos autonómicos de Justicia, dado que para nada se contempla en la reforma las cuestiones relativas a la denominada "administración de la Administración de Justicia", a la que se han de ceñir las competencias de las Comunidades Autónomas.

Desde otro punto de vista, las Consideraciones Generales sobre el Anteproyecto critican al prelegislador; indicando que "no aciertan a conocerse cuáles son las razones que, según la Exposición de Motivos del Anteproyecto, precisan que el CGPJ demande una reforma en profundidad de su estructura y funcionamiento. Nada se dice de ellas en dicha Exposición de Motivos, como tampoco se mencionan los problemas a los que se supone que la reforma pondrá fin y justificarían la misma"; insistiendo después en que "pretextando esos problemas, a los que de



forma difusa se refiere el Anteproyecto, lo cierto es que el mismo lleva a cabo un desapoderamiento de importantes funciones que la normativa hoy vigente ha otorgado al CGPJ". sin embargo, a continuación el informe incide en el mismo defecto que critica. Así, con el fin de justificar la procedencia de introducir los Consejos autonómicos, se introduce la gratuita afirmación de que "resulta el momento oportuno y adecuado que el texto del Anteproyecto legislativo de reforma del CGPJ contemple la existencia de Consejos de justicia autonómicos, en aquellas CCAA en dónde lo prevea su Estatuto de Autonomía". Tal aseveración es voluntarista y se halla huérfana de todo argumento que pudiera evidenciar la razón por la que se considera que este es el momento "oportuno y adecuado" para abordar dicha reforma. Además, como se ha dicho, la valoración de esa "oportunidad" no correspondería de ningún modo a este Consejo, sino al legislador.

Aún más sorprendente, si cabe, es que, tras criticar reiteradamente la reducción de las competencias del Consejo; señalando que no se justifica tal disminución (críticas que la Vocal que suscribe este Voto Particular comparte), sin embargo, con el fin de justificar la introducción de los Consejos autonómicos, implícitamente parece asumirse dicha reducción; señalando textualmente que "Si la voluntad de reducir las competencias del Consejo que se justifican por el prelegislador pasa por "dotarlo de una estructura más eficiente", es el momento al abordar esa reforma de dar cabida a las previsiones estatutarias en los Estatutos de Autonomía". Ello podría apuntar a que, si el desapoderamiento que tanto criticamos fuera acompañado de la regulación de los Consejos autonómicos, la reforma ya podría ser asumible, premisa que en forma alguna puedo asumir. Igual de desacertada es, a mi juicio, la apreciación



de que la eventual "dotación de una estructura más eficiente" deba de pasar por la creación de los Consejos autonómicos, lo cual, al margen de que podría afectar al principio de unidad consagrado en el art. 117.5 CE, no se justifica. Cabe incluso que su introducción, lejos de mejorar en eficiencia, pudiera comportar la multiplicación de los eventuales problemas y disfunciones cuya falta de concreción criticamos, máxime cuando no se precisan la forma en que se pretende que se lleve a cabo dicho desarrollo, ni las funciones que deberían "descentralizarse o desconcentrarse", términos que se refieren a figuras evidentemente dispares.

A mayor abundamiento, se llegan a citar, a título de ejemplo, entre otras materias que podrían ser asumidas por los Consejos autonómicos, "determinados supuestos en materia disciplinaria", los cuales, pese a decirse "determinados", no se determinan y, en todo caso, incidirían de lleno en la tacha de inconstitucionalidad declarada en la STC 31/2010 de 28 junio. Efectivamente, el Fundamento 48 de dicha sentencia señala que de las atribuciones relacionadas en el art. 98.2 EAC "incurren en clara inconstitucionalidad, por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, las contempladas en los apartados a) [participación en la designación de presidentes de órganos judiciales], b) [expedición de nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados temporales], c) [funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados], d) [inspección de Tribunales] y e) [información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña], que afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de sus Salas".

Seguidamente especificó la sentencia analizada que solo se acomodan a la Constitución las atribuciones que "se compadecen sin dificultad con el ámbito de las competencias asumibles por la Comunidad Autónoma en relación con la "administración de la Administración de Justicia", su ejercicio por un órgano autonómico específico como es el Consejo de Justicia de Cataluña no plantea ningún reparo constitucional a la existencia de este último, en el bien entendido de que no puede ser cualificado en los términos utilizados por el art. 97 EAC".

Por otro lado, tampoco parece el momento de crisis económica actual el más oportuno para desarrollar unas figuras cuya implantación exigiría unas importantes dotaciones de medios materiales y personales, lo cual compagina mal con las políticas de contención y racionalización del gasto, en que se enmarcan muchas de las recientes reformas legislativas.

En conclusión, la eventual regulación de los Consejos autonómicos no pasaría de ser una opción legislativa en modo alguno obligada y además, en función del modo en que se contemplara, podría dar lugar a futuras declaraciones de inconstitucionalidad; siendo una cuestión en la que no debe entrar el Consejo General del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Las razones de oportunidad a las que se alude, sin fundamento ni justificación de ningún tipo en el informe, al margen de resultar claramente ajenas a la función consultiva del Consejo, son más que discutibles y contrarias al espíritu de defensa de las competencias del CGPJ, en cuanto órgano garante de la independencia judicial que preside el resto del contenido del informe (cuyos argumentos sí comparto íntegramente).

A mayor abundamiento, la introducción de los Consejos autonómicos, lejos de contribuir a lograr una estructura más eficaz, podrían multiplicar los eventuales problemas y disfunciones que se dice querer evitar y su implantación sería totalmente contraria al principio de contención y racionalización del gasto al que se ha hecho precedente mención.

En base a todo lo expuesto, discrepo del informe aprobado por el Pleno; centrando mi discrepancia, como he expuesto al inicio, exclusivamente en los particulares y conclusión relativos a los Consejos autonómicos de justicia; mostrando mi expresa conformidad con el resto del contenido de dicho informe”.

Y para que conste, a los efectos que procedan, expido la presente en Madrid, a doce de febrero de dos mil trece.