

# **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: PROPUESTAS DE REFORMA**

Estanislao de Kostka Fernández Fernández  
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid

En este ensayo el lector encontrará tres partes claramente diferenciadas. En la primera parte exponemos las características esenciales del Consejo General del Poder Judicial en España respondiendo a preguntas como qué es, para qué sirve, cuál es su funcionamiento y cuál es su composición. En la segunda parte, y a los efectos de las conclusiones a las que queremos llegar, nos detenemos en su recorrido histórico. En la tercera parte, una vez analizadas las claves de su funcionamiento y su proceso histórico, procedemos a presentar distintas propuestas de reforma, todas ellas dirigidas a materializar las funciones que la Constitución de 1978 le ha atribuido.

Partimos de una hipótesis que estará presente en toda la redacción del ensayo y que elaboramos a partir de dos presupuestos: el desarrollo constitucional desde 1985 se apartó del espíritu que los padres constitucionales quisieron atribuir a este órgano y, como consecuencia de ello, el Consejo General del Poder Judicial no cumple con la máxima eficacia las funciones que le han sido encomendadas, desvirtuando en algún grado su funcionamiento, y afectando, a nuestro entender, de forma significativa a la independencia del órgano de gobierno de los jueces, pero también a las importantes competencias que tiene atribuidas.

## **El Consejo General del Poder Judicial en España.**

El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial, con competencia en todo el territorio nacional. Se trata, por tanto, del órgano de gobierno de todos los Juzgados y Tribunales que integran el Poder Judicial y, con subordinación a él, ejercen sus funciones las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, así como los demás órganos jurisdiccionales con atribuciones gubernativas en sus respectivos ámbitos orgánicos: Presidentes de los Tribunales y Audiencias, Jueces Decanos, Juntas de Jueces y Jueces.

Su función principal es garantizar la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. Ello implica que si un Juez o Magistrado ve amenazada su independencia puede ponerlo en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, no obstante este órgano no puede dictar instrucciones sobre la interpretación o aplicación del ordenamiento jurídico en el desempeño de sus competencias judiciales, sino tan sólo garantizar que ejerza sus funciones con independencia.

Es preciso señalar desde el principio que el Consejo General del Poder Judicial es un órgano Constitucional que se sitúa en una posición institucional de igualdad con otros órganos constitucionales como el ejecutivo, el legislativo o el Tribunal Constitucional, encontrándose investido de las garantías de independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones, y legitimado para plantear conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional frente a los demás órganos constitucionales en defensa de sus competencias e independencia.

Nos interesa resaltar también desde el inicio que el Consejo General del Poder Judicial, pese a ser el órgano de gobierno del Poder Judicial, no es un órgano jurisdiccional ni forma parte de éste, sino que es un órgano de gobierno de los que ejercen la potestad jurisdiccional. Por tanto, el Consejo General del Poder Judicial no participa de la función judicial, constitucionalmente reservada a los Juzgados y Tribunales integrantes del Poder Judicial.

Su plasmación jurídica se materializó en la Constitución española de 1978, concretamente en el artículo 122 donde se institucionaliza y se define el Consejo General del Poder Judicial. Los constitucionalistas previeron su desarrollo a través de una Ley Orgánica del Poder Judicial como fórmula idónea de regular su funcionamiento. Pero el Consejo General del Poder Judicial no sólo se rige por la Constitución y por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sino también, por su propio reglamento interno: Reglamento 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, cuya aprobación corresponde al Consejo General del Poder Judicial.

El mismo artículo 122 de la Constitución establece los criterios básicos sobre la **composición** del Consejo General del Poder Judicial al disponer que "*estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros, nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión*". Los vocales elegidos por el Congreso de los Diputados y por el Senado, siguen el siguiente procedimiento:

El Congreso de los Diputados y el Senado eligen por separado cada uno, a seis miembros por mayoría de tres quintos, entre jueces y magistrados que serán propuestos para su nombramiento por el Rey, atendiendo a los siguientes criterios:

Podrán ser propuestos los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo y no sean miembros del Consejo saliente o presten servicios en los órganos técnicos del mismo.

Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados o por un número de jueces y magistrados que represente, al menos, el dos por ciento de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de jueces y magistrados se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad.

Entre los 36 candidatos presentados se elegirán en primer lugar 6 vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados, y una vez elegidos estos 6 vocales, el Senado elegirá los otros 6 entre los 30 candidatos restantes. Cada Cámara del Parlamento elige además, por mayoría de tres quintos, cuatro vocales entre abogados y otros juristas de reconocido prestigio con más de 15 años de ejercicio en su profesión, que no sean miembros del Consejo saliente ni presten servicios en los órganos técnicos del mismo.

El Presidente del Consejo General del Poder Judicial es nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia, con más de quince años de antigüedad en su carrera o en el ejercicio de su profesión. Podrá ser reelegido y nombrado, por una sola vez, para un nuevo mandato. La propuesta del Consejo General del Poder Judicial se adoptará por mayoría de tres quintos de sus miembros en la propia sesión constitutiva del mismo. El Presidente del Consejo General del Poder Judicial es a su vez el Presidente del Tribunal Supremo, estando ambos cargos vinculados.

El Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial será propuesto por el pleno de este entre sus vocales, por mayoría de tres quintos de sus componentes, y nombrado por el Rey. El Vicepresidente sustituye al Presidente en los supuestos previstos de vacante, ausencia, enfermedad del Presidente, o por otro motivo legítimo.

En cuanto a su mandato los vocales del Consejo General del Poder Judicial son nombrados por un mandato de cinco años, a partir de la fecha de la sesión constitutiva. Transcurrido dicho plazo, el Consejo General del Poder Judicial se renueva en su totalidad, debiendo procederse entonces a una nueva elección de sus miembros, aunque los

miembros salientes continúan en funciones hasta la toma de posesión del nuevo. En el caso de que un vocal cese de forma anticipada debe procederse a su sustitución por el mismo procedimiento por el que fue nombrado el Vocal cesante, no pudiendo ser nombrados para el nuevo mandato, aunque sí para otros posteriores.

En cuanto a las **competencias** el artículo 122.2 de la Constitución promulga que "el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario". Este precepto no concreta todas las funciones del Consejo General del Poder Judicial, sino que solamente se refiere a algunas de ellas sin carácter exhaustivo: nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario; remitiendo el legislador a una ley orgánica su completa enumeración.

Es en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, concretamente en los artículos 107 y siguientes de la Ley del Poder Judicial donde se enumeran las competencias del Consejo General del Poder Judicial, que pueden ser clasificadas como sigue:

En un primer grupo las denominadas funciones relativas al nombramiento de altos cargos como la propuesta de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial; la propuesta de nombramiento de dos Magistrados del Tribunal Constitucional; la audiencia en el nombramiento de Fiscal General del Estado; así como el nombramiento del Secretario General del Consejo General del Poder Judicial y del personal de los servicios administrativos dependientes de éste.

En el segundo grupo incluiríamos las atribuciones en materia de selección, formación, provisión de destinos, perfeccionamiento, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados. Nombramiento de los Jueces y presentación a Real Decreto, refrendado por el Ministro de Justicia, de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes y Magistrados.

En el tercer grupo la inspección de Juzgados y Tribunales. El artículo 107 Ley Orgánica del Poder Judicial señala que el Consejo General del Poder Judicial tendrá, entre sus competencias, la "Inspección de Juzgados y Tribunales". Y posteriormente en el artículo 171 especifica que "el Consejo General del Poder Judicial ejerce la superior inspección y vigilancia sobre todos los juzgados y tribunales para la comprobación y control del funcionamiento de la Administración de Justicia".

En el cuarto grupo de competencias destacamos la función consultiva. El Consejo General del Poder Judicial deberá informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades

Autónomas que afecten, total o parcialmente, a materias relacionadas con el Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional. De igual modo, y previa solicitud de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, informará las proposiciones de ley o enmiendas que se refieran a dichas materias.

En el quinto grupo incluimos la potestad reglamentaria. El Consejo General del Poder Judicial puede dictar reglamentos sobre su propio personal, organización y funcionamiento, así como los que sean necesarios para la ejecución o aplicación de las funciones en las que tiene competencias.

Una sexta competencia sería la audiencia previa al nombramiento del Fiscal General del Estado. El artículo 108.4 dispone, conforme al artículo 124.4 de la Constitución, que el Consejo ha de ser oído preceptivamente sobre el nombramiento del Fiscal General del Estado.

Una séptima competencia es la elaboración de la Memoria Anual. El Consejo General del Poder Judicial deberá elevar anualmente una memoria sobre el estado, funcionamiento y actividad del Consejo General del Poder Judicial y de los Juzgados y Tribunales de Justicia, que incluirá las necesidades que existan en materia de personal, instalaciones y recursos en general, para el correcto desempeño de las funciones que la Constitución y las leyes orgánicas asignan al Poder Judicial.

Una octava competencia es la publicación oficial de la colección de Jurisprudencia del Tribunal Supremo y la novena la elaboración, dirección de la ejecución y control del cumplimiento de su propio presupuesto.

En la décima competencia, incluimos un grupo de funciones que el Consejo ha asumido de forma implícita. Se trata de una serie de competencias no relacionadas con la garantía de la independencia de jueces y magistrados, sino con la mejora de la efectividad de la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Una parte de estas competencias están relacionadas con la organización y modernización de la oficina judicial que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales; y otras se refieren a la dotación de las bibliotecas judiciales y de medios informáticos para el acceso a la jurisprudencia y legislación.

En la undécima competencia destacamos otras funciones que le atribuyen las leyes entre las que cabe destacar las relativas al amparo de los jueces y magistrados que se sientan atacados en su independencia; los nombramientos de jueces sustitutos y magistrados suplentes; la resolución de los recursos contra los acuerdos de los órganos de gobierno interno; o el informe de los recursos en materia de

responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Y, por último, y en duodécimo lugar pero no menos relevante, la formación de jueces y magistrados, con especial referencia a la formación inicial y a la formación continua.

En cuanto al **régimen de funcionamiento**, el Consejo General del Poder Judicial adopta sus acuerdos en pleno o en comisiones, que encuentran soporte en una completa estructura de órganos técnicos.

El Pleno está compuesto por todos los miembros del Consejo. Se reúne en sesión ordinaria o extraordinaria a convocatoria del Presidente, o del Vicepresidente en su caso. Para su válida constitución se requiere que se hallen presentes un mínimo de catorce de sus miembros con asistencia del presidente o de quien legalmente le sustituya.

Sus funciones se encuentran recogidas en el artículo 127 Ley Orgánica del Poder Judicial y son, básicamente, las del propio Consejo. En todo caso, corresponde al Pleno todas las funciones del Consejo General del Poder Judicial que no se hallen expresamente atribuidas a otros órganos del mismo.

Existen diversas comisiones, entre ellas destacamos la Comisión Permanente, la Comisión Disciplinaria, la Comisión de Calificación, las comisiones reglamentarias, así como otras de menor relevancia. En cuanto a la Comisión Permanente el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que anualmente el Pleno del Consejo deberá designarla y estará compuesta por el Presidente y cuatro vocales elegidos por el Pleno por mayoría de tres quintos, dos pertenecientes a la carrera judicial y otros dos que no formen parte de la misma.

Sus funciones están determinadas por el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y consisten en preparar las sesiones del pleno y velar por la correcta ejecución de sus acuerdos; decidir aquellos nombramientos de jueces y magistrados que, por tener carácter íntegramente reglado, no sea de la competencia del pleno, acordar la jubilación forzosa por edad de los mismos, resolver sobre su situación administrativa; resolver sobre las licencias de jueces y magistrados; autorizar el escalafón judicial; y ejercer cuantas competencias le sean delegadas por el pleno o le sean atribuidas por la Ley.

Asimismo, por razones de urgencia, cuando no sea posible la celebración de un Pleno Extraordinario, la Comisión Permanente podrá adoptar acuerdos en materias de competencia de aquél, con excepción de los nombramientos discrecionales y de los que requieran una mayoría cualificada, dando cuenta al pleno en la primera reunión que se celebra a efectos de su ratificación, si procede.

En referencia a la Comisión disciplinaria el artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que el Pleno del Consejo elegirá anualmente, por mayoría de tres quintos, de entre sus vocales, a los componentes de la Comisión Disciplinaria, que estará integrada por cinco miembros: tres de ellos, elegidos entre los vocales que pertenezcan a la carrera judicial y los dos restantes ajenos a ésta. A la Comisión Disciplinaria le compete la instrucción de expedientes disciplinarios, así como la imposición de sanciones a jueces y magistrados que no sean competencia del Pleno.

De igual modo, anualmente el Pleno del Consejo procederá a designar los componentes de la Comisión de Calificación, que se integrará por cinco miembros que se eligen de la misma forma que la prevista para la Comisión Disciplinaria. Compete a la Comisión de Calificación informar sobre los nombramientos que sean competencia del Pleno, excepto el del magistrado del Tribunal Supremo competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia.

Las distintas comisiones reglamentarias han sido creadas por el propio Consejo General a través de su potestad reglamentaria, entre ellas destacamos la Comisión de Estudios e Informes, la Comisión Presupuestaria, la Comisión de Escuela Judicial y la Comisión de Informática Judicial. De igual modo, el Consejo General del Poder Judicial ha creado otras comisiones para el ejercicio más adecuado de sus competencias, entre las que destacan: la Comisión de Relaciones Internacionales, la Comisión de Escuela Judicial, la Comisión de Organización y Modernización Judicial, el Consejo de Redacción de la Revista Poder Judicial, la Comisión Mixta de Relaciones con el Ministerio de Justicia, el Consejo Rector de la Escuela Judicial, la Comisión de Relaciones con las Comunidades Autónomas y la Comisión Coordinadora de Convenios.

Para completar el conocimiento de la estructura, la composición y el funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial debemos mencionar la existencia de las denominadas Vocalías Delegadas y los llamados órganos técnicos al servicio del Consejo. Existen vocalías Delegadas de varios tipos: Territoriales, para cada uno de las 17 Comunidades Autónomas, estando integrada por un número de vocales que oscila entre 1 y 3; de Relaciones con determinados órganos o colectivos (Colegios Profesionales, Asociaciones Judiciales, Ministerio Fiscal, Defensor del Pueblo, Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Policía Judicial, Abogacía del Estado, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Mutualidad Judicial, Universidad, Administración Penitenciaria y los Juzgados de Vigilancia o la Jurisdicción Social); y para materias específicas (Publicaciones, Estadística, Informática, Memoria, Portavoz del Consejo, Plan de Urgencia, Selección de las oposiciones de Jueces y Fiscales, Vocal Adjunto a la Presidencia para el Servicio de Inspección, Vocales Coordinadores del Servicio de Planificación y Análisis de la Actividad Judicial).

En referencia a los órganos técnicos al servicio del Consejo el artículo 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial remite al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, que determinará la estructura funcional y atribuciones de sus órganos técnicos dependientes del Secretario General, entre los que destacamos el Servicio Central de Secretaría General el Gabinete Técnico, el Servicio de Personal Judicial, la Gerencia, la Intervención, el Consejo el Servicio de Inspección, la Escuela Judicial y el Centro de Documentación Judicial.

## **LA HISTORIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

La creación del Consejo General del Poder Judicial constituyó en su día una auténtica innovación del constituyente español de 1978, que siguió en este aspecto los modelos que ofrecían las instituciones análogas de Francia, Italia y Portugal. En sentido estricto, no es posible hallar ningún antecedente directo en nuestra historia constitucional de un órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial y garante de la independencia de éste. Esto parece lógico porque el Consejo General del Poder Judicial es un órgano que por su naturaleza y funciones es indisociable de un régimen democrático, en el sentido de que no parece plausible que un régimen no democrático se dote de un órgano de garantía de la independencia de los órganos jurisdiccionales, puesto que en los regímenes no democráticos el control y dependencia de los órganos jurisdiccionales es parte intrínseca del sistema.

Han existido, no obstante, algunas instituciones singulares que, de alguna manera, podrían considerarse precedentes remotos del actual Consejo General del Poder Judicial. Entre éstas merecerían ser citadas la Junta Central o Suprema, creada por Decreto de 6 de diciembre de 1849, la Junta Organizadora del Poder Judicial, establecida mediante Real Decreto de 20 de octubre de 1923 y, sobre todo, el Consejo Judicial. Este último organismo fue instituido por Real Decreto de 18 de mayo de 1917, disposición que, sin embargo, sería derogada mediante Real Decreto un mes después sin que llegara realmente a entrar en funcionamiento. Por Real Decreto de 21 de junio de 1926 vuelve a restablecerse, hasta su nueva desaparición en virtud de Decreto de 19 de mayo de 1931; finalmente, la Ley de 20 de diciembre de 1952 promulgó un nuevo Consejo Judicial que se mantuvo hasta el régimen constitucional democrático.

La creación del Consejo General del Poder Judicial responde a la voluntad del constituyente de 1978, que expresamente lo institucionaliza y lo define, como señalamos, en el artículo 122 de la Constitución española. Según establece este artículo 122, el desarrollo normativo debe producirse a través de una Ley Orgánica del Poder Judicial para regular el órgano de gobierno del Poder Judicial. Sin embargo, se dictó primero la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del

Consejo General del Poder Judicial, cuya temprana promulgación se debió a la necesaria puesta en funcionamiento del Tribunal Constitucional ya que, de acuerdo con el artículo 159.1 de la Constitución, dos de los miembros de éste debían ser propuestos por aquél.

Con posterioridad, se aprobaría la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, donde, efectivamente, se regula de forma definitiva el Consejo General del Poder Judicial, al que se dedica todo el Título II del Libro II, derogándose consiguientemente la anterior Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero. La Ley Orgánica del Poder Judicial ha experimentado, a su vez, algunas reformas parciales ulteriores a través de Leyes Orgánicas que, en algunos casos, se dedicaron expresamente a ello y, en otros, le afectaron por razón de la materia: Jurisdicción Militar, Tribunal del Jurado, etc.

Pero detengámonos en la **forma de elección de los 20 vocales** que establecía la ya derogada Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, puesto que buena parte de nuestros argumentos referidos a proponer las reformas del Consejo General del Poder Judicial, tendentes a una mayor democratización e independencia de este órgano, los fundamentamos a partir de la forma de elección de los vocales que promulgaba la Ley de 1980 y que fue modificada por la Ley de 1985.

Desde nuestro punto de vista la Ley Orgánica de 1985 supone un importante punto de inflexión en la todavía joven historia democrática de la Justicia española. Desde la promulgación de la Constitución de 1978 y hasta 1985, y así estaba presente en el espíritu de los padres de la Constitución, todo parecía indicar que nos habíamos dotado de una administración de justicia y de un poder judicial auténticamente independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo. De hecho, la forma de elección de los vocales que promulgaba la Ley Orgánica de 1980 era una verdadera garantía de independencia frente a los otros poderes, lo que sin lugar a dudas era la intención no sólo de los redactores de la Constitución, sino también de los primeros legislativos, no en vano promulgaron la referida Ley de 1980.

Recordemos pues cual era el método de elección de los vocales que establecía la Ley Orgánica 1/1980 del Consejo General del Poder Judicial, para a continuación compararlo con la forma de elección actual que promulga la Ley Orgánica de 1985. La Ley de 1980 dedicaba el capítulo segundo a la composición y forma de elección de los vocales integrantes del Consejo General del Poder Judicial. En concreto el artículo séptimo establecía que el órgano de gobierno de los jueces estaría integrado por el presidente del tribunal supremo, que lo presidiría, y por veinte vocales nombrados por el rey por un periodo de cinco años. De estos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; cuatro a propuesta del congreso de los diputados y cuatro a propuesta del senado, elegido en ambos casos por mayoría

de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

El artículo octavo señalaba que los restante doce vocales serían de procedencia judicial elegidos entre jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales, en concreto tres magistrados del Tribunal Supremo, seis magistrados y tres jueces. El artículo duodécimo establecía que estos vocales del consejo general de procedencia judicial serían elegidos por todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo, añadiendo el artículo decimotercero que la elección se llevaría a cabo mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo y el artículo decimocuarto creando un sistema electoral mayoritario corregido, para permitir la representación de sectores minoritarios.

Desde nuestro modesto parecer el sistema de elección de los vocales que establecía la Ley Orgánica de 1980 garantizaba la verdadera independencia de Consejo General del Poder Judicial del Legislativo y del Ejecutivo. Se trataba de un sistema verdaderamente democrático, puesto que la mayoría de los vocales eran elegidos por los propios jueces y magistrados, independientemente de las mayorías que existiesen en las cámaras legislativas. De los veinte vocales, uno más de la mayoría absoluta eran elegidos por los jueces y sólo ocho por la cámaras legislativas, lo que garantizaba una verdadera independencia del Consejo General del Poder Judicial y un sistema de elección democrático puesto que eran los interesados y los afectados los que elegían, no a sus representantes, sino a su órgano de gobierno.

Señalábamos antes que 1985 a nuestro entender produce un importante punto de inflexión en cuanto a la independencia del Consejo General del Poder Judicial, lo que fundamentamos en que la Ley Orgánica de 1985 introduce modificaciones en la forma de elección de los vocales y lo hace, no para garantizar una mayor independencia y una mayor democratización, sino al contrario, puesto que desde su promulgación son las cámaras legislativas las que eligen, como vimos, a todos los vocales, y lo que nos parece más grave, lo hace como se ha demostrado en estos últimos años, fundamentalmente basándose en criterios ideológico-políticos, y no en la valía y méritos de los electos.

Este es el punto central de los argumentos que defendemos en este ensayo y de las propuestas que formularemos para una reforma del Consejo General del Poder Judicial, tendentes a una mayor independencia y democratización del órgano de gobierno de jueces y magistrados. Así pues, distinguimos dos etapas sustancialmente diferentes en la historia del Consejo General del Poder Judicial, una primera etapa que va desde la promulgación de la Constitución hasta 1985, caracterizada por una mayor independencia y democratización del Consejo General del Poder Judicial, consecuente con el espíritu de

que quisieron imprimir los padres de la Constitución, y una segunda etapa que va desde 1985 hasta la actualidad en la que, al menos en algún grado, la independencia del Consejo General del Poder Judicial se ha visto mermada. Estos argumentos nos permitirán formular propuestas de reforma tendentes a una mayor independencia y democratización del Consejo General del Poder Judicial.

## **PROPUESTAS DE REFORMA A MODO DE CONCLUSIONES**

El Consejo General del Poder Judicial es una institución jurídica con una relevancia notable sobre el sistema judicial y político, que no siempre es ponderada en su justa medida. Pero lo cierto es que se trata de una de las bases fundamentales de garantía del estado de derecho, de ahí la importancia de las funciones que cumple y que lo haga con independencia, objetividad, legitimidad y eficacia.

Comenzábamos el ensayo deteniéndonos en la estructura, el funcionamiento y la organización interna del Consejo General del Poder Judicial, para a continuación hacer un breve repaso histórico, hasta la Ley Orgánica de 1980, y señalando la Ley Orgánica de 1985 como el punto de inflexión entre la Constitución de 1978 y la actualidad. Desde nuestro punto de vista la Ley Orgánica de 1985 supone un paso atrás en los intentos de modernizar el sistema judicial, de democratizarlo y de garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales.

Veámos que el sistema de elección de los vocales de Consejo General del Poder Judicial que promulgaba la Ley Orgánica de 1980 no determinaba mayorías en el Consejo en función de la representación partidista en las cámaras, sino que establecía un sistema sustancialmente democrático, en el que los propios jueces y magistrados elegían a la mayoría de los veinte vocales y sólo una parte minoritaria era elegida por el legislativo. Este era el espíritu de los padres de la Constitución, conscientes de las importantes funciones que el Consejo General del Poder Judicial tenía que cumplir en el sistema político, como garantía de democracia y de independencia de los órganos con potestad jurisdiccional. Pero esta visión a largo plazo fue sustituida por los cortoplacistas intereses políticos de los partidos políticos, en concreto por los integrantes de los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados y en el Senado, que conscientes de que mucha independencia se podría volver contra ellos y ser molesta, decidieron modificar el sistema de elección de los vocales haciendo que el legislativo eligiera los vocales del Consejo General del Poder Judicial y los jueces y los magistrados solo propusiesen una parte minoritaria.

Los efectos premeditados fueron claros. Desde entonces el Consejo General del Poder Judicial es un órgano cuyas mayorías son el fiel reflejo de los intereses políticos, partidistas y de los grupos

parlamentarios que los eligen. Lo cual, a nuestro entender, afecta de forma sustancial a su independencia, a su objetividad, a su imparcialidad, a su funcionamiento, a su legitimidad y a las funciones jurídicas que la Constitución le otorga.

Hoy los ciudadanos perciben que la justicia, al menos en algún grado, está politizada; y si bien es cierto que el sistema judicial adolece de problemas persistentes, el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial contribuye de forma sustancial a la percepción ciudadana de falta de independencia y, en consecuencia, afecta en algún grado a su legitimidad.

El análisis realizado nos permite ofrecer propuestas de reforma en cuanto a los métodos de elección y algunas de régimen interno. La propuesta de reforma más significativa se refiere al método de elección de los vocales, pero todas las propuestas tienen por objetivo una mayor democratización de los sistemas de elección, un funcionamiento interno más eficaz y a alcanzar un mayor grado de independencia del órgano de gobierno de jueces y magistrados, así como de los órganos jurisdiccionales.

Como con frecuencia se sostiene la democracia mejora con mayor democracia, por ello nuestra primera propuesta no puede ser otra que proponer mayor democracia, es decir mecanismos, procesos e instrumentos que incrementen la legitimación de los procesos de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Y ello, sin duda, es posible si éstos son elegidos mayoritariamente por los propios jueces y magistrados. Es decir, sugerimos que los miembros del órgano de gobierno de los jueces sean elegidos por ellos mismos, o en su defecto por las cámaras pero entre las propuestas de jueces y magistrados. Nuestra proposición es la vuelta al sistema de elección que promulgaba la Ley Orgánica de 1980, por la que la mayoría de los vocales eran elegidos con criterios profesionales y de mérito.

Nos parece bien que una parte de los vocales sean propuestos por la cámaras, pero éstas no deben proponer la mayoría de los vocales sino una parte reducida. De esta forma se evitaría la parlamentarización del Consejo General del Poder Judicial, al no quedar sometidos, en ningún grado, los vocales electos a las directrices o consignas de los partidos y de los grupos parlamentarios que los eligieron. El hecho de que en la actualidad 12 de los 20 vocales del Consejo General del Poder Judicial sean elegidos entre los propuestos por el legislativo ha generado suficiente experiencia práctica para poder determinar que el sistema está, al menos en algún grado, politizado, o si se quiere ideologizado.

En cuanto a las propuestas de régimen interno, sugerimos que el Consejo General del Poder Judicial no dependa del presupuesto que es aprobado por el legislativo, sino que se asigne directamente por las cámaras las partidas presupuestarias necesarias para su correcto

funcionamiento. Creemos que esta medida puede contribuir a una mayor independencia del Consejo General del Poder Judicial, al no estar sometido a la disciplina presupuestaria asignada por la mayoría parlamentaria.

Se deben mejorar los actuales sistemas de acceso a la carrera judicial, adaptándolos a los nuevos sistemas de formación universitaria. En este terreno está todo sin hacer. En cuanto a la Carrera Judicial, el Consejo debe ser más eficaz, especialmente en materias que afectan a los jueces, como son las condiciones de trabajo, el funcionamiento de los órganos de gobierno, los traslados y la inspección de juzgados y tribunales.

No podemos eludir medidas tendentes a la mejora general de la administración de justicia, y a pesar de los esfuerzos realizados, el Consejo General del Poder Judicial debe implantar medidas destinadas a una mayor modernización de la Justicia con la generalización de las nuevas tecnologías, una mayor agilidad en los trámites o medidas destinadas a mejorar la percepción que los ciudadanos tienen de los órganos judiciales.

En la misma línea programática el Consejo General del Poder Judicial debe impulsar reformas legislativas destinadas a la reducción efectiva de la litigiosidad y, en consecuencia, a ofrecer una mejor tutela judicial a los ciudadanos, en plazos temporales más razonables, con mejores ratios de productividad y mejor gestión de los recursos públicos.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Agustín Jesús Pérez-Cruz Martín, "Introducción al derecho Procesal", Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2008, págs. 159-181.
- Víctor Moreno Catena, "Introducción al Derecho Procesal", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- María Ballester Cardell, "El Consejo General del Poder Judicial: su función constitucional y legal", Ed. Marcial Pons, Madrid, 2007.