

**El Consejo General del Poder Judicial.  
Evaluación y propuestas de reforma**

**Luis López Guerra**

Documento de trabajo 18/2003



## Luis López Guerra

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid. Director del Instituto de Derecho Público Comparado de esa Universidad. Previamente fue Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Extremadura.

Ha sido Magistrado y Vicepresidente del Tribunal Constitucional, Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial y Vocal de la Junta Electoral Central.

Ha participado en diversas misiones de cooperación internacional de la Unión Europea, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas, en materias relativas a la organización de la justicia y al desarrollo del Estado de Derecho.

Entre sus publicaciones se cuentan Derecho Constitucional (Valencia, Tirant, varias ediciones), Introducción al Derecho Constitucional (Valencia, Tirant, 1993), Las Sentencias Básicas del Tribunal Constitucional (Madrid, CEPC, 1999, 2001) y El Poder Judicial en el Estado Constitucional (Lima, Palestra, 2001).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Luis López Guerra

ISBN: 84-96204-17-0

Depósito Legal: M-37955-2003

## Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Resumen ejecutivo</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>Introducción: el Consejo General del Poder Judicial como garantía de la independencia del juez</b> ..... | <b>7</b>  |
| <b>1 Las críticas formuladas a la actuación del Consejo</b> .....   | <b>9</b>  |
| <b>2 La elección de los miembros del Consejo. ¿Selección judicial o parlamentaria?</b> .....                | <b>12</b> |
| 2.1 El punto de partida: la regulación constitucional .....   | 12        |
| 2.2 La regulación legal .....   | 12        |
| 2.3 Los argumentos a favor de la elección parlamentaria de los vocales judiciales .....                     | 14        |
| 2.4 La crítica a la elección parlamentaria .....  | 14        |
| 2.5 La fórmula mixta actual: ventajas e inconvenientes .....  | 15        |
| 2.6 ¿Puede mejorarse el sistema de elección de los vocales del Consejo? .....                               | 16        |
| <b>3 Las funciones del Consejo</b> .....  | <b>21</b> |
| 3.1 Las previsiones constitucionales .....  | 21        |
| 3.2 La regulación legal: fases .....  | 21        |
| 3.3 Las funciones actuales del Consejo .....  | 22        |
| 3.4 Una evaluación del actual reparto de competencias relativas al poder judicial .....                     | 27        |
| <b>4 Organización del Consejo</b> .....   | <b>31</b> |
| <b>5 Control y responsabilidad del Consejo</b> .....  | <b>34</b> |
| <b>6 Conclusiones</b> .....   | <b>36</b> |
| 6.1 Proceso de selección .....  | 36        |
| 6.2 Funciones .....   | 37        |
| 6.3 Organización .....  | 38        |
| 6.4 Control y responsabilidad .....   | 38        |
| <b>Bibliografía</b> .....   | <b>39</b> |



## **El Consejo General del Poder Judicial. Evolución y propuestas de reforma**

**Luis López Guerra**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid

El presente trabajo se refiere a los problemas y discusiones que se han planteado, a lo largo de la actual etapa constitucional, en relación con la elección, estructura y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, y pretende realizar varias propuestas encaminadas a su resolución. La regulación de esta institución se ha revelado como una de las cuestiones más difíciles de reconducir a un consenso entre los principales grupos políticos y sociales afectados: de hecho sólo en el año 2001, mediante el Pacto para la Justicia, se llegó a un acuerdo sobre el sistema de elección del Consejo, que hasta entonces había constituido uno de los principales focos de enfrentamiento entre los partidos protagonistas de la vida política española. Sin embargo, este acuerdo no podía –ni pretendía– resolver todos los problemas suscitados por la estructura y el funcionamiento de la institución, sino solamente establecer una base común aceptada por todos o casi todos respecto de los elementos básicos del Consejo.

Se mantiene aún, en gran manera, el debate entre dos concepciones del Consejo General del Poder Judicial que ponen sobre todo el acento, bien en el aspecto corporativo del órgano como expresión del conjunto de los integrantes del poder judicial, bien en la necesidad de su legitimación y control democrático en cuanto órgano del Estado que desempeña funciones que afectan a todos los ciudadanos. Posiblemente la contraposición entre estas dos concepciones se mantendrá aún durante mucho tiempo puesto que ambas encuentran una base constitucional. Y, en consecuencia, continuarán dando lugar a enfrentamientos y debates sobre la composición, estructura y funciones de la institución, exigiéndose nuevos análisis, propuestas y acuerdos.

Los aspectos del Consejo objeto hoy de mayores críticas se refieren al peligro de una indebida influencia de los partidos políticos en el proceso de elección de sus miembros; a la apariencia de parcialidad y politización en el desarrollo de sus funciones, sobre todo en materia de nombramientos judiciales; a los defectos en su estructura y funcionamiento que dificultan una mejor colaboración de la institución en una política de perfeccionamiento y reforma de la administración de justicia; y finalmente a su falta de adaptación a la estructura descentralizada del Estado de las Autonomías.

Los diversos apartados de este informe analizan estos aspectos, comenzando por una exposición general de los puntos objeto de debate entre los actores políticos y en la opinión pública, señalando las posiciones adoptadas por los sectores en pugna, y efectuando propuestas, con mayor o menor grado de detalle, encaminadas a la mejora de la institución.

El presente documento elabora el siguiente conjunto de propuestas específicas:

**En cuanto a la elección del Consejo:**

- Renovación parcial por fases del Consejo General del Poder Judicial.
- Mantenimiento del mandato del presidente por 5 años.
- Supresión o atenuación del sistema de cuotas.

**En cuanto a las funciones del Consejo:**

- Publicidad de los criterios para los nombramientos judiciales.
- Posibilidad de expresión de opiniones discrepantes.
- Dirección y control total por el CGPJ del proceso de selección.
- Recuperación de la competencia del CGPJ sobre secretarios judiciales.
- Delegación de funciones en las salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

**Sobre la organización interna del Consejo:**

- Delegación de competencias del Pleno en vocales o comisiones reducidas.
- Configuración del Pleno como órgano fundamentalmente de control.
- Mayor explicitación de criterios de funcionamiento (inspección de tribunales, concesión de licencias, permisos y compatibilidades...).
- Reforzamiento de instrumentos parlamentarios de control del Consejo.

## Introducción: el Consejo General del Poder Judicial como garantía de la independencia del juez

La creación del Consejo General del Poder Judicial por la Constitución de 1978 supuso una profunda innovación en la estructura del poder judicial en España. Desde 1917 había existido en España, en forma discontinua, o en palabras de algún autor como un “Guadiana judicial” (Montero, 1990:75), un órgano denominado Consejo Judicial, pero siempre había tenido una relevancia incomparablemente más reducida y, desde luego, no se configuraba como un órgano constitucional. El Consejo General del Poder Judicial que crea la Constitución no fue ciertamente una invención de los constituyentes sino que se encontraba inspirada en figuras similares contenidas en la Constitución francesa de 1946 y, sobre todo, en la Constitución italiana de 1948. Tanto en estos casos como en el español, el objetivo de la nueva institución era claro: desligar el poder judicial de la influencia del poder ejecutivo y, más específicamente, de la tradicional influencia del Ministerio de Justicia.

Los Consejos de la Magistratura son instituciones relativamente recientes en la historia del constitucionalismo. Valga recordar, siquiera brevemente, que el establecimiento de un régimen constitucional a lo largo de los siglos XIX y XX y la proclamación de la independencia judicial no supuso en los países europeos que la organización judicial se desvinculase del poder ejecutivo (López Guerra, 2001:131-3). En la Europa continental los jueces siguieron configurándose como funcionarios del Estado y, como tales, sometidos a un régimen de nombramientos, ascensos, inspección, sanciones y remuneraciones que implicaba su sujeción a una autoridad administrativa: el Ministro de Justicia que aparecía protocolariamente en España, y en otros países, como la cabeza u órgano superior de la denominada “Administración de Justicia”. La independencia constitucionalmente proclamada del juez era pues una independencia **funcional**, en el seno del proceso, compatible –al menos en teoría– con su dependencia **orgánica** del poder ejecutivo.

El objetivo reconocido de la creación de los Consejos del Poder Judicial, tanto en el caso español como en otros supuestos de Derecho comparado, ha sido suprimir los peligros para la independencia funcional del juez que pudieran derivarse de su vinculación orgánica al poder ejecutivo, privando a éste de facultades que ha ostentado tradicionalmente pero que podían suponer una amenaza –o al menos una apariencia de amenaza– a la libertad del juez a la hora de adoptar éste sus decisiones, y transfiriendo esas funciones a un órgano (el Consejo del Poder Judicial) independiente del gobierno y de cualquier otro poder del Estado.

Conviene tener en cuenta que nos hallamos ante una garantía añadida, o en palabras del profesor Pizzorusso referente a la experiencia italiana, “suplementaria” (cf. Terol, 1990: 57) de la independencia judicial, que viene a unirse a otras garantías más decisivas presentes en el texto constitucional. De hecho, en muchos países (Gran Bretaña, República Federal de Alemania) una institución de este tipo es inexistente, sin que por ello haya de dudarse de la independencia de sus jueces y tribunales. En el caso español, y aparte de la presencia del Consejo, la Constitución introduce una serie de instrumentos dirigidos a asegurar la independencia del juez proclamada en su artículo 117.1, instrumentos que se revelan como particularmente efectivos, sobre todo, respecto de una eventual influencia gubernamental. La Constitución, por ejemplo, establece una reserva general de Ley Orgánica (art. 122 CE) en relación con el estatuto de los jueces, protegiéndoles así de intervenciones reglamentarias del poder ejecutivo en este aspecto y, sobre todo, consagra el principio de inamovilidad judicial (art. 117.1.CE) y el sistema de carrera (art. 122.1), excluyendo así nombramientos, ascensos y remociones discrecionales.

El que a estas garantías, tradicionalmente presentes en todo Estado de Derecho, haya venido a unirse la creación del Consejo General del Poder Judicial y la traslación a éste de determinadas funciones, antes atribuidas al poder ejecutivo, se explica por el deseo de impedir que por vías indirectas –o, en términos del Tribunal Constitucional español, en el caso **Poder Judicial II**<sup>1</sup>, “por medios más indirectos o sutiles”– pueda el juez verse disminuido en su independencia ante posibles actuaciones que al incidir en su *status* orgánico, como funcionario, puedan servir de presión o represalia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. En la Sentencia citada, el Tribunal Constitucional pudo referirse a algunos de esos medios de presión: “de un lado, el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones”. Para evitar vías de presión de este tipo, la creación de los Consejos del Poder Judicial pretende pues unir a la independencia funcional constitucionalmente proclamada, una independencia orgánica frente al ejecutivo.

La Constitución encomienda al Consejo el “gobierno” del poder judicial, aun cuando no define en qué consiste esa función de gobierno. Si bien enumera una serie de facultades propias del Consejo, no lo hace en forma taxativa, sino como mínimo indisponible (nombramientos, ascensos, inspección y régimen, disciplinario, según el art. 122.2 CE). La concreción de lo que pueda ser esa función de gobierno no ha sido pacífica y se ha visto sometida –como se indicará más adelante– a no escasos cambios normativos. De esta manera, tanto sobre la base de la Constitución como sobre la práctica de más de veinte años, se ha ido forjando una imagen del Consejo y de las funciones que le corresponden, que viene a configurar a la institución como parte integrante no sólo del ordenamiento constitucional sino, posiblemente, de la cultura política española. Al menos, y al contrario de lo que ocurre respecto de otras instituciones, no parece que se ponga en cuestión su propia existencia aunque no han faltado críticas relativas a su elección, regulación y funciones.

---

<sup>1</sup> Sentencia 105/1986, de 26 de julio.



## 1. Las críticas formuladas a la actuación del Consejo

Como se ha apuntado, no han sido pacíficas las opiniones sobre la experiencia, iniciada en 1980, de este órgano constitucional. Desde sus mismos comienzos, el Consejo se ha situado en múltiples ocasiones en el centro de la discusión política y cabe suponer que ello se repetirá en el futuro. Ciertamente, no se cuestiona la conveniencia de la misma existencia del Consejo, ni de su fundamental objetivo, esto es, evitar indebidas influencias sobre los miembros del poder judicial por parte de otros poderes y, singularmente, por parte del poder ejecutivo. Por otro lado, se reconoce generalmente –o al menos no se cuestiona en forma generalizada– que el Consejo ha llevado a cabo actuaciones meritorias en diversos campos, como en lo referente a la formación continuada judicial, a la creación de centros de documentación accesibles a los jueces o, con más amplio alcance, a la elaboración de análisis y evaluaciones como las contenidas en el Libro Blanco de la Justicia de 1997. Pero junto a ello, se repiten, desde posiciones diversas, una serie de críticas que ponen el acento en características del Consejo que se consideran negativas; críticas que, al venir de posiciones políticas e ideológicas muy diversas –y en ocasiones radicalmente enfrentadas–, resultan forzosamente contradictorias. Lo que no quiere decir que no puedan ser, al menos parcialmente, correctas.

**a) “Partidización”.** Una de las más frecuentes críticas al CGPJ consiste en que su actuación ha respondido excesivamente a impulsos partidistas, hasta el punto de convertirse en ocasiones –de acuerdo con las críticas más radicales– en una mera correa de transmisión de las mayorías y minorías parlamentarias. Con ello, se dice, se vendría a frustrar el mismo objetivo constitucional que justifica la existencia del Consejo, por cuanto el poder ejecutivo volvería a recuperar su influencia sobre el poder judicial por medio de aquellos miembros del Consejo que actuaran como representantes en este órgano del partido en el poder (Requero, 1996:19). Se señala así que a la hora de adoptar aquellas decisiones del Consejo que pueden estimarse importantes para la vida política del país –por ejemplo, la designación de magistrados del Tribunal Supremo– los vocales del Consejo tienden a alinearse de acuerdo con las posiciones y candidatos favorecidos por gobierno y oposición, de manera que el resultado de las votaciones puede predecirse con casi absoluta seguridad (Montero, 1990:166).

Una variante de esta crítica es la que pone el acento, como factor determinante, en la presencia en el Consejo de representantes de las asociaciones judiciales (Ollero, 1988:164). En realidad, y en gran manera, se trata de una crítica paralela a la anterior, ya que las asociaciones judiciales se sitúan en posiciones ideológicas si no coincidentes, al menos,

muy similares a las de los partidos políticos: la Asociación Profesional de la Magistratura es considerada como afín a las posiciones políticamente conservadoras, la asociación Jueces para la Democracia es considerada genéricamente “de izquierda” (si bien existe dentro de ella una cierta pluralidad de afinidades respecto del PSOE y de Izquierda Unida) y la Asociación Francisco de Vitoria se define, reveladoramente, como “de centro”. Este tipo de consideraciones han provocado que, dentro del colectivo judicial, se considere que los jueces y magistrados no integrados en alguna de estas asociaciones (los autodenominados “independientes”) tengan escasos medios de hacer oír su voz en el Consejo.

**b) Corporativismo.** No falta otro tipo de consideraciones, que en cierto modo se oponen a aquellas que apuntan el peligro de “partidización” o politización del Consejo. Se trata de aquellos enfoques que señalan el peligro de que, debido a la mayoritaria presencia de jueces y magistrados en el Consejo, a la hora de adoptar decisiones, tengan un peso desproporcionado las opiniones y los intereses de los integrantes de la carrera judicial, en detrimento de los intereses generales y del servicio público de la justicia. Este peligro se hace residir en que, de acuerdo con algunas concepciones tradicionales, “el Consejo General del Poder judicial resulta más un órgano de carácter corporativo que constitucional, cuya misión fundamental sería la de canalizar y hacer valer ante los otros poderes del Estado, y ante la sociedad misma, las reivindicaciones de quienes componen la carrera judicial” (García Morillo, 1988:5). En esta línea crítica del corporativismo, con frecuencia aparecen comentarios en la Prensa apuntando, por ejemplo, que el Consejo sigue una política permisiva en materia de inspección, yendo a remolque de las denuncias de los medios de comunicación; que lleva a cabo escasas actuaciones disciplinarias; o que bloquea o dificulta la integración en la judicatura de juristas no pertenecientes a la carrera judicial por medio de los llamados “tercer y cuarto turnos”.

**c) Falta de una política judicial.** Un tipo de crítica al Consejo que suele encontrarse, bien en forma explícita, bien implícitamente al describirse las actividades de sucesivos Consejos, se refiere a la falta de continuidad en la política del Consejo, o incluso a la falta de una auténtica política judicial por parte del mismo en materias como inspección, formación, actuación disciplinaria o servicios de estadística judicial, entre otras. Se vendría así a destacar que los poderes ejecutivos de Estado y Comunidades Autónomas están en mejores condiciones que el Consejo del Poder Judicial para llevar a cabo políticas, no sólo más innovadoras y dinámicas, sino también dotada de una mayor continuidad, en el ámbito de la justicia, frente a la irregularidad, inercia o pasividad del Consejo.

**d) Falta de responsabilidad.** Por último, no ha dejado de criticarse que, pese a que las actuaciones del Consejo son en muchos casos de naturaleza “política” –esto es, actuaciones no regladas estrictamente, sino que suponen una elección entre alternativas posibles– sus autores no están sometidos a ninguna responsabilidad por los errores o deficiencias en que hubieran incurrido. Se resalta así que los miembros del Consejo no están sometidos a mociones parlamentarias de censura o reprobación, y que su condición de ina-

movibles los sitúan al margen de cualquier actuación parlamentaria en este sentido (Castellano, 2000:5).

Sin duda, muchas de estas críticas son simplificaciones interesadas de la realidad, ya que se han llevado a cabo a efectos dialécticos, con ocasión de enfrentamientos políticos concretos, y con la intención de respaldar las propias posiciones. Pueden así considerarse, en tales casos, como alegaciones de parte y por ello de fiabilidad dudosa. Pero su misma frecuencia viene a mostrar que hay aspectos de la organización y funcionamiento del Consejo que suscitan dudas respecto a su adecuación al propósito principal de la institución, esto es, garantizar la independencia de los jueces frente al poder ejecutivo. En las páginas que siguen, y teniendo en cuenta la experiencia del actual período constitucional, se examinan estos aspectos agrupados en cuatro apartados: las fórmulas de selección del Consejo (capítulo 2), sus funciones (capítulo 3), su organización interna (capítulo 4) y su responsabilidad ante otros poderes públicos (capítulo 5).

## 2. La elección de los miembros del Consejo. ¿Selección judicial o parlamentaria?

### 2.1 El punto de partida: la regulación constitucional

Uno de los campos de batalla de la discusión política sobre el Consejo General del Poder Judicial ha sido el referido a la forma de elección de sus miembros. La Constitución no establece una fórmula precisa. En su artículo 122 dispone que los vocales serán nombrados por el Rey, “doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre Abogados y otros juristas (...)”. En términos muy amplios, la Constitución prevé dos tipos de vocales, siguiendo el modelo de la Constitución italiana: doce vocales “judiciales” y ocho vocales “juristas”, los que en Italia se denominan vocales “laicos”. Con respecto a estos últimos, pues, la forma de elección aparece razonablemente determinada por la Constitución, al establecer ésta que será de origen parlamentario, aun cuando no dejan de plantearse dudas sobre otros aspectos. Pero en lo que se refiere a los doce vocales judiciales, si bien la Constitución precisa que deben reunir la condición de jueces o magistrados –“de entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales”– deja a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) la determinación de quién y cómo debe elegirlos. Debe señalarse que durante las discusiones parlamentarias del período constituyente se propuso específicamente que estos vocales fueran elegidos no sólo **entre**, sino también **por** los componentes de la judicatura, pero tal propuesta no prosperó (Terol, 1990:64). Los constituyentes dejaron conscientemente que la elección de los vocales de procedencia judicial se regulase en una ley orgánica.

### 2.2 La regulación legal

La primera regulación de esta materia se llevó a cabo, no por la Ley Orgánica del Poder Judicial a que se refiere expresamente la Constitución sino, por motivos de urgencia, y en tanto ésta se aprobara, por una Ley orgánica específica del Consejo General del Poder Judicial (LO 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, BOE de 12 de enero). Siguiendo la inspiración italiana, la ley preveía que los vocales judiciales fueran elegidos por jueces y magistrados, de acuerdo con una fórmula que ciertamente beneficiaba

a los más altos tribunales (Montero, 1990:127) y fue de acuerdo con esta fórmula como fueron elegidos los vocales judiciales del primer Consejo. Pero la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985<sup>2</sup> alteró el sistema, atribuyendo también la elección de estos vocales a las Cámaras, a razón de seis el Congreso y seis el Senado. Esta nueva regulación fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por diversas vías, y fue considerada por éste como conforme a la Constitución<sup>3</sup>, si bien manifestando en su sentencia los peligros que de esta regulación pudieran derivarse. En realidad, las advertencias contenidas en la sentencia del Tribunal Constitucional no se reducen, como a veces se ha afirmado, a las posibles consecuencias perversas de la elección parlamentaria, sino también a los peligros que podrían derivarse de una elección judicial. Pero, en cualquier caso, el Tribunal consideró que la fórmula de elección parlamentaria era una de las posibles dentro de los mandatos constitucionales.

Entre 1985 y 2001, el debate sobre la mayor o menor conveniencia de las fórmulas de elección parlamentaria y elección judicial de los vocales judiciales del CGPJ fue campo de batalla frecuentado por partidos y actores políticos en general. En términos amplios, y con algunas excepciones, la fórmula de elección judicial fue la defendida desde posiciones conservadoras: Partido Popular y Asociación Profesional de la Magistratura. Y la de elección parlamentaria desde las posiciones progresistas: desde los partidos de izquierda, PSOE e IU, a la asociación Jueces para la Democracia. En el año 2001, y como consecuencia del Pacto para la Justicia, la Ley Orgánica fue reformada<sup>4</sup> (Terol, 2002:153), en favor de una fórmula que podría considerarse mixta: se mantiene la elección parlamentaria de los doce vocales judiciales, pero esta elección se produce entre candidatos propuestos desde la judicatura, bien por asociaciones judiciales de acuerdo con su militancia, bien por agrupaciones de jueces y magistrados. El número de candidatos a proponer será tres veces superior al número de vocales a elegir, y el reparto de candidatos entre asociaciones y agrupaciones se llevará a cabo de acuerdo con su importancia numérica (Terol, 2002).

La nueva fórmula se define expresamente en la ley como provisional: en efecto, en la Exposición de Motivos y haciendo referencia a la reforma del sistema judicial que se anuncia, se afirma que “muchos otros aspectos de dicha reforma van a provocar otros cambios importantes en esta Ley Orgánica, y de hecho, esta sucesión de textos legislativos habrá de facilitar también que el sistema de designación que ahora se establece pueda perfeccionarse en sus detalles técnicos en el futuro”. No cabe descartar por tanto que en ese futuro vuelva a plantearse el debate sobre la fórmula de elección de los vocales judiciales; por otro lado, la nueva fórmula no ha dejado de ser objeto de críticas (Santaolalla, 2002). Habida cuenta de ello, ante la previsible eventualidad de que en el futuro con ocasión de nuevo de la elección de los miembros del Consejo, se replantee la posibilidad de introducir los “perfeccionamientos técnicos” a que se refiere la Exposición de Motivos, resulta conveniente repasar los argumentos aducidos en favor y en contra de la elección parlamentaria.

---

<sup>2</sup> LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE de 2 de julio.

<sup>3</sup> STC 105/1986, citada.

<sup>4</sup> LO 2/2001, de 28 de junio, de reforma de la LOPJ, BOE de 29 de junio.

## 2.3 Los argumentos a favor de la elección parlamentaria de los vocales judiciales

A favor de la elección parlamentaria se ha dado una bien conocida serie de argumentos:

- Primeramente, que las funciones de política judicial encomendadas al Consejo afectan a todos los ciudadanos y no sólo a los jueces; por ello, deben ser los representantes del pueblo español, y no un colectivo restringido de jueces y magistrados, quienes seleccionen a los encargados de elaborar esas políticas. Se ha señalado así que la Constitución quiere un gobierno autónomo del Poder judicial, no sometido a otros poderes, pero no un autogobierno del poder judicial.
- En relación con este argumento, se aduce que la selección de la mayoría del Consejo exclusivamente por jueces y magistrados contribuiría a primar perspectivas corporativistas, basadas en el interés de los componentes de la carrera judicial.
- Como razón adicional se argumenta que la elección por jueces y magistrados contribuiría a politizar, y aun “partidizar”, a la judicatura, ya que el protagonismo en el proceso electoral sería asumido por las asociaciones judiciales, alineadas según criterios ideológicos, convirtiendo la campaña electoral para el Consejo en una translación al mundo judicial de los enfrentamientos partidistas.
- Finalmente, se apunta que la elección parlamentaria de los vocales del Consejo confiere a éste una legitimidad democrática, al tiempo que hace posible que el acierto (o falta de acierto) de la designación de los vocales concretos por los parlamentarios sea sometida, con ocasión de las elecciones generales, al juicio del electorado. Con ello, se origina una posibilidad de exigir una responsabilidad política por el mayor o menor acierto en la elección, lo que sería imposible caso de que fueran los jueces y magistrados quienes eligieran a los vocales.

## 2.4 La crítica a la elección parlamentaria

La crítica a la elección parlamentaria de los vocales judiciales se funda en la posibilidad –se dice que se ha convertido en realidad– de que los vocales sean seleccionados en virtud de su afinidad con los grupos parlamentarios, expresión directa de los partidos políticos. La tentación, por parte de los partidos, de seleccionar a los vocales de acuerdo con la proximidad de éstos a sus posiciones ideológicas, así como de llegar a acuerdos de reparto en la designación de vocales del Consejo, según su respectiva fuerza parlamentaria, sería irresistible. Ello traería como consecuencia un Consejo General del Poder Judicial cuya composición sería trasunto de la composición de las

Cámaras y trasladaría a su ámbito de actuación la relación mayoría-minoría o, si se quiere, gobierno-oposición. De aquí se derivaría –como se apuntó anteriormente– una crítica adicional: se reintroduciría de nuevo la *longa manus* del poder ejecutivo sobre el poder judicial, al depender aspectos claves de la carrera judicial (por ejemplo, nombramientos a altas posiciones judiciales) de la buena voluntad de la mayoría del Consejo, reflejo de la mayoría gubernamental en el Parlamento. Finalmente, se aduce que la fórmula de designación parlamentaria deja fuera del Consejo a aquellos jueces y magistrados que prefieren mantenerse al margen de la política partidista o que se colocan en posiciones de independencia, tanto frente al Gobierno como ante los partidos de la oposición parlamentaria.

## 2.5 La fórmula mixta actual: ventajas e inconvenientes

Dados los términos de la discusión, la fórmula mixta, arbitrada por el Pacto para la Justicia de 2001, y contenida en la reforma del mismo año de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supone un compromiso que sin duda presenta considerables ventajas: ha sido resultado de un consenso entre la gran mayoría de los grupos políticos, terminando así con una discusión que contribuía evidentemente a deslegitimar al Consejo; y ha contribuido tanto a satisfacer a los partidarios del mantenimiento del sistema de elección parlamentaria de todos los vocales del Consejo como, al menos por el momento, a satisfacer igualmente las pretensiones de las asociaciones judiciales, al concederles un papel importante en la propuesta de candidatos. Ahora bien, la actual solución deja en el aire muchas de las cuestiones suscitadas a partir de la reforma en el procedimiento de elección de los vocales judiciales del Consejo introducido por la LOPJ de 1985. No soluciona la objeción esencial al sistema de elección parlamentaria, esto es, que los grupos parlamentarios pueden acabar repartiéndose las plazas de vocales en forma proporcional a su fuerza en las Cámaras: la propuesta de candidatos por las asociaciones (o por agrupaciones de jueces no asociados) en razón de tres candidatos por puesto a cubrir deja un amplio margen de maniobra a los partidos políticos. Además, el sistema no garantiza que vaya a elegirse a candidatos “independientes” o pertenecientes a asociaciones minoritarias, dada la afinidad de las asociaciones judiciales consideradas como más ideologizadas con los grupos parlamentarios. De hecho, en la elección al Consejo en el año 2001, de doce vocales judiciales a elegir, nueve lo fueron a propuesta de las asociaciones Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces para la Democracia, sin que ningún candidato propuesto por la Asociación Francisco de Vitoria fuera seleccionado (los otros tres elegidos lo fueron a propuesta de agrupaciones de independientes). Finalmente, el nuevo sistema no suprime los peligros de la elección parlamentaria e introduce el riesgo de una mayor presencia de los intereses corporativos, al conceder a asociaciones y agrupaciones no sólo un claro protagonismo, sino también un cuasi monopolio en la propuesta de candidatos.

## 2.6 ¿Puede mejorarse el sistema de elección de los vocales del Consejo?

### A) La adopción del sistema de cuotas

A la luz de lo expuesto, cabe concluir que cualquier solución –elección parlamentaria, elección judicial, sistema mixto– presentará flancos abiertos a la crítica. La solución actual (mixta o de transacción) presenta la indudable ventaja de que ha puesto fin a una disputa que socavaba la legitimidad del Consejo y afectaba muy negativamente a la imagen de toda la organización judicial. Sin embargo, y como se ha señalado, no resuelve del todo la cuestión relativa a la apariencia de influencia partidista en la selección de los vocales. Por otra parte, de la vuelta a la solución inicial de 1980 (elección por jueces y magistrados de los vocales judiciales) posiblemente resultaría, en las condiciones actuales del asociacionismo judicial, una politización de las elecciones al Consejo y la introducción directa del partidismo en la vida judicial.

Ahora bien, ha de recordarse que la Constitución prevé una fórmula para evitar que las elecciones de los vocales “laicos” del Consejo sean obra de la mayoría parlamentaria del momento: exige una mayoría muy cualificada de tres quintos, que difícilmente dispondrá ningún partido, para la elección. Y una mayoría similar exige la Ley Orgánica del Poder Judicial para los vocales “judiciales”. La idea tras estas exigencias es obviamente la de forzar a los partidos a consensuar a los elegidos, de forma que éstos lo sean, no por su adscripción partidista o ideológica, sino por su consideración aceptada generalmente como individuos capaces e independientes. Parecería que la simple aplicación de la Constitución y la Ley Orgánica, pues, resolvería el problema de la “partidización”, al forzar un amplio consenso en la elección de cada vocal.

Como es sabido, estas previsiones constitucionales y legales se han visto desvirtuadas (en el sentido de excluirse el consenso como forma de elección) mediante la técnica del reparto por cuotas de los vocales del Consejo. En lugar de llegarse a acuerdos individualizados, sobre cada uno de los vocales, uno por uno, de forma que todos ellos fueran aceptables para al menos la mayoría de tres quintos –esto probablemente incluiría a los dos grandes partidos nacionales– se ha preferido, en la práctica, distribuir los vocales del Consejo a designar entre los grupos de acuerdo con porcentajes fijados siguiendo la respectiva fuerza parlamentaria de cada uno de ellos. Basta así, para obtener la requerida mayoría de tres quintos a favor de cada candidato, que los diputados o senadores de cada grupo cumplan el compromiso de apoyar con sus votos a los candidatos seleccionados, según el acuerdo suscrito con los demás grupos, de acuerdo con las correspondientes cuotas.

Posiblemente sea en este aspecto donde se encuentre la debilidad –y quizás la posibilidad de solución– del sistema de elección parlamentaria. El reparto por cuotas introduce una



apariciencia de relación directa entre un grupo parlamentario y los elegidos a propuesta suya (ya que será esta propuesta la única causa determinante de su elección), apariciencia muy difícil de destruir. Introduce además una relación de fuerzas en el Consejo paralela o casi paralela a la existente en el Parlamento que la elige. El objetivo último de la misma existencia del Consejo se ve así seriamente afectado, al menos ante la opinión pública.

La pregunta clave, desde esta perspectiva, y si se cree en la ventaja relativa del sistema de elección parlamentaria, consistiría en si es posible hacer cumplir la voluntad de la Constitución y la Ley, esto es, que la elección de cada vocal, judicial o no, se realice por consenso y no en virtud de una atribución por cuotas resultante de la (mala) práctica política. Desde luego, ello sería posible si los grupos parlamentarios, y singularmente las minorías, hiciesen uso de la prerrogativa que la Constitución y la Ley les conceden, esto es, la de negarse, apelando a la necesidad de una mayoría de tres quintos, a toda elección de un vocal que no contase con su asentimiento; lo que equivale a la posibilidad –constitucional o legal– de un veto. Pero la práctica ha demostrado que los grupos parlamentarios, y sobre todo las mayorías, prefieren asegurarse sus cuotas, en lugar de entrar en batallas que pudieran darles una imagen de intransigencia u obstruccionismo. Por ello, algo más que la buena voluntad de los grupos parlamentarios sería necesario para remediar la situación de apariciencia de vinculación entre partidos y vocales del CGPJ.

## **B) ¿Es posible reducir o atenuar el sistema de cuotas?**

¿Es posible introducir técnicas que dificulten el sistema de cuotas? La cuestión, así planteada, es de ingeniería parlamentaria, pero también depende del establecimiento de prácticas y convenciones entre grupos que faciliten la selección de vocales desprovistos de una estrecha vinculación partidista. Desde luego, sería ilusorio imaginar que los grupos parlamentarios vayan a renunciar a seleccionar candidatos que consideren afines a sus posiciones y, por otro lado, ello contribuye sin duda a mantener un pluralismo necesario dentro del Consejo. Pero sí parece conveniente y posible que se atempere la conexión, hasta ahora muy visible, entre la fuerza numérica de los grupos parlamentarios y la composición del CGPJ. Si esto se consiguiese, también mejoraría la imagen pública del Consejo.

Por una parte, parece que sería aconsejable formalizar lo que es una realidad conocida pero informal: esto es, la existencia de negociaciones entre los representantes de los diversos grupos para seleccionar a los candidatos a elegir por las Cámaras. La creación, en sede parlamentaria, de un comité de nombramientos en el que esas negociaciones tuviesen lugar contribuiría a dar transparencia al proceso de selección. Sin duda se producirían otras negociaciones paralelas, pero la existencia de ese comité, y la presencia en él de representantes de los grupos parlamentarios, serviría muy posiblemente para facilitar no sólo una mayor participación, sino también una mejor imagen ante la opinión pública. Debe además señalarse que, como parece mostrar la experiencia, un proceso abierto de

negociación sirve, no tanto para descubrir candidatos –que, como es evidente, serán propuestos por los diversos grupos– como para seleccionar aquéllos en los que concurre un mayor consenso, o si se quiere, respecto de los que se plantean menos resistencias.

En esta misma línea, y pese a que la experiencia al respecto hasta el momento no parece muy satisfactoria, el reforzamiento de la fase de comparecencia de los candidatos “juristas” seleccionados ante una Comisión parlamentaria, agilizando el procedimiento de intervención de sus miembros, contribuiría muy probablemente a que se acentuase el cuidado en la presencia de un efectivo prestigio y capacidad jurídica en los candidatos.

### **C) Una vía posible: la elección sucesiva de los miembros del Consejo**

En relación con la búsqueda de una mayor autonomía de la composición del Consejo respecto de la distribución de los escaños en las Cámaras de los grupos parlamentarios, cabe señalar otra posible reforma que muy probablemente contribuiría tanto a favorecer esa autonomía como a promover el buen funcionamiento del Consejo. Se trataría de la reforma del ritmo de designación de los vocales, de forma que se pasase de una elección simultánea de todos ellos a una elección escalonada.

La Constitución no establece disposición alguna en cuanto al momento de elección de los miembros del Consejo; en este aspecto, ha de destacarse la diferencia en relación con los mandatos de la Constitución sobre la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Respecto de éste, el artículo 159.3 CE dispone que “los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres”. El sistema de renovación parcial y sucesiva de los magistrados del Tribunal Constitucional ha mostrado notables ventajas. Por una parte, contribuye a “desconectar” la composición del Tribunal de la mayoría política del momento, al ser los magistrados usualmente elegidos durante legislaturas distintas, de manera que un cambio en la composición del Parlamento (y del Gobierno o del Consejo del Poder Judicial) no tiene por qué traducirse en un cambio en la relación de fuerzas entre las diversas posiciones ideológicas o políticas presentes en el Tribunal. Se hace así difícil mantener que pueda haber una conexión determinante entre la mayoría parlamentaria del momento y la composición del Tribunal Constitucional. Pero además, la renovación parcial evita cambios bruscos en la composición del órgano y facilita la integración de los nuevos Magistrados en la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal, al conservarse en forma continua, por los magistrados “veteranos”, la memoria histórica del Tribunal.

La situación es diferente en lo que atañe al Consejo del Poder Judicial. Sus veinte vocales son elegidos y cesan simultáneamente de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ello tiene, al menos, dos consecuencias disfuncionales. Por un lado, y como se ha dicho, que la composición del Consejo aparece como directamente derivada de la correlación de fuerzas existente en el Parlamento en el momento de su elección. Por

otro, que la sustitución en bloque de todos los vocales, al no haber la reelección de los mismos, supone forzosamente una grave discontinuidad en la actuación del Consejo. La Ley Orgánica del Poder Judicial prohíbe la reelección de los vocales, de manera que cada cinco años la renovación del Consejo supone que un equipo directivo totalmente nuevo deba enfrentarse con las tareas usuales del Consejo, sin ningún tipo de conexión con el equipo directivo anterior.

Podría decirse que esto es lo que ocurre con cierta frecuencia en otras áreas, como por ejemplo, el Gobierno de la Nación, cuando se producen cambios en la mayoría parlamentaria que conducen a cambios en el partido que se encarga del ejecutivo. Pero la comparación no es adecuada. El Consejo desempeña, aparte de tareas de clara connotación política, tareas administrativas y cuasi-jurisdiccionales (por ejemplo, en materia disciplinaria) donde la atención al precedente es fundamental. A pesar de ello, el Consejo se ve privado, a diferencia del Tribunal Constitucional, de una “memoria histórica” de sus actuaciones. Y, por otra parte, y en esta misma línea, cuando se produce un cambio de gobierno, derivado de un cambio de mayorías parlamentarias, los nuevos ocupantes del Ejecutivo proceden, por definición, de un conjunto de personas que, ya en la oposición, ya en ocasiones anteriores en el gobierno, ha mantenido un estrecho contacto con la marcha de los asuntos públicos; mientras que, en el caso del Consejo, los vocales elegidos han de ser, por mandato constitucional, jueces o profesionales del Derecho, que en virtud de sus mismas ocupaciones, no están forzosamente informados al detalle de la actuación del Consejo precedente.

La discontinuidad que la renovación total implica se ve sólo parcialmente paliada por la presencia de un equipo técnico. Aun cuando este equipo puede suponer un nexo de unión entre los sucesivos Consejos, hay que recordar que en último término son los vocales, y no los letrados u otro personal facultativo del Consejo, quienes toman individual o colectivamente las decisiones que corresponden al órgano.

Por todo ello, cabe aventurar que la sustitución del actual sistema de renovación total del Consejo, por otro de renovación parcial, podría representar ventajas en diversos ámbitos. Por un lado se vendría a reforzar la imagen de independencia del Consejo, al no coincidir forzosamente las mayorías que se formasen en su interior con ocasión de la toma de decisiones con la mayoría parlamentaria (y gubernamental) del momento. La elección escalonada de los vocales del Consejo tendría muy posiblemente como resultado (como ocurre en el Tribunal Constitucional) que la formación de la voluntad del órgano no fuera ni pareciera paralela a la voluntad o preferencias de la mayoría parlamentaria del momento. Por otro lado, se favorecería la continuidad en la acción del Consejo, al coincidir dentro del mismo unos vocales recientemente elegidos con otros con años de experiencia. Finalmente, y como ventaja adicional, si se mantuviera el mandato de cinco años del Presidente del Consejo (y del Tribunal Supremo), su elección se produciría también por un Consejo que no sería simple traducción de la relación de fuerzas existente dentro de las Cámaras.

La instrumentación de las formas en que esa renovación sucesiva se produciría podría ser muy variada. Pero valga señalar que la misma división de los vocales en vocales judiciales y vocales jurídicos o “laicos” facilitaría que la elección se realizase en dos diferentes ocasiones, siendo elegidos separadamente los componentes de cada grupo. De esta manera la selección de los miembros de un grupo se realizaría hacia la mitad del mandato de los miembros del otro; es decir, produciéndose una renovación parcial cada dos años y medio.

### 3. Las funciones del Consejo

#### 3.1 Las previsiones constitucionales

La Constitución no define con precisión las funciones del Consejo General del Poder Judicial. Le encomienda el “gobierno” del poder judicial, pero no proporciona una lista tasada de las potestades incluidas en ese gobierno. El artículo 122.2 remite a la Ley Orgánica la determinación de las funciones del Consejo y da una lista de tareas que deben corresponderle en todo caso, “en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”. En lo demás, pues, se deja vía libre al legislador, que podrá atribuir al Consejo funciones adicionales o mantener éstas en manos de su titular tradicional, esto es, el poder ejecutivo y, más concretamente, el Ministerio de Justicia, en el ámbito nacional.

En la práctica, el legislador ha preferido mantener la tradición española, que supone el papel determinante del ejecutivo en los aspectos organizativos de la administración de justicia, reservando al Consejo General del Poder Judicial un conjunto tasado de áreas de competencia. Ciertamente no existe (como sí es el caso en la Constitución italiana, art. 110) una constitucionalización del Ministerio de Justicia como órgano con tareas propias, por lo que, en principio, sería constitucionalmente posible la misma desaparición del Ministerio de Justicia y el traslado de sus funciones (o al menos las relacionadas con la administración de justicia) al Consejo General del Poder Judicial. De hecho, tal posibilidad se ha mantenido –aunque efímeramente– en el programa de algún partido. Pero la falta de una garantía constitucional del Ministerio de Justicia no ha obstado a que éste haya tenido y siga teniendo una relevante presencia real y a que legalmente se le encomienden tareas que pudieran perfectamente verse incluidas en la función de “gobierno” del poder judicial.

#### 3.2 La regulación legal: fases

Prueba de ello es que el concepto que el legislador ha adoptado respecto de cuál debe ser el contenido de ese “gobierno” atribuido al CGPJ por la Constitución ha variado notablemente a lo largo de la aún corta historia del Consejo. La inicial Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980 confería al CGPJ potestades muy amplias o al menos

más amplias que las actuales. Debe destacarse que entre ellas se incluía, aparte del núcleo constitucional mínimo, y a diferencia de la presente situación, un amplio reconocimiento de la potestad reglamentaria del Consejo, así como competencias relativas a régimen retributivo de magistrados, secretarios y personal auxiliar; todo lo concerniente a secretarios de Tribunales; todo lo concerniente a personal auxiliar y colaborador de la administración de justicia; poderes (indefinidos) de iniciativa y propuesta y, más concretamente, de informe sobre proyectos de ley en diversas materias.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 supuso en este aspecto una contrarreforma. El Consejo perdió casi todas las competencias arriba enumeradas, quedando sus potestades prácticamente reducidas al esqueleto mínimo previsto en el artículo 122.2 de la Constitución. El Consejo perdió las competencias relativas a la selección de jueces, así como la dirección de la Escuela Judicial; vio drásticamente reducida su capacidad reglamentaria y eliminadas sus competencias sobre secretarios y personal administrativo. Desapareció asimismo toda referencia a su capacidad de propuesta legislativa, y la potestad de informe se restringió a los anteproyectos de ley.

La reforma de la LOPJ de 1994 (LO 16/1994, de 8 de noviembre, BOE de 9 de noviembre) representó un nuevo cambio, esta vez, en general, de signo ampliatorio. El Consejo recuperó sus competencias en materia de selección y Escuela Judicial y vio aumentada su potestad reglamentaria. Igualmente se le confirió autonomía presupuestaria respecto del gobierno, al encomendársele la redacción del proyecto de su propio presupuesto. No obstante, perdió con ocasión de esta reforma alguna competencia como la relativa al horario de las oficinas judiciales.

Con posterioridad, parece que el péndulo se mueve otra vez en sentido restrictivo: el Consejo, de acuerdo con la reforma de la Ley Orgánica del año 2000 (LO 9/2000), ha debido compartir alguna potestad de selección con el Gobierno, al unificarse las oposiciones a las carreras judicial y fiscal. Como posible indicio de esa tendencia restrictiva debe apuntarse también que en algún caso la potestad de informe de anteproyectos de ley se ha convertido en inefectiva, mediante el simple sistema de introducir reformas en materias relativas al poder judicial, no a través de proyectos gubernamentales, sino mediante enmiendas presentadas durante la tramitación parlamentaria de esos proyectos. En general, cabría decir que, en relación con la situación creada por la Ley inicial del Consejo, la L.O. 2/1980, el ámbito competencial del Consejo sigue siendo restringido (Fernández Miranda, 1993).

### **3.3 Las funciones actuales del Consejo**

Las funciones que se le atribuyen hoy al Consejo son resultado de una evolución legislativa que perfectamente hubiera podido desarrollarse según líneas distintas, bien más am-

pliatorias bien más restrictivas. Por ello, y para una exposición inicial, cabe distinguir primeramente las funciones que corresponden forzosamente al Consejo por mandato constitucional; en segundo lugar, aquéllas que le han sido atribuidas por el legislador; y, finalmente, aquellas que no le han sido atribuidas, aun cuando en principio, si pudieran haberlo sido.

## **A) Funciones esenciales del Consejo**

### **El núcleo de funciones constitucionalmente garantizado**

Por una parte, el Consejo dispone de un núcleo “intocable” de funciones, que le reserva la Constitución, y que se refieren a aspectos esenciales para la independencia de la judicatura: régimen de nombramientos de jueces, promoción dentro de la carrera, inspección y régimen disciplinario. Aun cuando no aparezca mencionada directamente en la Constitución, parece que la competencia relativa al régimen de prestación de servicios por los jueces (licencias, permisos, atribución de situaciones administrativas) debe considerarse incluida en este apartado, por su estrecha relación con el “gobierno del poder judicial” y la garantía de la independencia del juez. En su mayor parte se trata de funciones rígidamente sometidas a regulación legislativa en las que no queda al Consejo un margen muy amplio de discrecionalidad. En estas materias el Consejo tendría sólo competencias estrictamente regladas de ejecución de la ley, sobre todo en materia de nombramientos ordinarios, ascensos y régimen disciplinario. La Constitución no ha querido sustituir la discrecionalidad gubernativa por la discrecionalidad del Consejo. Sí dispone el Consejo de una cierta discrecionalidad en lo que se refiere a la organización y dirección de la inspección de los Tribunales, aun cuando el régimen de las consecuencias eventuales de esa inspección (es decir, la potestad disciplinaria) sí está sometido estrechamente al principio de legalidad.

### **Los nombramientos de cargos judiciales**

Particular atención merece, por la importancia que reviste y la repercusión que suele tener en la opinión pública, el ejercicio de la competencia del Consejo en materia de nombramientos. Debe señalarse, en primer lugar que, al menos de lo que resulta de la práctica española, esa competencia no coincide con la de selección (sobre la que se hablará posteriormente). La competencia de nombramiento se entiende como la designación para un cargo determinado y, en general, se trata de una competencia rígidamente regulada por la ley, de manera que –también en general– no cabe discrecionalidad por parte del Consejo en su ejercicio. Así, el nombramiento inicial en la carrera judicial es resultado del proceso de selección que se lleva a cabo, bien por los Tribunales de oposiciones y la Escuela Judicial, bien por los tribunales encargados de la resolución de los concursos correspondientes al “cuarto turno” para magistrados. En estos casos el Consejo debe actuar en forma rígidamente reglada. Lo mismo ocurre en lo que se refiere a los nombramientos que se llevan a cabo como consecuencia de promociones o ascensos dentro de la carrera judicial.

El ascenso de la categoría de juez a la de Magistrado se hace depender de criterios objetivos estrictos. Y en cuanto a la provisión de plazas concretas, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece como método general el concurso y como criterio objetivo también general –con algunas matizaciones– en último término, la posición en el escalafón (arts. 329-30 LOPJ). En la práctica, ello ha supuesto el establecimiento de la antigüedad en la carrera como factor decisivo. Se trata de un criterio que sin ninguna duda puede verse sometido a críticas desde la perspectiva de la eficacia de la administración de justicia, y de los incentivos al perfeccionamiento de jueces y magistrados. Pero difícilmente podrá negarse que se trata de un criterio objetivo, inmediatamente verificable y que difícilmente puede ser objeto de manipulación (López Guerra, 2002:1.013).

### **La provisión de altos cargos judiciales**

Estos principios generales tienen, sin embargo, algunas excepciones que se encuentran en un conjunto de cargos judiciales para cuya provisión se deja al Consejo un amplio margen de discrecionalidad, de manera que sin duda puede hablarse de unos nombramientos políticos (en el sentido de no estrictamente reglados). El número no es muy alto, algo más de 150 de cuatro mil plazas judiciales, pero se trata de cargos de notable importancia, cuya cobertura tiene considerable trascendencia no sólo en el funcionamiento del sistema judicial globalmente considerado, sino también en los medios de comunicación y la opinión pública. Esta “libre designación”<sup>5</sup> se refiere a dos tipos de cargos judiciales: por un lado, a cargos del gobierno en el sistema judicial<sup>6</sup> y, por otro lado, a los Magistrados del Tribunal Supremo y a los Magistrados de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia.

La mayor discrecionalidad del Consejo en la provisión de estos dos tipos de cargos judiciales se justifica porque se trata de posiciones que comportan bien unas funciones de gestión y dirección, bien unas tareas de creación de jurisprudencia –tanto en el nivel nacional como en lo que se refiere al Derecho autonómico– que no aparecen forzosamente asociadas al criterio general de antigüedad en el escalafón y que exigen una labor de apreciación por parte del Consejo. Ahora bien, y aceptando tal justificación, no parece que estos nombramientos deban quedar totalmente al margen de los principios de mérito y capacidad que establece la Constitución como regla para el acceso a la función pública y que sin duda son extensibles a los cargos judiciales. Por ello, resultaría conveniente, a la vista de las críticas y debates que se producen con ocasión de este tipo de designaciones, que (contrariamente a la práctica seguida hasta ahora) el Consejo hiciera explícitos y públicos los criterios a los que él mismo se sujetaría a la hora de resolver los concursos relativos a la provisión de estos cargos. Con ello se paliaría, al menos parcialmente, la difundida impresión de que preferencias partidistas desempeñan un papel no despreciable en este tipo de decisiones.

---

<sup>5</sup> En realidad, el margen de libertad es relativo ya que los candidatos deben cumplir determinadas condiciones; pero dentro de ellas el Consejo dispone de un amplio margen de discrecionalidad.

<sup>6</sup> Presidentes de Audiencias Provinciales, Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, Presidentes de la Audiencia Nacional y sus salas, Presidentes de Sala del Tribunal Supremo.



## **B) Funciones añadidas por el legislador**

Junto a estas funciones directamente derivadas de los mandatos constitucionales, el Consejo dispone, en virtud de la Ley Orgánica, de otras competencias, alguna de las cuales ha recorrido un camino de ida y vuelta, pasando consecutivamente del Consejo al poder ejecutivo y retornando de nuevo al ámbito del Consejo. Un ejemplo podría ser la competencia en materia de selección de jueces, que en la práctica española no equivale a la de nombramiento. La Ley Orgánica del Consejo de 1980 encomendaba a éste todo el proceso de selección –las famosas oposiciones– lo que se vio alterado por la Ley de 1985, que devolvía a su titular tradicional, el Ministerio de Justicia, la tarea de organizar y gestionar las oposiciones a jueces, así como la competencia en materia de Escuela Judicial. Sin embargo, la reforma de la Ley Orgánica en 1994<sup>7</sup> supuso de nuevo un cambio, retornando la convocatoria y gestión del proceso de selección y la gestión de la Escuela Judicial al ámbito de competencias del Consejo. Una nueva reforma de la Ley Orgánica, esta vez del año 2000<sup>8</sup> vino a establecer una competencia compartida de Consejo y Ministerio de Justicia en la organización de las oposiciones, al convertirse éstas en comunes para fiscales y jueces.

La LOPJ y otras disposiciones han encomendado, además, al Consejo otras competencias de muy variado orden. Resulta especialmente significativa la referente a la emisión de informes sobre anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a una serie de materias, informes que, si versan sobre anteproyectos de leyes, deberán ser remitidos por el Gobierno a las Cortes. Además, las Cortes podrán solicitar informes al Consejo sobre proposiciones de ley, o enmiendas que versen sobre esas mismas materias. Esta última vía podría servir –lo que no siempre ha sido el caso, dado su carácter facultativo– para evitar que la exigencia de informe del Consejo sobre anteproyectos de leyes en determinadas materias se vea eludida mediante la tramitación de propuestas sobre ellas a través de proposiciones de ley o de enmiendas introducidas durante el trámite parlamentario, que, por lo tanto, no pudieron ser tenidas en cuenta por el Consejo. No faltan ejemplos destacados de esta técnica en los últimos años<sup>9</sup>.

## **C) Funciones sustraídas a la competencia del Consejo**

### **El poder ejecutivo como titular ordinario de las competencias sobre la administración de justicia**

La Constitución encomienda al Consejo General del Poder Judicial el gobierno de ese poder, pero ello, como se ha visto, no significa –ni se ha interpretado en ese sentido– que el Consejo asuma en su integridad las tareas de los poderes públicos en relación con la

---

<sup>7</sup> LO 16/1994, de 8 de noviembre, de reforma de la LOPJ, BOE de 9 de noviembre.

<sup>8</sup> LO 9/2000, de 22 de diciembre (BOE de 23 de diciembre), sobre medidas urgentes para la agilización de la administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en la LO 5/1997, de 4 de diciembre (BOE de 5 de diciembre).

administración de justicia. Por el contrario, las funciones a que se ha hecho referencia, como competencia del Consejo, por prescripción constitucional o legal, suponen sólo una parte reducida de la organización y medios de la administración de justicia. La mayor parte de las competencias de organización siguen correspondiendo al poder ejecutivo, especialmente en lo que se refiere a personal auxiliar de la administración de justicia, esto es, secretarios de justicia, oficiales judiciales y otro personal (lo que se ha llamado la administración de la administración de justicia) así como en todo lo referente a medios materiales y gestión económica. Es el poder ejecutivo quien elabora los presupuestos de la administración de justicia, quien selecciona al personal auxiliar y ejerce las competencias de gestión y disciplinarias respecto de ese personal. Y es también al poder ejecutivo a quien corresponde la administración de los medios económicos y materiales referidos al personal judicial, sin perjuicio de las competencias que en materia de “gobierno” correspondan al Consejo. Como punto de referencia, valga señalar que, en los presupuestos para el año 2001, la partida destinada al Ministerio de Justicia era de novecientos veintisiete millones de euros, mientras que la correspondiente al Consejo General del Poder Judicial era de cuarenta y seis millones.

### **El reparto territorial de competencias sobre la justicia**

Ahora bien, cuando se habla del “poder ejecutivo” como titular de competencias en materia de administración de justicia, debe tenerse en cuenta que ello se produce en el marco del Estado de las Autonomías. En estos momentos todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de administración de justicia, de manera que aquellas competencias que tradicionalmente se han atribuido al poder ejecutivo, y que no se han transferido al Consejo, ahora se reparten entre el poder ejecutivo estatal (Ministerio de Justicia) y el poder ejecutivo autonómico (Consejerías de Justicia o equivalentes). Estas competencias se refieren a medios económicos, materiales y de personal auxiliar; y si bien no se ha completado aún totalmente el traspaso de funciones y servicios del Estado a Comunidades Autónomas en este campo, el papel de los ejecutivos autonómicos cobra una importancia creciente.

### **Órganos judiciales de gobierno**

Junto al Consejo General del Poder Judicial y a los titulares del poder ejecutivo estatal y autonómico, una tercera categoría de órganos de gobierno aparece prevista en la Constitución, de forma indirecta<sup>10</sup>, y en la legislación: tal es el caso de los órganos de gobierno interno de los juzgados y tribunales, como son los jueces decanos, juntas de jueces, Presidentes de Audiencias Provinciales y de la Audiencia Nacional, y Presidentes y Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Supremo. Se trata de órganos con potestades de ordenación de tipo muy diverso. Valga señalar que mientras algunos de estos órganos disponen de competencias reducidas a la sede de los juzgados

---

<sup>10</sup> Como resulta del artículo 122.1 CE, que se refiere a la “constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”.

y Tribunales en que se insertan, otros –como los Presidentes y Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia– disponen de un ámbito de actuación más amplio. Como se verá, la existencia de estos órganos abre una posibilidad de extender, en cierto modo, los efectos del estado de las Autonomías al mismo ámbito de la organización y gobierno judicial<sup>11</sup> aunque las transferencias no se han concluido aún en este campo. El reparto de competencias relativas al gobierno de la Administración de justicia es pues considerablemente complejo.

### **3.4 Una evaluación del actual reparto de competencias relativas al poder judicial**

#### **A) El margen de actuación del legislador**

¿Cómo debe evaluarse el reparto de competencias actualmente existente? No han faltado opiniones al respecto, relativas tanto a la distribución de competencias entre el Consejo y el poder ejecutivo (o si se quiere, los poderes ejecutivos, teniendo en cuenta los correspondientes a las Comunidades Autónomas) como entre el Consejo General del Poder Judicial y (eventuales) Consejos autonómicos del Poder Judicial. Dada la escueta regulación constitucional, el legislador dispone de un amplio margen de actuación en lo que atañe a la distribución de competencias sobre la administración de justicia entre el Consejo del Poder Judicial y los poderes ejecutivos nacional y autonómicos, en lo que no se refiera a las funciones constitucionalmente reservadas al Consejo; más dudoso es que esa distribución pudiera extenderse a los Consejos autonómicos del Poder Judicial. De la experiencia de más de veinte años pueden deducirse algunas consecuencias que se exponen a continuación.

#### **B) El carácter preferente de la atribución de funciones administrativas al poder ejecutivo**

El CGPJ, como órgano colegiado, no tiene excesiva agilidad en su actuación. En ocasiones se ha afirmado como crítica, quizás humorística, que las funciones hoy realizadas por veinte vocales, un presidente y más de un centenar de funcionarios eran anteriormente realizadas por un jefe de negociado del Ministerio de Justicia y unos pocos funcionarios. Esta afirmación es sin duda exagerada, pero refleja una verdad de fondo: resulta probada, a partir de la práctica administrativa, la conveniencia de que los órganos de gestión sean unipersonales, reservándose la colegialidad para los órganos de asesoramiento (Santaola, 2002:244). La exigencia constitucional de eficacia que se predica de la administración (art. 103.1 CE) impone que no se sobrecargue al Consejo con funciones que posiblemente desempeñaría con menor efectividad que los órganos administrativos dependientes del

---

<sup>11</sup> Debería añadirse que los Ayuntamientos disponen de algunas competencias en relación con los jueces de paz.

poder ejecutivo. Por ello, puede considerarse conveniente que el Consejo mantenga aquellas funciones que la Constitución le encomienda y aquellas otras que puedan, por su conexión con éstas, afectar de alguna forma a la independencia judicial, pero sin extender su actuación a ámbitos que, aunque relativos a la administración de justicia, no presenten conexiones con la misión constitucional del Consejo. Por otro lado, hay que recordar que, dada la práctica inexistencia de mecanismos de exigencia de responsabilidad política al Consejo General del Poder Judicial –a lo que se hará referencia posteriormente– la extensión de las competencias del Consejo representaría también la extensión de un ámbito de competencias de índole política, administrativa y de gestión exento de un satisfactorio control parlamentario y de mecanismos de exigencia de responsabilidad. Del principio democrático proclamado en el artículo 1 de la Constitución se deriva que deben reducirse al mínimo los supuestos de actividades de poderes públicos exentos de un control por parte de los representantes del pueblo español.

### **C) Algunas propuestas de reforma en relación con la ampliación de las funciones del Consejo**

La actual distribución de funciones en materia de justicia, resultado de una experiencia ya de alguna duración, parece responder a esos criterios. Así y todo, cabría proponer algunas mejoras:

- La **recuperación de la competencia plena del Consejo sobre el proceso de selección**, excluyéndose la participación del Ministerio de Justicia en la gestión de las oposiciones a jueces y fiscales, para eliminar cualquier sombra de sospecha sobre el proceso de selección; sin que sea óbice para ello el que ésta se refiera también a los fiscales, en cuanto que tradicionalmente jueces y fiscales se han seleccionado mediante sistema prácticamente idénticos.
- La **inclusión de los secretarios judiciales** dentro de las competencias del Consejo. Aun cuando no se trate de personal jurisdiccional, sin embargo la trascendencia de sus funciones hace aconsejable que su posición quede también, como la de los jueces, al margen de cualquier posible influencia del poder ejecutivo. Debe señalarse que en la primera fase del Consejo (1980-1985) los secretarios judiciales quedaron adscritos a la competencia de éste, si bien la Ley Orgánica de 1985 devolvió su adscripción al Ministerio de Justicia, posiblemente debido a problemas de gestión por parte del Consejo. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la adscripción al Consejo de la competencia sobre secretarios judiciales supondría su definitiva consagración como cuerpo nacional, frente a las innegables tendencias hacia la “autonomización” de los cuerpos de funcionarios de la administración de justicia. Si esta autonomización puede resultar aceptable, y aun conveniente, en relación con cuerpos que cumplen funciones estrictamente administrativas, parece menos deseable en relación con un cuerpo, como el de secretarios judiciales, cuya actuación pudiera calificarse como cuasi-jurisdiccional. La vinculación de los secretarios judiciales al Consejo General del Poder Judicial reforza-

ría una posición de cuerpo nacional, que sin duda incidiría a su vez en la independencia de las actuaciones judiciales en su conjunto.

#### **D) ¿Consejo General estatal y Consejos autonómicos del Poder Judicial?**

Se ha propuesto en ocasiones extender el ámbito de las competencias de las Comunidades Autónomas también a las materias que son competencia del Consejo General del Poder Judicial, mediante la creación de Consejos Autonómicos que asumieran en ese nivel diversas funciones del CGPJ (Bandrés, 1999:83). Ahora bien, esta propuesta no parece conforme con las prescripciones constitucionales. Si bien cabe constitucionalmente, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>12</sup>, que competencias propias del poder ejecutivo estatal –Ministerio de Justicia– en materia de administración de justicia se transfieran a los poderes ejecutivos de las Comunidades Autónomas, no es posible, sin embargo, olvidar que el artículo 122.2 de la Constitución reserva en exclusiva al Consejo General del Poder Judicial, en cuanto órgano concreto y determinado, el gobierno del Poder Judicial; gobierno que comprende –como se ha dicho– por lo menos, el núcleo irreducible de funciones que allí se enumeran. No cabe, pues, dentro de los mandatos constitucionales, que esas facultades se transfieran, mediante ley orgánica, o cualquier otra posible vía, a órganos similares en el nivel autonómico. En este aspecto, el Poder judicial queda al margen de la descentralización de los poderes del Estado que la Constitución lleva a cabo en favor de las Comunidades Autónomas (López Guerra, 2003).

Otra cosa es, desde luego, que en el ámbito de las competencias reconocidas por sus Estatutos en materia de justicia las Comunidades Autónomas decidan la creación de órganos que, dentro del poder ejecutivo, desempeñen funciones de asesoramiento o incluso de gestión relacionadas con la administración de justicia; siempre, claro está, que no interfieran en las materias que la Ley Orgánica del Poder Judicial reserva al Consejo. Un ejemplo pudiera ser la creación del Consell de Justicia de Cataluña<sup>13</sup> como órgano adscrito al Departamento de Justicia de la Generalidad y definido como un “foro de análisis, reflexión, debate y participación en materia de Administración de justicia en Cataluña”<sup>14</sup>. No se trataría de un órgano de gobierno autónomo del poder judicial, sino de un consejo asesor del ejecutivo catalán, que ostenta competencias en materia de administración de justicia<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> A partir de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional del artículo 149.5 CE en su Sentencia en el caso Poder Judicial III (STC 56/1990).

<sup>13</sup> Decret 119/2002, de 16 d’abril, pel qual es crea el Consell de Justicia de Catalunya (DOGC de 10 de abril de 2003).

<sup>14</sup> Artículo 1.1. del Decreto 119/2002: “Es crea el Consell de Justicia de Catalunya com a forum d’anàlisi, reflexió, debat i participació en materia d’Administració de justícia a Catalunya, amb la finalitat de promoure la comunicació i l’intercanvi entre els operadors i les institucions implicades en aquesta materia i d’impulsar línies d’actuació per a la millora de l’Administració de justícia a Catalunya”.

<sup>15</sup> Otra cosa es, desde luego, que no quepan algunas objeciones a la forma en que el decreto regula la composición del Consejo, incluyendo en él, en forma unilateral, a personal judicial y a vocales del Consejo General del Poder Judicial.

### **E) Consejo General del Poder Judicial y órganos de gobierno de los Tribunales**

Lo que sí parece factible –y así lo ha recomendado el mismo Consejo General del Poder Judicial en su Libro Blanco de la Justicia, de 1997– es que el ejercicio de determinadas funciones asignadas al Consejo sea delegado en los órganos de gobierno interno de juzgados y tribunales. La Constitución hace una referencia oblicua a estos órganos en su artículo 122.1 (“La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”) y la regulación legal contempla ampliamente este tipo de órganos que van desde la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo a los jueces decanos de los juzgados de primera instancia e instrucción. Destaca, en esta estructura, el papel de los Presidentes y las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en cuanto órganos que ejercen competencias, no sólo dentro de su correspondiente Tribunal, sino en todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma. Estas Salas parecen, según el Libro Blanco, como los órganos más adecuados para la recepción, con carácter delegado, del ejercicio de funciones que serían mejor cumplidas con una mayor proximidad e intermediación a su objeto, como podría ser el caso de todo lo referente a la administración ordinaria del personal judicial, que en los presentes momentos sigue centralizada en el Consejo, sin que ello parezca necesario. En términos del Libro Blanco, respecto de esas Salas, convendría “potenciar su papel como órgano de gobierno interno de los jueces en las respectivas Comunidades Autónomas, incluyendo en su caso las delegaciones de funciones que el Consejo General del Poder judicial estimara conveniente efectuar (...)” para su “conversión en auténticos órganos generales de gobierno interno del Poder judicial en sus respectivos territorios”. (CGPJ, 1997:322). Las áreas susceptibles de delegación, de acuerdo con propuestas formuladas en este sentido por diversas Salas de Gobierno de Tribunales Superiores de Justicia, podrían referirse a formación continuada de jueces y magistrados, informes sobre anteproyectos de ley, régimen de permisos y licencias, designación de magistrados suplentes y jueces sustitutos, prórrogas de jurisdicción, autorización de compatibilidades, adopción de medidas de apoyo y un amplio elenco adicional.

## 4. Organización del Consejo

El Consejo General del Poder Judicial se configura, obviamente, como un órgano colegiado. Y, como se ha señalado, ello ha dado lugar a críticas relativas a su capacidad para gestionar efectivamente los aspectos gubernativos del poder judicial. De hecho, la reducción de las funciones del Consejo con ocasión de la Ley Orgánica de 1985 se justificó en razón de consideraciones de eficiencia administrativa.

La estructura colegial presenta, desde la perspectiva de la independencia judicial, una notable ventaja: permite, en materias de carácter sin duda delicado como ascensos, nombramientos o régimen disciplinario, que tomen parte en las decisiones representantes de posiciones diversas, lo que hace posible tomar en cuenta alternativas y puntos de vista distintos, y asegura un cierto control sobre el procedimiento a seguir<sup>16</sup>. Pero al tiempo, la colegialidad supone una mayor lentitud en la adopción de decisiones, así como una menor capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas.

Por otro lado, el carácter colegial del Consejo ha venido a unirse a un cierto principio asambleario, en el sentido de que la Ley Orgánica del Poder Judicial y las normas de organización interna del Consejo confieren forzosamente al Pleno del Consejo la última palabra prácticamente en todos los asuntos. Si bien existe una cierta división de trabajo, plasmada en la existencia de comisiones especializadas, y en la atribución a vocales individuales de responsabilidades concretas, la adopción de acuerdos se reserva en último término al Pleno, bien directamente, bien por vía de confirmación obligatoria de acuerdos ya adoptados. Dada la pluralidad tanto profesional como ideológica que caracteriza –afortunadamente– la composición del Consejo, ello se traduce, no sólo en el alargamiento de la fase de toma de decisiones, sino también en una cierta discontinuidad y falta de permanencia y estabilidad en las líneas de acción del Consejo.

El análisis de las funciones del Consejo hace posible distinguir dos tipos de tareas que pudieran servir de base para una reforma de la organización del órgano. Por un lado, aquéllas de carácter directamente vinculado a la independencia judicial, y que por ello requieren una mayor participación y examen por parte de los miembros del Consejo, como pudieran ser, por ejemplo, las relativas a nombramientos de jueces y Magistrados. En estas tareas parece lógico exigir una máxima expresión del principio de colegialidad,

---

<sup>16</sup> Ese control se ve reducido en virtud del principio de confidencialidad de las actuaciones del Consejo, especialmente del Pleno, de lo que se tratará más adelante.

de forma que las propuestas de decisión sean elaboradas colectivamente –bien en el mismo Pleno, bien en el seno de comisiones que posibiliten el examen de distintas perspectivas– y aprobadas por el Pleno del Consejo. El tratamiento de los temas referentes a nombramientos, ascensos o sanciones disciplinarias, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo, debería sin duda estar reservado a órganos colegiados (comisiones previstas en la Ley, y Pleno del Consejo).

Pero, por otro lado, el Consejo lleva a cabo actuaciones que presentan una dimensión más cercana a la gestión de un servicio público, particularmente en materias como Escuela Judicial, actividades de formación, publicaciones, cooperación internacional, documentación o estadística judicial. Este tipo de tareas, además, requiere no sólo una mayor capacidad de respuesta, sino una cierta estabilidad en su dirección, y el mantenimiento de líneas permanentes de acción. En estas funciones el elemento “político” del Consejo se hace evidente, en el sentido de que implican la toma de decisiones entre muchas opciones posibles, con un amplio grado de discrecionalidad. Para este tipo de actuaciones se hace necesaria una dirección coherente y estable, así como una mayor exigencia de responsabilidad de los gestores, lo que aconsejaría que, frente al elemento de colegialidad, se primase en este ámbito el principio de dirección por órganos unipersonales. Ello supondría potenciar el papel directivo de la presidencia y la formación de un auténtico equipo directivo vinculado a ella, que asumiera, con una auténtica responsabilidad, una “política judicial” sometida, desde luego, al control del Pleno. La existencia de un órgano directivo institucionalizado, integrado por pocos responsables de sus respectivas áreas, supondría la introducción de un elemento dinámico en el Consejo, claramente individualizado respecto del elemento “de control” representado por el Pleno del mismo. Se produciría así, en determinadas materias, un reparto de funciones, correspondiendo las ejecutivas a órganos unipersonales o colegiales reducidos y las de control al Pleno del Consejo.

Cabe plantearse aquí una cuestión adicional. Las sesiones del Consejo –al contrario de lo que ocurre en otros contextos, como por ejemplo, el caso italiano– se rigen por el principio de confidencialidad y no son por tanto sesiones públicas. Posiblemente ello sea conveniente para evitar las consecuencias negativas derivadas de la exposición de sus debates al público, como pudieran ser la tendencia a la radicalización y simplificación de las posturas que suele producirse en todo debate dirigido a la opinión pública, y que serían inadecuadas en las materias que corresponden a la competencia del Consejo; por otro lado, la publicidad de las sesiones pudiera repercutir negativamente en la independencia con que deben actuar los vocales del Consejo. Sin embargo, y a efectos de un mayor control y credibilidad de sus decisiones, sí sería conveniente que el Consejo ampliara la publicidad de sus actuaciones por otros medios, como por ejemplo (y según se apuntó anteriormente) haciendo públicos con carácter previo y general los criterios a que se ajustarían sus funciones en materia de nombramientos, inspección y otras. Ello independientemente de llevar a cabo una tarea más intensa de información de sus actividades y difusión de sus criterios de actuación.



Finalmente, y a pesar de que no faltan opiniones razonables en ese sentido, parece que no resultaría conveniente alterar el régimen actual de dedicación de los vocales del CGPJ –en el que se les exige una dedicación absoluta a sus tareas en el Consejo, con la consiguiente incompatibilidad para ejercer otras funciones– para sustituirlo por otro en que, a todos los vocales, o a algunos de ellos, se permitiera un mayor margen de compatibilidad con otras ocupaciones. La Constitución no establece regulación alguna al respecto, y en ocasiones se ha apuntado que bastaría con que un núcleo reducido de vocales se dedicase en exclusiva a las tareas del Consejo, mientras que el resto podría perfectamente seguir desempeñando sus funciones profesionales o funcionariales, solución ésta no infrecuente en Derecho comparado. No obstante, los problemas inherentes a esta fórmula desaconsejan su adopción. La diferencia entre vocales “exclusivos” y “parciales” podría introducir motivos adicionales de fricción en un proceso de selección ya suficientemente complicado y conflictivo, como se ha visto; y por otra parte sería difícil postular una reforma del Consejo, aligerando las funciones del Pleno (véase más arriba, en este mismo apartado) si al tiempo se reduce la dedicación y, consecuentemente, la capacidad de control de los miembros de éste.

## 5. Control y responsabilidad del Consejo

La naturaleza del Consejo, en cuanto órgano encargado de asegurar la independencia del poder judicial, excluye cualquier posibilidad de que sus miembros puedan ser objeto de medidas de exigencia de responsabilidad política, esto es, de sanciones derivadas, no del incumplimiento de normas penales o administrativas, sino de una apreciación negativa del acierto de su gestión. Por lo que se refiere a la responsabilidad penal y administrativa de los miembros del Consejo no se plantean problemas especiales, siendo la regulación actual satisfactoria. Pero, en cuanto a la exigencia de responsabilidad política, no dejan de plantearse dificultades.

Frente a una opinión ampliamente extendida, hay que recordar que el Consejo General del Poder Judicial es un órgano de naturaleza política. El Consejo no se limita a llevar a cabo actuaciones estrictamente regladas por la ley: no es un mero órgano ejecutor, aun cuando en ocasiones su actividad sí se encuentre rígidamente predeterminada (por ejemplo, en lo que se refiere a ascensos por antigüedad). Por el contrario, en no pocas ocasiones el Consejo debe actuar con un amplio margen de discrecionalidad, incluso en materias directamente relacionadas con la independencia judicial. Piénsese, por ejemplo, en el amplio margen con que cuenta el Consejo en determinados nombramientos, como los referentes a Magistrados del Tribunal Supremo o Presidentes de Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia. También dispone de una cierta libertad de movimientos –aun cuando esto sea materia objeto de alguna discusión– en lo que se refiere a la gradación de sanciones disciplinarias. Su actuación, pues, en estos supuestos, es una actuación política, en cuanto implica la elección libre de una entre varias alternativas. Ello no significa que haya de ser una actuación partidista. Por el contrario, como ya se apuntó, la desvinculación del Consejo de las mayorías partidistas del momento aparece como un objetivo altamente deseable.

Ahora bien, la libertad de aplicar una entre varias políticas posibles supone también la posibilidad de error o gestión desacertada, lo que debería entrañar una responsabilidad, si se parte de los principios básicos del Estado constitucional de Derecho, que no admite poderes ilimitados. Como es bien sabido, el arma usual de la exigencia de responsabilidad, caso de error o inconveniencia política (apreciada, desde luego, subjetivamente), es la remoción del cargo. Y, sin embargo, la remoción “política” de los vocales y el Presidente del Consejo deben quedar radicalmente excluidas, so pena de que la misión de Consejo quede decisivamente afectada. En ocasiones se ha propuesto que exista algún tipo de reprobación de los miembros del Consejo por parte de las

Cámaras, pero, afortunadamente, esas propuestas no han pasado de sugerencias extraoficiales o a título personal.

La imposibilidad de exigir una responsabilidad política a los vocales del Consejo no significa, sin embargo, que la actuación de éste resulte desprovista de todo freno político. Conviene distinguir, en este punto –como hace la doctrina constitucionalista– entre dos procesos distintos: la práctica del control y la exigencia de responsabilidad. Usualmente ésta última es resultado de la primera, pero no faltan ejemplos de control sin exigencia de responsabilidad (por ejemplo, el Senado puede controlar la acción del Gobierno, pero éste es sólo responsable ante el Congreso de los Diputados).

Desde la perspectiva de la legalidad, la actuación del Consejo –reglada o discrecional, en mayor o menor medida– está sometida a un control jurisdiccional, ejercido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, control que puede conducir a la anulación total o parcial de las actuaciones enjuiciadas. Pero el Tribunal Supremo no es, obviamente, competente para pronunciarse sobre materias de oportunidad o conveniencia, esto es, desde criterios de oportunidad “política”. Los juicios sobre estas materias corresponden a las instancias políticas y, fundamentalmente, en un régimen democrático parlamentario, a las Cortes y al electorado.

Pues bien, si el Parlamento no puede exigir una responsabilidad política a los vocales del Consejo, sí puede ciertamente controlar su actuación, mediante las técnicas usuales del Derecho parlamentario, como podrían ser, por ejemplo, las comparencias del Presidente o los vocales del Consejo ante órganos parlamentarios. Ciertamente, cabría admitir que en determinadas materias (por ejemplo, en materia disciplinaria) la línea entre el control y la presión parlamentaria es muy fina. Pero en otras, y especialmente en lo que se han denominado anteriormente materias de gestión (formación, Escuela Judicial, documentación, etc.) el control parlamentario no parece en absoluto impropio.

Este control puede suponer la exigencia de una responsabilidad política indirecta por la actuación del Consejo: no la responsabilidad personal de los vocales o del Presidente, pero sí la de aquellos Diputados, grupos o partidos representados en el Parlamento que de alguna forma se hayan identificado con la propuesta, nombramiento o actuación de vocales determinados. Claro está que la exigencia última de responsabilidad, en este caso, correspondería al electorado.

## 6. Conclusiones

A la vista de todo lo expuesto, las propuestas que se derivarían podrían resumirse como sigue:

### 6.1 Proceso de selección

#### A) Elección sucesiva de los vocales del Consejo

Para conseguir una mayor continuidad en las tareas del Consejo y desvincular su composición de la mayoría parlamentaria del momento, convendría que, siguiendo el modelo del Tribunal Constitucional, el Consejo se renovase parcialmente, en fases sucesivas. Dada la estipulación constitucional de que el mandato de los vocales sea de cinco años, parece que una fórmula podría consistir en la renovación parcial cada dos años y medio (treinta meses), de manera que manteniéndose la elección parlamentaria se turnase la elección de los vocales judiciales (doce) y no judiciales (ocho).

#### B) Mantenimiento de la elección de Presidente por cinco años

La elección sucesiva no sería obstáculo al mantenimiento del mandato de cinco años del Presidente del Consejo y del Tribunal Supremo. Aun cuando la Constitución, en su artículo 123.2, no establece plazo alguno de mandato, el mantenimiento de la duración actual de cinco años reforzaría la desvinculación del Presidente del Supremo de las mayorías parlamentarias y de las eventuales mayorías de opinión dentro del Consejo. El cambio en la composición de éste en las sucesivas renovaciones podría reflejarse en la elección de un nuevo Vicepresidente, con ocasión de cada una de éstas.

#### C) Supresión del sistema de cuotas

La elección parlamentaria de los vocales del Consejo mediante el sistema de cuotas de acuerdo con la fuerza relativa de los diversos grupos parlamentarios ha sido uno de los motivos más reiterados de crítica a la elección parlamentaria. Debería eliminarse este sistema a favor de un procedimiento que favoreciera la consecución del consenso sobre cada vocal exigido por la Constitución y la ley. Para ello sería necesario, no sólo un cambio en la actitud de los grupos parlamentarios al respecto, sino también la introducción

de técnicas como la creación de un comité formal de selección, integrado por los representantes de los grupos, y el reforzamiento de los mecanismos de comparecencia de los candidatos ante órganos parlamentarios.

## **6.2 Funciones**

### **A) Nombramientos**

Para reforzar la objetividad de los nombramientos, deberían hacerse públicos con antelación los criterios que el Consejo seguiría para la selección entre los diversos candidatos a cargos judiciales. También resultaría conveniente que el Consejo motivase su decisión, con constancia, en su caso, de las opiniones discrepantes.

### **B) Recuperación del proceso de selección**

Debería volverse al sistema de completo control y dirección por el Consejo del proceso de selección de jueces, sin perjuicio de incluir dentro del mismo, como ocurre actualmente, la selección de fiscales para mayor garantía de objetividad.

### **C) Recuperación de la competencia sobre secretarios judiciales**

Las funciones cuasi jurisdiccionales del cuerpo de secretarios judiciales, y la conveniencia de mantener el carácter nacional de ese cuerpo frente a seguras reivindicaciones por parte de las Comunidades Autónomas, aconsejan su restitución a la competencia del Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con la situación anterior a la LOPJ de 1985.

### **D) Delegación de funciones en las Salas de Gobierno de los TSJ**

De acuerdo con las previsiones del Libro Blanco de 1997, convendría descentralizar algunas funciones de gobierno del poder judicial, mediante su delegación en las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, trasladando así en cierta manera las características del Estado de las Autonomías al ámbito del gobierno del poder judicial.

## **6.3 Organización**

### **A) Reforzamiento de órganos de decisión**

Para una mayor eficacia en las tareas del Consejo, convendría trasladar a órganos distintos del Pleno (vocales, comisiones reducidas) bien mediante una reforma del Reglamento

del Consejo, bien mediante delegaciones específicas, el ejercicio de competencias del Consejo que actualmente corresponden al Pleno, independientemente del mantenimiento de las funciones de control y revisión de éste.

### **B) Configuración del Pleno como órgano de control**

En consecuencia, el Pleno debería mantener su capacidad de decisión en aquellas funciones directamente vinculadas al mantenimiento y garantía de la independencia judicial y, en lo que se refiere al resto de las funciones del Consejo, debería actuar como órgano de control, examinando actividades de otros órganos de decisión a petición de sus miembros.

### **C) Publicidad**

Sería también conveniente que el Consejo diera mayor publicidad a los criterios a que deberían someterse sus decisiones en aquellas materias de mayor relevancia, tanto para el poder judicial en su conjunto como para la opinión pública. Aparte de los criterios sobre nombramientos deberían explicitarse los criterios a seguir en la inspección de Tribunales y concesión de licencias, permisos y compatibilidades, entre otras materias.

## **6.4 Control y responsabilidad**

Deberían reforzarse los instrumentos parlamentarios de control de la actividad del Consejo mediante, entre otras técnicas, comparecencias regulares de Presidente y vocales ante las respectivas Comisiones pertinentes de las Cámaras.

## Bibliografía

- Bandrés Cruzat, J. M. (1999), La reforma de la justicia en Cataluña, Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia en Cataluña. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 83-94.
- Castellano, P. (2000), “Intervención”, Un Pacto de Estado para la justicia. Cuadernos Alternativas 5, 15.
- CGPJ - Consejo General del Poder Judicial (1997), Libro Blanco de la Justicia. Madrid.
- Fernández Miranda, C. (1993), El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980 a la Ley Orgánica 6/1985. *Revista de Derecho Político*, 38, 37-92.
- García Morillo, J. (coord.) (1988), La Administración de Justicia en España. Programa 2000, Madrid.
- López Guerra, L. (2001), El Poder Judicial en el Estado Constitucional. Lima, Palestra.
- López Guerra, L. (2002), Consejo General del Poder Judicial y Política de la justicia, La Democracia Constitucional. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente, Madrid, CEPC, 1005-20.
- López Guerra, L. (2003), Poder Judicial y Comunidades Autónomas. Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 132-53.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (1995), El Gobierno del Poder judicial: los modelos y el caso español. *Revista de las Cortes Generales*, 5, 167-239.
- Montero Aroca, J. (1990), Independencia y responsabilidad del juez. Madrid, Civitas.
- Ollero, A. (1988), Cinco años de política judicial. Anuario de Derecho Público y Estudios Políticos, 1, 155-85.
- Requero Ibáñez, J. L. (1996), El Gobierno Judicial y el Consejo General del Poder Judicial. Madrid, Papeles de la Fundación FAES.
- Santaolalla López, F. (2002), Consideraciones constitucionales sobre el llamado autogobierno judicial. *Teoría y Realidad Constitucional*, 8-9, 235-49.
- Terol Becerra, M. (1990), El Consejo General del Poder Judicial. Madrid, CEPC.
- Terol Becerra, M. (2002), La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio vista por las Cortes: un desideratum de acabar con la polémica. *Teoría y Realidad Constitucional*, 8-9, 153-75.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.