

## EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. BALANCE DE TRES DÉCADAS\*

Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La noción constitucional de Consejo General del Poder Judicial*. III. *La opción del constituyente, su desenvolvimiento legislativo y algunas de sus consecuencias*. IV. *Las relaciones del Consejo General del Poder Judicial con los órganos constitucionales*. V. *Esbozo de juicio sobre la experiencia del Consejo General del Poder Judicial*. VI. *Apuntes de urgencia sobre la reforma del Consejo General del Poder Judicial*.

### I. INTRODUCCIÓN

Entre las novedades que trajo consigo la Constitución de 1978 se cuenta la creación del Consejo General del Poder Judicial. Desde la entrada en funcionamiento del Consejo General, el 23 de octubre de 1980, hasta la actualidad han transcurrido ya más de treinta años. En ese amplio periodo, el órgano creado para gobernar el Poder Judicial ha sido objeto de importantes reformas, la última de las cuales acaba de tener lugar en junio de 2013, aunque no entrará en vigor plenamente hasta que se forme el nuevo Consejo (el séptimo), lo cual debería producirse de inmediato, pues el 23 de septiembre de 2013 ha entrado en funciones el existente por haber transcurrido los cinco años que dura su mandato.

En todo este tiempo, la composición, la organización y las funciones, así como la concreta actuación, del Consejo General han dado lugar a intensos debates, algunos de los cuales se han prolongado jurisdiccionalmente, ya sea ante el Tribunal Constitucional —los relativos a la modificación de su composición y a la descentralización del gobierno del Poder Judicial—, o bien ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo —los referidos a particulares actos y a disposiciones del propio Consejo—.

\* Una primera versión de este trabajo se ha publicado en el libro Gerpe Landín, Manuel y Cabellos Espíerrez, Miguel Ángel (coords.), *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

El Consejo General ha estado, y está, ciertamente, rodeado de polémica, tal vez más que ninguno de los demás órganos constitucionales; sin embargo, el Poder Judicial, así como los jueces y los magistrados que lo integran, son independientes. Parece, pues, conveniente repasar los hitos principales de la trayectoria del Consejo General del Poder Judicial para disponer de todos los elementos de juicio necesarios para valorarlo y, con ellos, adelantar algunas impresiones sobre la reciente modificación de su régimen jurídico.

## II. LA NOCIÓN CONSTITUCIONAL DE CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL<sup>1</sup>

### 1. *Las normas*

El Consejo General del Poder Judicial es, según el artículo 122.2 de la Constitución, el órgano de gobierno del Poder Judicial. Antes nos ha dicho de este último que lo integran los jueces y los magistrados, que son independientes, inamovibles y responsables (artículo 117.1), además de que forman un cuerpo único (artículo 122.1) y administran justicia ejerciendo la potestad jurisdiccional desde los juzgados y tribunales (artículo 117.1 y 3), los cuales se organizan y funcionan a partir del principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5). Esa organización está presidida por el Tribunal Supremo (artículo 123.1).

Así pues, en la configuración que la norma fundamental establece del Poder Judicial, en su título VI, están presentes dos vertientes o dimensiones, al frente de cada una de ellas se sitúan un órganos distintos: el Consejo General del Poder Judicial en la gubernativa y el Tribunal Supremo en la jurisdiccional. Tanto la regulación del gobierno del Poder Judicial como la de los juzgados y los tribunales, el estatuto de los jueces y de los magistrados, y la de los distintos procesos en los que ejercen la potestad jurisdiccional, son com-

<sup>1</sup> En el desarrollo de estas páginas me serviré de ideas que ya he defendido en los trabajos siguientes: “El gobierno del Poder Judicial: los modelos y caso español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, 1995, pp. 167-239; “La experiencia europea de consejos de la magistratura”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 52, 1998, pp. 53-69; “A vueltas con el Consejo General del Poder Judicial”, *Nuevas Políticas Públicas. Anuario Multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 5, 2009; *Justicia y ciudadanía*, pp. 77-94; “El control de la actividad del Consejo General del Poder Judicial en materia de nombramientos y de régimen disciplinario en la jurisprudencia reciente”, en Trillo Torres, Ramón (ed.), *Jurisprudencia contencioso-administrativa 2005-2007 (análisis crítico)*, Madrid, CGPJ, 2008, pp. 143-179, y “Observaciones a las reflexiones de Jaime Vegas Torres sobre la reforma del Consejo General del Poder Judicial”, *Jornada de expertos. La reforma del Consejo General del Poder Judicial*, en <http://www.funciva.org/actividades/actividad/actividad/206>.

petencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.5a y 6a). Además, la regulación de ese gobierno, así como la del estatuto judicial, están reservadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial

El régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial se halla en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>2</sup> —también en sus reglamentos—. El Consejo General está sujeto, igualmente, a las normas legales y reglamentarias de general aplicación a las administraciones públicas, pero solamente en lo que aquellos no regulen de forma específica y sea compatible con su régimen constitucional. Asimismo, el Consejo General no puede ser objeto de disciplina por los Estatutos de Autonomía ni por fuentes de derecho autonómico (sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010).

Dada la naturaleza de la función que ejercen los juzgados y los tribunales, en particular la independencia que es propia de los jueces y de los magistrados, y su estricta sumisión a la ley, aunque pertenezcan a la competencia exclusiva del Estado las materias a ellos correspondientes, puede afirmarse que no son, en sentido propio, órganos del Estado si a este solamente se le concibe como el conjunto de los aparatos centrales de poder, como Estado-persona, sino más bien elementos integrantes del Estado-ordenamiento o global, que incluye a los ordenamientos descentralizados que existen en el seno del general. Así, la posición de los juzgados y de los tribunales, y la posición de los jueces y de los magistrados es la misma, ya sea que enjuicien actos o disposiciones del Estado entendido en sentido estricto, o bien que juzguen los de las comunidades autónomas o los de los entes locales. Esta posición siempre se encaminará a la aplicación imparcial de la Constitución y de las leyes en el seno de un proceso, en el que con independencia, pero con responsabilidad, establecerán motivadamente la respuesta del ordenamiento jurídico al conflicto que se les haya sometido.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Un completo estudio del órgano se encuentra en Terol Becerra, Manuel, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, y en Ballester Cardell, María, *El Consejo General del Poder Judicial. Su función constitucional y legal*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2007. También con un marcado sentido crítico, pero con conclusiones constructivas, véase Íñiguez Hernández, Diego, *El fracaso del autogobierno judicial*, Madrid, Thomson-Civitas, 2008.

<sup>3</sup> Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “El Poder Judicial en el Estado autonómico”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 5, 2000, pp. 89 y ss. Sobre la cuestión, véanse Gerpe Landín, Manuel y Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel, *Poder Judicial y modelo de Estado*, Barcelona, Atelier, 2013; Jimena Quesada, Luis, *El principio de unidad del Poder Judicial y sus peculiaridades autonómicas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000; Ibarra Robles, Juan Luis y García Herrera, Miguel Ángel (dirs.), *Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2006. Además, véanse Gerpe Landín, Manuel, *La posición del Tribunal Supremo en el Estado autonómico*, Barcelona, Institut d’Estudis

## 2. *Función*

El Consejo General del Poder Judicial, que participa de esa adscripción al Estado-ordenamiento, es un órgano colegiado, compuesto por veinte vocales, de los cuales ocho son elegidos entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional, cuatro por el Congreso de los Diputados y otros cuatro por el Senado, por mayoría de tres quintos en cada cámara, y los otros doce han de ser elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías en servicio activo, en los términos en que lo disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial. El mandato de estos vocales es de cinco años (artículo 122.2) y es presidido por el presidente del Tribunal Supremo, al que se elige en su sesión constitutiva (artículo 123.2).

El Consejo General no expresa o realiza ningún principio de autogobierno judicial, pues la Constitución no lo recoge, ni tampoco es un órgano de representación de los jueces y magistrados. La sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986 dejó bien claro que no es ni lo uno ni lo otro. El Consejo General del Poder Judicial es un órgano creado *ex profeso* para asumir ese gobierno del Poder Judicial, y así sustraer toda intervención en él, en particular en cuanto concierne a la administración del estatuto judicial al Poder Ejecutivo, pero también a la cúpula de la judicatura. Por eso, este tipo de órganos al que pertenece ha sido visto como la racionalización del principio de separación de poderes,<sup>4</sup> y su razón de ser descansa en la importancia decisiva que para la preservación del Estado de derecho tiene la más plena garantía de la independencia judicial. La consideración de los jueces y magistrados como custodios de los derechos e intereses legítimos de todos, en particular de los derechos fundamentales (artículos 24.1 y 53.2), y la función encomendada a los tribunales de control de la legalidad de la actuación de la administración y de su sometimiento a los fines que justifican sus potestades (artículos 106.1 y 153, inciso c), reflejan bien la trascendencia que tiene la independencia judicial proclamada por el artículo 117.1 de la Constitución.

La expresión “gobierno del Poder Judicial” responde en nuestro derecho orgánico judicial a una tradición que recoge la Ley provisional para la Organización del Poder Judicial del 15 de septiembre de 1870,<sup>5</sup> y posee un

Autonomics, 2008, y *Posición y funciones de los Tribunales Superiores de Justicia*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonomics, 2008.

<sup>4</sup> Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato*, 8a. ed., Padúa, Cedam, 2011, vol. I, p. 406 (ve en el italiano la racionalización del modelo francés).

<sup>5</sup> Además de hacer referencia a las salas de gobierno, a sus integrantes judiciales y no judiciales, al personal a su servicio, y a sus diversos cometidos gubernativos, así como a los de los presidentes, en los artículos 5o., 18.3, 37.7 y 8, 42, 43, 61, 62, 77, 133.3, 136, 158, 160, 189, 197.4, 210, 228, 231, 235.2, 332.3 y 4, 459, 473, 479, 491, 492, 498, 509, 512, 513,

significado preciso que excluye tanto facultades de dirección política como potestades jurisdiccionales, además de que se centra en la administración del estatuto judicial. En efecto, el gobierno del Poder Judicial que ejerce el Consejo General consiste materialmente en el conjunto de decisiones sobre nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de los jueces y de los magistrados (artículo 122.2), y también sobre aquellos extremos directamente relacionados con los anteriores, o su organización y funcionamiento de la administración de justicia que se le confían por las leyes.

La vertiente gubernativa del Poder Judicial no la agota el Consejo, sino al contrario, encabeza una estructura de la que forman parte las salas de gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los tribunales superiores de justicia, así como sus presidentes y los de las audiencias provinciales. Igualmente, ejercen potestades gubernativas los decanos de los juzgados, las juntas de jueces y, en fin, los presidentes de las salas, así como cada juez y magistrado en el ámbito de su juzgado. Toda esta organización está subordinada jerárquicamente al Consejo General del Poder Judicial, en los términos legalmente previstos.

### 3. *Posición*

En la medida en que está llamado a hacer efectiva la independencia judicial, el Consejo General del Poder Judicial ha de gozar de una posición adecuada para desempeñar eficazmente ese cometido, y aquellos otros que se le confíen. Esto significa que de ningún modo la posición del Consejo General puede ser precaria o subordinada, y que ha de contar con los instrumentos necesarios para ello. Si él mismo no dispone de libertad para formar su criterio y de autonomía para aplicarlo, difícilmente estará en condiciones de preservar la independencia de los jueces y de los magistrados.

El artículo 59.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha incluido al Consejo General entre los órganos que pueden promover, el que luego llama en los artículos 73 y siguientes, conflicto entre órganos constitucionales del Estado. A partir de esta previsión legal ha de tenersele, ciertamente, por órgano constitucional. Eso no significa, sin embargo, que posea

514, 515, 517, 521, 522, 525, 526, 528, 529, 530, 532, 537, 545, 546, 547, 551, 553, 568, 574, 580, 600.2, 613, 615, 629, 639, 641, 642, 667, 709, 715, 716, 717, 718, 725, 728, 732, 739, 747, 748, 749, 750, 753, 754, 765, 801, 802, 803, 804, 809.3, 849, 871, 896, 901, 911.2, 917, 922, 923 y 931, y en la disposición transitoria V, su título XI (artículos 583-594) se ocupa “Del gobierno y régimen de los tribunales”, y el título XIII, “De las salas de gobierno de las audiencias y del Tribunal Supremo y de las juntas de tribunales de partido para asuntos administrativos” (artículos 616-625).

los rasgos que doctrinalmente se han atribuido a los órganos de esa naturaleza. En efecto, el Consejo General del Poder Judicial no es un elemento identificador de la forma política del Estado, no expresa su sustancia, de manera que si desapareciera se transformaría sustancialmente su ordenamiento; por el contrario, no resulta imprescindible. Es más, hay Estados democráticos de derecho que no cuentan con instituciones de esta naturaleza y, sin embargo, garantizan la independencia judicial. La experiencia comparada muestra que, efectivamente, hay diversos modos de asegurarla. Ahora bien, la realidad indica que, teniendo todos ventajas e inconvenientes, en la concepción y, en general, en la aplicación de esta naturaleza, la que se plasma en consejos como el nuestro, no es la peor opción si se contempla desde la perspectiva adecuada, según se dirá después, cuando se haga el balance de su trayectoria por ya más de tres décadas.

En todo caso, desde el punto de vista sustantivo hay que decir que el Consejo cuenta con la autonomía que necesita; no tiene dependencia jerárquica ni funcional de otros órganos; tiene capacidad para autoorganizarse dentro de los márgenes que le conceden la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial; está dotado de potestades de carácter administrativo, y dispone de autonomía presupuestaria. La falta de dependencia, su autonomía, del Consejo General no significa exención de controles sobre su actuación, sino por el contrario, sus actos y sus disposiciones están sometidos al enjuiciamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (artículos 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y 12, inciso b, de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa), pues tanto los relativos a la aplicación del estatuto judicial como los que incidan en la esfera de derechos e intereses legítimos de los empleados públicos a su servicio o de los ciudadanos que se relacionen con él pueden ser objeto de un recurso contencioso-administrativo, al igual que las disposiciones en las que se manifieste el ejercicio de su potestad reglamentaria. Por su parte, las salas Primera y Segunda del Tribunal Supremo son las competentes para exigir a sus miembros la responsabilidad civil o penal que pudieren contraer. Además, la gestión económico-financiera del Consejo General del Poder Judicial es fiscalizada por el Tribunal de Cuentas, y tanto él como sus integrantes se hallan bajo el control que, indirectamente, ejercen sobre ellos las Cortes Generales y la opinión pública.

Además de las tareas que constituyen el gobierno del Poder Judicial, la Constitución encomienda al Consejo General algunas facultades específicas de gran trascendencia, como la elección del presidente del Tribunal Supremo, que a la vez será quien presida al Consejo (artículo 123.2); el artículo 159 le atribuye la designación de dos de los magistrados del Tribunal Constitucional, y el artículo 124 exige que sea oído por el gobierno previamente al nombramiento del fiscal general del Estado.

Estas previsiones indican, bien a las claras, la relevancia que los constituyentes quisieron dar al Consejo; en especial, su decisión de que concurra con el gobierno, con el Congreso de los Diputados y con el Senado a la formación del supremo intérprete de la Constitución es una muestra evidente de la valoración que les mereció la garantía de la independencia judicial y, por consecuencia, el órgano que habían creado para asegurarla. No es, pues, extraño que en la primera legislatura, en la que todavía perduraba en buena medida el consenso, las Cortes Generales legitimaran al Consejo para promover el conflicto de competencias entre órganos constitucionales. Todo esto sirve para poner de manifiesto que no asumieron ni tampoco plasmaron en el texto fundamental un entendimiento estrecho ni estricto de las funciones que podían encomendársele, siempre que guardaran relación con la real satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva.

### III. LA OPCIÓN DEL CONSTITUYENTE, SU DESENVOLVIMIENTO LEGISLATIVO Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS

#### 1. *Composición*

La opción seguida por las Cortes que hicieron la Constitución de encomendar el gobierno del Poder Judicial a un órgano colegiado ajeno al Poder Ejecutivo, pero también externo a la organización de los juzgados y de los tribunales, se abrió paso en Europa a partir de 1946. La Constitución de la IV República francesa fue la primera en crear un Consejo con cometidos de gobierno del Poder Judicial, a ello le seguirán la Constitución italiana de 1947 y la Constitución de la V República francesa. Desde esos primeros momentos de impulso a esta institución será necesario esperar a la Constitución portuguesa de 1976 y a la española. Más tarde, esta institución se extenderá por Europa oriental tras la desaparición de la Unión Soviética y se implantará en países de la Unión Europea que no lo tenían, como Bélgica; asimismo, se establecerá en muchas repúblicas americanas.<sup>6</sup>

Nuestra Constitución, sin seguir ninguno de los ejemplos anteriores, tuvo especialmente en cuenta al caso italiano, pero se separa de él, es diferente. La principal característica distintiva de la opción española es la ausencia en el seno del Consejo de toda presencia del Poder Ejecutivo. Posteriormente,

<sup>6</sup> Viana Garcés, Andrée, “Perspectivas de un análisis comparado de la estructuración orgánica del gobierno del Poder Judicial”, en Aguiar de Luque, Luis (dir), *El gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 42 y ss. Esta autora da cuenta de la extensión del órgano y destaca las peculiaridades de las experiencias española y francesa, mexicana y colombiana.

después de 1985, al cambiar la Ley Orgánica del Poder Judicial, el sistema de designación de los doce vocales que han de ser elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías, establecido en su día por la Ley Orgánica 1/1980, del 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, al igual que el imponer la elección parlamentaria de todos los vocales —también, por tanto, pasaron a ser designados por las Cortes Generales los doce de procedencia judicial, a razón de seis por cada cámara y por la mayoría cualificada de tres quintos prevista para los ocho vocales juristas—, se ha convertido en otra nota distintiva del modelo español.

Es sabido que la modificación operada en 1985, aun declarada conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1986,<sup>7</sup> abrió una fractura que todavía permanece abierta, pese a que en el marco del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001 se quiso llegar a una solución integradora con la Ley Orgánica 2/2001, del 28 de junio.<sup>8</sup> La novedad que trajo consigo esta modificación estriba en mantener la designación parlamentaria de los vocales judiciales, pero articulando un procedimiento en el que se presenta ante las cámaras un número de candidatos como máximo igual al triple de los que deben ser designados, o sea, hasta 36, además de por las asociaciones judiciales —cada una en proporción a sus afiliados— por aquellos jueces o magistrados no asociados que logren el aval del 2% de los miembros de la carrera judicial.<sup>9</sup>

Trataba esa nueva regulación de responder al hecho de que estando afiliada a las distintas asociaciones profesionales más o menos la mitad de la carrera judicial, pero solamente esa parte; sin embargo, en la práctica habida desde 1985 la designación parlamentaria de los vocales de origen judicial se había concentrado en jueces y magistrados pertenecientes a las asociaciones profesionales, en particular a la Asociación Profesional de la Magistratura y a Jueces para la Democracia. Muy pocos vocales fueron designados entre los pertenecientes a la Asociación Francisco de Vitoria. Esta

<sup>7</sup> El Tribunal Constitucional rechazó también con su sentencia 45/1986 los conflictos constitucionales que promovió el Consejo General del Poder Judicial contra la aprobación por las cámaras de la Cortes Generales del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

<sup>8</sup> Sobre la reforma traída por la Ley Orgánica, 2/2001, véanse Terol Becerra, Manuel, “La Ley Orgánica 2/2001 vista por las Cortes. Un *desideratum* para acabar con la polémica”, *Teoría y realidad constitucional*, núms. 8 y 9, 2001-2002, pp. 153 y ss.; Cardell, Ballester, *op. cit.*, pp. 259 y ss.

<sup>9</sup> La instrucción del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial del 29 de junio de 2001 (*Boletín Oficial del Estado* del 30 de junio), en cumplimiento de la disposición transitoria de la Ley Orgánica 2/2001, desarrolló para la primera aplicación del nuevo sistema las previsiones legales, determinando cuántos de esos 36 candidatos podía proponer como máximo cada asociación judicial, y a cuántos avales equivalía el 2% exigido legalmente para la presentación de candidaturas individuales. En aquella ocasión fueron 73.



circunstancia se unía a la crítica que relacionaba a aquellas dos asociaciones, respectivamente, con fuerzas políticas conservadoras y de izquierda, y consideraba que, a través de ellas, se introducía la dinámica política partidista en el Consejo General del Poder Judicial. Esta crítica revivía la que en su momento se originó con el cambio operado en 1985 por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El sistema traído por la Ley Orgánica 2/2001 se ha aplicado dos veces: en 2001 y en 2008. En ninguna de las dos ocasiones las Cortes Generales abandonaron su preferencia por los miembros de las señaladas asociaciones profesionales, a pesar de que en ambas ocasiones hubo candidatos no afiliados que lograron un elevado número de avales. Así, en 2001 solamente eligieron uno,<sup>10</sup> y en 2008 a ninguno. Por tanto, no solo no corrigió la tendencia a llevar al Consejo General del Poder Judicial a miembros de la Asociación Profesional de la Magistratura y de Jueces para la Democracia, sino que tampoco se aplacó su constante deslegitimación desde dentro y fuera de la carrera judicial por los adversarios del sistema establecido en 1985.

A esa descalificación se le ha añadido o superpuesto, recientemente, otra cuestión. En efecto, desde 2006,<sup>11</sup> la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que venía ejerciendo con naturalidad el control sobre la actuación del Consejo General del Poder Judicial, ha tenido que resolver diversos recursos contra acuerdos de su Pleno sobre nombramientos discrecionales, la mayor parte de ellos de magistrados del Tribunal Supremo, con el resultado de la anulación de algunos por falta de motivación y, en un caso, por falta de requisitos del nombrado. A su vez, debe tenerse presente que la Ley Orgánica 2/2004, del 28 de diciembre, extendió la exigencia de la mayoría de tres quintos, prevista por el artículo 127.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para la elección del presidente del Tribunal Supremo y de los dos magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde designar al Consejo; para los nombramientos de los presidentes de Sala y magistrados del Tribunal Supremo, así como para la elección de los presidentes de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> En concreto a Agustín Azparren Lucas.

<sup>11</sup> Sobre el particular, véase Murillo de la Cueva, Lucas, “El control de la actividad del Consejo General del Poder Judicial en materia de nombramientos...”, *cit.*, pp. 143 y ss.

<sup>12</sup> El legislador se olvidó de incluir al presidente de la Audiencia Nacional, olvido que el Consejo General del Poder Judicial tuvo que suplir por vía interpretativa en 2008, al elegirlo por primera vez desde la modificación del precepto. La exposición de motivos de esta Ley Orgánica 2/2004 justificó así el cambio: “...la presente reforma pretende potenciar al Tribunal Supremo, como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, y a las Presidencias de los Tribunales Superiores como los órganos judiciales en los que culmina la organización judicial de la Comunidad Autónoma, velando por el prestigio de las instituciones y la cualificación

El caso es que en varios de esos recursos se adujo que el único criterio que explicaba los nombramientos que estaba efectuando el Consejo General del Poder Judicial era el pacto o reparto que se habría producido entre los vocales pertenecientes a la Asociación Profesional de la Magistratura y a Jueces para la Democracia, pues en los afiliados a esas dos asociaciones recaían la mayor parte de esos nombramientos. Este hecho, no controvertido, no se corresponde con el porcentaje que por el número de miembros representan cada una de ellas ni con el peso que todas las asociaciones juntas tienen en la carrera judicial —aproximadamente la mitad de los jueces y de los magistrados están asociados—, y evidencia un claro desequilibrio en perjuicio de los jueces y de los magistrados que no pertenecen a esas asociaciones más influyentes. Por eso, esta cuestión ha servido de acicate a la crítica sobre la falta de independencia que comporta el sistema, pero desde una perspectiva distinta a la hasta ahora realizada.

En efecto, si a partir de 1985 los detractores de la opción del legislador orgánico han insistido hasta la saciedad en que la designación parlamentaria de todos los vocales contamina políticamente —en sentido partidista— al Consejo General del Poder Judicial y, a través de él, al mismo Poder Judicial, paralelamente a la contestación mediante recursos jurisdiccionales de los nombramientos discrecionales efectuados por los consejos elegidos en 2001 y en 2008, se ha puesto el acento en el sometimiento de este órgano, más a las asociaciones predominantes que a los partidos políticos, con los que tienen proximidad ideológica. A esta circunstancia no es ajena la apa-

de sus miembros. En este sentido se pretende fortalecer el mérito y la capacidad como las razones esenciales del nombramiento y acceso al Tribunal Supremo y a las Presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia, evitando la aplicación de un sistema de mayorías que no contribuye a crear una justicia de calidad, pues perjudica su imagen, puede enturbiar la independencia y comprometer el diseño constitucional sobre la posición del Tribunal Supremo. Precisamente esta posición del Tribunal Supremo se vería dignificada si al nombramiento de sus Magistrados se aplicara la fórmula del consenso, como medio idóneo para la adopción de acuerdos por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, que es un órgano integrado en virtud del principio de pluralidad. A tal fin, el incremento de la mayoría necesaria del Pleno para realizar la propuesta de nombramiento de Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo, por un lado, y Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, por otro, equiparándose a la que resulta exigible para nombrar a los Magistrados del Tribunal Constitucional, pretende fomentar la adopción de acuerdos por una amplia mayoría superior incluso a la legalmente exigida, estimulando así una tendencia hacia la unanimidad. En este sentido, el incremento de la mayoría a tres quintos —computada sobre la totalidad de los veintinueve miembros que componen el Pleno al margen de coyunturales o definitivas ausencias o ceses— evitará la tentación, ahora y en el futuro, de decidir tan importantes nombramientos conforme al criterio de una mayoría estable concreta pero institucionalmente insuficiente, sustituyendo esta práctica por el diálogo y el consenso permanente”.

rición de nuevas asociaciones, como el Foro Judicial Independiente; el aumento de afiliación de la Asociación Francisco de Vitoria, no alineada con fuerzas políticas parlamentarias, o la aparición de movimientos externos a las asociaciones que impulsaron la primera huelga de jueces y magistrados del 18 de febrero de 2009, y que alumbraron el movimiento articulado en torno al documento denominado “Plataforma por la despolitización y la independencia judicial”.<sup>13</sup>

## 2. *Atribuciones*

Por lo que se refiere a las atribuciones, también se han producido cambios a lo largo de los más de treinta años de vida institucional que ya ha alcanzado.

Curiosamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial, que cambió el procedimiento de designación de los vocales judiciales antes explicado, redujo notablemente las competencias del Consejo General del Poder Judicial. Así, esta ley le privó al Consejo General la facultad de selección de los jueces —que, de este modo, recuperaba el Ministerio de Justicia— y la facultad de iniciativa contemplada en la Ley Orgánica 1/1980, aunque, en principio, se trataba de una mera propuesta. También la Ley Orgánica le quitó la competencia sobre el régimen de los secretarios judiciales; tal reducción no se correspondía con la mayor legitimación democrática que, según se dijo para justificarla, traía consigo la designación parlamentaria de todos los vocales, sino al revés, era contradictoria con ella.

Todo parece apuntar a que el proyecto se elaboró desde la premisa de que la elección de los vocales de procedencia judicial recaería mayoritariamente en jueces y magistrados, de la que había dejado de ser unitaria la Asociación Profesional de la Magistratura. La posibilidad de que así la mayoría del órgano no sintonizara con la existente en las Cortes Generales, llevó a disminuir los instrumentos a disposición del Consejo General del Poder Judicial; es decir, el proyecto se hizo con la idea de mantener el sistema de elección de 1980. Ese designio cambió en el curso de los trabajos parlamentarios en el Congreso de los Diputados con la aceptación de la llamada “enmienda Bandrés”, por ser su firmante el diputado de *Euskadiko Ezkerra* don Juan María Bandrés Molet, que proponía la elección por las Cortes de todos los vocales. Esa enmienda prosperó y se modificaron los preceptos correspondientes,

<sup>13</sup> Nieto García, Alejandro, *El malestar de los jueces y el modelo judicial*, Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero-Trotta, 2010, pp. 33 y ss. Este autor analiza las causas y consecuencias de esa huelga. Por su parte, el diario *La Vanguardia*, del 15 de abril de 2010, da cuenta del documento mencionado.

pero no se revisaron los que recortaban las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial.<sup>14</sup>

Con el tiempo, el Consejo General del Poder Judicial fue recuperando el bagaje competencial perdido. La Ley Orgánica 16/1994, del 8 de noviembre, le devolvió al Consejo General la selección de los jueces; amplió notablemente su potestad reglamentaria; le confirió autonomía presupuestaria; aumentó los supuestos en que debía informar anteproyectos de leyes y disposiciones generales; previó la posibilidad de que se le solicitara parecer sobre proposiciones de ley y sobre enmiendas, y le confirió facultades respecto de determinados aspectos de las actuaciones judiciales. Además, el Consejo elegido en octubre de 1990, el tercero, había desplegado una amplia labor en el campo de la formación permanente de los miembros de la carrera judicial. Así, al llevar a la práctica el cambio legal, el Consejo General procedió a crear la Escuela Judicial, bajo la que encuadró tanto las atribuciones correspondientes a la selección y a la formación inicial como las relativas a la formación y al perfeccionamiento permanente. El Consejo General ubicó a esta escuela en Barcelona, mientras que situó el Centro de Documentación Judicial en San Sebastián. El resultado —que se correspondía con la notable aportación de la generalidad de Cataluña y del gobierno vasco a la administración de justicia desde que asumieron competencias en la materia— fue un apreciable crecimiento de las dimensiones organizativas y presupuestarias del Consejo General del Poder Judicial, pues desde que la Escuela Judicial empezó a funcionar en enero de 1997, necesitó los medios personales y materiales precisos para formar a promociones numerosas, como lo han sido todas desde entonces hasta este 2013.

Posteriormente, la Ley Orgánica 19/2003, del 21 de diciembre, le ha asignado ulteriores cometidos respecto de la Oficina Judicial.

Asimismo, el Consejo General ha ganado peso institucional en la práctica, especialmente el Consejo elegido en julio de 1996. Además de poner en marcha la Escuela Judicial y el Centro de Documentación Judicial, aplicar los reglamentos aprobados por el anterior y ejercer sus restantes atribuciones, el Consejo General pasó a ejercer iniciativas de gran calado, aunque no se hubiera vuelto a incluir en la Ley Orgánica del Poder Judicial la facultad de propuesta suprimida en 1985. Considerándola inherente a su posición constitucional, el Consejo elaboró y aprobó por unanimidad el *Libro Blanco de la Justicia*<sup>15</sup> en 1997. El diagnóstico de las necesidades del Consejo y el conjunto de propuestas para atenderlas son una buena prueba de que es

<sup>14</sup> Sobre esos avatares del procedimiento legislativo, véanse Terol Becerra, Manuel, *El Consejo General...*, cit., pp. 73 y ss.; Iñiguez Hernández, Diego, *op. cit.*, pp. 229 y ss.

<sup>15</sup> *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, CGPJ, 1997.

posible coincidir desde planteamientos y perspectivas diferentes en análisis y actuaciones susceptibles de generar acuerdos en cuestiones sustanciales. Asimismo, ese Consejo, en particular su presidente, Javier Delgado Barrio, asumió un papel de coordinación entre las múltiples instancias con competencias sobre la administración de justicia (Ministerio de Justicia, consejerías correspondientes de las comunidades autónomas, Ministerio Fiscal), luego no continuado.

El resultado es que hoy en día, desde el punto de vista de sus atribuciones, el Consejo General del Poder Judicial es un órgano dotado de un importante conjunto de atribuciones, que hacen de él no solo el gobernante, el administrador exclusivo del estatuto judicial, sino también un sujeto destacado en el ámbito de la administración de justicia, pues puede contribuir significativamente a las actuaciones, ya imprescindibles, para situarla en condiciones de dar satisfacción a las demandas de tutela judicial que cada día más se le dirigen y ayudar a la coordinación imprescindible entre el gobierno y, particularmente, el Ministerio de Justicia, y los gobiernos de las comunidades autónomas con competencias en materia de administración de justicia.

Al mismo tiempo, la relevancia creciente que ha ido adquiriendo la función judicial, tanto por el control que ejerce de la actuación de los gobernantes cuanto por la tutela que consigue prestar de los derechos de todos, ha repercutido sobre la del propio Consejo y le ha dado una muy amplia presencia pública. Esa circunstancia produce efectos para lo bueno y, también, para lo malo. En particular, las tensiones habidas en su seno, y, sobre todo, acontecimientos como los que acabaron conduciendo a la renuncia de su presidente en junio de 2012, han tenido un amplio impacto, no precisamente favorable en la opinión pública, e incluso fuera de España. Unas y otras, junto a la controversia sobre su composición, guardan relación directa con la iniciativa legislativa gubernamental en curso, cuando se escriben estas líneas dirigidas, como veremos, a modificar en profundidad el ordenamiento del Consejo General del Poder Judicial.

#### IV. LAS RELACIONES DEL CONSEJO CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Las relaciones del Consejo General del Poder Judicial se proyectan hacia todos los órganos constitucionales.

##### 1. *Corona*

En primer lugar están las relaciones que mantiene el Consejo General con la Corona. Dada la singular posición que ostenta la Jefatura del Estado,

el carácter de las relaciones que con ella mantiene el Consejo General del Poder Judicial es diferente a las que desarrolla con los otros órganos constitucionales. El artículo 117.1 de la Constitución al establecer que los jueces y magistrados administran justicia en nombre del rey marca el plano en el que se sitúan, que es el mismo lugar en el que se enmarca la expedición de los reales decretos de nombramiento de los magistrados, y la presencia del rey o del príncipe de Asturias en actos como la apertura del año judicial o la entrega de despachos a los jueces que integran las nuevas promociones de la carrera judicial.

Se trata de una relación formal, pero no irrelevante. El vínculo que supone con quien representa la unidad y permanencia del Estado corrobora, por un lado, el esencial cometido que la Constitución ha asignado al Poder Judicial en el marco del Estado social y democrático de derecho, y por otro, ratifica la decisiva importancia que ha querido dar al Consejo General del Poder Judicial como garante de su independencia.

La potestad jurisdiccional es una de las manifestaciones características de la soberanía, cualidad que distingue al poder político institucionalizado en el Estado; en la democracia corresponde al pueblo de quien emana la justicia, según dice, también, el artículo 117.1 de la Constitución. La referencia al rey se explica por su condición de jefe del Estado y quiere poner de relieve que al establecer la solución que el ordenamiento quiere para los conflictos que se les someten, al decir el derecho en esas controversias, los tribunales, es decir, los jueces y los magistrados, realizan y, por tanto, preservan el orden estatal. Además, el Consejo General del Poder Judicial, en tanto concurre a garantizar su independencia, no es ajeno a ese cometido.

## 2. *Las Cortes Generales*

El Congreso de los Diputados y el Senado eligen a todos los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Aquí está la primera relación constitutiva con las Cortes Generales. Por eso, el presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial ha de comunicar a los de las cámaras, dentro de los seis meses antes del vencimiento del mandato de cinco años, sobre tal circunstancia, para que pongan en marcha los procedimientos encaminados a la designación de quienes hayan de ser nombrados para sustituir a los vocales, ninguno de los cuales podrá ser propuesto para un periodo consecutivo (artículos 112.1, 113.1 y 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Esta cautela del legislador dirigida a que no falte tiempo para llevar a cabo esa tarea, se ha revelado insuficiente en las tres últimas renovaciones del Consejo General del Poder Judicial. En efecto, la elección de los vocales

del cuarto Consejo se produjo en julio de 1996, cuando correspondía en octubre de 1995. La del quinto se retrasó de julio de 2001 a octubre de ese año, pero la del sexto, el que está agotando su mandato, se demoró hasta septiembre de 2008, cuando debió producirse dos años antes. El incumplimiento por las Cortes Generales de los plazos, mejor dicho de la Constitución, no se ha producido únicamente con los miembros del Consejo General del Poder Judicial, sino que también ha sucedido con los magistrados del Tribunal Constitucional, los consejeros del Tribunal de Cuentas y con el defensor del pueblo, por limitar el recuerdo a los integrantes de órganos previstos en la Constitución.

No es cuestión abordar aquí el efecto negativo que ese proceder parlamentario tiene no solo sobre los órganos afectados, sino sobre el ordenamiento constitucional en su conjunto,<sup>16</sup> pero sí es importante dejar constancia de que la Ley Orgánica 8/2010, del 4 de noviembre, que modificó la del Tribunal Constitucional, ha dado carta de naturaleza al incumplimiento por las Cortes Generales de los plazos que deben respetar en los nombramientos de los magistrados de aquel: el apartado 5 de su artículo 16 dispone ahora que, en caso de retraso en la renovación por tercios, a los nuevos se les descontará de su mandato el tiempo por el que se extienda la demora, además de que el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial en trámite parlamentario<sup>17</sup> hace lo mismo. En efecto, este proyecto contempla la hipótesis de que una de las cámaras no proceda en tiempo a la designación de los vocales que le corresponde; en ese caso, prevé que el nuevo Consejo se constituya con los elegidos por la cámara que sí cumplió y con los salientes de la otra.

Es verdad que hasta ahora se ha venido aplicando —por extensión de la prevista para el gobierno por el artículo 101.2 de la Constitución— la regla de la continuación en funciones de los magistrados y de los vocales salientes hasta la toma de posesión de quienes han de sustituirlos. Se trata de una solución pensada para cubrir los inevitables y breves interregnos. Estas previsiones, sin embargo, van más allá y asumen que los grupos parlamentarios llamados a formar las mayorías reforzadas queridas por el constituyente o por el legislador orgánico, en razón de la relevancia de estos cargos, se sir-

<sup>16</sup> Sobre ello, véase Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales. Comentarios sobre la actualidad”, *Anuario Parlamento y Constitución*, núm. 13, 2010, pp. 123 y ss.

<sup>17</sup> Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del 1o. de julio, del Poder Judicial, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura*, Serie A, núm. 41-1, del 8 de marzo de 2013.

ven de su necesaria contribución, en lugar de alcanzar el consenso buscado por la norma sobre los candidatos aceptables por todos, como instrumento de bloqueo de los nombramientos.

En 2013 se ha producido un episodio hasta ahora inédito. Estando pendiente de completar su tramitación parlamentaria un proyecto de ley orgánica que modifica la del Poder Judicial en lo relativo al procedimiento de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial de procedencia judicial y a su configuración y competencias, el presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial comunicó a los del Congreso de los Diputados y del Senado tal circunstancia. Sucede que, en previsión de que llegara este momento, el gobierno presentó otro proyecto de ley orgánica que dejara en suspenso para esta ocasión los artículos correspondientes a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Las Cortes Generales no lograron aprobarlo a tiempo, pues en el momento de la comunicación —el 25 de marzo de 2013— todavía faltaba que el Senado se pronunciara sobre el proyecto ya aprobado por el Congreso de los Diputados. No obstante, finalmente se ha publicado la Ley Orgánica 1/2013, del 11 de abril, sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente la del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial,<sup>18</sup> suspensión que extiende hasta la expiración del mandato del actual Consejo por haber transcurrido el periodo de cinco años desde su constitución.

Dejando al margen ahora la cuestión de en qué medida cabe intervenir sobre un procedimiento ya en marcha, hay que decir que el alcance de los cambios que el legislador pretende aportar en la forma de designar los vocales de procedencia judicial no es pequeño. En efecto, pese a difundirse en julio de 2012 un borrador que, en sintonía con el programa electoral del Partido Popular en las elecciones de 2011,<sup>19</sup> restablecía la elección de los vocales de procedencia judicial por los miembros de la carrera judicial en activo, el gobierno cambió de criterio y su proyecto de ley orgánica mantiene la designación parlamentaria. Ahora bien, este proyecto articula un procedimiento de presentación de candidaturas individuales con veinticinco avales o el de una asociación judicial —cada miembro de la carrera judicial o cada asociación solamente podrá dar doce avales— y exige que la designación de

<sup>18</sup> *Boletín Oficial del Estado* del 12 de abril de 2013.

<sup>19</sup> *Programa Electoral del Partido Popular para las Elecciones Generales de 2011*. Una democracia ejemplar, punto 5.2 “Justicia ágil y previsible”, medida 11, p. 179: “Promoveremos la reforma del sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, para que, conforme a la Constitución, doce de sus veinte miembros sean elegidos de entre y por jueces y magistrados de todas las categorías”. Se puede consultar en *www.pp.es*.



las cámaras respete la proporción entre jueces y magistrados asociados y no asociados, así como que entre los designados haya tres magistrados del Tribunal Supremo; tres magistrados con más de veinticinco años de antigüedad; cuatro con menos de veinticinco, y dos jueces. Asimismo, este proyecto desvincula al presidente del Tribunal Supremo de las operaciones relacionadas con la admisión de las candidaturas, previendo al efecto una Junta Electoral compuesta por el presidente de Sala más antiguo y los magistrados del Tribunal Supremo más antiguo y más moderno. Por tanto, los cambios no son menores y habrá que ver de qué modo se llevan a la práctica de aprobarse finalmente el proyecto de ley orgánica con este contenido.

Siempre dentro del procedimiento de designación de los vocales no debe pasarse por alto la comparecencia ante las respectivas comisiones de nombramientos del Congreso de los Diputados y del Senado de los aspirantes a estos cargos que propongan los grupos parlamentarios de entre los juristas de reconocida competencia. Así pues, se trata de la traslación a nuestro sistema parlamentario, formalizada reglamentariamente por las cámaras,<sup>20</sup> de una regla propia del ordenamiento constitucional de los Estados Unidos. La diferencia, sin embargo, es significativa y marca el destino práctico del trámite en nuestra experiencia. En efecto, allí se trata de un freno o contrapeso al poder del presidente, del jefe del Poder Ejecutivo, de nombrar a los cargos federales, incluidos los judiciales; el Legislativo limita al Ejecutivo. Aquí, en cambio, son las propias Cortes, mejor dicho cada una de sus cámaras, las que hacen la designación, en donde no hay una relación de control o limitación interorgánica. De ahí que la utilidad de esta designación no vaya más allá de la consistente en la formalización de la aquiescencia de los grupos parlamentarios a los propuestos —que serán finalmente los designados— y la eventual expresión de críticas o reproches a alguna actuación pasada de alguno o algunos candidatos que no ha tenido más consecuencia o que, si acaso, puede explicar que en la votación por el Pleno de las cámaras tengan algunos votos menos que los demás, pero alcanzando siempre los tres quintos necesarios para que prospere la propuesta.

<sup>20</sup> La resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados del 25 de mayo de 2000 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VII Legislatura, Serie D, núm. 20, del 26 de mayo de 2000*) regula las comparecencias de los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios ante la Comisión Consultiva de Nombramientos, prevista como órgano asesor de la cámara en esta materia. La preside el presidente del Congreso de los Diputados y la integran los portavoces de los grupos. En el Senado, la Comisión de Nombramientos es presidida por el presidente de la cámara y la forman los portavoces. La composición de la Comisión de Nombramientos y el procedimiento para las comparecencias lo regulan los artículos 184-186 del Reglamento.

Siguiendo con las relaciones del Consejo General del Poder Judicial con las Cortes Generales, seguramente la más significativa de ellas es la que se produce con motivo de la presentación por el presidente del Tribunal Supremo de la memoria anual del Consejo General del Poder Judicial ante las comisiones de Justicia del Congreso y del Senado. Esta cuestión está prevista por el artículo 109 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y es importante, ya que ese acto tiene el balance no solo del estado de la carrera judicial, sino de la administración de justicia en su conjunto en el periodo considerado, así como de la actuación que el Consejo ha llevado a cabo en el mismo. Igualmente, tal comparecencia sirve para poner de manifiesto las consecuencias de las iniciativas que los otros órganos constitucionales han adoptado o no han emprendido al respecto. Además, esa comparecencia, en la que el presidente del Tribunal Supremo expone a los diputados y, luego, a los senadores un resumen de esa memoria, da lugar a la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios, quienes valoran la exposición y formulan también preguntas, e incluso críticas, a las que el presidente del Tribunal Supremo contesta. Asimismo, como consecuencia de esta comparecencia, esos grupos parlamentarios pueden —y, de hecho, lo hacen— presentar propuestas de resolución que someten al Pleno de las respectivas cámaras.

La presentación de la memoria anual es un acto de información parlamentaria que, en sí mismo, se dirige a ofrecer a las cámaras datos y observaciones relevantes sobre el gobierno del Poder Judicial y sobre el estado de la administración de justicia; igualmente, no está encuadrada en ninguno de los procedimientos típicos de la acción de las Cortes Generales, pero sí bien sirve a todos ellos, ya que pone a disposición de diputados y senadores los elementos precisos para ello. No cabe, pues, encuadrar a esta presentación de la memoria anual en la actividad de control que se lleva a cabo, pues su finalidad no es propiamente esa, y por otro lado, se ajusta mal a la naturaleza —es un órgano de garantía— y a la posición del Consejo General del Poder Judicial, caracterizada por la autonomía y la falta de dependencia de otros órganos constitucionales, el sometimiento a una relación de control político con las Cortes Generales.

No obstante, al igual que sucede con otros medios de información parlamentaria, la forma en que se lleva a cabo la presentación y su inmediata consecuencia de la adopción de resoluciones por las cámaras pueden aproximarla a los mecanismos de control. Desde luego, no es extraño que en el diálogo que se establece entre el presidente del Tribunal Supremo y los diputados o senadores surjan críticas, a veces duras, y reproches a la actuación del Consejo General del Poder Judicial. Por otra parte, las propuestas de resoluciones, aunque tengan solamente la fuerza propia de los

instrumentos de impulso y orientación en manos de las cámaras, pueden revestir una gran importancia, no solo por los requerimientos que parten por ese cauce desde las Cortes Generales hacia el Consejo General del Poder Judicial y que deben dar lugar a actuaciones de este último encaminadas a cumplirlos, sino porque hay ocasiones en las que en su formulación llega a expresarse una profunda desaprobación del proceder del Consejo, e incluso de los jueces y de los magistrados. En este sentido, son bien expresivas las resoluciones aprobadas el 14 de febrero de 2013 por el Congreso de los Diputados.<sup>21</sup>

Además, ha habido ocasiones en que se ha aprovechado el trámite de la presentación de la memoria para incluir en la comparecencia cuestiones que no son estrictamente las propias de ella.<sup>22</sup>

Ya fuera de este trámite de presentación se ha llegado a solicitar por los grupos parlamentarios, y a acordar por la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, que el presidente del Tribunal Supremo compareciera para informar sobre el cumplimiento de las penas por los condenados por delitos de terrorismo; sin embargo, esta solicitud ha sido desatendida con el argumento de que el Consejo carece de atribuciones en materia jurisdiccional.<sup>23</sup> Igualmente, se ha producido, pero en sesiones informativas de comisiones legislativas, la comparecencia, ya sea del presidente, o bien de

<sup>21</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura, Serie D, núm. 225, del 20 de febrero de 2013, pp. 33-35.* El afán de reproche por parte de los diputados a la actuación del Consejo General del Poder Judicial les lleva, sin embargo, a reiterar alguna de las medidas e iniciativas que le reclaman, como el fomento de la solución extrajudicial de los litigios (núms. 6 y 22), y a pasar por alto que muchas de las críticas que encierran sus requerimientos están más relacionadas con la falta de medios de la administración de justicia — que no corresponde aportar al Consejo General del Poder Judicial — que con la actuación de este. En fin, es muy discutible que los retrasos, los desajustes y, en general, la falta de eficiencia del sistema se deben a un insuficiente rendimiento de jueces y magistrados, susceptible de ser corregido disciplinariamente.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en las sesiones de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados del 28 de noviembre y del 5 de diciembre de 1995 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. V Legislatura. Comisión de Justicia e Interior, núms. 635 y 636, sesiones del 28 de noviembre y del 5 de diciembre de 1995*), para que el presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial informara sobre las circunstancias en que se había producido la excarcelación de varios presos preventivos pendientes de juicio por delito de terrorismo en la Audiencia Nacional, y sobre la situación de los órganos judiciales que conocen de los delitos económicos y monetarios. Esas comparecencias habían sido solicitadas por el Grupo Parlamentario Popular, la primera, y por el Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña, la segunda.

<sup>23</sup> La Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados acordó que el presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial compareciera a tal efecto en la sesión del 7 de marzo de 2006. En el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. VIII Legislatura. Comisión de Justicia, sesión núm. 30*, se relata lo sucedido.

los vocales, para manifestar su opinión sobre determinados proyectos de ley. Obviamente, este supuesto es absolutamente distinto y guarda relación no con la condición de uno y otros de miembros del Consejo General del Poder Judicial, sino con su consideración de juristas de reconocida competencia.

Al margen de todo ello, las cámaras legislativas pueden solicitar informe al Consejo General del Poder Judicial sobre proposiciones de ley o enmiendas a proyectos de ley, en los que consideren conveniente su parecer y versen sobre materias que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye a su competencia. El artículo 109.3 prevé a este respecto una facultad de las Cortes Generales, a diferencia de lo que establece con relación a los anteproyectos de disposiciones generales que elabore el gobierno o los gobiernos de las comunidades autónomas, para los que resulta preceptivo recabar el informe del Consejo. La específica posición del Congreso y del Senado explica ese distinto tratamiento.

Hay que decir que las cámaras no siempre han hecho uso de esta facultad. Por otro lado, también es cierto que el Consejo General del Poder Judicial ha elaborado informes sobre iniciativas legislativas que no lo requerían o sobre extremos que, aun no estando vinculados a una determinada que se hallara en trámite, sí hacían referencia a las modificaciones de las leyes. El ejemplo más claro es el del *Libro Blanco de la Justicia*.

### 3. *El gobierno*

El Consejo General del Poder Judicial también mantiene relaciones con el gobierno.

La Ley Orgánica del Poder Judicial contempla un buen número de supuestos, empezando por la remisión que ha de hacer el Consejo todos los años al Ministerio de Justicia de una relación circunstanciada de necesidades existentes para que provea a ellas lo necesario a fin de que los juzgados y los tribunales estén en condiciones de desarrollar su función con independencia y eficacia. Esto lo prevé el artículo 37 de ese texto legal, que extiende esa presentación al órgano que corresponda de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias sobre medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia.<sup>24</sup> Es importante esta previsión le-

<sup>24</sup> Doce sobre diecisiete comunidades autónomas las tienen transferidas y las ejercen. Carecen de ellas Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y las Islas Baleares, de manera que es el Ministerio de Justicia el que la gestiona, lo que se ha venido en llamar administración de la administración de justicia en esas comunidades autónomas, además de la correspondiente a los órganos judiciales con jurisdicción en toda España: el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional.

gislativa, porque el Consejo General del Poder Judicial no administra lo relacionado a la justicia, o sea, carece de competencias para crear órganos judiciales, dotar plazas de juez o magistrado, y, en general, para proveer a esas necesidades. El presupuesto del Consejo solamente contempla al personal que lo integra y su parte principal; además de retribuirlo, se dedica a los programas de formación y perfeccionamiento de los miembros de la carrera judicial y, en muy menor medida, a los de cooperación internacional, generalmente coordinados con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y de acuerdo con este, con la Unión Europea, e incluso con la Organización de las Naciones Unidas.

Esto quiere decir que si bien el Consejo General del Poder Judicial puede subvenir con sus medios a algunas de las necesidades de los jueces y de los magistrados españoles, no está en sus manos poner remedio a las deficiencias estructurales de la administración de justicia, desde ninguno de los puntos en que es necesaria una actuación, ni tampoco puede adoptar medida alguna para afrontar por sí mismo las nuevas necesidades que afloran con el cambio de las circunstancias. Las decisiones políticas sustanciales al respecto, sea en el diseño de la organización judicial, sea en el de la correspondiente administración, así como la regulación de los procesos, e incluso de las retribuciones de los jueces y de los magistrados, deben adoptarse, ciertamente, por el legislador, y los recursos correspondientes los administra el gobierno. Al Consejo solo le cabe en esos ámbitos —y en los con ellos conexos— proponer, sugerir, recomendar, pedir y apoyar tales propuestas, sugerencias, recomendaciones o peticiones con los datos de que dispone, y los argumentos que su conocimiento de la realidad y su experiencia le proporcionan. La capacidad del Consejo para lograr éxito dependerá, pues, de la calidad de la información que maneje y de la fuerza persuasiva de las razones que haga valer. No obstante, la decisión —que implicará, casi siempre, compromiso del gasto público— está en manos de legisladores y gobernantes, a los que, por tanto, toca la principal responsabilidad en los logros y en los fracasos.

En todo caso, la relación con el gobierno, o con los gobiernos, ya que ha de incluirse a los autonómicos con competencias en la materia, es decisiva para la función del Consejo General del Poder Judicial, porque en modo alguno puede ser ajeno al contexto normativo, organizativo y administrativo en el que los jueces y los magistrados ejercen la potestad jurisdiccional. Hacer abstracción de ese marco complejo supone prescindir de elementos que pueden condicionar la posición y el cometido de estos sujetos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial, reconociendo que el Consejo debe participar en esos ámbitos, le atribuye, además de la facultad de informar preceptivamente los proyectos relativos a la planta judicial (artículo 29), la creación de secciones y juzgados (artículo 36); establecer las demarcaciones

judiciales y la capitalidad de los partidos (artículos 35 y 108), los que versen sobre las modificaciones de la plantilla orgánica de jueces, magistrados, secretarios y personal que preste servicios en la administración de justicia, así como sobre el estatuto orgánico de jueces y magistrados, el de los secretarios y del resto del personal al servicio de la administración de justicia. También el Consejo tiene atribuciones sobre las normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales, y sobre cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y de los tribunales. En fin, se ha previsto que el Consejo manifieste su parecer sobre los proyectos de leyes penales y de normas sobre régimen penitenciario, además de todas aquellas que la ley prevea (artículo 108).

Todavía la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya en materia de oficina judicial, prevé el informe del Consejo sobre las dotaciones básicas de las unidades procesales de apoyo directo a los órganos judiciales (artículo 437), y para la creación de servicios procesales comunes que se ocupen de la ordenación del procedimiento (artículo 438), debiendo, en este caso, ser favorable para que se puedan crear. Asimismo, se encomienda al Consejo General del Poder Judicial informar el Real Decreto que ha de aprobar la estructura, la composición y las funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial (artículo 461), y sobre el que ha de aprobar las normas generales de funcionamiento de los Institutos de Medicina Legal y de actuación de los médicos forenses (artículo 479). De nuevo ha de ser favorable el informe previo del Consejo sobre la distribución de la jornada y la fijación de horarios a través del calendario laboral (artículo 500). Otros informes requeridos, en este caso por los artículos 522 y 523, son los que han de versar sobre la relación de puestos de trabajo de las oficinas judiciales o sobre sus modificaciones, ya sea que deban ser aprobados por el Ministerio de Justicia, o bien por el órgano correspondiente de las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de administración de justicia.

No es poco ni poco importante este cometido consultivo que se le ha ido encomendado al Consejo a lo largo de los años por mayorías de distinto signo político, siendo digno de destacar que sus últimas ampliaciones vinieron de la mano de la Ley Orgánica 19/2003. Por eso, del mismo modo que el legislador tuvo por conveniente o, mejor, necesario que el Consejo General del Poder Judicial emitiera su parecer sobre esas materias, este se dotó mediante su Reglamento de Organización y Funcionamiento en 1986 de una Comisión de Estudios e Informes,<sup>25</sup> que ha sido eficaz en la elaboración

<sup>25</sup> Artículos 20 y 79-84 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por acuerdo del 22 de abril de 1986.

de los documentos, a partir de los que el pleno del Consejo ha podido aprobar los pareceres que debía emitir o las propuestas que ha considerado convenientes para la mejor administración de justicia.

En general, dado que el criterio expresado en esos informes tiene un carácter eminentemente técnico, su proyección se mantiene habitualmente en ese nivel sin levantar especial eco ni suscitar particular debate. No obstante, ha habido ocasiones en que, por versar el informe sobre cuestiones en torno a las que estaba centrada la controversia política del momento, ha sido aprovechado en la dialéctica mayoría-oposición. Esto es lo que ha sucedido en los casos en que el Consejo General del Poder Judicial consideró conveniente pronunciarse sobre iniciativas en las que no se le solicitó opinión, o cuando guardó silencio sobre otras en las que estaba justificado consultarle. En tales ocasiones, quienes han visto en el parecer del Consejo, o en la falta de él, una crítica a sus posiciones, le han acusado de exceso o dejación en el ejercicio de sus atribuciones y de injerencia en el debate político. Así, alcanzaron un amplio eco los informes emitidos, y no solicitados, sobre el que sería el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y sobre el proyecto que daría lugar a la Ley 13/2005, del 1o. de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio para reconocérselo a personas del mismo sexo, y antes se criticó su silencio sobre las enmiendas presentadas en el Senado en la reforma de 2003 del Código Penal.<sup>26</sup>

Es claro que la razón principal de esa relevancia externa o, si se prefiere, política venía dada, porque el Consejo, elegido en 2001, se manifestó abiertamente en contra de la orientación de esos proyectos, los cuales expresaban algunos de los aspectos centrales de la dirección política, seguida por la mayoría parlamentaria, surgida de las elecciones de 2004. Algo parecido sucedió en 2009, ya con el Consejo renovado el año anterior, pero porque no fue capaz de aprobar el texto elaborado por su Comisión de Estudios e Informes, sobre el proyecto de la que sería la Ley Orgánica 2/2010, del 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva, y de interrupción voluntaria del embarazo. Además, después de las elecciones generales de 2011 se han vuelto a producir informes contrarios del Consejo General del Poder Judicial a iniciativas del gobierno, en particular respecto de las tasas judiciales y del proyecto de ley orgánica que modifica el régimen del propio Consejo.

También ha de considerarse aquí la previsión del artículo 124 de la Constitución, que exige al gobierno oír al Consejo General del Poder Judicial antes de proponer al rey el nombramiento del fiscal general del Estado. Esta es una facultad que confirma la concepción constitucional del cometido del

<sup>26</sup> Íñiguez Hernández, Diego, *op. cit.*, 2008, pp. 369 y ss. Este autor se refiere a estos episodios.

Consejo, o sea, un entendimiento no circunscrito a las materias enunciadas en el artículo 122. La audiencia contemplada en este precepto tiende, por un lado, a asegurar que la propuesta gubernamental recaerá sobre una persona idónea, y por el otro, pero en estrecha relación con esa idoneidad, a recalcar la especial responsabilidad que asumirá una vez nombrado el fiscal general del Estado, habida cuenta de los tres cometidos que le atribuye directamente la Constitución: promover la acción de la justicia —en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a instancia de los interesados—; velar por la independencia de los tribunales, y procurar ante estos la satisfacción del interés social. Ninguna duda cabe de la conveniencia del parecer del Consejo General del Poder Judicial sobre el nombramiento de quien ha de concurrir a preservar la independencia judicial.

En la práctica, esta audiencia se ha producido sin particular novedad, salvo en un caso: el del nombramiento de Jesús Cardenal Fernández en 1997. En esa ocasión, el Consejo General del Poder Judicial manifestó, en el trámite de la audiencia del artículo 124 de la Constitución, que si bien reunía los requisitos exigidos por el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, manifestaciones suyas precedentes recogidas en la memoria de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 1994, suscitaban su preocupación por no ser acordes con algunos principios básicos de la Constitución.<sup>27</sup> El gobierno propuso su nombramiento el 16 de mayo de 1997, haciendo caso omiso de la inquietud expresada por el Consejo General del Poder Judicial, que, según decía su informe, aprobado por unanimidad, se hacía patente con el propósito de facilitarle la adopción de la decisión que solo a él competía.

En paralelo a estas previsiones legislativas se han desarrollado relaciones informales, pero muy importantes, entre el presidente del Tribunal Supremo y el presidente del gobierno, y algunos ministros del gobierno, entre ellos siempre el de Justicia, cuya intensidad ha dependido tanto o más de las personalidades respectivas de quienes han desempeñado esos cargos, que de la mayoría existente en el Congreso de los Diputados y de la concreta composición del Consejo General del Poder Judicial.

<sup>27</sup> Pleno del Consejo General del Poder Judicial del 14 de mayo de 1997. Las expresiones en cuestión se referían a que el clima de pluralismo solamente favorecía a los extremos viciosos o a la media mediocre, y atribuía a ese nocivo pluralismo la aprobación de las leyes del divorcio, el reconocimiento de las parejas homosexuales, la demandada posibilidad de que adopten a menores o la despenalización del aborto —o su ampliación—, y la protección oficial a la distribución de anticonceptivos, consecuencias todas ellas del pluralismo y de la libertad.



El primero, el presidente del Tribunal Supremo y, por eso, presidente del Consejo General del Poder Judicial, dado su estatuto y posición entre las autoridades del Estado, se encuentra en una situación privilegiada para, sin merma de la independencia que debe mantener por razón de la magistratura que desempeña y de la representación del Poder Judicial que le corresponde (artículos 105 y 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), transmitir al gobierno las inquietudes del Consejo, expresar su punto de vista sobre la dirección de la política gubernamental que afecta al Poder Judicial y a la administración de justicia, y propiciar, cuando los planteamientos no sean coincidentes, las convenientes aproximaciones.

Los presidentes han procurado mantener, preservando su autonomía, una relación próxima con los gobernantes, relación que rindió resultados bien visibles durante las presidencias de Pascual Sala Sánchez y de Javier Delgado Barrio.

La presidencia de Pascual Sala no fue ajena a la recuperación por el Consejo General del Poder Judicial de competencias que había perdido en 1985 por obra de la Ley Orgánica 16/1994, del 8 de noviembre, lo que proyectó hacia las comunidades autónomas con la decisión de situar la nueva Escuela Judicial en Barcelona y el Centro de Documentación Judicial en San Sebastián,<sup>28</sup> y contribuyó al robustecimiento del Tribunal Supremo como tribunal de casación.<sup>29</sup> Bajo la de Javier Delgado Barrio se consolidó la posición del Consejo General del Poder Judicial y desempeñó un papel central en la política judicial por la autoridad que, con carácter general, se le reconoció. Por eso, esta presidencia contribuyó decisivamente al Pacto de Estado para la reforma de la justicia de 2001, y logró establecer bases firmes, luego no aprovechadas, para coordinar la actuación del gobierno con la de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas con competencias en materia de administración de justicia.

#### 4. *El Tribunal Constitucional*

Con respecto al Tribunal Constitucional, las relaciones formales se limitan a la propuesta de nombramiento de dos de sus magistrados. La Ley Orgánica del Poder Judicial exige que se haga por mayoría de tres quintos

<sup>28</sup> Por acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial del 29 de noviembre de 1995.

<sup>29</sup> De la mano de la Ley 10/1992, del 30 de abril, de medidas urgentes de reforma procesal. El impulso de la presidencia de Pascual Sala Sánchez fue determinante también para la importante restauración y reforma del Palacio de Justicia, que es su sede acometida en 1992 y concluida en 1995.

de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En la práctica, el ejercicio de esta facultad se ha traducido —con una sola excepción— en la elección de magistrados del Tribunal Supremo, procurando observar un criterio acorde con su plural composición.<sup>30</sup>

Por otro lado, el Consejo está legitimado para promover ante el Tribunal Constitucional conflictos frente a los restantes órganos constitucionales. Tal como se ha dicho, el Consejo lo hizo solamente en 1985 respecto del Congreso de los Diputados y del Senado por la aprobación, en las respectivas cámaras, del proyecto de la que sería la Ley Orgánica del Poder Judicial, con motivo de la modificación del sistema de designación de los vocales de procedencia judicial. La sentencia 45/1986 los desestimó.

El Tribunal Constitucional puede, desde luego, conocer de recursos de amparo contra aquellas actuaciones del Consejo General del Poder Judicial, confirmadas por el Tribunal Supremo, que quienes estén legitimados consideren lesivas de derechos fundamentales; sin embargo, esta hipótesis no da lugar a situaciones diferentes a las que se producen cuando en el origen del recurso de amparo se halla cualquier actuación administrativa que, impugnada en vía judicial, no haya sido considerada disconforme a derecho por los tribunales del orden contencioso-administrativo.

Ha de destacarse, por otra parte, que cuatro presidentes del Tribunal Supremo han sido nombrados magistrados del Tribunal Constitucional: Ángel Escudero del Corral,<sup>31</sup> Javier Delgado Barrio —nombrado por dos veces: la segunda en 2001, mientras que su primer nombramiento fue en 1995—, Pascual Sala Sánchez y Francisco Hernando de Santiago. También los vocales Plácido Fernández Viagas, Fernando García Mon y González Regueiral, Tomás Vives Antón, Pablo García Manzano, Roberto García Calvo y Montiel, Juan Antonio Xiol Ríos y Javier Delgado Barrio fueron nombrados magistrados del Tribunal Constitucional. El camino inverso, del Tribunal

<sup>30</sup> En la primera elección, en 1980, fueron elegidos el anterior presidente del Tribunal Supremo, Ángel Escudero del Corral, y Plácido Fernández-Viagas, magistrado de carrera que al ser nombrado era vocal del Consejo General del Poder Judicial; en 1983 fue Francisco Pera Verdaguer, tras el fallecimiento del anterior; en 1986 les correspondió a Carlos de la Vega Benayas y a Eugenio Díaz Eimil; en 1995 les toco a Javier Delgado Barrio y a Enrique Ruiz Vadillo; en 1996 se eligió a Pablo García Manzano para sustituir a Javier Delgado Barrio, elegido ese año como presidente del Tribunal Supremo; en 2004 les correspondió a Pascual Sala Sánchez, presidente del Tribunal Supremo entre 1990 y 1996, y a Ramón Rodríguez Arribas. En 2013 fueron designados Juan Antonio Xiol Ríos, presidente de la Sala Primera, y Santiago Martínez-Vares García, magistrado emérito de la Sala Tercera.

<sup>31</sup> Candidato *in pectore* en 1980 a primer presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, pues presidía el Tribunal Supremo, no fue elegido. Los vocales prefirieron a Federico Carlos Sainz de Robles. Poco después, el Consejo General del Poder Judicial le eligió como magistrado del Tribunal Constitucional.

Constitucional al Consejo General del Poder Judicial, lo han recorrido Javier Delgado Barrio, para presidirlo, y Luis López Guerra, para ser vicepresidente del mismo Consejo.

La circulación descrita no denota una relación concreta entre ambos órganos, pero sí expresa un perfil común entre quienes han pertenecido a los dos y explica los contactos informales que existen entre sus respectivos miembros, en particular entre sus presidentes.

### 5. *El Tribunal Supremo*

En fin, conviene recordar que el Consejo General del Poder Judicial está sometido al control judicial que ejerce la Sala Tercera del Tribunal Supremo, como ya se ha indicado antes.<sup>32</sup> El Tribunal Supremo es el único órgano judicial concreto explícitamente contemplado en la Constitución (artículos 71.3, 102.1, 122.3, 123, 151),<sup>33</sup> la cual, además, define su posición en el artículo 123.1, en términos bien conocidos: órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. El apartado 2 de este precepto precisa que el presidente del Tribunal Supremo es elegido por el Consejo General del Poder Judicial, al que también preside (artículo 122.1). De este modo, el presidente del Tribunal viene a representar en su persona la unidad entre la vertiente jurisdiccional y la gubernativa del Poder Judicial.

El control de la Sala Tercera, a diferencia de lo que sucede con la exigencia de responsabilidad civil y penal, excepcional y circunscrita a las patologías más graves, opera con normalidad, del mismo modo que el ejercido sobre las administraciones públicas por los tribunales del orden contencioso-administrativo. Además, este control se extiende tanto a la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial cuanto a los actos de gestión de su personal y patrimonio y, desde luego, a la administración del

<sup>32</sup> Sin perjuicio de las responsabilidades civil y penal de sus miembros, exigidas por la salas Primera y Segunda, respectivamente, del Tribunal Supremo, tal y como también se indicó. El artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial les somete al mismo régimen que a los magistrados del Tribunal Supremo, y los artículos 56.2 y 57.1.2 lo concretan.

<sup>33</sup> Las menciones a los tribunales superiores de justicia del artículo 152 son genéricas, lo mismo sucede con la de la disposición adicional cuarta a las audiencias territoriales. El Tribunal de Cuentas (artículo 136), aun cuando sus sentencias son objeto de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, no forma parte del Poder Judicial, sino que depende de las Cortes Generales. Las restantes referencias de la Constitución a intervenciones judiciales o juzgados y tribunales no precisan el órgano concreto al que irían dirigidas (artículos 17.3 y 4; 18.2 y 3; 20.5; 21.4; 24; 53.2; 55.2; 76; 106.1; 117; 118; 120; 121; 122; 124; 125; 126; 127; 153, inciso b, y 163).

estatuto judicial. En este último ámbito son los nombramientos —en particular los llamados discrecionales—, las reclamaciones relacionadas con las retribuciones variables y las resoluciones sancionadoras los que dan lugar a un mayor número de recursos contencioso-administrativos, que se resuelven en única instancia.

También han sido relativamente numerosos los recursos de denunciantes que han visto archivadas sus denuncias por la Comisión Disciplinaria. La mayor parte de estos últimos son inadmitidos por falta de legitimación<sup>34</sup> o desestimados, porque, en realidad, solamente expresan disconformidad con el criterio de la Comisión Disciplinaria o plantean cuestiones de naturaleza jurisdiccional, que solo son revisables mediante los recursos jurisdiccionales previstos en las leyes procesales.

La relación del Consejo General del Poder Judicial con el Tribunal Supremo es singular, porque el control que este último ejerce sobre aquel se ve contrapesado, ya que es el Consejo General el que elige a los magistrados del Tribunal Supremo, a los presidentes de sus salas y al propio presidente del Tribunal Supremo, además de que tiene facultades para inspeccionarle y para exigir a sus magistrados la responsabilidad disciplinaria correspondiente.

En el contexto de la polémica suscitada por algunas sentencias que han anulado acuerdos que sancionaron a jueces y magistrados, se han avanzado propuestas de sustraer a la revisión jurisdiccional ese tipo de actos, considerando que la posición constitucional del Consejo justificaría que no fueran enjuiciadas posteriormente por el Tribunal Supremo sus decisiones.<sup>35</sup> Estas son propuestas de difícil acomodo constitucional, pues al fin y al cabo, el ejercicio de la potestad disciplinaria supone una actuación de naturaleza ejecutiva —estrictamente sujeta a la Constitución y a la ley— que afecta a derechos fundamentales de los miembros de la carrera judicial. Además, esta

<sup>34</sup> La legitimación descansa en la titularidad de un derecho o de un interés legítimo. El ordenamiento jurídico no reconoce un derecho a que se sancione al denunciado y una reiterada jurisprudencia niega legitimación al denunciante para pretender la imposición de sanciones a los denunciados, porque considera que carece de interés legítimo para ello: la imposición de una sanción al denunciado no enriquece el patrimonio jurídico del denunciante, no le aporta ninguna ventaja ni le evita perjuicio alguno.

<sup>35</sup> Cardell, Ballester, *op. cit.*, pp. 227 y ss. Como dice la autora, la invocación del modelo italiano en este punto no sirve para superar los obstáculos que en nuestro ordenamiento jurídico impiden esa solución. Además, cabe añadir que si bien se reconoce carácter jurisdiccional a las actuaciones de la Sección Disciplinaria del Consejo Superior de la Magistratura, sus acuerdos sancionadores —que tienen la forma y la eficacia de las sentencias— son recurribles ante las Secciones Unidas Civiles de la Corte de Casación. Véase Vergottini, Giuseppe de, *Diritto Costituzionale*, 8a. ed., Padúa, Cedam, 2012, p. 678.

actuación no está excluida de la regla general del artículo 106.1 de la Constitución, del mismo modo que no está excluida la tutela judicial de ningún derecho fundamental.

### V. ESBOZO DE JUICIO SOBRE LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL<sup>36</sup>

A pesar de la división surgida en 1985 sobre su composición y del permanente debate sobre su politización que la ha acompañado, así como las tensiones que le han atravesado periódicamente, de las polémicas sobre su política de nombramientos y de la crisis que condujo a la renuncia del presidente del Tribunal Supremo en junio de 2012, el juicio que puede hacerse sobre el Consejo General del Poder Judicial, al cabo de ya casi treinta y tres años desde su efectiva creación, no creo que deba ser exclusivamente negativo.

El Consejo General del Poder Judicial, mejor dicho, la actuación de algunos de los que se han ido formando en ese tiempo,<sup>37</sup> ha levantado críticas importantes, la mayor parte de ellas fundadas. No obstante, es significativo que, a pesar de todo, para los observadores extranjeros —a los que la distancia ofrece una mejor perspectiva— la impresión no es negativa, sino todo lo contrario. No solo se han visto elementos de originalidad en el tipo de Consejo querido por la Constitución,<sup>38</sup> sino que, en comparación con los otros que existen en Europa, no ha merecido un juicio particularmente distinto del que han recibido los demás. Al contrario, ese contraste ha puesto de manifiesto que participa, en general, de los mismos problemas de fondo<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Son numerosas las opiniones que se han expresado al respecto. Si acaso el elemento común en todas ellas es la crítica a la forma en que se ha desarrollado esa experiencia. Las diferencias se sitúan en el grado o intensidad de ese juicio; es decir, si resulta absolutamente negativo o solamente de forma matizada. De entre las obras publicadas destacan las de Nieto García, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Madrid, Trotta, 2005, y *El malestar de los jueces...*, *cit.*, así como la de Íñiguez Hernández, Diego, *op. cit.*

<sup>37</sup> Han sido seis hasta ahora. El primero fue presidido por Federico Carlos Sainz de Robles (1980-1985); el segundo por Antonio Hernández Gil (1985-1990); el tercero por Pascual Sala Sánchez (1990-1996); el cuarto por Javier Delgado Barrio (1996-2001); el quinto por Francisco Hernando de Santiago (2001-2008), y el sexto por Carlos Dívar Blanco entre 2008 y 2012, y por Gonzalo Moliner Tamborero desde julio de 2012 hasta septiembre de 2013.

<sup>38</sup> Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato...*, *cit.*, p. 405; Viana Garcés, André, “Perspectivas para un análisis comparado...”, *cit.*, pp. 58 y ss.

<sup>39</sup> Por ejemplo, en Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *La democrazia giudiziaria*, Bologna, Il Mulino, 1997 (hay una traducción española, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999).

y se ha señalado como aspecto positivo de nuestra experiencia<sup>40</sup> un dato esencial: la real independencia de los jueces y de los magistrados españoles. Me parece importante tenerlo presente a la hora de valorar en su conjunto la trayectoria de este órgano.

La verdad es que el Consejo no ha tenido fácil encaje en la realidad constitucional. En sus inicios y hasta mucho tiempo después, el Consejo tuvo que enfrentarse, además de la distancia con que muchos jueces y magistrados prefirieron contemplar a un órgano que les exigía el cumplimiento de sus deberes y por el que no siempre veían acogidas sus preocupaciones, a inercias procedentes de una judicatura que vio con recelo al que consideraba un órgano político ajeno a ella. También el Consejo se encontró con reservas del propio Tribunal Supremo, al que la Ley de 1870 confirió facultades sobre los jueces y los magistrados, que posteriormente la Constitución depositó en el Consejo General del Poder Judicial, el cual además vino, si no a desplazarle, sí a dar otro sentido a su posición en el ordenamiento judicial. Igualmente, esto sucedió con el gobierno, que se vio desprovisto de competencias que antes ejercía y que pasaron al Consejo.

Así pues, el Consejo General se encontró desde el primer momento, junto a las dificultades propias de la puesta en funcionamiento de una institución de nuevo cuño, con obstáculos muy importantes para hacerse con su propio espacio político e institucional, pues en realidad incomodaba a todos.

Por otro lado, el cambio de 1985 arrojó sobre él la hostilidad de quienes abogaban por el mantenimiento de la elección de los vocales judiciales por los propios jueces y magistrados, y por la tacha de politización que manifestaron sobre el Consejo y sobre su actuación. Esta impresión se acentuó por la traslación a su seno de buena parte de los enfrentamientos partidistas, no solo a través de los vocales nombrados entre juristas de reconocida competencia, sino también por medio de los de origen judicial pertenecientes a las asociaciones profesionales próximas a los planteamientos de los distintos grupos parlamentarios.

A su vez, hay que decir que desde las Cortes Generales no siempre se ha facilitado la andadura del Consejo General del Poder Judicial. A partir de 1995, el Congreso de los Diputados y el Senado han incumplido los plazos en la renovación del Consejo General, siendo clamoroso el retraso en la elección del sexto,<sup>41</sup> con el consiguiente deterioro que produce la interinidad.

<sup>40</sup> Guarnieri, Carlo, *La giustizia in Italia*, 2a. ed., Bologna, Il Mulino, 2011, p. 99. Aquí se incluye a España entre los países en los que, por haberse confiado la carrera judicial a órganos como los consejos, “el Gobierno ha visto caer drásticamente su influencia sobre la magistratura, la cual, en consecuencia, ha reforzado notablemente su independencia”.

<sup>41</sup> Como se ha dicho, el sexto Consejo debió constituirse en noviembre de 2006, pero no se hizo hasta septiembre de 2008.

Ya antes aquellos no procedieron a cubrir en su momento las vacantes de vocales que se fueron produciendo en el Consejo elegido en 1990 y solo lo hicieron cuando llegó al punto de que podía ver impedido su funcionamiento por falta de quórum.<sup>42</sup> En el Consejo elegido en 2001 se produjeron dos vacantes, las cuales no se cubrieron.<sup>43</sup>

La concreta elección por las Cortes Generales de quienes debían integrar al Consejo también se ha visto cuestionada<sup>44</sup> y, sobre todo, se ha insistido en el efecto negativo que causa la impresión —no evitada, sino todo lo contrario— de que esa elección responde exclusivamente a razones de sintonía política y de disciplina de voto.<sup>45</sup> En este sentido, la difusión previa a la reunión del Consejo que debía elegir del acuerdo entre el presidente del gobierno y el presidente del principal partido de la oposición a la persona que iba a presidir el sexto Consejo, posteriormente elegida, cuestionó la autonomía de los vocales y, por extensión, la del propio órgano de gobierno del Poder Judicial.

Es verdad, igualmente, que la actuación del Consejo, sobre todo en los últimos años, ha dado lugar a numerosas críticas tanto desde dentro de la carrera judicial como prácticamente desde todos los ámbitos de la vida pública. Solo en parte pueden explicarse, por lo que se refiere a los jueces y a los magistrados, porque quienes forman parte de las asociaciones judiciales siempre pretenden que acoja sus planteamientos el Consejo y apoye las iniciativas de todo orden que promuevan aquellos. Ya sea que tienda el Consejo a mantener una orientación autónoma y equidistante, o bien que se incline por aproximarse a la de una u otra asociación, lo cierto es que las que no vean acogidas sus pretensiones normalmente manifestarán su descontento, cosa que, en ocasiones, podrán hacer todas si es que el Consejo General del Poder Judicial opta por separarse de los postulados de todas ellas. Además, la judicatura no asociada, en principio, sabe que no se halla en las mismas condiciones que la asociada para hacer llegar y ver atendidas sus preocupaciones y sus aspiraciones.

Por lo demás, en estos años de litigiosidad creciente e insuficiencia de medios, el Consejo debe exigir a los jueces y a los magistrados el cumplimiento de sus deberes, y les exige responsabilidad disciplinaria en mayor me-

<sup>42</sup> Murillo de la Cueva, Lucas, “Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales...”, *cit.*, p. 137.

<sup>43</sup> Una de ellas fue por el fallecimiento de don Fernando Fernández Martín, mientras que la otra fue por el nombramiento como ministro de Justicia de don José Antonio Alonso Suárez.

<sup>44</sup> Iñiguez Hernández, Diego, *op. cit.*, pp. 292 y ss. Este autor se extiende sobre ello y sobre las consecuencias que ha tenido para el Consejo.

<sup>45</sup> Nieto García, Alejandro, *El malestar de los jueces...*, *cit.*, pp. 142 y ss.

didada a la que se exige a otros servidores públicos, pero no tiene a su alcance la posibilidad de dotar a los juzgados y a los tribunales de los medios de los que carecen ni de ampliar la planta con las nuevas plazas judiciales que se necesitan para situarnos en la media europea de jueces y magistrados en relación con la población. En fin, la escasa capacidad del Consejo para hacer frente a las críticas injustificadas que, a veces, se dirigen a través de los medios de comunicación contra determinados miembros de la carrera judicial, unido a lo anterior, genera gran insatisfacción.

Si a esto se suma que los vocales no siempre han sido capaces de enlazar en medida suficiente con los jueces y los magistrados no asociados, o no han conseguido transmitir el empeño con el que han procurado contribuir a la mejora de la situación, y la frecuencia con la que, en las más variadas votaciones, se han alineado por bloques, siendo predecibles las posiciones en función del origen de la propuesta de su nombramiento, se explica el creciente desapego que desde la carrera judicial se ha ido produciendo hacia el Consejo General del Poder Judicial.

No obstante, cuando se generaliza una opinión negativa sobre el rendimiento de una institución, como está sucediendo con esta, las causas no son solamente externas, aunque hayan jugado un importante papel las de esta naturaleza, ni puede explicarse como resultado del disgusto o disconformidad con algunas decisiones o actuaciones puntuales, sino que también se encuentran en las actitudes no ocasionales de quienes la han integrado. En este sentido, la exteriorización, no ya de la discrepancia, sino de la división y del enfrentamiento, ha perjudicado notablemente la imagen del Consejo General del Poder Judicial ante la opinión pública. Lo mismo puede decirse de la incapacidad del Consejo para mantener una línea con suficiente autonomía para no secundar mecánicamente la política del gobierno en turno respecto de la administración de justicia ni tampoco combatirla sistemáticamente. Además, tanto por lo que respecta a la carrera judicial como por lo que hace a la opinión pública, los nombramientos discrecionales sin suficiente motivación y su concentración en los miembros de las asociaciones próximas a los principales partidos políticos han causado un perjuicio adicional, no solo a la imagen, sino a la propia legitimidad de ejercicio del órgano de gobierno del Poder Judicial.

En este contexto, los efectos de la crisis general en la que el país está cada vez más sumido y los lamentables episodios que se han generado, como el que llevó a la renuncia del presidente del Tribunal Supremo en junio de 2012, han aportado los últimos elementos para apuntalar más que un juicio negativo, casi una condena.

Llegados a este punto, hay que volver, sin embargo, a reformular unas preguntas que me parecen determinantes: ¿son los jueces y magistrados es-



pañoles independientes? ¿ejercen la potestad jurisdiccional bajo consignas ajenas a su interpretación del ordenamiento jurídico?

No creo que se pueda afirmar que los jueces y los magistrados no son independientes ni que actúan al dictado de terceros. En realidad, se reprocha la falta de independencia al Consejo General del Poder Judicial, pero no a quienes desde los juzgados y los tribunales ejercen la potestad jurisdiccional. Los jueces en España son independientes y gozan de un estatuto y de una posición que les asegura no solo su inamovilidad, sino que les pone a resguardo de presiones para que se pronuncien en uno u otro sentido. Otra cosa será que acierten o que desempeñen, desde el punto de vista técnico, su tarea con corrección, pero son independientes. Pues bien, algo ha tenido que ver el Consejo General del Poder Judicial con esa realidad.

En el mismo sentido, también es preciso preguntarnos si estaríamos mejor si, en vez del Consejo General del Poder Judicial, gobernara —en el sentido que tiene esta expresión— al Poder Judicial otra instancia. ¿El Ministerio de Justicia?, ¿el Tribunal Supremo?, ¿habría sido mejor que se repartieran, como en la Ley de 1870, entre el Ministerio de Justicia y el Tribunal Supremo esos cometidos? No creo que se hubiera ganado mucho, más bien pienso que habría sido peor. Los estudios comparados ponen de relieve que la solución representada por los consejos de la Magistratura es no solo viable, sino también funcional al objetivo de garantizar mejor la independencia judicial. En realidad, esto mismo se viene a reconocer entre nosotros y la mejor prueba de ello es que no se ha llegado a plantear con seriedad el remedio radical que habría que aplicar si se hubiera comprobado la inviabilidad del modelo: la reforma de la Constitución para suprimirlo. Por eso, se busca la solución con una modificación, principalmente, de la organización y el funcionamiento interno del Consejo.

Las mejoras que puedan introducirse en esos ámbitos han de ser bienvenidas. No obstante, las instituciones no son solo ni principalmente formas organizativas, sino que son, ante todo y sobre todo, las personas quienes las encarnan. De ahí que el mejor de los diseños si es mal utilizado por quien lo tiene que administrar producirá malos resultados, mientras que configuraciones teóricamente mejorables gestionadas con prudencia pueden dar frutos provechosos. Nuestra experiencia más reciente con el Consejo General del Poder Judicial revela que no se ha acertado en la elección de sus miembros, pues sin discutir la valía personal y profesional de cada uno de ellos, en su actuación ha acabado primando más la alineación con las posiciones de quienes promovieron su nombramiento —enfrentados abiertamente en el plano político— que la búsqueda concertada de la forma de gobernar el Poder Judicial para asegurar la independencia de sus integrantes y contribuir a la mejora en la tutela judicial de los derechos e intereses de todos.

No es, sin embargo, el Consejo General del Poder Judicial en cuanto tal el que ha fracasado, sino principalmente la política seguida en la designación de sus miembros. Hace ya años, un profesor italiano de prestigio, Giuseppe Ugo Rescigno,<sup>46</sup> a propósito del nombramiento a partir de propuestas formuladas por mayoría cualificada por las cámaras legislativas de los miembros de los órganos constitucionales, observó que ese procedimiento, aunque se tradujera en un pacto en el que cada parte acepta los candidatos del otro a cambio de la aceptación de los propios, bien utilizado, rendía los mejores resultados; mientras que aplicado prescindiendo de los fines a los que se orienta la acción de esos órganos y, por tanto, desconociendo las cualidades de autonomía de criterio y lealtad a la institución de los candidatos, producía efectos devastadores. No se trata nada más que de tener presente un muy viejo postulado: *corruptio optimi pessima*.<sup>47</sup>

## VI. APUNTES DE URGENCIA SOBRE LA REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La Ley Orgánica 4/2013, del 28 de junio, modifica la del Poder Judicial para reformar el Consejo General del Poder Judicial. Además de los cambios mencionados en el procedimiento de designación por el Congreso de los Diputados y por el Senado de los vocales de procedencia judicial, se propone transformar al Consejo tanto en sus competencias como, sobre todo, en su configuración y en su funcionamiento.<sup>48</sup>

Por lo que se refiere a las primeras, lo más significativo es su intento de recortar la potestad reglamentaria del Consejo, propósito muy corregido al recuperar el Senado la potestad relativa al establecimiento de condiciones accesorias al estatuto judicial, y la utilización, a propósito de la competencia

<sup>46</sup> “A proposito di prima e seconda Repubblica”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 103, 1994, pp. 5 y ss.

<sup>47</sup> Íñiguez Hernández, Diego, *op. cit.* Este autor concluye su importante análisis con unas consideraciones del factor humano. La regeneración del Consejo General del Poder Judicial requiere, en fin, según él dice, que “quienes desempeñan cargos representativos asuman comportamientos de independencia y dignidad y desempeñen los puestos con lealtad a sus fines constitucionales, cumpliendo las obligaciones que razonablemente lleven aparejados”. Además, para encontrar las personas adecuadas “sería preciso que quienes tienen en su mano la designación de cada Consejo nuevo decidieran apostar, en bien de la cultura judicial y política del país, por esa regeneración posible”.

<sup>48</sup> Se trata del ya citado proyecto de Ley Orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del 1o. de julio, del Poder Judicial, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura*, Serie A, núm. 41-1, del 8 de marzo de 2013.

sobre la selección de jueces y de magistrados, de una fórmula de atribución que parece dejar espacios a intervenciones gubernamentales.

Desde el punto de vista orgánico-funcional, la Ley Orgánica 4/2013 establece un doble régimen de dedicación: solamente el presidente y los vocales que integran la Comisión Permanente, cuya composición variará anualmente, tendrán dedicación a tiempo completo al Consejo; en cambio, los demás permanecerán en sus destinos o actividades, y solamente acudirán a las reuniones del Pleno, que se celebrarán con una cadencia mensual, o de las comisiones a que pertenezcan. El Pleno, por otra parte, ve tasadas sus competencias, de manera que no puede avocar el conocimiento de los asuntos que considere conveniente. Con esta ley se suprime, asimismo, la Comisión de Calificación y parece quererse prohibir que el Consejo cree otras comisiones distintas de las previstas legalmente: además de la Permanente, la Comisión Disciplinaria, cuya composición no cambia durante los cinco años de mandato, la Comisión de Asuntos Económicos y la Comisión de Igualdad. En fin, la Ley Orgánica refuerza notablemente la posición del presidente, quien propone al Pleno el nombramiento del vicepresidente del Tribunal Supremo,<sup>49</sup> y que en tanto dirija a los órganos técnicos, se beneficiará del superior peso que se les quiere atribuir, ahora servidos por letrados seleccionados por oposición.

El vicepresidente, según el régimen diseñado para él, será quien presida efectivamente el Tribunal Supremo. La Ley Orgánica 4/2013 convierte en la práctica al presidente del Tribunal Supremo en presidente del Consejo General del Poder Judicial.

La nueva Ley Orgánica descansa en la idea de que el Consejo General del Poder Judicial ha adquirido una dimensión excesiva, que el proyecto quiere situar bajo la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, según anuncia ya la exposición de motivos. Asimismo, esta ley considera que se le han conferido al Consejo competencias que no deberían habersele atribuido,<sup>50</sup> y emprende actuaciones que en ningún caso le corresponden, como las que lleva a cabo fuera de España.

<sup>49</sup> En el trámite ante la Comisión de Justicia e Interior del Senado se suprimió la inicial dualidad de vicepresidencias, pasándose de hablar del “vicepresidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial” a hacerlo simplemente del “vicepresidente del Tribunal Supremo”, eliminándose con ello la referencia al Consejo General del Poder Judicial.

<sup>50</sup> Díez-Picazo Giménez, Luis María, “Las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial”, *El gobierno del Poder Judicial...*, cit., pp. 79 y ss. Al entender del autor, los cometidos que le asegura el artículo 122 de la Constitución son fundamentalmente reglados y, por eso, ha buscado su expansión por otras vías, sobre todo por la ofrecida por la potestad reglamentaria externa.

De cuanto se ha dicho en estas páginas ya se deduce que no me parece correcto este diagnóstico.

La ampliación de competencias del Consejo General del Poder Judicial no ha venido de la mano de su práctica, sino de decisiones expresas del legislador, confirmadas a través del tiempo por mayorías diferentes. La interferencia en que ha podido incurrir con la acción política sostenida por la mayoría parlamentaria no se explica por sus atribuciones, sino por su composición concreta. La potestad reglamentaria que se le ha confiado al Consejo se limita, en lo que va más allá del ámbito doméstico, a extremos secundarios del estatuto judicial y de las actuaciones judiciales. Al margen de algunas previsiones concretas anuladas por el Tribunal Supremo en lo que respecta a la potestad reglamentaria —poco relevantes, fuera de las relacionadas con el alcance del conocimiento de las lenguas oficiales distintas del castellano y del derecho civil foral o especial—,<sup>51</sup> el único caso significativo en que la Sala Tercera ha anulado un reglamento del Consejo General del Poder Judicial por entender que regulaba materias ajenas, por externas, a su competencia es el dedicado a la reutilización de las resoluciones judiciales;<sup>52</sup> sin embargo, la Ley Orgánica 4/2013 incluye expresamente esa materia entre las que son objeto de la potestad normativa secundaria del Consejo General del Poder Judicial.

Por otro lado, si el Consejo no pudiera completar reglamentariamente el estatuto judicial ¿lo haría el Gobierno? O ¿debería hacerlo el propio Consejo General del Poder Judicial al resolver, caso por caso, los problemas que origine la aplicación de la Ley Orgánica? Seguramente, estas consideraciones explican que, vía enmienda en el Senado, se recuperara esa potestad reglamentaria instrumental sobre el régimen de la carrera judicial.

Por lo que se refiere a la actividad internacional del Consejo, probablemente se confunden determinados viajes de miembros del Consejo con las actividades de cooperación que lleva a cabo en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Respecto de las novedades organizativas, además de las dudas de constitucionalidad que produce el doble *status* de los vocales, según formen o no parte de la Comisión Permanente cuando la Constitución no les distingue, pueden avanzarse algunas hipótesis derivadas de la práctica de organizaciones de esta naturaleza acerca de lo que muy probablemente sucederá. El Consejo, aun con las competencias que le reconoce la nueva Ley Orgánica, que no son pocas, origina un volumen importante de trabajo. Si se quiere conocer las responsabilidades que comporta el cargo de vocal, es preciso

<sup>51</sup> Sentencia del 29 de abril de 1995 (recurso 2524/1991).

<sup>52</sup> Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del 28 de octubre de 2011 (recurso 42/2011).

realizar una labor de estudio y un seguimiento estimable, difícilmente compatible con el ejercicio de la función jurisdiccional o de cualquier profesión jurídica. Previsiblemente, entonces, la información necesaria para decidir el dominio de los expedientes solo estarán al alcance de quienes se dediquen a tiempo completo al Consejo, y serán ellos los que gobiernen realmente el Poder Judicial. No obstante, tampoco lo harán demasiado tiempo, pues debiendo renovarse anualmente la Comisión Permanente, sucederá que justo cuando sus miembros comiencen a conocer en profundidad los asuntos, ellos deberán dejar el cargo.

Esta circunstancia, junto al robustecimiento del cometido de los letrados y, en especial, de los jefes de servicio, los cuales actúan bajo la dependencia del presidente, no fortalece notablemente su posición. El presidente es más que un *primus inter pares*; tenía ya hasta ahora en el sistema vigente un protagonismo singular, no solo por la posición que le corresponde al frente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, sino también porque la organización de este último gravita en torno a él. Disminuir, como hace la Ley Orgánica, el peso de más de la mitad de los vocales y reforzar la presidencia merman, a la vez, la colegialidad querida por la Constitución y realzan el elemento monocrático. De este modo, el Consejo se aproximará a un departamento ministerial y quien lo presida, descargado de sus responsabilidades en el Tribunal Supremo por el vicepresidente, a un ministro.

No hay dificultad en convenir que el Consejo General del Poder Judicial puede cumplir sus cometidos con menos miembros que los previstos por el artículo 122 de la Constitución. Pues bien, es clara la forma de reducirlos: reformando ese precepto. Cuando se quiere, lo hemos visto en el verano de 2011, es muy fácil cambiar la Constitución.

Un último aspecto incorporado a la regulación del Consejo es el relativo al fuero especial que se le concede. Sin explicación alguna, y a diferencia de lo que sucede para los actos y las disposiciones del gobierno y de los demás órganos constitucionales, se dice ahora que el control judicial de los que dicte el Consejo General del Poder Judicial corresponderá a una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por su presidente y por los presidentes de sus secciones.