

__ A VUELTAS CON EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

__ AND AGAIN, THE GENERAL COUNCIL FOR THE JUDICIARY

Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Magistrado del Tribunal Supremo

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Córdoba



sumario // summary

- 1 ■ PLANTEAMIENTO / APPROACH
- 2 ■ LOS DATOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES / CONSTITUTIONAL AND LEGAL DATA
- 3 ■ LA CONTROVERSIA SOBRE LA DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES DE ORIGEN JUDICIAL / THE CONTROVERSY ON THE DESIGNATION OF JUDICIAL-ORIGIN MEMBERS
- 4 ■ LA DESNATURALIZACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL / THE GOVERNING BODY OF THE SPANISH JUDICIARY'S DENATURALIZATION
- 5 ■ EL DESAPEGO JUDICIAL / JUDICIAL INDIFFERENCE
- 6 ■ LOS CONSEJOS AUTONÓMICOS / AUTONOMOUS COUNCILS
- 7 ■ REFLEXIONES FINALES / FINAL CONSIDERATIONS

resumen//abstract

La discusión sobre el Consejo General del Poder Judicial es una constante del debate constitucional español. La polémica sobre el mismo se abrió con la disputa acerca de su composición y funciones, coincidiendo con la modificación del sistema para proponer la parte de sus miembros que deben ser elegidos entre jueces y magistrados en activo. Desde entonces se ha visto alimentada periódicamente con diversos ingredientes relacionados con la coyuntura política. Además, con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, esa controversia se ha visto enriquecida con otro elemento de notable importancia: la creación de consejos judiciales autonómicos. A todo ello, ha de añadirse la perceptible instrumentalización política del propio Consejo General del Poder Judicial, bien por sus propios miembros, bien por las fuerzas políticas, y un creciente desapego hacia él de parte significativa de la Carrera Judicial. La combinación de todos esos factores sugiere la pregunta de si no ha llegado el momento de revisar en profundidad la institución, refundándola, incluso, mediante la reforma del artículo 122 de la Constitución.

The discussion on the General Council for the Judiciary is a permanent feature in the Spanish Constitutional debate. The controversy on this body opened up with the discussion about its membership and functions. At the same time, this system was modified to suggest the members that can be elected among judges and magistrates. From then onwards, this controversy has been periodically fired with different aspects related to the actual political situation. Furthermore, after the passing of the Catalanian Autonomous Statute, this controversy has been enriched with another important element: the foundation of Autonomous Councils for the Judiciary. Besides, we must consider the notorious political exploitation of this Council for the Judiciary- either by its members or by political powers- and an increasing indifference towards this body from a great part of the members of the Judicial Career. The combination of all these factors suggests the need for revising the institution in depth, relaunching it even through the reform of the article 122 of the Spanish Constitution.

Palabras Clave:

- El gobierno del poder judicial.
- El Consejo General del Poder Judicial.
- Los consejos autonómicos de justicia.

Key Words:

- The government of the Judiciary.
- Councils for the Judiciary.
- Autonomous Councils for the Judiciary.

1 ■ PLANTEAMIENTO

La discusión sobre el Consejo General del Poder Judicial es una de las constantes del debate constitucional español. La polémica sobre él se abrió con la disputa acerca de su composición y funciones desde que la Ley Orgánica del Poder Judicial modificó el sistema de propuesta de la parte de sus miembros que deben ser elegidos entre jueces y magistrados en activo y alteró también algunos aspectos de sus competencias. Desde entonces se ha visto alimentada periódicamente con diversos ingredientes relacionados con la coyuntura política. Además, con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, esa controversia se ha visto enriquecida con otro elemento de notable importancia: la creación de consejos judiciales autonómicos. A todo ello, ha de añadirse la perceptible instrumentalización política del propio Consejo General del Poder Judicial, bien por sus propios miembros, bien por las fuerzas políticas, y un creciente desapego hacia él de parte significativa de la Carrera Judicial.

El resultado al que conduce esa combinación de factores de diversa naturaleza es cualquier cosa menos saludable y explica que cobre cuerpo la pregunta de si no ha llegado el momento de plantear una revisión en profundidad de esta institución, con la consiguiente duda de si bastaría con modificar algunos de los aspectos de su régimen legal o si, ahora que se discute sobre la reforma de la Constitución y parece probable que en no demasiado tiempo se aborden modificaciones puntuales de su texto, debemos pensar en cambiar la regulación que de él hace el artículo 122.

El interés de todo esto es evidente de ahí que merezca la pena repasar esos extremos, aunque, para situarlos en su contexto, convenga recordar

cuál es, a grandes rasgos, la situación actual y cómo se ha llegado a ella. A tal efecto, lo primero que hace falta traer a colación es la configuración del Consejo General del Poder Judicial.

2 ■ LOS DATOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El Consejo General del Poder Judicial¹, nos dice la Constitución, es el órgano de gobierno del Poder Judicial, tiene reconocido el *status* de órgano constitucional² y es objeto de regulación por la Ley Orgánica del Poder Judicial³, que le atribuye potestades normativas y ejecutivas, le asegura autonomía presupuestaria y le dota de una serie de órganos técnicos para el ejercicio de sus funciones.

Está integrado por veinte vocales, todos ellos designados por las Cortes Generales –diez por el Congreso de los Diputados y diez por el Senado– por mayoría de tres quintos en cada cámara. De esos vocales, doce han de ser elegidos entre jueces y magistrados en activo de todas las categorías y ocho entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Lo preside el Presidente del Tribunal Supremo, elegido por el propio Consejo en su sesión constitutiva y por mayoría de tres quintos entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. El mandato del Presidente y de los vocales es de cinco años, permitiéndose la reelección

sucesiva por una vez solamente del Presidente⁴, no de los vocales.

Desde 2001 y como consecuencia de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial acordada en el marco del *Pacto de Estado para la reforma de la Justicia*⁵, los vocales judiciales son designados a partir de una relación de treinta y seis candidatos propuesta por las asociaciones judiciales y por los miembros no asociados de la carrera judicial. La determinación de los puestos de candidatos a proponer por las asociaciones y por los no asociados se hace a partir de la relación de afiliados y no afiliados, fijándose los correspondientes a cada asociación en razón del número de miembros de cada una. Por lo que se refiere a los no asociados, se incluirán en la relación a los candidatos que reúnan más avales de los jueces y magistrados no asociados, siempre que equivalgan, al menos, al 2% del total de los que están en activo en el bien entendido de que cada juez o magistrado no asociado sólo puede avalar a uno. En caso de que por este procedimiento no se llegaran a cubrir todos los puestos de candidato reservados, en principio, a los no asociados, los que faltan acrecerán a los que proponen las asociaciones judiciales.

Todas estas operaciones fueron realizadas en 2001 por el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, conforme a la disposición transitoria única de la Ley Orgánica 2/2001. En la última renovación, las Cortes Generales han vuelto a encomendar al Consejo esas tareas.

¹ Sobre el mismo, véase Manuel Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990. También, Ernesto Pedraz Peñalva (coordinador), *El gobierno de la Justicia. El Consejo General del Poder Judicial*. Secretariado de Publicaciones. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996.

² Por el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que le reconoce legitimación para promover conflictos constitucionales de competencias con el Gobierno, el Congreso de los Diputados y el Senado.

³ En sus artículos 107 a 148.

⁴ Aunque hasta ahora no se ha producido.

⁵ Plasmada en la modificación de los artículos 111 a 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica, 2/2001, de 28 de junio, de conformidad con el punto 21 del mencionado Pacto de Estado.

3 ■ LA CONTROVERSIA SOBRE LA DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES DE ORIGEN JUDICIAL

La forma de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial de origen judicial ha sido, tal como advertía más arriba, la principal fuente de polémica que desde 1985 suscita este órgano. La discusión se limita a la de los doce que han de ser nombrados entre jueces y magistrados pero la fuerza con la que se ha desarrollado trasciende esa proyección parcial y, a partir del juicio que merezca la solución adoptada por la Ley Orgánica, se hacen valoraciones globales de la institución.

El problema surgió porque el artículo 122.3 de la Constitución no prescribe de qué modo han de ser escogidos. Eso ha permitido que hasta ahora se hayan aplicado tres procedimientos: (i) en 1980, al instituirse el Consejo, fueron elegidos por los propios jueces y magistrados por un sistema mayoritario⁶; (ii) desde la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 y hasta 2001 fueron designados por las Cortes Generales, seis por cada cámara, por mayoría de tres quintos; (iii) desde la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 2001, si bien la elección sigue siendo parlamentaria y por la mayoría indicada, se hace sobre una relación cerrada de treinta y seis candidatos, tres por puesto de vocal, propuesta por las asociaciones judiciales y los jueces y magistrados no asociados en los términos antes señalados. Este procedimiento se ha aplicado dos veces: en 2001 y en 2008.

La justificación del cambio de 1985 giró en torno a la idea de que el sistema mayoritario previsto por la Ley Orgánica de 1980 no permitía que, entre los vocales de origen judicial, se expresaran debidamente las distintas sensibilidades de la judicatura, en la que predominaba una asociación profesional de signo conservador. Asimismo, se apoyó en la posición central que en un ordenamiento democrático corresponde al órgano que representa al pueblo⁷. Así, una mayoría absoluta parlamentaria socialista optó por dejar en manos de las Cortes Generales, en las condiciones conocidas, la decisión. El Tribunal Constitucional consideró que la nueva solución, aun comportando el riesgo de trasladar el enfrentamiento partidista al seno del Consejo, no era inconstitucional⁸. Desde entonces, esta cuestión ha sido una línea divisoria entre la derecha y la izquierda dando lugar a polémicas interminables sobre la politización no sólo del Consejo sino de toda la Administración de Justicia. Ha de subrayarse que quienes atribuyen a la elección parlamentaria de esa parte de los vocales el efecto politizador del órgano, no parecen deducir la misma consecuencia de la previsión constitucional expresa de que los otros ocho vocales, los que han de ser elegidos entre juristas de reconocida competencia, se designen por ese mismo procedimiento parlamentario, ni de que sea el que ha de seguirse para designar a dos terceras partes de los magistrados del Tribunal Constitucional⁹.

En todo caso, esta es una discusión en la que la *Asociación Profesional de la Magistratura*, de orientación conservadora y primera en afiliación¹⁰, la

⁶ La Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial interpretó así el precepto constitucional, siguiendo la pauta observada en Italia, invocada en los debates constituyentes.

⁷ Las vicisitudes que llevaron desde la inicialmente unitaria Asociación Profesional de la Magistratura a la aparición de diversas asociaciones judiciales guardan relación con la evolución de la discusión parlamentaria del proyecto de ley orgánica que se convertiría finalmente en la del Poder Judicial. Sobre el debate del mismo, cfr. Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*, cit, págs. 73 y sigs.

⁸ STC 108/1986.

⁹ Sobre estas cuestiones, cfr. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, "El gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español", en *Revista de las Cortes Generales*, nº 35/1995, págs. 216 y sigs.

¹⁰ Cuenta en torno a una cuarta parte de la carrera judicial.

Asociación Judicial Francisco de Vitoria, de signo centrista, ahora segunda en afiliación, y Alianza Popular, primero y el Partido Popular después, han defendido las mismas posiciones¹¹. Mientras tanto, una asociación judicial minoritaria de izquierdas, *Jueces para la Democracia*, el Partido Socialista Obrero Español y otras formaciones de centro y de izquierda, estatales y autonómicas, han venido sosteniendo la elección parlamentaria, aunque admitan modulaciones en su articulación. Y resulta que esos alineamientos de los actores políticos y asociativos se han mantenido, en términos generales, en la mayor parte de las cuestiones polémicas que han ido aflorando en relación con el Poder Judicial y la Administración de Justicia e, incluso, con aspectos propios de la vida política democrática. Es decir, en el seno de la carrera judicial, vía algunas asociaciones profesionales, se ha reproducido la confrontación política y, naturalmente, esto se ha reflejado también en el Consejo General del Poder Judicial.

El compromiso en que consistió el sistema vigente en la actualidad parece combinar los defectos de los anteriores y no aportar ninguna ventaja perceptible. En efecto, las Cortes Generales ignoraron en la práctica, tanto en 2001 como, sobre todo, en 2008, a los candidatos no asociados –pese a que algunos consiguieron un número muy elevado de avales y a que la mitad de la carrera judicial no pertenece a ninguna asociación– y a los presentados por las asociaciones menos cercanas a los principales partidos, particularmente, a la *Asociación Judicial Francisco de Vitoria*, pese a ser la segunda en afiliación.

Es verdad que el Consejo General del Poder Judicial no es un órgano representativo de la carrera judicial e igualmente lo es que no expresa ninguna idea de autogobierno de la misma¹², sin embargo, tampoco podrá discutirse la conveniencia de que en su seno haya personas que expresen las distintas sensibili-

dades y preocupaciones que existen en la magistratura. Creo que en el artículo 122.2 de la Constitución está presente una idea de pluralismo, por lo demás, coherente con los valores informadores del ordenamiento jurídico, que lo aconseja. Idea de pluralidad que la recuperación formal de mecanismos participativos en la nueva regulación ha venido a reforzar. De ahí que la ignorancia por los grupos parlamentarios de la notable movilización extra asociativa habida en las experiencias de 2001 y de 2008 haya levantado una notable frustración en amplios sectores judiciales y haya servido para potenciar ese fenómeno de nuevo cuño del desapego hacia el Consejo General del Poder Judicial y a las asociaciones próximas a los principales partidos políticos al que luego se hará referencia.

Por otra parte, es evidente que el cambio legislativo no ha evitado, como era previsible, la división de los miembros del Consejo en dos bloques próximos a los que se alternan en el Gobierno y la oposición. Tal división ha sido claramente visible en el período 2001-2008.

En general, puede decirse que los planteamientos sobre el problema de la política y el gobierno de la judicatura que se aducen a propósito de la composición del Consejo General del Poder Judicial se caracterizan en gran medida por su dogmatismo y por olvidarse de la realidad. Quiero decir que si algo demuestra la experiencia propia y ajena es que la presencia de la política –o sea, de actitudes ideológicamente orientadas sobre la dirección trazada por el gobierno y la mayoría que le sostiene parlamentariamente– en el seno de los órganos de gobierno del Poder Judicial es una constante inevitable. Ya sean elegidos todos o parte de sus miembros por los mismos jueces y magistrados, ya sean designados por otras instituciones, el discurso sobre la politización es inevitable¹³.

¹¹ Aunque el Partido Popular, pese a contar con mayoría absoluta en la VII Legislatura (2000-2004), optó por concordar la solución vigente en vez de regresar a la de 1980.

¹² Lucas Murillo de la Cueva, "El gobierno del Poder Judicial ...", cit., págs. 205 y sigs.

¹³ Lucas Murillo de la Cueva, "El gobierno del Poder Judicial ...", cit., págs. 201 y sigs.

Por tanto, el problema no es propiamente el método de selección de los vocales, aunque sea importante. La clave está, en cambio, en las cautelas que impidan la presencia en el Consejo de personas que, pese a reunir, los requisitos de competencia y experiencia, no sean idóneas para formar parte de un órgano colegiado que debe velar por la independencia del Poder Judicial. En este sentido, bien utilizado, el procedimiento de la designación parlamentaria por mayoría cualificada aporta las ventajas de permitir, a la vez, el acuerdo sobre los designados –dimensión positiva– y de ofrecer un instrumento para excluir –dimensión negativa– a quienes no parezcan adecuados para el ejercicio de las responsabilidades del gobierno del Poder Judicial¹⁴.

En la medida en que la razón por la que han sido creados órganos de este tipo es la mejor garantía de la independencia judicial, razón que ha llevado a la extensión de Consejos de la Judicatura a ordenamientos constitucionales de Europa y América, no es difícil advertir que una de las condiciones necesarias para que cumplan satisfactoriamente ese cometido principal es que cuenten, no sólo con potestades sino, también, con *auctoritas*. Y esta cualidad no depende sólo de las atribuciones que la Constitución o las leyes pongan en manos de quienes lo componen sino de la forma de ejercicio de las mismas y, desde luego, de la categoría de los consejeros. De ahí que sea decisivo elegirlos bien y que en esa elección tengan gran peso las características personales de quienes vayan a ser propuestos para el cargo. Es decir, aquellas que, más allá de la cualificación profesional imprescindible, revelen prudencia y capacidad para trabajar en equipo, además de lealtad institucional y, sobre todo, suficiente autonomía de criterio para cumplir la función que les corresponde desempeñar superando los condicionamientos externos que puedan provenir de partidos, asociaciones profesionales, sindicatos, instituciones, corporaciones o cualquier otra entidad social. Requisitos éstos de naturaleza informal, pero fundamentales y susceptibles de apreciación en el proceso de selección de los candi-

datos confiado a las cámaras. En cambio, no es fácil contrastarlos cuando la propuesta viene determinada por una elección protagonizada por las asociaciones (opción de la Ley Orgánica 1/1980) o ha de hacerse necesariamente entre un número limitado de precandidatos (opción vigente).

Me parece que, a la postre, la solución que trajo la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1985 se ha revelado como la menos mala. Sobre todo, porque la elección parlamentaria se ha demostrado compatible con las propuestas no vinculantes de las asociaciones profesionales y de otras entidades con proyección en el ámbito de la Administración de Justicia y no ha limitado la posibilidad de buscar en la carrera judicial y fuera de ella juristas capaces de ejercer sus responsabilidades superando las tensiones de la lucha partidista y las exigencias de las asociaciones de ver secundados sus puntos de vista. Buena prueba de ello es que, después de dos intentos anteriores en los que no se llegó a lograr en la medida necesaria, en la formación del último Consejo General del Poder Judicial designado conforme a ese modelo (el cuarto: 1996-2001) las Cortes Generales acertaron y dieron luz a un colegio equilibrado y plural con miembros, buena parte de los cuales ya gozaban de amplio respeto antes de ser nombrados y que demostraron ser capaces de ejercer sus funciones con un grado de ecuanimidad y eficacia no alcanzado ni antes ni después.

Es cierto que ese Consejo, a diferencia de los dos anteriores formados con arreglo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (el segundo 1985-1990 y el tercero 1990/1996) surgió de unas Cortes Generales en las que no había mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y que eso se reflejó en su composición también. Sin embargo, hubo algo más. Dentro de la natural diversidad profesional y de las diferencias perceptibles en las trayectorias de sus integrantes y en las posiciones de unos y otros, el acierto en su elección se demostró en su actuación en el gobierno del Poder Judicial. Supieron, en efecto,

¹⁴ Ibidem. Además, Pablo Lucas Murillo de la Cueva, "Juez, Constitución y Ley", en Miguel Revenga Sánchez, *El Poder Judicial. VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 108 y sigs.

buscar acuerdos y apoyarse en los puntos de coincidencia tanto en el análisis de los problemas, como en la búsqueda de soluciones. El *Libro Blanco de la Justicia* de 1997¹⁵ y las *Propuestas para la Reforma de la Justicia*¹⁶ que se aprobaron en 2000 a partir de las conclusiones del Libro Blanco lo acreditan, así como la tónica general de su actuación, recibida favorablemente por los diversos grupos parlamentarios en las comparecencias de su Presidente en las Comisiones de Justicia del Congreso de los Diputados y del Senado con motivo de la presentación de las memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial¹⁷, según reflejan los correspondientes *Diarios de Sesiones*.

Es más, puede decirse que el clima de cooperación que supo crear en los distintos planos en que se desenvuelven las funciones del Consejo –con las cámaras parlamentarias, con los gobiernos, estatales y autonómicos¹⁸ y con las propias asociaciones judiciales– influyó positivamente en la creación de las condiciones que llevaron al Pacto de Estado de 2001. En efecto, demostró en la práctica que el gobierno del Poder Judicial podía ejercerse con la autonomía querida constitucionalmente y con la prudencia y moderación que parecen propias de un órgano de esta relevancia y sin trasladar la confrontación partidista a su seno.

De ese resultado son responsables, ciertamente, quienes eligieron a sus miembros, pero, sobre todo, los mismos integrantes del Consejo General del Poder Judicial.

4 ■ LA DESNATURALIZACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Ahora bien, la autonomía que demostró el IV Consejo y la labor pacificadora que llevó a cabo no tuvieron continuidad en su sucesor. La dilatada experiencia del V Consejo General del Poder Judicial, que prolongó su mandato casi dos años más de los cinco que la Constitución le asigna (2001-2008)¹⁹, ha ofrecido episodios y actitudes bien diferentes, especialmente después de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 que dieron la victoria al Partido Socialista.

Constituido el 7 de noviembre de 2001, surgió de unas Cortes Generales con mayoría absoluta en ambas cámaras del Partido Popular. En el ejercicio de sus funciones se configuró en su seno una mayoría formada por miembros del Consejo que en su momento fueron propuestos por el Grupo Parlamentario Popular. Mayoría a la que correspondió una fuerte oposición de los restantes –identificados por haber sido propuestos en su día por el Grupo Socialista con el apoyo de Izquierda Unida en algún caso y en otro por haber sido propuesto por la minoría catalana– que le reprochaban falta de pluralismo en sus propuestas. La división en bloques –claramente reflejada ante la opinión pública a través de las manifestaciones e, incluso, comparecencias públicas de unos y otros– produjo un alejamiento progresivo entre las posiciones respectivas y llegó al extremo de que, en ocasiones, la minoría optase por abandonar el Pleno para que, al faltar el número mínimo legalmente exigido por el artículo 129 de la

¹⁵ El *Libro Blanco de la Justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, fue aprobado por unanimidad el 8 de septiembre de 1997.

¹⁶ Se trata de 107 propuestas aprobadas por el Consejo General del Poder Judicial el .. de julio de 2000. Están publicadas con las propuestas elevadas por las Salas de Gobierno, en el volumen *Del modo de arreglar la Justicia*. Tribunal Supremo, Madrid, 2000, con el discurso que con ese título pronunció el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, don Javier Delgado Barrio en el acto de apertura del año judicial 2000-2001.

¹⁷ De acuerdo con lo previsto en el artículo 109.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁸ Durante el período 1996-2001, asumieron competencias en materia de medios al servicio de la Administración de Justicia las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra. Con anterioridad, solamente disponían de ellas el País Vasco y Cataluña.

¹⁹ Su mandato se extendió del 7 de septiembre de 2001 al 27 de septiembre de 2008.

Ley Orgánica del Poder Judicial (catorce) para adoptar acuerdos, no fuera posible tomar decisiones. Táctica que condujo a una modificación del artículo 137.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que la evitase²⁰.

El caso es que a dicha fractura se le atribuyó desde el exterior un carácter eminentemente ideológico y político. En este sentido, es significativo que los medios de información procedieran a asignar calificativos a cada parte que lo resaltaban: en efecto, se hicieron comunes expresiones como sector conservador o sector progresista e, incluso, se asumieron por miembros del Consejo esas expresiones para definir el sentido de algunas decisiones del órgano. Y, si no se quiere hablar de alineamientos, sí es posible hacerlo de la tendencia de cada bloque a aproximar sus posiciones a las de las fuerzas políticas parlamentarias con las que guardaban más coincidencia. El Consejo General del Poder Judicial en este contexto pasó a ser, en parte, escenario, en parte, protagonista de la contienda política general del país, por lo demás, especialmente tensa en la Octava Legislatura.

Contribuyó, efectivamente, a tal resultado, de un lado, la propia actuación de los integrantes del Consejo, en tanto fue particularmente sensible respecto de las orientaciones de las fuerzas políticas mayoritarias en las Cortes Generales. De otro, influyeron también estas últimas, bien al recibir y sostener las posiciones de cada bloque, bien al no poner término a la prolongación, más allá de todo límite razonable, de las funciones un Consejo cuyo mandato constitucional había concluido.

Uno de los terrenos en los que se produjeron los mayores desencuentros es el relativo a los nombramientos judiciales discrecionales²¹. Al margen de la elección del Presidente del Tribunal Supremo y del Vicepresidente del Consejo, así como de las propuestas correspondientes a los magistrados del Tribunal Constitucional que ha de efectuar al Consejo, necesitadas de mayoría de tres quintos de los miembros de su Pleno y, por tanto, del consenso interno, las de Presidentes de Sala y de magistrados del Tribunal Supremo, así como las de los Presidentes de los restantes tribunales, al requerir solamente el apoyo de la mayoría de los integrantes del Consejo, fueron decididas según los criterios de ese bloque o sector predominante.

De ahí que, cuando, tras las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, cambiaron la mayoría parlamentaria y el Gobierno, enseguida se promoviera una nueva reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial²², precisamente, para contrarrestar la política de nombramientos que se tenía por sesgada. Así, la nueva redacción del artículo 127.3 extendió la exigencia de mayoría de tres quintos, computada sobre el número legal de miembros del Pleno, a las propuestas de nombramiento de Presidentes de Sala y de magistrados del Tribunal Supremo, así como a las de Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia. Sorprendentemente, no incluyó expresamente entre las que debían contar con esa mayoría cualificada la propuesta de nombramiento del Presidente de la Audiencia Nacional. De ese modo, se hizo necesario el acuerdo entre la mayoría y la minoría también en estos casos.

²⁰ En esta ocasión por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. La nueva redacción de ese artículo 137.1 es la siguiente: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 129 y concordantes de esta ley, en caso de no poder adoptarse acuerdos por falta del número de miembros para constituir el órgano, podrá efectuarse una segunda convocatoria en la que bastará la mayoría necesaria para la constitución de los órganos colegiados en la legislación común de régimen jurídico de las Administraciones públicas".

²¹ El artículo 127.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial hablaba de nombramientos discrecionales para referirse a los de Presidentes de Sala y de magistrados del Tribunal Supremo y a los restantes de ese carácter. Esa mención contemplaba a todos los que se proveyeran por antigüedad. La mayoría para acordarlas era la ordinaria de miembros del Pleno.

²² Por obra de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2004 justificaba esa necesidad en estos términos:

“La presente Ley pretende dar respuesta a la preocupación expuesta por la práctica totalidad de los Grupos parlamentarios, en la proposición no de Ley aprobada el 21 de septiembre pasado por el Congreso de los Diputados, en la que se insta al Gobierno, entre otras cuestiones, a la adopción de las medidas precisas que refuercen la independencia del Poder Judicial.

(...) La garantía tradicional de la independencia de los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial (art. 117.1 CE) se proyecta en la actuación del Poder Judicial –según el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, suscrito el 28 de mayo de 2001– como un “poder independiente, unitario e integrado, con una estructura vertebrada, regida por una coherencia institucional que le permita desarrollar más eficazmente sus funciones constitucionales”. Esta clásica exigencia de la independencia es predicable frente a todos –otros poderes del Estado, los demás órganos judiciales o el encargado de velar por la misma: el Consejo General del Poder Judicial– y constituye, junto a la mejora de la calidad de la justicia, uno de los pilares sobre los que se inspira esta reforma.

Acorde con lo anterior, 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 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 veintiún 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”.

Es difícil no ver en estas explicaciones una crítica nada oscura del legislador orgánico de 2004 al proceder seguido por el Consejo General del Poder Judicial hasta ese momento en esta materia. Y también es difícil no advertir lo excepcional de esta circunstancia. En efecto, no es habitual que las leyes contengan juicios negativos sobre aspectos de la actuación de un órgano constitucional y, menos aún que hagan reproches al que, precisamente, debe velar por la independencia del Poder Judicial por dejarse llevar en los nombramientos judiciales, en vez

de por los criterios de mérito y capacidad, por la proximidad de los candidatos a la mayoría del Consejo.

La imposición legal del consenso dejó irresuelto, no obstante, otro problema. El relativo a los criterios en virtud de los cuales eran elegidos los propuestos. Problema suscitado no sólo por la crítica extendida en la carrera judicial según la cual son razones de afinidad a las asociaciones que cuentan con miembros en el Consejo las determinantes²³, sino por los mismos términos en que se manifestaban los vocales sobre el carácter “progresista” o “conservador” de los que debían figurar en las propuestas²⁴. Ciertamente, se trata de un aspecto muy relacionado con el respeto a los principios de mérito y capacidad que han de presidir el *cursus honorum* que lleva a los más altos destinos judiciales y con la motivación de los acuerdos correspondientes.

Es sabido que la Sala Tercera del Tribunal Supremo anuló los Reales Decretos de nombramiento del Presidente de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional²⁵ y de dos magistrados de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo²⁶, así como la devolución de la terna propuesta por el Parlamento Vasco para el nombramiento de un magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco²⁷. En todos esos casos, apreció falta de la motivación que exige el artículo 137.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y retrotrajo las actuaciones al Consejo General del Poder Judicial para que subsanara el defecto. La sentencia de 27 de noviembre de 2007 fue más allá y, además de anular los nombramientos y

devolver el expediente, señaló qué camino debía seguirse para cumplir con la exigencia de motivación obviamente centrada en los principios de mérito y capacidad.

Merece la pena reproducir las ideas principales de esa sentencia. Son las siguientes:

“(…) Es cierto que el Consejo General del Poder Judicial dispone (…) de una amplísima libertad para (…) los nombramientos de cargos judiciales (...). Pero esa libertad no es absoluta. Tiene unos límites (...) constituidos por unas exigencias (...) imprescindibles para demostrar que el ejercicio de esa potestad respetó estos mandatos constitucionales (...).

Que el acto de nombramiento no fue mero voluntarismo y cumplió debidamente con el imperativo constitucional de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE).

Que respetó, en relación a todos los aspirantes, el derecho fundamental de todos ellos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 CE).

Y que el criterio material que finalmente decidió el nombramiento se ajustó a las pautas que encarnan los principios de mérito y capacidad para “el ascenso y promoción profesional de los Jueces y Magistrados dentro de la Carrera Judicial”, expresamente proclamados por el artículo 326.1 de la LOPJ; y, sobre todo, presentes en el artículo 122.1 de la propia Constitución (...).

²³ Crítica que ya se venía haciendo a los Consejos anteriores.

²⁴ Son significativas las consideraciones que hace Luis Aguiar de Luque, “Las recientes reformas en materia de Poder Judicial en su dimensión orgánica”, en Miguel Revenga Sánchez, *El Poder Judicial ...*, cit. págs. 54 y sigs. y los cuadros de la página 78.

²⁵ Sentencia de 29 de mayo de 2006 (recurso 309/2004). En su ejecución, el Auto de 27 de noviembre de 2006 anuló nuevamente ese nombramiento por incumplir las exigencias de la sentencia.

²⁶ Sentencia de 27 de noviembre de 2007 (recurso 407/2006).

²⁷ Sentencia de 29 de mayo de 2006 (recurso 137/2005).

Las exigencias en que se traducen esos límites mínimos son estas dos (...) que a continuación se señalan.

La exigencia sustantiva consiste en la obligación que tiene el Consejo General del Poder Judicial, a la vista de las singulares plazas convocadas y los concretos aspirantes que participen en la convocatoria, de identificar claramente la clase de méritos que ha considerado prioritarios para decidir la preferencia determinante del nombramiento; y en el concreto caso de plazas de Magistrado del Tribunal Supremo reservadas a los turnos de la carrera judicial, como es el presente, tiene la obligación también de explicar la significativa relevancia que ha otorgado a los méritos demostrados en el puro y estricto ejercicio jurisdiccional o en funciones materialmente asimilables.

La exigencia formal está referida a estas tres obligaciones que también pesan sobre el Consejo: la de expresar las fuentes de conocimiento que haya manejado para indagar cuales podrían ser esos méritos en el conjunto de los aspirantes; la de asegurar que el criterio de selección de esas fuentes, cuando se trate de méritos estrictamente jurisdiccionales, ha observado rectamente el principio constitucional de igualdad; y la de precisar las concretas circunstancias consideradas en las personas nombradas para individualizar en ellas el superior nivel de mérito y capacidad que les hace a ellas más acreedoras para el nombramiento (...).

Esos límites (...) merecen una explicación complementaria en cuanto a su significación general y a lo que, consecuentemente, debe ser el objeto del control jurisdiccional que corresponde realizar a este Tribunal Supremo (...).

Lo primero que debe subrayarse, con un especial énfasis, es que el Consejo es un órgano constitucional con una función de gobierno del poder judicial (artículo 122.2 CE) que tiene una amplitud que va más allá de gestionar el estatuto profesional de Jueces y Magistrados.

Esto significa que su potestad de nombramiento no puede quedar limitada a una simple operación de recuento y valoración de méritos de quienes aspiren a determinados cargos judiciales. Podrá también ponderar otras circunstancias, dirigidas a dar satisfacción al perfil, la configuración o las necesidades de los órganos jurisdiccionales que, en el ejercicio legítimo de esa función constitucional de gobierno, juzgue el Consejo que merecen ser atendidos en cada circunstancia temporal de que se trate.

Y significa igualmente que tiene libertad para decidir la clase de méritos que deberán ser ponderados en cada momento, en función de las necesidades que aprecie en los órganos jurisdiccionales, así como la proporción que en cuanto a su dimensión o entidad haya de darse a los que así hayan sido acotados.

Lo segundo que debe destacarse, derivado de lo anterior, es la idea de que, a través del control jurisdiccional de esos límites de que aquí se está tratando, no se pueden establecer rígidas directrices que reduzcan esa libertad que ha de respetarse al Consejo sobre las concretas clases de méritos y capacidades que podrá elegir como criterio para decidir los nombramientos; ni, desde otra perspectiva, tampoco se le puede privar del margen de apreciación que es inherente al juicio de discrecionalidad que significa la definitiva selección y estimación cualitativa de las circunstancias individuales de los aspirantes que deban encarnar esas clases de méritos y capacidades que previamente hayan sido elegidos y definidos como prioritarios.

Todo ello debe ser resaltado porque, aunque ciertamente no se trata de nombramientos de confianza, como rechazó con rotundidad la Sentencia del Pleno de esta Sala de 29 de mayo de 2006, tampoco se trata de un concurso de méritos en el que estén taxativamente predeterminados los que podrán ser considerados o el valor que haya de atribuírseles.

Consiguientemente, esos límites por lo que están representados es por los principios constitucionales que, según se ha venido exponiendo, constituyen el esquema de valores que necesariamente habrá de estar presente en el extenso recorrido de la libertad que tiene reconocida el Consejo General del Poder Judicial.

Y la traducción práctica del control jurisdiccional sobre su observancia nunca podrá ser que este Tribunal Supremo indique al Consejo los méritos que podrán o no ser valorados (conviene insistir en ello), sino tan sólo imponerle la carga, cumpliendo con la doble exigencia sustantiva y formal que antes se señaló, de dejar claramente explicadas y objetivadas las concretas circunstancias de mérito y capacidad con las que justifica su decisión de nombrar a una determinada persona con preferencia sobre los demás aspirantes a la misma plaza.

(...) Como cierre (...) son también convenientes estas otras consideraciones (...).

La aceptación de que la confianza social en la Administración de Justicia constituye un elemento esencial del sistema de convivencia es hoy un lugar común en la teoría política y la práctica jurisprudencial constitucional; como así mismo son ampliamente compartidas estas ideas: que la mejor funcionalidad democrática de jueces y magistrados la constituye su escrupuloso respeto al Derecho, que la mejor garantía para lograr ese respeto es su alta solvencia profesional y que todo ello, junto a la imagen de neutralidad política que deben presentar los tribunales de justicia, son importantísimos factores para que no quiebre esa confianza social.

Todo ello sugiere estas reflexiones finales que vienen a reforzar lo que se ha venido razonando: que una importante meta constitucional debe ser disipar cualquier sombra de sospecha sobre que la proximidad ideológica, partidaria o simplemente asociativa pueda ser el componente principal de las decisiones que sobre nombramientos judiciales ha de adoptar el Consejo General del Poder Judicial; y

que la justificación y objetivación de los nombramientos judiciales, en los términos de profesionalidad que han sido apuntados, es el mejor camino para ahuyentar aquellos riesgos de sospecha y fortalecer esa confianza social en la Justicia sin la cual no puede hablarse de verdadero Estado de Derecho".

El control hasta ahora efectuado por el Tribunal Supremo se sitúa, por tanto, en el método que ha de seguir el Consejo a la hora de efectuar las propuestas de nombramientos discrecionales y en la explicación que ha de dar sobre las razones por las que ha preferido a unos determinados aspirantes de entre todos los solicitantes. En cambio, no se ha extendido, por el momento, a los criterios de fondo en virtud de los cuales ha de producirse la elección. Es decir, al juicio concreto por el que advierte mayor mérito y capacidad, a partir de unos criterios objetivos aplicados a todos por igual, en un determinado candidato. No obstante, el paso dado desde la sentencia de 29 de mayo de 2006 es muy importante pues supera una jurisprudencia anterior que dejaba al criterio del Consejo estas decisiones por entender que debían prevalecer a la hora de tomarlas criterios de confianza, libremente apreciados por el Consejo General del Poder Judicial. Por lo demás, no puede pasarse por alto la reflexión final de la sentencia cuyos fundamentos se han recogido antes sobre la necesidad de disipar toda sombra de proximidad asociativa, ideológica o partidaria en los nombramientos judiciales.

Evidentemente, esta evolución de la jurisprudencia servirá para hacer efectivo el sometimiento del Consejo en sus actuaciones futuras en esta materia a las prescripciones constitucionales y legales y, a la vez, para impedir que prosperen propuestas de nombramientos discrecionales que no sean acordes con ellas. No obstante, el hecho de que se hayan producido estos litigios y que el Tribunal Supremo haya tenido que pronunciarse en los términos vistos, revela la difícil tarea que se ha confiado al órgano de gobierno del Poder Judicial y resaltan la importancia del acierto en la elección de sus integrantes.

El que acabamos de examinar no ha sido el único escenario de confrontación. También en el ejercicio de otras funciones del Consejo se puso de manifiesto a partir de marzo de 2004 el propósito de la mayoría del mismo de contestar iniciativas gubernamentales o parlamentarias con las que estaba en desacuerdo, provocando las consiguientes respuestas de la minoría. Al margen de las declaraciones públicas o de los escritos de distintos vocales en los medios de comunicación en uno u otro sentido, esa actitud se plasmó en el contenido de los informes que debe emitir a los anteproyectos de leyes y a los proyectos de disposiciones reglamentarias que incidan en las materias contempladas en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. A través de ellos contrapuso sus propios criterios, llegando, en alguna ocasión, a emitir informes aunque no se le hubiera solicitado su parecer²⁸.

Desde luego lo significativo no es que el Consejo manifestara su criterio sobre extremos respecto de los que preceptivamente debía informar, ya que no puede llamar la atención que ejerciera sus funciones, ni tampoco que, aún a falta de ese requisito²⁹, manifestara su opinión sobre iniciativas en curso que eran relevantes para el Poder Judicial³⁰, porque puede justificarse perfectamente tal proceder. Lo llamativo

fue que, por la forma en que abordó esas cuestiones, más que una contribución técnica a la producción de disposiciones generales, se percibiera en su actuación el propósito de combatir la orientación política trazada por la mayoría parlamentaria. Es decir, sus informes reflejaban más una posición políticamente orientada que la defensa jurídica de la independencia del Poder Judicial y la preocupación por la mejor satisfacción del derecho de todos a la tutela judicial efectiva.

De este modo, se extendió y amplió la imagen de enfrentamiento institucional que tuvo como muestra más llamativa la negativa del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial a comparecer ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados el 7 de febrero de 2006³¹.

Como es natural, esta situación de división interna fue aprovechada externamente. No me refiero a las reacciones concretas –obviamente, de signo contrario– que en la mayoría y en la oposición provocó la inserción del Consejo en la confrontación política general, sino a la consecuencia del extraordinario retraso con que se procedió a la elección del actual Consejo General del Poder Judicial, el sexto de los constituidos hasta el momento. Tuvo lugar casi dos

²⁸ Así sucedió con la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

²⁹ Sobre las iniciativas legislativas de origen parlamentario es facultativo de las cámaras recabar el parecer del Consejo según ese mismo artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

³⁰ Y la propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña lo era porque incluía, entre otros contenidos, importantes preceptos sobre el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y sus funciones, sobre aspectos del estatuto de los jueces y magistrados y sobre el propio Consejo General del Poder Judicial del que hacía órgano desconcentrado al Consejo de Justicia de Cataluña en él previsto.

³¹ Llamado para informar sobre el cumplimiento de las penas por los condenados por delito de terrorismo, tras oír a la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, resolvió no acudir por entender que la información que se le pedía se refería a cuestiones jurisdiccionales en las que el Consejo General del Poder Judicial no puede entrar. La Ley Orgánica del Poder Judicial solamente prevé expresamente la comparecencia del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial ante las Comisiones de Justicia de las cámaras con motivo de la presentación de la memoria que el Consejo debe remitirles anualmente (artículo 109). Hay que decir que ha sido un uso que el Presidente o los vocales acudan a sesiones informativas de las comisiones de las cámaras legislativas aunque versen sobre otras cuestiones distintas de la presentación de la memoria y que el Tribunal Constitucional ha avalado la procedencia de solicitarlas al anular una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados que se negó a tramitar una solicitud de comparecencia del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial para que informara sobre la posición del Consejo sobre el indulto a un magistrado condenado por delito de prevaricación. El Tribunal Constitucional vio en ese procedimiento una forma de información parlamentaria, instrumental al ulterior ejercicio por la cámara de su función de control del Gobierno (STC 208/2003).

años más tarde de lo debido. En efecto, constituido su antecesor el 7 de noviembre de 2001, debió formarse el nuevo antes de esa fecha de 2006. Sin embargo, ha sido necesario esperar al 27 de septiembre de 2008 para que eso sucediera.

Es verdad que, con anterioridad hubo algunos retrasos más o menos prolongados y también lo es que no sólo ha afectado al Consejo General del Poder Judicial la demora con la que, en ocasiones, las cámaras parlamentarias proceden a designar a los miembros de los órganos constitucionales que les corresponde proponer³². No obstante en lo que al Consejo se refiere, nunca fueron significativos y el más prolongado con anterioridad, el que se extendió entre octubre de 1995, momento en quedó en funciones el III Consejo, y julio de 1996 en que se constituyó el IV Consejo, se debió en buena medida a la disolución de las Cortes Generales dispuesta en enero de 1996. Por lo que hace al tránsito del IV a V Consejo, la interinidad sólo fue de algo más de tres meses: del 23 de julio al 7 de noviembre de 2001.

En cambio, en la última renovación el retraso ha sido tan importante que no hay razones que lo expliquen fuera de la falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios³³. Ese proceder –políticamente explicable por el previsible propósito de unos de mantener un Consejo surgido de unas Cortes Generales con mayoría distinta a la actual frente al de quienes pretendían cumplir las normas y sustituirlo por otro que brotara de la nueva correlación parlamentaria–enlaza con el observado desde dentro del propio órgano para apoyar u oponerse a iniciativas parlamentarias o gubernamentales. Naturalmente, la

combinación de ambas actitudes, externa e interna, produce unas consecuencias devastadoras para la propia institución y, en general, para el conjunto del sistema. Al Consejo, simplemente, lo desnaturaliza y devalúa, al mismo tiempo.

La desnaturalización viene de su transformación práctica en sede secundaria de debate político en perjuicio de su condición de órgano de gobierno del Poder Judicial. Su devaluación resulta del menoscabo que padece su función constitucional por la pérdida de autoridad que comporta su conversión en una suerte de apéndice de las Cortes Generales e instrumento de confrontación política. En estas condiciones, el deterioro que ha sufrido ha sido grande, con la consiguiente pérdida de la *auctoritas* que precisa para ejercer adecuadamente sus funciones³⁴.

5 ■ EL DESAPEGO JUDICIAL

Estas vicisitudes y el clima general que ha se ha creado a partir de ellas ha contribuido al alejamiento del Consejo y de las asociaciones más próximas a los principales partidos políticos de numerosos jueces y magistrados, explica la creación de una asociación de no asociados –el Foro Judicial Independiente– y la crítica e, incluso, reticencia creciente ante las decisiones del Consejo por parte de la carrera judicial, reviviendo e, incluso, superando así la desconfianza con que lo recibió en el comienzo de su andadura. Asimismo, tiene mucho que ver con el movimiento reivindicativo protagonizado, fundamentalmente, por jueces no asociados que, hasta ahora, ha encontrado

³² Así, por ejemplo, cuando se escriben estas líneas, marzo de 2009, el Senado tiene pendiente desde diciembre de 2007 designar los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde proponer al Rey.

³³ El Consejo General del Poder Judicial cumplió con la obligación que el impone el artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y seis meses antes de la expiración de su mandato comunicó a las cámaras de las Cortes Generales interesando la elección de los nuevos vocales. Del mismo, se procedió a determinar cuantos candidatos correspondía proponer a las asociaciones judiciales y cuántos a los jueces y magistrados no asociados y las asociaciones eligieron a los suyos mientras los no asociados recababan sus avales, de manera que en octubre de 2006 el Congreso y el Senado contaban con todas las candidaturas legalmente requeridas.

³⁴ Diego Iñiguez Hernández, *El fracaso del autogobierno judicial*. Civitas/Thomson, Madrid, 2008, da cuenta en profundidad de la peripecia del Consejo General del Poder Judicial.

su más clara expresión en las juntas de jueces y en las movilizaciones que han conducido a la huelga del día 18 de febrero de 2009 y apuntan a otra para el 26 de junio de 2009 si no se atienden sus reivindicaciones.

La amplitud de este fenómeno, que ha superado a las asociaciones judiciales más destacadas (a la mayoritaria Asociación Profesional de la Magistratura y a Jueces para la Democracia) y ha provocado un importante aumento en la afiliación a la Asociación Judicial Francisco de Vitoria (en estos momentos la segunda en número de miembros) –que se unió, al igual que el Foro Judicial Independiente, a este movimiento– obedece a factores diversos. Desde luego, no es ajena a la insuficiencia de medios personales y materiales que padece la Administración de Justicia ni al deficiente diseño de la oficina judicial. En relación con lo uno y lo otro, están las aspiraciones, especialmente de los titulares de los Juzgados a mejores condiciones de trabajo, sobre todo, en materia de horarios, y, con carácter general, la presión que sobre toda la carrera judicial ejerce la sobrecarga de asuntos. Todo ello revierte sobre las pretensiones retributivas.

Parece claro, por otra parte, que la posición del Ministerio de Justicia frente a sus reivindicaciones, los ecos de la sanción impuesta a un magistrado por el retraso en la ejecución de una orden de prisión a un delincuente condenado anteriormente, acusado después del asesinato de una niña, y las manifestaciones públicas de relevantes miembros del Gobierno sobre el castigo ejemplar que el Consejo debía imponerle, han operado como catalizadores de un descontento cada vez menos oculto que ha disparado la protesta³⁵.

Creo, sin embargo, que la extensa e intensa reacción tiene, al menos, otra concausa: la pérdida de autoridad del propio Consejo General del Poder Judicial derivada de su falta de autonomía y de su división interna y expresada en esa devaluación de su posición institucional que le han impedido ser el receptor de las inquietudes y preocupaciones de los jueces y magistrados, encauzarlas y trazar las líneas de actuación que promuevan iniciativas dirigidas a satisfacer las que sean razonables.

6 ■ LOS CONSEJOS AUTONÓMICOS

En este panorama difícil las reformas estatutarias recientes han aportado un nuevo elemento que puede incrementar no sólo la complejidad de los problemas a los que se enfrenta el Consejo General del Poder Judicial sino, también, complicar la búsqueda de las soluciones necesarias. Me refiero a la entrada en la escena de los Consejos de Justicia autonómicos de la mano de los nuevos estatutos. En efecto, el de Cataluña lo contempla como un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial que ejerce las funciones gubernativas que le atribuye el Estatuto de 2006, las que le asigne la Ley Orgánica del Poder Judicial, además de las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial y las que le asignen las leyes³⁶. Como es sabido, el Estatuto de Autonomía de Andalucía ha seguido de cerca el diseño catalán³⁷, mientras que los de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Castilla y León han sido mucho más parcos en sus previsiones sobre este órgano, pero también lo han previsto.

³⁵ Se trata de la sanción de multa de 1.500 euros impuesta al magistrado de la Audiencia Provincial de Sevilla, don Rafael Tirado Márquez, por falta grave de retraso. Sanción recurrida por el propio magistrado que afirma haber obrado sin incurrir en infracción disciplinaria y por el Ministerio Fiscal que entiende cometida una falta muy grave de desatención.

³⁶ Artículos 97 y siguientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

³⁷ Cfr. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, "El Poder Judicial en Andalucía", en Santiago Muños Machado y Manuel Rebollo Puig (directores), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, págs. 976 y sigs..

De otro lado, con la disolución de las Cortes Generales de la VIII Legislatura decayó el *Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y de Consejos de Justicia*³⁸, que apuntaba a su generalización siguiendo las pautas de los estatutos catalán y andaluz.

Los preceptos del Estatuto de Cataluña relativos al Consejo de Justicia figuran entre los que han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional. Los argumentos para cuestionarlos tienen que ver con la forma y con el fondo. Es decir, con la idoneidad del Estatuto para abordar esta materia y con el sentido de las disposiciones a él dedicadas. Obviamente, las sentencias que se dicten condicionarán la suerte, no sólo del Consejo de Justicia de Cataluña, sino también la del andaluz y la de los que sigan el mismo camino. Sin entrar ahora en el debate sobre la constitucionalidad formal y sustancial de la regulación estatutaria³⁹, sí cabe plantear algunas cuestiones fundamentalmente prácticas que suscita la creación y el funcionamiento de los Consejos de Justicia, para el supuesto de que el Tribunal Constitucional rechace las impugnaciones que se dirigen contra el contemplado por el Estatuto de Cataluña o las acoja de manera que no cuestionen en lo sustancial su diseño y cometidos.

En primer lugar, hay que subrayar que, en tanto no se modifique la Ley Orgánica del Poder Judicial en este

punto, no tendrán ninguna virtualidad las normas estatutarias. A partir de aquí, lo siguiente en que se debe insistir es en la distinta orientación seguida por los Estatutos de Cataluña y Andalucía, por un lado, y por la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y los nuevos Estatutos de Aragón, Baleares y Castilla y León, por el otro. Diversidad que habrá que superar no sólo en lo relativo a la exclusiva dimensión autonómica que parecen dar estos últimos al Consejo de Justicia⁴⁰. En tercer lugar, habrá que asumir que, franqueado el camino para su creación, los Consejos de Justicia se implantarán en todas las Comunidades Autónomas. En cuarto lugar, esto supone introducir en un nivel de la organización judicial en el que hasta ahora no existía, la presencia de miembros ajenos a la carrera judicial (el Fiscal Jefe y los juristas designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), rompiendo así la pauta observada desde 1985, salvo en el Consejo General del Poder Judicial sobre el que la Constitución establece normas expresas al respecto, según la cual los órganos gubernativos deben componerse exclusivamente por jueces y magistrados.

En quinto lugar, es de prever que surja un escenario complejo, pues se pondrá en marcha una organización dotada de varios órganos cuya composición y funciones varían y con diversas fuentes de atribuciones: las que prevea la Ley Orgánica, las delegaciones que efectúe el Consejo General del Poder

³⁸ Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A*, nº 71, de 27 de enero de 2006. Pretendía incluir un Título II bis en el Libro II de la LOPJ, integrado por los artículos 148 *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies* y *sexies*, que regulan los Consejos de Justicia. Otros cambios iban dirigidos a limitar las referencias a las Salas de Gobierno, exclusivamente a las de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

³⁹ Véase al respecto, Pablo Lucas Murillo de la Cueva, "El Poder Judicial en el Estado Autonómico", en *Teoría y realidad constitucional*, nº 5/2000, págs. 89 y sigs. Además, Luis Aguiar de Luque, Adolfo Prego de Oliver Tolivar, y Juan Antonio Xiol Ríos, *La Justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2005. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2006, págs. 267 y sigs.

⁴⁰ A la que habría que añadir, de prosperar el criterio seguido por el decaído proyecto de Ley Orgánica, de suprimir las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, el problema adicional que ofrece el Estatuto valenciano, ya que, al hacer mención a la Sala de Gobierno de su Tribunal Superior, da por supuesta su permanencia.

Judicial y las que resulten de los Estatutos en materias de la competencia de la Comunidad Autónoma. Todo ello requerirá de los miembros del Consejo de Justicia un esfuerzo significativo. Por otra parte, esa pluralidad de fuentes de atribución se traducirá, según el Estatuto de Cataluña, en un diferente régimen de impugnación de los actos que dicte el Consejo de Justicia, no todos los cuales podrán ser revisados por el Consejo General del Poder Judicial, con lo cual el carácter de órgano desconcentrado que se afirma del Consejo de Justicia se ve limitado a una parte de sus funciones. Además, en tanto se prefigura una personalidad o significación dual del Consejo de Justicia, las dificultades indicadas se acrecientan.

En sexto lugar, no debe pasarse por alto que, en cuanto órganos desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial y, en la medida en que estén sometidos a él jerárquicamente, los Consejos de Justicia podrán ver revocadas sus decisiones o rechazados sus propuestas o informes por aquél. Esta circunstancia, unida a la inevitable identificación de la Comunidad Autónoma correspondiente con su respectivo Consejo, fortalecida por la intervención de su Asamblea Legislativa en la designación de parte de sus miembros, puede llegar a ser una causa nada despreciable de conflictos sesgados por la contraposición territorial en un ámbito en el que deberían evitarse.

En fin, gestionar todo el conjunto que resulte de la implantación de este diseño requerirá dosis importantes de trabajo, habilidad y prudencia a pesar de las cuales habrá que contar con complicaciones importantes no sólo en el período de establecimiento y desarrollo de los Consejos, sino, también, una vez que se hayan instalado y comiencen a funcionar regularmente.

Naturalmente, la dificultad que comporten no es razón suficiente para no emprender aquellas iniciativas que sean imprescindibles. En mi opinión, sin embargo, estos cambios no lo eran pues ni la auto-

nomía garantizada constitucionalmente a las Comunidades Autónomas, ni la preservación de la independencia de los jueces y magistrados, ni la mejor satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva exigen esta solución⁴¹. No obstante, si el Tribunal Constitucional no encuentra impedimentos a la creación de los Consejos de Justicia autonómicos, será necesario buscar con el mayor empeño la forma de que mejore en vez de perjudicar el gobierno del Poder Judicial.

Ahora bien, para llegar a resultados satisfactorios será necesario haber recompuesto previamente al órgano que constitucionalmente lo tiene encomendado. Abrir la discusión autonómica sin haberlo hecho, lo más probable es que dificulte o impida su imprescindible recuperación.

7 ■ REFLEXIONES FINALES

Ya se ha dicho que la peripecia española del Consejo General del Poder Judicial ha sido difícil. Cuando la desconfianza y el rechazo con que buena parte de la judicatura parecía disiparse, ha crecido de nuevo después de años en los que se hicieron serios esfuerzos para asentarlos. La tendencia a desplazar al seno del Consejo la confrontación política partidista, a veces secundada con entusiasmo por algunas asociaciones profesionales de jueces y magistrados, y la imagen de reparto de los principales destinos judiciales entre los candidatos próximos a las más cercanas a los partidos del gobierno y de la oposición que se ha creado en detrimento de los principios de mérito y capacidad han perjudicado enormemente a esta institución. Hasta tal punto que hay quienes la consideran fallida y de imposible recuperación y apuntan, cada vez con menos reservas, a su supresión tan pronto como se den las condiciones para una reforma constitucional.

⁴¹ Tal como lo argumentaba en "El Poder Judicial en el Estado Autonómico", cit.

Los diagnósticos que indican como únicos remedios su supresión o la introducción de cambios sustanciales en la composición del Consejo General del Poder Judicial son exagerados y, seguramente, obedecen, más que a un análisis profundo y completo de su experiencia, a la impresión producida por los acontecimientos más recientes. Lo que sí es cierto es que el Consejo, hoy, no despierta la confianza de buena parte de los jueces y magistrados españoles y que muchos ciudadanos tampoco ven en él al garante de la independencia judicial que quiere la Constitución que sea. Eso significa que el nuevo período que acaba de comenzar en septiembre de 2008 será decisivo. El renacido consenso que ha alumbrado al VI Consejo General del Poder Judicial –manifestado, ciertamente, con poca fortuna– debe hacernos esperar que haga valer la autonomía que tiene constitucionalmente garantizada y retome la senda abandonada en 2001. Senda que se demostró idónea para llegar a un diagnóstico compartido sobre los problemas de la Justicia en España y avanzar soluciones para ellos.

La tarea que aguarda al VI Consejo no es sencilla porque debe hacer frente a un triple reto: saber sustraerse a la contienda partidista, superar la desconfianza de muy amplios sectores de la carrera judicial y recuperar la imagen que de él tienen los ciudadanos. Acertar en los tres frentes le permitirá encontrarse en las condiciones adecuadas para ejercer su principal responsabilidad, la que la Constitución le encomienda de gobernar el Poder Judicial.

La experiencia española no ha sido siempre negativa y no tiene por qué serlo en el futuro. Por otra parte, dejando ahora al margen las implicaciones constitucionales que supone, no veo ventajas en regresar a situaciones ya experimentadas en el pasado y devolver al Ministerio de Justicia la gestión del estatuto personal de los jueces. A estas alturas no es una alternativa. Tampoco encuentro sensato trasplantar esquemas propios de ordenamientos que descansan en una cultura jurídica diferente a la nuestra. Y, en cuanto a la reducción del número de vocales,

operación que precisaría de reforma constitucional, seguiría planteando la dificultad del método de designación y limitaría la capacidad del órgano para expresar el pluralismo que ahora puede reflejar. En fin, explorar el camino de establecer diferencias entre los vocales desde el punto de vista de las atribuciones y de su dedicación, además de no atajar las verdaderas causas de los problemas, añadiría el de la ruptura del colegio y la desigual posición de unos y otros.

A la postre, disponemos de una regulación muy imperfecta pero, seguramente, menos mala que otras posibilidades por lo que debemos aprovecharla. Para ello serán imprescindibles firmes compromisos políticos o, mejor, convenciones constitucionales, que sienten criterios de actuación por parte de todos los actores políticos, asociativos, judiciales e institucionales a los que concierne la formación y el funcionamiento del Consejo. Asimismo, serán menester algunas reformas en su régimen jurídico. Entre ellas, la de abrir generosamente la posibilidad de elevar candidaturas a las Cortes Generales, tanto para la propuesta de vocales judiciales, como de vocales juristas. Y, vista la reciente experiencia, me parece imprescindible buscar un procedimiento objetivo que lleve a la designación de los nuevos vocales cuando, vencido el mandato de los anteriores, las cámaras, transcurrido un tiempo predeterminado, no hayan aprobado las correspondientes propuestas.

Lo decisivo, no obstante, según vengo insistiendo, son las personas y su capacidad para actuar, además de en el respeto al ordenamiento jurídico, con lealtad institucional, autonomía de criterio y responsabilidad, no ante un partido político, una asociación profesional, un cuerpo o una profesión, sino ante los ciudadanos, ante el pueblo, del que emanan los poderes del Estado y la Justicia que administran los jueces y magistrados. Por tanto, la consecución de ese objetivo, la elección de consejeros idóneos para responder a ese reto debe presidir cuantas iniciativas se pongan en marcha para superar el problema hasta ahora irresuelto del Consejo General del Poder Judicial ■

