

EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL: LOS MODELOS Y EL CASO ESPAÑOL (*)

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (**)

SUMARIO: 1. DOS CUESTIONES PREVIAS.-1.1. *El poder de los jueces.*-1.2. *El gobierno del Poder Judicial.*-2. LOS MODELOS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL.-2.1. *El modelo externo.*-2.2. *El modelo interno.*-2.3. *El modelo institucional.*-2.3.1. El Consejo francés.-2.3.2. El Consejo italiano.-2.3.3. El Consejo portugués.-2.3.4. El Consejo español.-2.3.5. *Hacia unas primeras conclusiones.*-3. *¿GOBIERNO O AUTOGOBIERNO DEL PODER JUDICIAL?*-4. LA HISTORICIDAD DE LOS MODELOS.-5. LA COHERENCIA DEL SISTEMA EN EL CASO ESPAÑOL.-5.1. *La disputa sobre la designación de los Vocales.*-5.2. *Las competencias del Consejo General del Poder Judicial.*-5.3. *La llamada política judicial, el Consejo General del Poder Judicial y su responsabilidad.*

(*) El presente trabajo es el resultado de diferentes aproximaciones al tema, realizadas en varios seminarios y jornadas de estudio. Una versión anterior más reducida se publicó por el Consejo de Europa en el volumen. *The role of the Judicial Service Commission*. Council of Europe Press, Estrasburgo, 1995, págs. 137 y sigs.

(**) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Córdoba.

1. DOS CUESTIONES PREVIAS

Me parece necesario, antes de plantear la cuestión de cuáles son los modelos en torno a los cuales puede organizarse el gobierno del Poder Judicial, establecer, primero, la naturaleza de ese *poder* (1), para, en un segundo momento, precisar qué se entiende por tal *gobierno*. Vayamos, pues, por partes.

1.1. *El poder de los jueces*

Como es notorio, la expresión Poder Judicial (2) nos remite a la doctrina de la separación de poderes y, en especial, a la formulación que de la misma hace Montesquieu, en el Capítulo

(1) Esta labor es necesaria porque a partir de la determinación de su naturaleza y contenido cobrarán sentido los diversos instrumentos encaminados a preservar su esfera de ejercicio y a garantizar la posición de quienes lo ejercen. Como dice GEOFFREY MARSHALL, *Teoría Constitucional*. Espasa Calpe, Madrid, 1982, pág. 159, «la creencia en la importancia de proteger al poder judicial de las interferencias del legislativo o del ejecutivo ha de fundamentarse, al menos, en la convicción de que aquel poder tiene un ámbito propio de operación».

(2) Sobre la expresión Poder Judicial y su significado cfr. las consideraciones de PERFECTO ANDRÉS IBÁÑEZ, en la pág. 14 y sigs. del libro que publica junto con CLAUDIO MOVILLA ÁLVAREZ, *El Poder Judicial*. Tecnos, Madrid, 1986.

VI, del Libro XI del *Espíritu de las leyes*, la cual, a su vez, trae causa de la personal interpretación que su autor hizo de la realidad política de la Inglaterra de mediados del siglo XVIII y de elaboraciones anteriores de autores ingleses, especialmente de John Locke.

Así, este último, en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (3), segundo de sus *Dos Tratados sobre el Gobierno Civil*, aunque no identifica todavía al judicial como poder y parece subordinar en cierta medida a los jueces al Parlamento, pues a él le corresponde designarlos y una de sus cámaras es la suprema instancia judicial, considera imprescindible –dentro de la sociedad política que propone– que «jueces rectos e imparciales» se ocupen de resolver los litigios aplicando las leyes (4).

En el planteamiento de Montesquieu las cosas están mucho más claras todavía en la medida en que distingue funciones materiales y órganos/poderes y preconiza la separación de unos y otros y la correlativa facultad positiva de acción en su propio dominio de cada uno de esos órganos/poderes y negativa de rechazar toda intromisión de los demás en el ámbito propio de cada uno. Entre ellos se cuenta, como sabemos, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil o, lo que es lo mismo, el poder de juzgar.

Es verdad que no es posible dividir las funciones materiales que desempeña el Estado y asignar cada una a un órgano/poder como si éste fuera un compartimento estanco y aqué-

(3) JOHN LOCKE, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Aguilar, Madrid, 1981, págs. 66, 96 y 97.

(4) En el marco de la teoría constitucional anglosajona, se debe a Sir WILLIAM BLACKSTONE, en sus *Commentaries of the Laws of England* (1765), la consideración del judicial como uno de los poderes del Estado, en paridad de condiciones con los otros dos. Fue, precisamente, su interpretación la que tuvieron en cuenta los artífices de la Constitución de los Estados Unidos. Cfr. ROBERT STEVENS, *The Independence of the Judiciary. The view from the Lord Chancellor's Office*. Clarendon Press, Oxford, 1993, pág. 1.

llas pudieran ser divididas de forma exacta. También es cierto que el panorama orgánico a considerar a la hora de repartir el poder es más complejo que el contemplado en el *Espíritu de las leyes*. En fin, es sabido que su concepción reductiva de la misión de los jueces –la boca que pronuncia las palabras de la ley– y su calificación del judicial como un poder «*en quelque façon nul*» no son acertadas. Creo que no es necesario insistir ahora en todo ello. Sí me interesa subrayar, sin embargo, que el Poder Judicial es un verdadero poder con un significado político bien preciso, aunque su proyección sea exquisitamente jurídica.

Porque poder es, sin duda, establecer de forma imperativa cuál es el derecho en los supuestos en que se dude acerca de la solución que ha de darse a una controversia, o hacer efectivos los límites que vinculan la acción de los gobernantes o imponer el respeto a los derechos que los ciudadanos tienen reconocidos. Máxime si se tiene en cuenta que todos están obligados a cumplir las decisiones de los tribunales que hayan ganado firmeza. A la postre, basta para percibir plásticamente esta circunstancia recordar que los jueces son los que tienen la última palabra sobre nuestra libertad y nuestros bienes (5).

Que ejerzan esa capacidad de decisión en unas condiciones muy singulares, en estricta sumisión a la Constitución y a las leyes, y a través de procedimientos contradictorios, rodeados de garantías, no quita nada a su conceptualización como poder ni

(5) Desde un punto de vista descriptivo, la función jurisdiccional puede definirse como «la actividad encaminada a verificar la voluntad normativa que ha de hacerse valer en un caso concreto, objeto de una controversia entre dos o más partes, con el fin de eliminar las incertidumbres surgidas en el momento de la aplicación de las normas o de irrogar las sanciones previstas por la comisión de ilícitos, así como a asegurar la certeza del derecho y la reintegración del orden jurídico violado». Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale comparato* 4.^a ed. Cedam, Padua, 1993, pág. 306. Sobre los rasgos constitucionales de la potestad jurisdiccional, véase LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO, *Régimen constitucional del Poder Judicial*. Civitas, Madrid, 1991, pág. 19 y sigs.

a su relevancia política, aunque sea evidente que no actúan en función de los criterios de oportunidad o conveniencia que han de tener en cuenta quienes tienen en sus manos la dirección política de la comunidad, sino aplicando normas jurídicas que han de extraer del ordenamiento jurídico preestablecido. Tampoco es óbice la circunstancia de que ese poder, que objetivamente consiste en decir el Derecho, esto es juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, subjetivamente resida, no en un órgano, sino en una pluralidad orgánica en la que cada juez o tribunal, en el ámbito de su competencia, ejerce en su plenitud la función jurisdiccional.

Se comprende así que se haya afirmado que el judicial es el poder menos peligroso (6), precisamente porque no dispone de la fuerza ni del dinero, sino solamente del juicio, del razonamiento, y depende, en último extremo, de la ayuda del ejecutivo para hacer efectivas sus decisiones. Pero también se entiende que se haya dicho, a propósito del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, que «la rama menos peligrosa del Gobierno americano es el más extraordinariamente poderoso tribunal que el mundo haya conocido nunca (7), en virtud de su facultad de revisar la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. Afirmación ésta, como la anterior, que podemos generalizar a todos los órganos jurisdiccionales situados en la cúspide del sistema judicial de un Estado de Derecho en la medida en que, hoy en día, las diferencias entre los sistemas de *common law* y de derecho codificado, por una parte, y entre los sistemas de jurisdicción constitucional difusa o concentrada, por la otra, se han atenuado en buena parte y, en todo caso, no afectarían a esta consideración global de los jueces como custodios del respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

(6) Cfr. ALEXANDER HAMILTON, «The Judges as Guardians of the Guardians of the Constitution», en el 78th *Federalist*.

(7) Cfr. ALEXANDER M. BICKEL, *The least dangerous branch. The Supreme Court at the bar of politics*. Yale University Press. New Haven y Londres, 1986, pág. 1 y 199 y sigs.

Contribuye, en especial, a resaltar la trascendencia que ha adquirido la función de juzgar y, por tanto, la posición de los jueces, por una parte, el reconocimiento de que su labor no consiste en una aplicación mecánica de las normas preestablecidas sino que posee un innegable carácter creador. Por la otra, ayuda, también, a resaltar la relevancia que se les reconoce su indiscutida consideración como bastión principal sobre el que descansa la defensa jurídica de los derechos fundamentales. Sabemos que la separación de poderes y la garantía de los derechos individuales han sido, desde sus orígenes, rasgos definitorios del ideal del Estado de Derecho (8). Ahora bien, me parece que hemos alcanzado un punto en el desarrollo de la cultura jurídico-política en el que, con una claridad antes inigualada, se ha convenido en identificar en esos derechos una suerte de moralidad constitucional común.

A ello ha contribuido en sobremanera el progresivo reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos, la instauración de sistemas internos específicos de protección de los mismos y la cada vez más precisa definición de sus contenidos esenciales que se ha conseguido mediante la jurisprudencia de unos y otros. Pues bien, los jueces, al ser los garantes naturales de esos derechos, no sólo disfrutaban de una posición objetiva sobresaliente, sino que también han asumido en la práctica un papel decisivo. En definitiva, figuran en primer plano porque, al aplicar la Constitución y las leyes, no sólo realizan el orden jurídico-formal sino que, también, hacen efectivo su fundamento material, esa especie de religión civil que expre-

(8) Cfr. al respecto, PABLO LUCAS VERDÚ, *La lucha por el Estado de Derecho*. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia, 1975. También, ELÍAS DÍAZ, *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Edicusa, Madrid, 1967. Sobre la fórmula Estado social y democrático de Derecho que abre la Constitución española, cfr. ÁNGEL GARRORENA MORALES, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid, 1984. En general, recuerda, GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato, ... cit.*, pág. 307, «la presencia de jueces tendencialmente independientes del poder político es considerado, en efecto, un principio característico del Estado liberal».

san las declaraciones de derechos. De este modo, la comprensión del Poder Judicial no puede descansar en una visión exclusivamente técnica. Es decir, limitada a las cuestiones de las formas y de los procedimientos. Eso equivaldría a reducir su significado al de una simple Administración de Justicia, con más de lo primero que de lo segundo. Por el contrario, es necesario asumir el significado del Poder Judicial en un Estado de Derecho y ser conscientes de que, desde legalidad, entra en el campo de la legitimidad.

Esto supuesto, es evidente que el Poder Judicial no sólo se expresa objetivamente, sino que, además, se organiza subjetivamente y, desde esta perspectiva, alcanza unos niveles de intensidad creciente, hasta llegar a su máxima expresión en los órganos que encabezan su organización.

Cuando llegamos a este punto comienzan a plantearse las cuestiones relacionadas con su gobierno. En efecto, la configuración orgánica y funcional del Poder Judicial en el seno del ordenamiento jurídico, así como el estatuto de los jueces dentro de ella, suscitan los problemas que es preciso afrontar en este debate. En el fondo lo que sucede es que aquí se implican aspectos generales de la limitación del poder con las exigencias que impone el ejercicio de la jurisdicción. Desde el primer punto de vista, la acumulación de poder en manos de los jueces va indisolublemente unida al régimen constitucional (9), por lo que es preciso compensar con límites y contrapesos la capacidad de decisión que se les atribuye. Sin embargo, debido a la naturaleza del poder que ejercen, más que a través de los me-

(9) Que es un régimen inspirado en la lógica de los frenos y contrapesos, de los *checks and balances*, en cuanto instrumentos idóneos para lograr, a través de la recíproca limitación de los poderes, un equilibrio político e institucional del que resulte la libertad. Cfr. sobre estos aspectos del constitucionalismo y de su conexión con la separación de poderes MICHEL TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*. LGDJ, París, 1980, pág. 157 y sigs.

canismos institucionales interorgánicos (10), ese equilibrio se consigue a través de la definición de las líneas maestras que caracterizan la forma de actuar de los jueces y su posición en el conjunto del orden jurídico.

Me refiero a su independencia y a la estricta sumisión a la Constitución y a las leyes a la hora de dictar sentencia. También, aunque no se manifiesten en todos los ordenamientos en la misma medida, su responsabilidad y la exclusividad en el desempeño de las funciones jurisdiccionales y, desde el punto de vista orgánico, la unidad del Poder Judicial, con la consiguiente exclusión de las jurisdicciones especiales (11).

1.2. *El gobierno del Poder Judicial*

Cuando suscitamos aquí la cuestión del gobierno del Poder Judicial, nos estamos planteando su significado: ¿en qué consiste ese gobierno? La perspectiva subjetiva –quién gobierna– la abordaremos más adelante.

(10) Aunque también están presentes. El ejemplo más característico sería el ofrecido por la Constitución de los Estados Unidos, conforme a la cual los jueces federales son nombrados por el Presidente con el consejo y asentimiento del Senado. En España, podría traerse a colación, aunque a un nivel mucho menos significativo, la propuesta de una terna que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas elevan al Consejo General del Poder Judicial para el nombramiento de uno de cada tres magistrados de su Sala de lo Civil y Penal, conforme al artículo 330.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

(11) El artículo 117 de la Constitución española contiene de una forma, a mi entender, acertada todos estos ingredientes. Por lo demás, véase LUIS MARÍA DIEZ-PICAZO JIMÉNEZ, «Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 34/1992, pág. 19 y sigs. Del mismo autor, *Régimen constitucional del Poder Judicial... Cit.*, pág. 102 y sigs. Cfr., también, DIETER SIMON, *La independencia del juez*. Ariel, Barcelona, 1985. JUAN MONTERO AROCA, *Independencia y responsabilidad del juez*. Civitas, Madrid, 1990. PIEDAD GONZÁLEZ GRANDA, *Independencia del juez y control de su actividad*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

Después de cuanto se acaba de decir, queda claro que ese gobierno no puede consistir en lo que comúnmente se da a entender con esa palabra. En efecto, si acudimos al Diccionario de la Lengua Española (12) veremos que se refiere a la acción y efecto de gobernar o regir y a las ideas de mando o autoridad siempre sobre otros. Por otra parte, si relacionamos la voz «gobierno» con el Poder Ejecutivo o con los órganos que lo integran, comprobaremos que ese concepto objetivamente significa capacidad de dirección o de decisión sobre un conjunto de aparatos estatales y, en último extremo, sobre los ciudadanos.

Fácilmente se comprende que no es admisible someter a los jueces a la dirección, mando, regimiento o autoridad de sujetos externos al Poder Judicial (13). Si la función jurisdiccional requiere la independencia judicial (14), los jueces no han de tener ninguna otra obediencia distinta de la que deben a la Constitución y a las leyes. O sea, a las normas que han de aplicar. Por tanto, exige excluir toda intervención externa de los demás órganos estatales encaminada a mediatizar su labor o lo que sea susceptible de producir ese efecto. Tampoco admite el sometimiento de un juez o tribunal a instrucciones de las instancias judiciales superiores. Nadie puede condicionar su ejercicio del poder judicial (15). Precisamente por eso, requiere, también,

(12) Me refiero al de la Real Academia Española.

(13) Son interesantes las observaciones en torno a la posición del Poder Judicial de COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9.^a ed., t. II. Cedam, Padua, 1976, págs. 1279 y sigs.

(14) Para ANDRÉS IBÁÑEZ, *El Poder Judicial*, cit. pág. 29, «referida al 'tercer poder del Estado', la situación de independencia sería, dentro de ese discurso, su forma específica de ser soberano. Presupuesto, por otra parte, de la necesaria colocación de los jueces en condiciones de ejercer su cometido de manera imparcial».

(15) Cuestión distinta es que los órganos judiciales se vean vinculados por sus precedentes o por la doctrina establecida por la jurisprudencia emanada de los tribunales superiores y, en especial, por la del que tenga por misión la unificación de doctrina. A mi entender aquí no está en juego la independencia judicial sino simplemente el funcionamiento del sistema de fuentes del derecho.

que el estatuto jurídico del juez esté definido en términos tales que no implique ni permita condicionamientos o presiones sobre su actuar.

Por lo demás, como los jueces no están llamados a administrar ni a legislar, sino que se dedican de modo exclusivo a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y sobre esa labor no cabe, según se acaba de ver, ningún tipo de dirección ajena, esto quiere decir que el *gobierno* del que nos estamos ocupando sólo puede tener un alcance personal. O, lo que es igual, ha de consistir esencialmente en el control de ese estatuto jurídico del juez (16).

(16) Sobre la función de gobierno del poder judicial, cfr. GONZÁLEZ GRANDA, *Independencia del juez...* cit., pág. 38 y sigs., en especial, 51 y sigs. JUAN ANTONIO XIOL RÍOS, «El autogobierno del Poder Judicial: la situación en España», en *Documentación Jurídica*, n.ºs 45-46/1985, pág. 153, refiere la función gubernativa a los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Vid., también, ANDRÉS IBÁÑEZ, *El Poder Judicial*, cit., pág. 21 y 35 y sigs. Subraya que el gobierno de los jueces «tiene que ser rigurosamente exterior al momento jurisdiccional» (pág. 66). DíEZ-PICAZO, *Régimen constitucional del Poder Judicial...* cit., pág. 145 y sigs., identifica al gobierno del Poder Judicial con las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, cuyo contenido mínimo está integrado por las atribuciones que, en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, enuncia, sin propósitos exhaustivos, el artículo 122.2 de la Constitución. No obstante, en su posterior trabajo *La jurisdicción en España. Ensayo de valoración constitucional*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, pág. 20, afirma que el «gobierno del Poder Judicial comprende la gestión de todos los medios personales y materiales al servicio de aquél», de manera que parece sostener una noción más amplia. Recogiendo puntos de vista de LEONARDO PRIETO-CASTRO Y FERNÁNDEZ («EL autogobierno de la magistratura», *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, n.º 2/1970, pág. 251 y sigs.), RAFAEL O. BUSTILLO BOLADO, «El autogobierno del Poder Judicial en Europa. Breve estudio de derecho comparado», *Poder Judicial*, n.º 37/1995, págs. 59-60, define ese gobierno «como la administración de los medios personales y materiales de la Justicia, es decir, selección y nombramiento del personal, así como aplicación del régimen disciplinario, por un lado, y por el otro, obtención y distribución de los medios económicos para retribuir a su personal y atender los gastos de sus servicios».

Así pues, el llamado gobierno del Poder Judicial posee un significado diferente del que usualmente se atribuye a ese término. Los textos positivos y de las elaboraciones teóricas que, a partir o en torno a ellos, se han construido corroboran que su núcleo básico se reduce al conjunto de decisiones relativas a la selección, ascensos, traslados, licencias y situaciones administrativas de los jueces, así como las concernientes a su régimen disciplinario. Hay que insistir en todo caso que el marco de referencia es siempre el de un Estado de Derecho porque hay que dar por supuesto que la regulación del proceso, la demarcación y planta de los tribunales, las reglas de competencia y otros principios básicos como el de unidad y responsabilidad de los jueces están claramente predeterminados por la Constitución y las leyes.

En otras palabras, tiene que ver con el sentido que tradicionalmente se ha dado a la voz gobierno y a expresiones como facultades gubernativas y otras semejantes dentro de las estructuras judiciales de nuestro país (17). Al margen del valor de la tradición, creo que otras razones pueden justificar el mantenimiento de esta terminología aunque pudiera ocasionar alguna confusión inicial a quien se acercara por vez primera al estudio de ordenamientos, como el español, que la acogen. Entre ellas, no es la menos importante la de que contribuye a resaltar la condición de poder que distingue al Judicial y a poner de manifiesto, al cobrar una entidad propia, que no puede diluirse, sin más, entre las competencias de unos u otros órganos, sino que requiere una reflexión específica y una decisión constitucional concreta encaminada a señalar

(17) Véase el Libro II de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. XIOL RÍOS, «El autogobierno del Poder Judicial: la situación en España», ... *cit.*, pág. 152, dice al respecto: «En el caso de 'gobierno del Poder Judicial' el concepto tiene tras de sí toda una historia que lo refiere sobre todo a ciertos aspectos más o menos limitados relacionados con las ideas de intervención del ejecutivo en los nombramientos y ascensos». También, ANDRÉS IBÁÑEZ, *El Poder Judicial*, *cit.*, pág. 42 y sigs. Además, PIEDAD GONZÁLEZ GRANDA, *Independencia del juez y control de su actividad...*, *loc. ult. cit.*

quién es el que debe tomar las decisiones que integran ese haz de facultades y cómo debe hacerlo. Por último, al singularizar el problema del gobierno del Poder Judicial en torno a la aplicación de las normas relativas al estatuto personal de los jueces se está diciendo que ésa es una cuestión fundamental para la efectividad de su independencia.

2. LOS MODELOS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

En líneas generales y advirtiendo ya desde el comienzo que se trata de un planteamiento excesivamente simplificador y que, por tanto, precisa de ulteriores matizaciones, pero que se utiliza porque sus términos esquemáticos facilitan el análisis y la discusión, puede afirmarse que, de la observación de las diferentes experiencias históricas, resultan tres grandes grupos de sistemas de organización del gobierno del Poder Judicial en un Estado de Derecho. Al primero cabe denominarlo *externo* porque en él las principales decisiones sobre el estatuto de los jueces se adoptan en sedes no judiciales. El segundo, por el contrario, es el modelo *interno* que confía, en principio o en última instancia en virtud de recurso, las decisiones en la materia a los propios órganos jurisdiccionales. El tercero y último es el que llamaremos *institucional* pues se distingue por encomendar el gobierno del poder judicial a órganos creados *ex profeso* por el constituyente para desempeñar ese cometido (18).

(18) Decía que esta división simplifica la realidad porque se fija fundamentalmente en la posición de los jueces de los tribunales superiores y, en los tres supuestos, enfatiza solamente alguno de los rasgos característicos de los sistemas positivos que se han tomado como referencia. Los modelos enunciados en el texto no existen, por tanto, en cuanto tales. Así, en las experiencias anglosajonas, hay intervenciones internas de órganos judiciales sobre el estatuto de los jueces inferiores. A su vez, en los ordenamientos continentales, hay casos en que sujetos externos al Poder Judicial inciden en lo que hemos dicho que es su gobierno. En fin, en los supuestos en que se ha acogido el modelo institucional, pueden pervivir en manos de los propios órganos jurisdiccionales decisiones gubernativas.

2.1. *El modelo externo*

Es el construido a partir de las soluciones adoptadas en los Estados Unidos, las cuales, por su parte, se inspiran en el derecho inglés (19).

La denominación de externo se explica porque, como se ha dicho, en él las principales decisiones sobre el estatuto judicial están atribuidas a órganos externos al Poder Judicial.

En efecto, en la experiencia americana se atribuye la selección de los jueces federales al Poder Ejecutivo. Al igual que los restantes funcionarios federales, son nombrados por el Presidente con el consejo y asentimiento del Senado, quien somete a los candidatos a un examen, en ocasiones riguroso, que no sólo se centra en la idoneidad técnica del propuesto para ejercer la función jurisdiccional sino también puede tener por objeto sus actitudes políticas o privadas anteriores (20).

(19) En Inglaterra los jueces de los órganos judiciales superiores son nombrados por la Reina a propuesta del primer ministro, oído el Lord Canciller. En los demás casos es este último quien los nombra. El Lord Canciller, que preside la Cámara de los Lores, dirige, también, el Departamento de Justicia que es el encargado de asignar a cada tribunal los fondos y el personal que necesita. Los órganos judiciales gozan de autonomía administrativa y financiera para gestionar unos y otro. No existe una carrera judicial. Los jueces se seleccionan entre juristas de prestigio que culminan así su vida profesional y su nombramiento en las jurisdicciones superiores es vitalicio mientras observen buena conducta. Esta regla, conquistada por el Parlamento. Largo (1640/1660), fue recogida por el *Act of Settlement* de 1701, que les asegura la permanencia en el cargo *quamdiu se bene gesserint*. Solamente podría acordar su cese la Reina a propuesta de las dos cámaras del Parlamento, cosa ésta que no sucede desde 1830. Los demás jueces están sometidos al control del poder disciplinario del Lord Canciller que puede pedir al soberano la remoción de los *stipendiary judges* o remover el mismo a los jueces del condado y a los jueces de paz por mala conducta o por incapacidad. Sobre la selección y estatuto de los jueces en Inglaterra, véase HENRY J. ABRAHAM, *The Judicial Process. An Introductory analysis of the Courts or the United States, England and France* 6.^a ed. Oxford, University Press, Nueva York y Londres, 1993, págs. 31-32, 48 y sigs. Asimismo ROBERT STEVENS, *The Independence of the Judiciary. The view from the Lord Chacellor's Office*, *cit.*, pág. 40 y sigs. y 78 y sigs.

(20) Sobre la selección y el estatuto de los jueces en los Estados Unidos, cfr. HENRY J. ABRAHAM, *The Judicial Process*,... *cit.*, pág. 21 y sigs. Respecto de

Tienen garantizada su permanencia en el cargo de por vida (21) siempre que observen buena conducta, así como una retribución considerable (22) que no será disminuida mientras

la intervención del Senado conviene señalar que no se trata, sin embargo, de un control ideológico sesgado sino que lo que normalmente se pretende es evitar que lleguen a los tribunales personas radicalizadas en uno u otro sentido o claramente inadecuadas. Es significativo, en este orden de cosas, el episodio producido con motivo del examen por el Comité Judicial del Senado de la nominación del juez Robert H. Bork para el Tribunal Supremo por el Presidente Reagan en 1988. El senador Edward Kennedy, una vez producida la renuncia del interesado ante la fortísima contestación que levantó en la Comisión su candidatura, explicó que lo que había determinado esa resistencia no era la capacidad técnica del juez Bork, sino sus posiciones sobre la interpretación de la Constitución y de los derechos civiles, alejadas del común entendimiento de la misma. Kennedy concluyó señalando que el problema con Bork consistía simplemente en que era un extremista. Sobre el *appointing power* del Presidente y el ejercicio del *advice and consent* por el Senado en los nombramientos judiciales, vid. ABRAHAM, *The Judicial Process...*, cit., pág. 75 y sigs. Es muy interesante el estudio de ROBERTO TONIATTI «Appointing power' e indirizzo politico: le recenti nomine del Presidente Reagan alla Corte Suprema», en *Quaderni costituzionali*, n.º 1/1987, pág. 187 y sigs., donde examina, además, con especial detalle las nominaciones del Presidente Reagan de William Rehnquist para la Presidencia de la Corte Suprema y de Antonin Scalia para el juez de la misma. Evidentemente, esta facultad presidencial permite al jefe del Ejecutivo encauzar de algún modo la orientación de la Corte Suprema o de los otros tribunales, al seleccionar a unas personas u otras para desempeñar los cargos judiciales. No obstante, la independencia de los jueces en el ejercicio de su responsabilidad hace que no siempre se conduzcan, al dictar sentencia, en el sentido que cabría esperar de ellos a la vista de su currículum anterior. El Senado normalmente ratifica la nominación. Entre 1797 y 1986 los candidatos rechazados por el Senado han sido 30 sobre 143 designados, aunque haya que añadir a este porcentaje otros casos, pocos, de renuncia anticipada o supuestos similares.

(21) Si bien pueden jubilarse con todo su sueldo a partir de los setenta años o después de haber servido durante un mínimo de diez años. En la práctica, sin embargo, los jueces federales y, en especial, los del Tribunal Supremo son reacios a abandonar el servicio activo. La mayoría de las vacantes se deben al fallecimiento de los titulares. Cfr. HENRY J. ABRAHAM, *The Judicial Process...* cit., pág. 41.

(22) La del *Chief Justice* es superior a la del Presidente de los Estados Unidos y las de los ocho restantes miembros del Tribunal Supremo son equi-

lo desempeñen. Corresponde al Senado, en acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios, la facultad de exigir responsabilidad criminal (*impeachment*) a los jueces del Tribunal Supremo en los casos de traición, cohecho u otros graves crímenes o delitos (art. 2.4 de la Constitución de 1787), previa acusación de la Cámara de Representantes. La eventual condena se traducirá en su destitución e inhabilitación para el desempeño de cargos públicos (23).

parables a las de los miembros del gabinete. Cfr. ABRAHAM, *The Judicial Process...*, *cit.*, pág. 40 y sigs.

(23) En la decimocuarta edición del clásico libro de Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means today*. Princeton University Press, 1978, al comentar la sección tercera del artículo primero que regula el *impeachment*, si bien reconoce que es también aplicable a los restantes jueces federales e ilustra con ejemplos de aquellos que fueron sometidos en el pasado al mismo, se afirma que «a la vista de lo engorroso del procedimiento de juicio político y del tiempo que probablemente exigirá, se ha propuesto que se cree un tribunal especial para conocer de los casos de conducta impropia en el ejercicio del cargo, especialmente cuando se trata de los jueces inferiores de los Estados Unidos. Poca duda cabe —concluye— que el Congreso tiene atribuciones para crear dicho tribunal y para autorizar tales procedimientos». Un paso de esa naturaleza se dio en 1980, con la *Judicial Council Reform and Judicial Conduct and Disability Act*, en cuya virtud los otros jueces federales responden, en caso de conducta perjudicial para la administración de justicia eficiente y rápida, ante el *Judicial Council* del circuito, integrado por magistrados designados por el presidente de ese tribunal de apelación, el cual puede sancionarlos aunque no removerlos. Ese mismo Consejo se pronunciará sobre la posible incapacidad física o psíquica de estos jueces para el cumplimiento de sus deberes. Cfr. HENRY J. ABRAHAM, *The Judicial Process...* *cit.*, pág. 42 y sigs. De acuerdo con la Sección 2.^a (a) de Ley de 1980, que da una nueva redacción a la Sección 332 (a) del título 28, del Código de los Estados Unidos, ese Consejo Judicial del Circuito se compone de los siguientes miembros: el *Chief Justice* del circuito, que lo preside; un número de jueces del circuito establecido por el voto mayoritario de todos los de esta categoría que estén en servicio activo; un número de jueces de distrito del circuito establecido por el voto mayoritario de todos los de esta categoría que están en servicio activo. Deberá reunirse, al menos, dos veces al año y es competente para tomar todas las medidas que sean necesarias para una administración de justicia efectiva y ágil, incluyendo la potestad de imponer multas.

Los Estados conocen otros sistemas entre los que se encuentran estas posibilidades: elección popular de los jueces, designación parlamentaria, designación por el gobernador del Estado de entre una lista de candidatos seleccionados por sus méritos y posterior sometimiento del elegido a la confirmación de los electores (24). Por otra parte, se determina tam-

(24) En torno a los sistemas seguidos en los estados miembros de la Unión para designar a los jueces, véase HENRY J. ABRAHAM, *The Judicial Process... cit.*, pág. 33 y sigs. Por otra parte, la *American Judicature Society*, organización ciudadana creada en 1913 para mejorar el trabajo de los tribunales, promueve activamente una campaña para acabar con los sistemas basados en criterios distintos de los méritos profesionales de los aspirantes al cargo de juez. Suyo es el siguiente resumen, vigente en febrero de 1993:

Sistema de méritos a través de una Comisión Seleccionadora	Nombramiento Gubernativo* o Legislativo** sin Comisión Seleccionadora	Elección partidista	Elección no partidista	Selección combinada de méritos y otros métodos
Alaska	California (G)	Alabama	Georgia	Arizona
Colorado	Maine (G)	Arkansas	Idaho	Florida
Connecticut	New Hampshire (G)	Illinois	Kentucky	Indiana
Delaware	New Jersey (G)	Louisiana	Michigan	Kansas
District of Columbia	Rhode Island (LG***)	Mississippi	Minnesota	Missouri
Hawaii	South Carolina (L)	North Carolina	Montana	New York
Iowa	Virginia (L)	Pennsylvania	Nevada	Oklahoma
Maryland		Texas	North Dakota	South Dakota
Massachusetts		West Virginia	Ohio	Tennessee
Nebraska			Oregon	

(continúa)

bién el período de su mandato, que a veces era muy corto (25).

Igualmente se ha considerado la posibilidad de destituirlos por decisión del Congreso o por votación popular (26).

(continuación)

Sistema de méritos a través de una Comisión Seleccionadora	Nombramiento Gubernativo* o Legislativo** sin Comisión Seleccionadora	Elección partidista	Elección no partidista	Selección combinada de méritos y otros métodos
New Mexico			Washington	
Utah			Wisconsin	
Vermont				
Wyoming				

(*) Nombramiento por el Gobernador: G

(**) Nombramiento por Legislativo: L

(***) Para el Tribunal Supremo, nombramiento por el Legislativo. Para el Tribunal Superior, nombramiento por el Gobernador.

(25) CHARLES EVANS HUGHES, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 38 y sigs., considera que un mandato corto de los jueces es perjudicial para su independencia.

(26) Cfr. CHARLES EVANS HUGHES, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, cit., pág. 38 y sigs., quien, por lo demás, entiende que el método establecido por la Constitución, nombramiento presidencial con el *advice and consent* del Senado y la permanencia indefinida en el cargo mientras los jueces observen buena conducta, es el mejor de todos los que se aplican en los Estados Unidos. A su juicio, «el alto nivel de integridad de que han sido ejemplo sus miembros –se refiere a los del Tribunal Supremo– justifica la conclusión de que el método de designación, la dignidad del cargo y la fuerza de la opinión pública han demostrado ser garantías adecuadas contra toda infracción del deber que pudiera ser merecedora de remoción» (pág. 45). En defensa de la idoneidad del sistema de la Constitución federal para preservar la independencia judicial, cfr. ALEXANDER HAMILTON, en *El Federalista* (78).

2.2. *El modelo interno*

Este modelo responde al sistema afirmado en Europa continental desde los albores del régimen constitucional. Opera a partir de la figura del juez-funcionario que se integra en una carrera a la que se accede tras superar unas pruebas que acreditan su solvencia técnica y en la que se progresa a lo largo de los años. Aquí se confía a la ley la regulación minuciosa de todos los extremos significativos del estatuto judicial y se deja su aplicación al Poder Ejecutivo, normalmente a través del Ministerio de Justicia, salvo en aquellos aspectos de carácter disciplinario reservados a los propios órganos judiciales, normalmente a los de jerarquía superior. Es el caso de la Asamblea General de la Corte de Casación francesa, la cual ejerció estos cometidos, junto a otros de carácter consultivo en materia administrativa, hasta 1946 (27). En otras experiencias, esas facultades disciplinarias podían estar en manos de las salas de gobierno de los tribunales.

El calificativo de interno dado a este modelo se justifica porque, bien de forma directa, bien en virtud de recurso, son las propias instancias judiciales las que resuelven las cuestiones que afectan a su estatuto mientras que la intervención ministerial tiene un carácter reglado que le priva normalmente de todo peligro.

Ahora bien, la verdad es que, en este sistema (28), que, en líneas generales, pervive en varios países, se acababa produciendo

(27) A partir de ese momento, las decisiones en materia disciplinaria sobre magistrados pasaron al Consejo Superior de la Magistratura, creado por la Constitución de la IV República. Cfr. ANDRÉ POUILLE, *Le pouvoir judiciaire et les tribunaux*. Masson, París, 1985, pág. 375. También, JEAN VINCENT, SERGE GUINCHARD, GABRIEL MONTAGNIER, ANDRÉ VARINARD, *La justice et ses institutions* 3.^a ed.. Dalloz, París, 1991, pág. 80 y sigs. y 332 y sigs.

(28) Cuyas variantes históricas, normalmente en el contexto de monarquías que se inspiraban en los principios del liberalismo doctrinario, ofrecieron numerosas muestras de manipulación ministerial del estatuto judicial. Cfr. cuanto señala LUIS MARÍA DíEZ-PICAZO, *La jurisdicción en España...* cit., pág. 5 y sigs., sobre los rasgos históricos de la judicatura española, claramente inscrita en este modelo hasta la Constitución de 1978.

do una cierta autonomía de las salas de gobierno de los tribunales, al convertirse en órganos disciplinarios –lo que, además, puede suponer que los magistrados se conviertan en juez y parte y deban afrontar tareas que les distraigan de su cometido fundamental– o se terminaba creando órganos de carácter consultivo, al principio, y de incierta naturaleza que colaboraban con el Gobierno en la adopción de las decisiones relativas al estatuto de los jueces (29).

2.3. *El modelo institucional*

Con esta denominación se alude a aquellas experiencias, surgidas en ordenamientos, anteriormente, adscritos al modelo interno, que han optado por crear *ex novo* un nuevo órgano, de carácter colegiado, situado fuera de la dependencia del poder ejecutivo, en cuyas manos se ponen los instrumentos necesarios para resolver, de acuerdo con la Constitución y la ley, cuanto afecta al estatuto de los jueces. Como se dirá, van siendo cada vez más los ordenamientos que optan por esta solución, tanto en Europa como en América. Interesa, pues, poner de manifiesto cuáles son los ejemplos más importantes, con el objeto de señalar no sólo su origen y sus principales desarrollos, sino, también, los rasgos comunes a las distintas experiencias. Para alcanzar tal resultado, basta con recordar ahora las líneas más significativas de su régimen sin que sea preciso un análisis exhaustivo. El examen comienza en Francia, pues es allí donde surge, por vez primera, en 1946, este modelo. Prosigue, por orden cronológico, con el caso italiano y el portugués, para concluir con el español.

(29) Como el *Consiglio Superiore della Magistratura*, instituido en Italia con esas características en el Ministerio de Gracia y Justicia en 1907 por iniciativa de Vittorio Emmanuele Orlando. Cfr. LUIGI DAGA, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*. Jovene, Nápoles, 1973, págs. 91 y sigs.

2.3.1. El Consejo francés

Como es sabido, la alternativa a la que se acabó llegando en la Constitución de la IV República francesa en 1946 fue la de crear un órgano constitucional de tipo consiliar que asumiera las tareas de gobierno del Poder Judicial (30). Este importante paso dado en Francia, que mantuvo la Constitución de 1958, no ha eliminado, sin embargo, la intervención del Poder Ejecutivo en las decisiones que afectan al estatuto de los jueces. Por una parte, porque el primer garante de su independencia, según el texto fundamental, es el Presidente de la República, del cual el Consejo Superior de la Magistratura es un órgano auxiliar (31). Además, entre sus integrantes está el ministro de justicia, que es su vicepresidente (32). Por la otra, porque la promoción de los jueces ha venido dependiendo de una *Comisión de*

(30) El Consejo Superior de la Magistratura estaba integrado por catorce miembros. Lo presidía el Presidente de la República. Además, formaban parte de él: el Ministro de Justicia, que era Vicepresidente; seis personalidades (con sus correspondientes suplentes) elegidas por la Asamblea Nacional, por mayoría de dos tercios, fuera de su seno; cuatro magistrados (con sus correspondientes suplentes) elegidos uno por cada una de las categorías judiciales (magistrados de casación, de apelación, de tribunal y jueces de paz); dos personalidades (y sus respectivos suplentes) designadas por el Presidente de la República fuera del Parlamento y de la magistratura, pero en el seno de las profesiones jurídicas. El mandato de todos ellos era de seis años. El Consejo presentaba al Presidente de la República los magistrados a nombrar y debía asegurar su disciplina e independencia y la administración de los tribunales. Cfr. los artículos 83 y 84 de la Constitución de 1946.

(31) Según el artículo 64 de la Constitución, «El Presidente de la República garantiza la independencia de la autoridad judicial. Es asistido por el Consejo Superior de la Magistratura...» Adviértase que la Constitución de 1946 no subordinaba de este modo al Consejo respecto del Jefe del Estado, aunque sí le encomendase presidirlo (art. 34). Por otra parte, conviene tener presente, también, que el Presidente de la IV República, como correspondía a su naturaleza parlamentaria, carecía de los importantes poderes que la Constitución de 1958 ha puesto en manos presidenciales.

(32) Quien, naturalmente, puede suplir al Presidente de la República en su condición de Presidente del Consejo.

Ascensos (Commission d'Avancement) susceptible de ser influida por el ejecutivo (33).

La Ley Constitucional 93-952, de 27 de julio de 1993, ha modificado el artículo 65 (34) del texto de 1958, que regula su composición, estableciendo dos formaciones distintas del Consejo: una competente sobre los magistrados, otra competente sobre los fiscales. En ambos casos, además del presidente (35) y del vicepresidente, integran el órgano otros diez miembros. De ellos, tres son personalidades ajenas al Parlamento y al orden judicial y uno es consejero de Estado. En el primer caso, serán el Jefe del Estado y los Presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado quienes se encarguen de designar, uno cada uno, a esas personalidades y el Consejo de Estado designará a su con-

(33) Como dice GEORGES BURDEAU, *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Editora Nacional, Madrid, 1981, pág. 811, la garantía de la inamovilidad «no se aplica al ascenso, lo que deja al Ministro de Justicia una cierta libertad para influir en la carrera de los magistrados». En el mismo sentido, VINCENT, GUINCHARD, MONTAGNIER, y VARINARD, *La justice et ses institutions... cit.*, pág. 416 y sigs. Afirman que «la inamovilidad impide al Poder Ejecutivo atentar contra la situación y contra la independencia de los magistrados por medio de desgracias inmerecidas. Pero le queda todavía el atractivo de las recompensas aunque no pueda contar ya con la amenaza de los castigos».

(34) En su versión original, el artículo 65 preveía la que ha sido la composición del Consejo hasta ahora. Formaban parte de él: el Jefe del Estado, el Ministro de Justicia y tres magistrados de la Corte de Casación y otros tres de las restantes jurisdicciones, un consejero de Estado y dos personalidades ajenas a la carrera judicial. El Presidente de la República era quien nombraba a todos ellos. De acuerdo con la Ordenanza 58-1271, de 22 de diciembre de 1958, que contenía su ley orgánica, los seis jueces eran escogidos a partir de una lista establecida por la Oficina de la Corte de Casación que contuviera, para cada categoría, el triple de nombres que puestos a elegir. El consejero de Estado era escogido a partir de una terna formada por la asamblea general del Consejo de Estado. En fin, las personalidades eran elegidas en razón de su competencia.

(35) Se conserva la norma que atribuye la presidencia del Consejo al primer presidente de la Corte de Casación cuando actúe como consejo disciplinario para los magistrados. En los supuestos en que se proceda disciplinariamente contra los integrantes del Ministerio Fiscal, presidirá el Procurador General ante la Corte de Casación.

sejero. Los otros seis miembros varían según la formación de que se trate. Así, para la competente sobre los magistrados, serán cinco jueces y un fiscal y para la competente sobre los fiscales, serán cinco fiscales y un juez.

En cambio es, por tanto, significativo (36). No obstante, no ha llegado a eliminar el carácter formalmente subordinado al Presidente de la República que el texto de 1958 atribuye al Consejo, cosa ésta que sí se contempló en los trabajos parlamentarios que prepararon la reforma (37). Tampoco se ha llegado a reducir la posición del Ministerio de Justicia a la de asistente, con voz pero sin voto, ni a atribuir al Presidente de la República el nombramiento de un vicepresidente ajeno al poder ejecutivo, ni a encomendar al Presidente del Consejo Constitucional la designación de la personalidad que se ha acabado atribuyendo al Jefe del Estado, extremos todos ellos contemplados en el proyecto.

En definitiva se ha reducido en uno el número de magistrados, que es sustituido por un fiscal, se ha aumentado en uno el de personalidades y se ha optado por el sistema de doble for-

(36) ROGER PERROT, *Institutions judiciaires* 6.^a ed. Montchrestien, París, 1994, pág. 42 y sigs., apunta tres grandes motivos como causa de la reforma constitucional: mitigar el peso del ejecutivo democratizando el Consejo con una base parcialmente electiva; ampliar sus competencias; situar bajo su dependencia al ministerio fiscal, hasta ese momento jerárquicamente subordinado al ministro de justicia. Por su parte, el propio *Conseil*, en su *Rapport Annuel 1995*. Conseil Supérieur de la Magistrature, París, 1995, pág. 2, señala que «asociando de esta manera a los magistrados elegidos otros miembros que no pertenecen ni al orden judicial ni al Parlamento, el constituyente ha querido, tal como lo indicaron, con claridad, los diputados y senadores en el curso de los debates, evitar toda derivación corporativa y toda hegemonía política».

(37) Véase el *Projet de loi constitutionnelle enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mars 1993*. Sénat, Première Session Extraordinaire de 1992-1993, n.º 231, recogido en la *Reseña de Derecho Parlamentario y Electoral*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Madrid, n.º 12, abril-mayo 1993, pág. 72 y sigs.

mación. Además, continúa existiendo una presencia gubernamental cualificada en el órgano. Finalmente, cabe apuntar que la Constitución sigue sin precisar cómo se realizará la designación de los magistrados y de los fiscales. Ha desaparecido, incluso, la disposición del texto de 1958 que atribuía al Presidente de la República el nombramiento de todos los integrantes del Consejo. Ahora, el artículo 65 *in fine* lo único que determina es que será la ley orgánica la que establezca las condiciones de aplicación de sus mandatos (38).

La Ley Orgánica 94-100, de 5 de febrero de 1994, sobre el Consejo Superior de la Magistratura (39) se ha encargado de hacerlo. De acuerdo con sus normas, los magistrados que componen su formación competente sobre los jueces han de ser elegidos del siguiente modo: 1.º) Un magistrado de la Corte de Casación fuera de jerarquía, elegido por la asamblea de los magistrados fuera de jerarquía de ese Tribunal. 2.º) Un primer presidente de Corte de Apelación elegido por la asamblea de primeros presidentes de Cortes de Apelación. 3.º) Un presidente de Tribunal de Gran Instancia elegido por la asamblea de presidentes de Tribunales de Gran Instancia, de Primera Instancia o de Tribunales Superiores de Apelación. 4.º) Dos magistrados y un fiscal elegidos por un sistema indirecto en los términos que resultan de los artículos 3 y 4 (40). También

(38) En efecto, mientras en el proyecto de ley constitucional se preveía expresamente que los consejeros magistrados serían elegidos, en el texto finalmente aprobado no se efectúa ninguna precisión al respecto.

(39) Ley orgánica cuya conformidad con la Constitución declaró el Consejo Constitucional en su decisión 93-337, de 27 de enero de 1994. Véase su texto en *Journal Officiel de la République Française*, de 1 de febrero de 1994, págs. 1776-1777. Por su parte, el Decreto 94-199, de 9 de marzo de 1994 relativo al Consejo Superior de la Magistratura (cfr. *Journal Officiel de la République Française*, de 10 de marzo de 1994, págs. 3779-3783), dicta las previsiones para la aplicación de la ley orgánica.

(40) En síntesis, se trata de deferir la decisión a sendos colegios electorales nacionales, uno de magistrados y otro de fiscales. El primero de 160 miembros. El segundo de 80. Los integrantes de cada colegio son elegidos a su vez por los magistrados y los fiscales a partir de circunscripciones que se

precisa la ley orgánica que el consejero de Estado miembro del Consejo Superior será elegido por la asamblea general del organismo al que pertenece (art. 5).

Este Consejo, siempre de acuerdo con la Ley Orgánica 94-100, tiene un mandato de cuatro años que no pueden ser renovados de forma sucesiva (art. 6).

Por lo que se refiere a las funciones, la nueva redacción del artículo 65 de la Constitución amplía los casos en los que es el propio Consejo el que propone el nombramiento de magistrados en lugar de limitarse a dar su parecer conforme a las propuestas del Ministro de Justicia (41). Además, extiende su intervención al ámbito del Ministerio Fiscal, en el que es preceptivo su informe en todos los nombramientos que no corresponda

corresponden con la demarcación territorial de las Cortes de Apelación. En cada una de ellas se elegirá el número de componentes del colegio que establezca el Consejo de Estado por decreto teniendo en cuenta la importancia de la circunscripción. Los electores que integran los colegios nacionales elegirán a los miembros del Consejo Superior de la Magistratura por escrutinio secreto a una vuelta, disponiendo cada elector de la posibilidad de votar por uno o por dos candidatos. Cfr. sobre todas estas cuestiones los artículos 15 y siguientes del Decreto 94-199.

(41) En la redacción inicial el Consejo solamente proponía los nombramientos de los miembros de la Corte de Casación y los de primer presidente de los Tribunales de Apelación. Ahora, propone también el nombramiento de los presidentes de los Tribunales de Gran Instancia. Véase, por lo demás, el artículo 15 de la Ley Orgánica 94-100, de 5 de febrero de 1994. Conforme a sus previsiones, en estos casos, la formación competente del Consejo, tras examinar los expedientes de los candidatos, adopta una propuesta a partir del informe de uno de sus miembros y la somete al Presidente de la República. En los demás supuestos, se limita a emitir, previo informe de uno de sus miembros, su parecer respecto de las propuestas del Ministro de Justicia que han de ser acompañadas de la lista de candidatos a cada plaza. El ponente, para elaborar su informe, tiene acceso a los expedientes de los candidatos y puede recabar del Ministro cuantas precisiones necesite. Tales precisiones y las observaciones que pueda hacer el magistrado interesado se reflejarán en su expediente. A propuesta del ponente el Consejo puede remitir al Ministro las observaciones que estime convenientes sobre el contenido del expediente examinado (art. 17).

efectuar al Consejo de Ministros y en todos los casos de sanciones disciplinarias (42). Igualmente, la Ley Orgánica prevé (art. 20) la posibilidad de que cualquiera de las formaciones del Consejo encargue a uno o a varios de sus miembros la realización de misiones de información en la Corte de Casación, en los tribunales de apelación, en los tribunales y en la Escuela Nacional de la Magistratura. Ha desaparecido, en cambio, la exigencia constitucional expresa de la consulta al *Conseil* a la hora de ejercer el derecho de gracia (43).

Conviene, no obstante, recordar que el Ministerio de Justicia continúa, aún hoy, conservando importantes cometidos en el campo del estatuto judicial y que se han considerado insuficientes las facultades de que dispone el *Conseil* respecto del Ministerio fiscal. Así, por lo que hace a lo primero, su *Rapport Annuel 1995* apunta que el *Conseil* «no es el gestor del cuerpo de magistrados y que si bien interviene en la fase de los nombramientos individuales, la dirección de los servicios judiciales, que actúa en nombre del Ministro de Justicia, conserva la totalidad de sus competencias en ámbitos esenciales que van más allá de la mera administración y que afectan, principalmente, a

(42) Cfr. el artículo 17 de la Ley Orgánica 94-100, de 5 de febrero de 1994.

(43) Hay que advertir, sin embargo, que la jurisdicción contencioso-administrativa encomendada en Francia al Consejo de Estado, se rige por otras normas y que el Consejo Superior de la Magistratura no interviene en la selección, situaciones e incidencias que puedan afectar a los miembros de aquel órgano. Por el contrario, llama la atención que buena parte de los aspectos sustantivos del estatuto personal de los integrantes de tan prestigiosa institución hayan sido dejados al respeto de las tradiciones: por ejemplo, los ascensos de auditor a *maître de requêtes*, se rigen por el criterio de la antigüedad y la inamovilidad se observa en la práctica, sin otras excepciones que las habidas bajo el régimen de Vichy. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro está plasmado en normas jurídicas escritas. En otro orden de consideraciones, el Consejo de Estado, se consideró competente, bajo la IV República, para conocer de los litigios relativos a la composición del Consejo Superior de la Magistratura y, en la actualidad, entiende de las reclamaciones que interpongan los magistrados contra los acuerdos de éste que les sancionen.

las condiciones de selección, formación y ascenso de los Magistrados» (pág. 11).

Respecto del ministerio fiscal, ese mismo *Rapport* echa en falta una nueva reforma constitucional que corrija la situación actual y equipare los poderes de que dispone el *Conseil* sobre los magistrados y sobre los fiscales (pág. 12), pues los que se le han atribuido sobre estos últimos no son suficientes, toda vez que solamente suponen la emisión de un informe no vinculante para el poder ejecutivo. La circunstancia de que el Presidente de la República no haya ignorado hasta el momento el parecer del *Conseil* en estos nombramientos no es óbice para la mencionada reclamación.

2.3.2. El Consejo italiano

La Constitución italiana de 1947 extrajo las consecuencias implícitas en la iniciativa francesa al establecer que la magistratura es un «orden autónomo e independiente de cualquier otro poder» (art. 104) y al crear el Consejo Superior de la Magistratura para resolver, de conformidad con el ordenamiento jurídico, todo lo que afecte al estatuto personal de los jueces (art. 105) (44), limitando la intervención del gobierno, mejor dicho,

(44) A lo que se añade su potestad reglamentaria que comprende, además de la aprobación de su propio reglamento, la facultad de regular las prácticas de los auditores judiciales y la de dictar circulares y directivas sobre el ejercicio de sus funciones que afectan a los jueces y a los ciudadanos que se relacionen con él. También lleva a cabo tareas de propuesta y asesoramiento al Parlamento y al Gobierno respecto de los problemas de la justicia. Ejerce, igualmente, una labor de dirección y coordinación en lo relativo a los aspectos administrativos de la jurisdicción. Finalmente, cabe decir que goza de una posición de autonomía constitucional frente a los demás órganos del Estado. Al igual que sucede en Francia, el Consejo Superior de la Magistratura no interviene en lo que se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa, en manos de los Tribunales Administrativos Regionales y encabezada por el Consejo de Estado, órgano que conoce de las apelaciones contra las sentencias de éstos. Aunque, desde la Ley de 27 de abril de 1892, su Consejo de Presidencia ejerce las funciones de gobierno sobre la magistra-

del Ministro de Justicia a la organización y el funcionamiento los servicios relativos a la justicia (art. 110) en todo aquello que no sea de la competencia del Consejo.

Desde el punto de vista de la configuración del órgano, lo significativo del paso dado en Italia, aunque siga estando presente el Presidente de la República, que preside el Consejo, es que desaparece la influencia ministerial claramente perceptible en el caso francés. En efecto, el artículo 104 de la Constitución de 1947 configura su composición del siguiente modo: el Primer Presidente y el Procurador General de la Corte de Casación son miembros natos. Los restantes consejeros, en número de treinta, son elegidos: dos tercios por todos los magistrados entre los jueces de todas las categorías (45) y un tercio por el

tura administrativa, desempeñando un papel análogo al del CSM, las garantías de la independencia de quienes integran esta jurisdicción son menos acusadas que las existentes para los jueces ordinarios.

Por lo demás, los actos del Consejo Superior de la Magistratura son susceptibles de ser revisados judicialmente. Ante el Tribunal Administrativo Regional del Lazio y en apelación ante el Consejo de Estado los que afecten al estatuto de los jueces y ante la Corte de Casación de los de carácter disciplinario, que se consideran de naturaleza jurisdiccional. Sobre la potestad disciplinaria, cfr. MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ, «Responsabilidad y disciplina judicial. El caso italiano», en *Poder Judicial*, n.º 21/1991, pág. 59 y sigs. La posible legitimación del Consejo para promover un conflicto de atribuciones ante la Corte Constitucional en defensa de sus competencias, suscitó dudas en la doctrina, aunque predominan quienes proponían una respuesta afirmativa (Cfr. GUSTAVO ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, 2.ª ed. Il Mulino, Bologna, 1988, pág. 369), frente a los que se pronunciaban en contra (cfr. MANLIO MAZZIOTTI, *Il conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, Giuffrè, Milán, 1972, pág. 190 y sigs.). La cuestión ha quedado despejada desde el momento en que la Corte Constitucional ha conocido de conflictos de atribuciones promovidos por el Consejo contra el Gobierno. Cfr. MARCO DEVOTO, «Profili costituzionali del potere giurisdizionario e conflitto di attribuzione contro il Ministro della Giustizia», en *Diritto e Società*, n.º 3/1994, pág. 449 y sigs.

(45) De los veinte consejeros togados, diez son elegidos entre los magistrados de todas las categorías. Los otros diez son elegidos: cuatro entre los magistrados de la casación; dos entre los magistrados de apelación y cuatro entre los magistrados de tribunal. La elección tiene lugar en un colegio único

Parlamento, en sesión conjunta, entre catedráticos de Universidad de materias jurídicas y abogados con más de quince años de servicio. Su mandato, como el de los consejeros franceses, es de cuatro años.

Por eso, se ha dicho que, desde la perspectiva de la garantía de la independencia judicial, la opción italiana representa «una interesante forma de racionalización del modelo burocrático de derivación francesa» (46). También se comprende que se afirme que «la institución de un Consejo superior así compuesto ha venido a dar a la magistratura el rango de un auténtico 'poder del Estado', capaz de contraponerse a los otros y de romper aquella dependencia del ejecutivo que, en el período anterior, consentía la atribución al ministro de justicia de competencias inherentes a la administración del personal judicial» (47). O que se vea en este órgano, tal como lo configuró la Constitución de 1947, «la innovación de mayor relieve adoptada para potenciar la independencia de la Magistratura en los ordenamientos constitucionales de la Europa occidental inspirados en los principios del gobierno parlamentario o semiparlamentario» (48).

nacional, por medio de un sistema proporcional de listas concurrentes. Todo ello de acuerdo con el régimen establecido por la Ley de 3 de enero de 1981, n.º 1.

(46) GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato, cit.*, pág. 310.

(47) Cfr. ALESSANDRO PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*. Einaudi, Turín, 1982, pág. 38. Órgano de garantía, por lo demás, que posee relevancia constitucional. Su cometido ha sido definido como «administración de la jurisdicción» (pág. 82).

(48) ALESSANDRO PIZZORUSSO, «El Consejo Superior de la Magistratura en Italia», en *Documentación Jurídica*, n.º 42/44, de abril-diciembre de 1984, págs. 657-658. Véase, asimismo, de este autor, «La experiencia italiana del Consejo Superior de la Magistratura» (trad. de Perfecto Andrés Ibáñez), en *Jueces para la Democracia*, n.º 24/1995, págs. 65 y sigs.

Seguramente, por esta razón, años más tarde, en Portugal, España y en otros países europeos y americanos (49) se ha seguido este camino.

(49) Es interesante comprobar el influjo de la solución italiana en América, el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en México, en 1975, estableció como una de sus conclusiones la siguiente: «En la reorganización del aparato judicial latinoamericano, resulta conveniente la introducción de un Consejo Judicial o de la Magistratura, el que deberá ser organizado teniendo en cuenta las peculiares características de la realidad constitucional latinoamericana. Debe estar integrado mayoritariamente por funcionarios judiciales, cuya designación provenga de los mismos jueces, sin perjuicio de la representación de otros poderes y organizaciones, con el objeto de evitar que el organismo judicial se transforme en un cuerpo cerrado y estratificado. Su función será la de vigilar el cumplimiento de las garantías judiciales, especialmente, el nombramiento, promoción y responsabilidad de los jueces y el establecimiento de verdaderas carreras políticas y judiciales». Cfr. *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1977, pág. 202. Véase, también, cuanto señala al respecto, en su ponencia, HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *ibidem*, págs. 43-45. Por lo demás, al igual que, con anterioridad se hizo en Costa Rica, Colombia, el Salvador, Perú y Venezuela, recientemente, tanto la Constitución de Paraguay de 1992, cuanto la reforma constitucional realizada en Argentina en 1994, han introducido en sus respectivos ordenamientos jurídicos esta institución. Sobre el Consejo de la Magistratura de este último país, previsto por el artículo 114 de la Constitución, pero todavía no creado, cfr. ROBERTO DROMI y EDUARDO MENEM, *La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 372 y sigs. Sobre los consejos existentes en las provincias, cfr. NÉSTOR PEDRO SAGÜES, «El Consejo de la Magistratura en las últimas reformas constitucionales de Latinoamérica, con especial referencia al caso argentino», en el *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, de próxima publicación por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

México se ha incorporado, tras la reforma constitucional de 30 de diciembre de 1994, a este grupo de países. Sobre el Consejo de la Judicatura Federal, regulado por el artículo 100 de la Constitución y por los artículos 68 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 25 de mayo de 1995 y, en general, sobre la importante modificación que esa revisión ha supuesto para el Poder Judicial mexicano, cfr. MARIO MELGAR ADALID (coord.), *Reformas al Poder Judicial*. UNAM, México, 1995 y, en especial, el trabajo de JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, «El Consejo de la Judicatura Federal a la luz del Derecho Comparado», *ibidem* (pág. 213 y sigs.).

En la actualidad están en curso los trabajos preparatorios para elaborar la ley que instituya el Consejo de la Judicatura en Bolivia.

2.3.3. El Consejo portugués (50)

En efecto, en Portugal fue introducido por la Constitución de 1976 para encargarse del nombramiento de los jueces y para exigirles la responsabilidad disciplinaria (51). También se ocupa de emitir informes en materias relacionadas con la administración de justicia y posee facultades de propuesta al Ministerio de Justicia de las medidas legislativas que sean precisas para mejorar el funcionamiento de las instituciones judiciales. De acuerdo con la actual redacción de su artículo 220 (52) se trata

(50) En puridad, en Portugal hay que hablar de Consejos Superiores, pues la Constitución crea tres: el de la Magistratura (arts. 219 y 220), el de los Tribunales Administrativos y Fiscales (art. 219.2) y el del ministerio Público (art. 222.2) cuya composición se defiere a la ley. Respecto de este último, la norma fundamental limita la libertad de conformación del legislador, al establecer que debe componerse de miembros elegidos por la Asamblea de la República y miembros elegidos por y entre los miembros del Ministerio Público. No obstante, las referencias sucesivas se limitan al primero.

(51) Cfr. sobre el Consejo Superior de la Magistratura de Portugal, JOSÉ NARCISO DA CUNHA RODRIGUES, «Modelos de governo do poder judicial. Alternativas», en *Revista do Ministério Público*, n.º 58/1994, pág. 28 y sigs., quien incluye una perspectiva comparada. Cfr., también JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 6.ª ed. rev., Almedina, Coimbra, 1993, págs. 768-769.

(52) En Portugal el Consejo Superior de la Magistratura, introducido por la Constitución de 1976 para resolver el nombramiento, traslado y ascenso de los jueces, así como para exigirles la responsabilidad disciplinaria, ha conocido varias composiciones diferentes. El artículo 223 del texto fundamental remitía a la ley la regulación de su composición, exigiendo únicamente que en la misma figurasen miembros elegidos por los jueces entre ellos. La Ley Orgánica de 31 de diciembre de 1976 determinó la plena judicialización del Consejo. Lo integraban el Presidente del Tribunal Supremo y los presidentes de los tribunales de *relação* (segunda instancia) y doce miembros elegidos: dos jueces del Tribunal Supremo, seis de primera instancia y cuatro funcionarios judiciales. En 1977, el Estatuto de los Magistrados Judiciales (Ley de 13 de diciembre de 1977) modificó la composición del órgano. Pasaron a ser miembros natos de él el Jefe del Estado y el Presidente del Tribunal Supremo, los presidentes de los tribunales de *relação* y el *Provedor de Justiça* (Defensor del Pueblo). Los miembros electivos eran cuatro personalidades designadas por la Asamblea de la República, dos jueces del Tribunal Supremo, seis jueces de derecho y cuatro funcionarios judiciales. Como consecuencia de la reforma constitucional de 1982 y de la Ley 21/1985, de 30 de julio, se produjo un nuevo cambio: el Consejo volvió

de un órgano constitucional de diecisiete miembros. De ellos exige expresamente que siete sean elegidos de entre los jueces por sus pares, a través de un sistema proporcional. Las listas de candidatos han de incluir un magistrado del Tribunal Supremo. Además, impone la designación de otros siete por la Asamblea de la República sin establecer requisitos específicos (53) y encomienda la designación de los dos restantes al Presidente de la República (54) aunque determina que uno de ellos ha de ser juez (55). En fin, la Constitución atribuye la presidencia del Consejo al Presidente del Tribunal Supremo, el cual, a su vez, es elegido por los miembros de ese alto órgano judicial, conforme al artículo 212.2 de la Constitución. La Vicepresidencia corresponde al magistrado del Tribunal Supremo elegido por los jueces (56).

a ser presidido por el Presidente del Tribunal Supremo integrándolo: dos vocales designados por el Presidente de la República, de ellos uno debía ser magistrado; siete miembros elegidos por la Asamblea de la República y otros siete elegidos por y entre los jueces. También formaban parte del Consejo seis funcionarios judiciales, elegidos por sus pares, que sólo intervenían en la discusión y votación de las cuestiones que afectasen a su estatuto. Posteriormente, el Consejo ha perdido sus competencias en esta cuestión, con lo que ha desaparecido, también esta parte de su composición. Después de tantas idas y venidas, la configuración del Consejo ha quedado constitucionalizada en los términos que se recogen en el texto y resultan de la Ley Constitucional 1/1989, de 1 de julio.

(53) Excepto respecto de la mayoría necesaria para la designación parlamentaria. Conforme al artículo 166 h) de la Constitución, la Asamblea de la República ha de efectuar la elección por mayoría de dos tercios de los diputados presentes, a condición de que sea superior a la mayoría absoluta de los diputados en el desempeño efectivo de sus funciones.

(54) Cfr. también, el artículo 136 n) de la Constitución de Portugal.

(55) Los siete consejeros elegidos por los jueces son renovados cada tres años. Los de designación parlamentaria y presidencial permanecen en el cargo durante la legislatura y el mandato del Jefe del Estado, respectivamente.

(56) Cfr., además, ORLANDO AFONSO, «The Judicial Service Commission as an institutional guarantee of the impartiality of judges and the independence of justice», en *The role of the Judicial Service Commission*, Council of Europe Press. Estrasburgo, 1995, pág. 25 y sigs.

2.3.4. El Consejo español (57)

En España, el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del Poder Judicial, según el artículo 122 de la Constitución. Se compone de veinte vocales y de su Presidente, que es el del Tribunal Supremo, al cual los mismos vocales del Consejo, de acuerdo con el artículo 123.2 del texto fundamental, eligen. El mandato de todos ellos es de cinco años y, con la excepción del Presidente, al que cabe reelegir por una sola vez, no se les permite ser candidatos en la renovación sucesiva del órgano. Conforme al artículo 122.3, siempre de la Constitución, los vocales son designados del siguiente modo: doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que la ley orgánica establezca, y ocho por las Cortes Generales (cuatro por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado), por mayoría de tres quintos, entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional (58).

Al Consejo corresponde decidir todo lo relativo al estatuto de los jueces y magistrados, incluida su selección, materia en la

(57) El mejor estudio sobre su régimen jurídico es el de MANUEL TEROL BECERRA, *El Consejo General del Poder Judicial*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990. Sobre los antecedentes españoles, por lo demás escasamente significativos, cfr. GONZÁLEZ GRANDA, *Independencia del juez...*, cit., pág. 40 y sigs. Véase, además, LUIS MOSQUERA, «La posición del Poder Judicial en la Constitución Española de 1978», en ALBERTO PREDIERI y EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA (eds.), *La Constitución Española de 1978*. Civitas, Madrid, 1980, pág. 696 y sigs. ANDRÉS IBÁÑEZ, *El Poder Judicial*, cit., pág. 48 y sigs. DíEZ-PICAZO, *Régimen constitucional del Poder Judicial...* cit., pág. 131 y sigs. Para una consideración fundamentalmente crítica, véase ANDRÉS DE LA OLIVA SANTOS, «Acerca del Consejo General del Poder Judicial (1)», en *Revista de Derecho Procesal*, n.º 2/1994, pág. 273 y sigs. y, en especial, 289 y sigs. MARCO VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, «Las atribuciones del órgano de Gobierno del Poder Judicial: Análisis comparado del sistema italiano y español», en *Poder Judicial*, n.º 5/1995, págs. 311 y sigs., contrasta el Consejo italiano con el español, tras la reforma que éste experimentó en 1994.

(58) Sobre la composición y la polémica suscitada por los cambios que en la forma de designar a los Vocales judiciales introdujo la Ley Orgánica del Poder Judicial, en 1985, cfr. *infra*.

que, hasta 1994, el Ministerio de Justicia retenía todavía las principales competencias (59). Vela por la independencia judicial, concurre a la integración de otros órganos (60), colabora en el ejercicio de las potestades normativas que corresponde a las Cortes y al Gobierno, así como a las asambleas legislativas y a los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas, en las materias relacionadas con la justicia (61), dispone de potestad reglamentaria para desarrollar los aspectos de la LOPJ relacionados con el estatuto de los jueces y magistra-

(59) En efecto, la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, ha modificado la LOPJ, devolviendo al Consejo General del Poder Judicial las competencias de selección de las que carecía desde 1985. Hasta este año y desde 1980, dispuso de ellas en virtud de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial. CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio», en *Revista de Derecho Político*, n.º 38/1993, págs. 37 y sigs., compara el diferente régimen que establecieron esas dos leyes para el Consejo. De entre las que poseía en 1980, las únicas que no ha recuperado son las relativas al estatuto de los secretarios judiciales y a la selección, formación y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración de Justicia.

(60) En particular, designa, conforme al artículo 159.1 de la Constitución, a dos magistrados del Tribunal Constitucional y, en virtud de su artículo 124.4, ha de ser oído preceptivamente en el trámite de nombramiento del Fiscal General del Estado. Asimismo, designa, entre Magistrados del Tribunal Supremo, a ocho de los trece miembros de la Junta Electoral Central, órgano que encabeza la Administración Electoral, y, en este caso entre Magistrados de las Audiencias, a tres de los cinco miembros de las Juntas Electorales Provinciales, que son las llamadas a desempeñar directamente las principales operaciones electorales (art. 9 y sigs. de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).

(61) Me refiero a la función consultiva que lleva a cabo mediante el informe preceptivo de los anteproyectos de leyes y de disposiciones generales, del Estado o de las Comunidades Autónomas que afecten a la Administración de Justicia en los términos previstos por la Ley Orgánica en sus artículos 108 y 109.3 de la LOPJ. En cambio, tiene otro alcance su intervención, consistente en la emisión de un informe, en los procedimientos motivados por las reclamaciones de indemnización formuladas por quienes aleguen haber sufrido perjuicios como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (art. 121 de la Constitución y 292 y sigs.) LOPJ). En tal caso, el cometido del Consejo se inscribe en un ámbito fundamentalmente administrativo.

dos (62) y dispone de instrumentos para estimular la adopción por el Gobierno, por las Cortes o por las Comunidades Autónomas de las iniciativas y medidas que considere imprescindibles en relación con los juzgados y tribunales o con el proceso o, en general, con lo que afecte a la justicia (63).

Además, el Consejo General es un órgano constitucional (64) y goza de una posición caracterizada por su autonomía. En consecuencia, es independiente de los demás órganos del Estado y está dotado de capacidad de autoorganización (65), que incluye la reglamentación de su funcionamiento interno. También goza

(62) De acuerdo con el artículo 110 de la LOPJ. Sobre el particular, cfr. JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ, «Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial (A propósito de la nueva regulación introducida por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial)», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 87/1995, pág. 239 y sigs. Por lo demás, el Acuerdo del Consejo de 7 de junio de 1995 («BOE» del 13 de julio), aprobó cinco reglamentos fundamentales en desarrollo de la Ley Orgánica 16/1995. Son los siguientes: Reglamento de la Carrera Judicial; Reglamento de la Escuela Judicial; Reglamento de los Jueces de Paz; Reglamento de los Organos de Gobierno de los Tribunales; Reglamento de Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales.

(63) Me refiero a la Memoria prevista en el artículo 109.1 de la LOPJ, así como a la Relación de Necesidades contemplada en el artículo 37.2 y al programa de recursos a aportar por las Comunidades Autónomas al que se alude el apartado cuarto de esa disposición legal. Sobre las posibilidades de control parlamentario sobre el Consejo que ofrece la presentación de la Memoria ante las Cortes Generales conforme al artículo 109.2 LOPJ y a propósito de la eventual responsabilidad política del Consejo, véase *infra*.

(64) Cfr. DIEZ-PICAZO, *Régimen constitucional del Poder Judicial, ...cit.*, pág. 133 y sigs. Id., *La jurisdicción en España... cit.*, pág. 21. La calificación del Consejo como órgano constitucional resulta con claridad del artículo 59.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Capítulo III de su título IV. Más difícil es sostenerla desde las premisas que en sede doctrinal se utilizan para definir ese tipo de órganos. Sobre la cuestión, cfr. PABLO LUCAS VERDÚ y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Manual de Derecho Político. Vol. I*, 3.ª ed. Tecnos, Madrid, 1994, págs. 207-208 y 216 y sigs.

(65) Respecto de la potestad de autoorganización, cfr. el artículo 110.1 de la LOPJ.

de autonomía presupuestaria (66). Está legitimado, en fin, para plantear conflictos ante el Tribunal Constitucional en defensa de sus competencias (67)

Por lo que se refiere a la fiscalización de sus actos, corresponde a la Sala Tercera del Tribunal Supremo (art. 58.1 LOPJ) y, en la medida en que originen una violación de los derechos fundamentales o libertades públicas que el Tribunal Supremo no corrija, al Tribunal Constitucional. Todo ello, claro está sin perjuicio de la responsabilidad, civil, disciplinaria o penal que puedan contraer los miembros del Consejo en el ejercicio de sus funciones (art. 119 LOPJ).

2.3.5. Hacia unas primeras conclusiones

Tras este rápido examen de las diferentes soluciones ensayadas hasta ahora en Francia, Italia, Portugal y España cabe extraer algunas conclusiones significativas. Veamos.

1.^a La experiencia europea muestra que se ha recurrido a una institución de la naturaleza del Consejo solamente en aquellos ordenamientos en los que el Poder Judicial, a pesar de la eventual descentralización territorial del poder político, es único y se administra por jueces y magistrados profesionales, integrados en lo que, entre nosotros, se denomina carrera judicial. En este contexto, la función básica del Consejo es la de adoptar todas las decisiones relativas al estatuto personal

(66) Sobre la autonomía presupuestaria, cfr. los artículos 107.8 y 127.12 de la LOPJ.

(67) En cuanto a su legitimación para promover conflictos ante el Tribunal Constitucional frente al Gobierno, al Congreso de los Diputados o al Senado, véase el artículo 59 de la LOTC. Por lo demás, en relación con este precepto, el artículo 8.1 de la Ley Orgánica de Cuentas parece incorporar a este último a la nómina de órganos constitucionales. De ser así, también frente a él podría promover conflictos el Consejo. Naturalmente, la legitimación activa se corresponde con la pasiva.

de los jueces: desde su selección hasta su jubilación, pasando por todas las etapas e incidencias intermedias, incluidas las de carácter disciplinario. El Consejo desapodera, pues, al poder ejecutivo de estas materias. En cambio, carece de potestades jurisdiccionales.

2.^a En segundo lugar, es preciso poner de manifiesto la dificultad que se aprecia en alcanzar soluciones estables. Al menos a eso apuntan los notables cambios experimentados en esos países en lo que se refiere a la composición del órgano. Esta circunstancia pone de relieve lo delicado de los intereses en juego y las resistencias que ofrecen, en unos casos, los miembros de la carrera judicial a someterse a las decisiones de este órgano y, en otras, las que presentan las fuerzas políticas que operan desde las instituciones representativas a dejar esta esfera de poder en manos de las organizaciones corporativas de los jueces.

3.^a Las distintas opciones particulares adoptadas por los constituyentes apuntan, por lo demás, a un órgano relativamente numeroso y a la común preocupación por asegurar una destacada presencia en él de los jueces, pero sin que eso conduzca necesariamente a la exigencia constitucional de la elección de los miembros judiciales por los propios jueces.

4.^a Se aprecia, también, el propósito de compensar la presencia judicial en el seno del Consejo a través de diversos expedientes, entre los que figuran los siguientes: a) encomendar al Parlamento la designación de la totalidad o de un número relevante de sus miembros; b) prever, cuando son más numerosos los que poseen la condición de jueces, mecanismos que equilibren posibles tendencias corporativas en su actuación. Desde esta perspectiva se ha de entender la solución italiana sobre la presidencia y la vicepresidencia del Consejo y, seguramente, el mantenimiento, en Francia, de la atribución presidencial de garantizar la independencia judicial con la asistencia del Consejo Superior de la Magistratura y la presencia en él de consejeros designados, junto a los elegidos. Tam-

bién debe entenderse de esta manera el sistema previsto en este país por la ley orgánica que lo regula para elegir a los magistrados y fiscales que han de integrar sus formaciones. Evidentemente, la opción de la Constitución española y, posteriormente, la de la Ley Orgánica del Poder Judicial se inscriben, igualmente, en esa línea al acompañar a los miembros judiciales de otros no pertenecientes a la magistratura y al encomendar a las Cortes la designación, por mayoría cualificada, de la totalidad de los vocales.

5.^a El discurso sobre la elección por los jueces de los miembros judiciales adquiere un sentido diferente en cada contexto. En efecto, no es lo mismo que se combine con la presencia de miembros del ejecutivo o que se prescindiera de ellos. Y tampoco es igual que esa elección tenga lugar cuando solamente afecta a la mitad de los componentes del órgano que cuando se aplique a sus dos terceras partes o a sus tres quintos, como sucede en Italia, en el primer caso, y en Francia (68) o en España en el segundo. En ningún supuesto se ha dado el paso, sin embargo, de concebir jurídicamente al Consejo como una instancia representativa de los miembros de la carrera judicial. Más bien se ha afirmado lo contrario por parte del legislador y de la jurisprudencia, aunque existan planteamientos ideológicos en algunos sectores de la judicatura y de las fuerzas políticas que aboguen por convertir al órgano de gobierno del Poder Judicial en sede de representación de la carrera judicial o de las asociaciones de jueces y postulen su consideración como órgano de autogobierno no tanto del Poder Judicial cuanto de los propios jueces.

6.^a Cabe subrayar que, sea cual sea el sistema concreto elegido, la polémica sobre la penetración de la política partidista en las designaciones y en el comportamiento de los consejeros ha sido inevitable, al igual que ha ocurrido con otros órganos

(68) Contando como si formaran un solo grupo de origen, aunque no lo sean exactamente en la realidad, los cinco magistrados, el fiscal y el consejero de Estado.

constitucionales cuyos miembros son designados por el Parlamento. Parece, por tanto, que las causas no están ligadas tanto al concreto procedimiento de designación de los componentes de este órgano, cuanto a la relevancia de la función que desempeña y a las circunstancias particulares de cada sistema político. La condición de órgano constitucional propia del Consejo, el relieve de sus atribuciones y la naturaleza del Poder Judicial —me refiero a su dimensión política en cuanto poder del Estado— que aquél gobierna explican esa sensibilidad hacia este órgano. Sensibilidad que no tiene que ver, necesariamente, con la forma y el sentido real de sus decisiones, sino que, muy a menudo, responde a percepciones —interesadas o no— de sujetos ajenos al Consejo.

7.^a Además de las funciones directamente relacionadas con el estatuto personal de los jueces, se atribuyen a estos consejos relevantes cometidos conexos con este núcleo esencial, lo que les convierte en órganos consultivos del Parlamento y del Gobierno en todo lo que se refiera a la justicia entendida en el más amplio de los sentidos. Igualmente, se les confiere, en ocasiones, la facultad de intervenir en la formación de otros órganos, tal como sucede con el Consejo General del Poder Judicial español, que designa a dos magistrados del Tribunal Constitucional y ha de ser oído en el nombramiento del Fiscal General del Estado, además de nombrar a la mayor parte de los miembros de los principales órganos de la Administración Electoral.

8.^a El modelo de Consejo que se ha institucionalizado en Europa no está llamado, en cambio, a gestionar cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, ni a las estructuras organizativas de la jurisdicción, ni los correspondientes recursos presupuestarios, aunque sí le toque ejercer cometidos de supervisión, informe y propuesta al respecto. Es significativo que donde se le encomendaron competencias sobre personal no judicial, se ha terminado por retirárselas.

9.^a Para facilitarle el desempeño de sus cometidos básicos, el Consejo, en estos ordenamientos, ha sido dotado de un especial *status* constitucional. En efecto, goza de autonomía en sus relaciones con los demás órganos constitucionales y en su propia organización y en el ejercicio de sus funciones. Entre ellas destaca la potestad normativa que se le reconoce no sólo a efectos de autoorganización, una función consultiva respecto del Gobierno y del Parlamento en materias relacionadas con la Justicia, así como la autonomía presupuestaria. Del mismo modo, cabe apuntar que suelen contar con instrumentos para defender jurídicamente su esfera de atribuciones. Todo ello no es incompatible con el sometimiento de sus decisiones al control jurisdiccional por parte del Tribunal Supremo y/o del Tribunal Constitucional, pero sí lo es con formas de responsabilidad política ante el Parlamento, pues estos Consejos son órganos de garantía que no toman parte en el proceso de dirección de la política nacional.

10.^a No puede decirse que esta institución se haya universalizado, pero sí es perceptible un proceso de generalización de la misma, a pesar de las fuertes críticas de las que es objeto en cada país, así como una significativa aproximación de las normas que las regulan en diferentes ordenamientos jurídicos. Todo ello, seguramente, apunta a que, pese a padecer notorias deficiencias y limitaciones, el sistema que representa es, desde el punto de vista de los principios y desde la perspectiva de la eficacia en su realización, menos malo que los demás, a la hora de asegurar la independencia de los jueces en un Estado social y democrático de Derecho.

3. ¿GOBIERNO O AUTOGOBIERNO DEL PODER JUDICIAL?

Más que sobre la cuestión de los cometidos concretos de estos Consejos, por lo demás sustancialmente semejantes, me interesa insistir todavía, a propósito de ellos, sobre el aspecto de su composición para responder a la pregunta de si estos órganos deben ejercer el *gobierno* del Poder Judicial o si deben ser un instrumento para que los jueces se *autogobiernen*.

No se trata de una distinción meramente semántica. Al fin y al cabo, el discurso sobre el autogobierno de los jueces ha adquirido unas connotaciones muy precisas en el lenguaje político. Especialmente en Italia, que es donde ha experimentado una mayor elaboración, en parte gracias a la conceptualización constitucional de la magistratura como un orden autónomo, en parte por la relevancia específica que allí ha asumido, ante la falta de desarrollo de la Constitución y el bloqueo político que ha caracterizado a la República (69). Pero también en España, donde ha conducido a posiciones que, a partir de la afirmación de ese principio, que deducen del texto fundamental, concluyen, en sus formulaciones más extremas, no sólo en la necesidad de que los doce Vocales de origen judicial a los que se refiere el artículo 122 de la Constitución, sean elegidos por los jueces, sino también en la exigencia de que el Consejo se haga cargo de todas las competencias relacionadas con la Administración de Justicia (70), llegando a reivindicar, incluso, la iniciativa legislativa en ese sector.

(69) Sobre la crisis de la República, cfr. CARLO CHIMENTI, «Algunos rasgos fundamentales del parlamentarismo italiano», en la *Revista de Estudios Políticos*, n.º 75/1992, pág. 7 y sigs., especialmente 33 y sigs. La suplencia del legislador, asumida en tiempos pasados por otras instituciones, especialmente por la Corte Constitucional, pero, también, por la magistratura ha pasado, en los últimos tiempos, a convertirse en suplencia de los mecanismos de control del sistema constitucional en su conjunto e, incluso, en válvula de escape de las tensiones del sistema político. A mi juicio, los llamativos episodios que se viven en esta fase —que se dice de transición a la que se llama la Segunda República— son peculiares de la vida política trasalpina, de manera que la traslación de las conclusiones que, partir de los mismos, se obtengan a otras experiencias ha de hacerse con gran cautela. Sobre la continuidad o discontinuidad constitucional, desde el punto de vista formal y material, véase GIUSEPPE UGO RESCIGNO, «A proposito de prima e seconda repubblica», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.º 103/1994, pág. 5 y sigs.

(70) La Asociación Profesional de la Magistratura, en las conclusiones aprobadas en su X Congreso, el 28 de octubre de 1995, se ha pronunciado por «transferir (al Consejo) todas las competencias relativas a la Administración de Justicia que hoy detenta el Ministerio de Justicia, dotándole de plena autonomía para su ejercicio, incluida la gestión, la de todos los medios materiales y personales, debiendo asumir la plena potestad reglamentaria en el

El Consejo sería, en esos planteamientos (71), un órgano de representación de quienes integran el Poder Judicial y de gestión de las estructuras y cuerpos de funcionarios relacionados con el ejercicio de la función jurisdiccional del cual debería emanar la política judicial. En tales condiciones, la desaparición del Ministerio de Justicia sería una consecuencia casi inevitable. Ahora bien, al margen de que se considere que las cosas deban de ser así o no, se trata de establecer si los textos constitucionales asumen planteamientos de esa naturaleza o si, por el contrario, se orientan en otra dirección. Conviene, pues, avanzar con sosiego.

Ante todo, hay que precisar que la diferencia entre *gobierno* y *autogobierno* es importante, pues el primer término carece de implicaciones subjetivas, mientras que el segundo sí las posee. Es evidente que si se habla de autogobierno del Poder Judicial ha de realizarlo quien pertenezca al Poder Judicial y obre en condición de integrante de él. Planteadas así las cosas, aunque puedan haber otras fórmulas (72), que sean sus miembros los

ejercicio de sus competencias y disponer de plena autonomía y responsabilidad para presentar su proyecto de Presupuestos, así como para su gestión y ejecución».

(71) XIOL RÍOS, «El autogobierno del Poder Judicial: la situación en España», *cit.*, pág. 133 y sigs., se hace eco de ellos a lo largo de su estudio. Para un entendimiento amplio del cometido del Consejo, cfr. FEDERICO CARLOS SAINZ DE ROBLES, «El Consejo General del Poder Judicial como órgano constitucional impulsor de la reforma del Poder Judicial», en *Jornadas de Estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial*. Editora Nacional/CGPJ, Madrid, 1983, págs. 815 y sigs. Del mismo autor, «Poder Judicial y Consejo General del Poder Judicial», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. IV. Civitas, Madrid, 1991, págs. 2985 y sigs. Respecto de concepción relativa del autogobierno, cfr. JUAN ANTONIO XIOL RÍOS, JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS y JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA, *El Poder Judicial y su Consejo General en el Estado social y democrático de Derecho*. CGPJ, Madrid, 1990, págs. 16 y sigs.

(72) XIOL RÍOS, «El autogobierno del Poder Judicial: la situación en España», *cit.*, pág. 133 analiza la idea de autogobierno, sus justificaciones y modalidades. A partir de la distinción entre autogobierno absoluto y relativo, entiende que el acogido por nuestra Constitución es de esta última clase. Relatividad que se extiende (pág. 141) tanto a la composición del Consejo llamado a

que designen a quienes hayan de ejercerlo y que medie entre unos y otros una relación representativa parece la fórmula más sencilla de conseguirlo. Sin embargo, considero necesario señalar que, razonando desde la independencia de los jueces, no se sigue forzosamente que, para asegurarla, no haya otra alternativa que la de establecer su autogobierno. Es más, puede decirse que en los planteamientos constitucionales que han ejercido un mayor influjo esto no se ha producido nunca.

realizar ese autogobierno, cuanto a sus facultades. Por lo demás, lo encuentra compatible con la designación parlamentaria de los Vocales de origen judicial porque no se trata de una instancia de participación ni de representación de la judicatura sino de un órgano de carácter instrumental en la medida en que el «gobierno del Poder Judicial... ha de tener, necesariamente, un carácter accesorio frente al ejercicio de la actividad jurisdiccional, que es la verdadera manifestación de la actividad del Poder Judicial» (pág. 144). ROBERTO P. BUSTILLO BOLADO, «El autogobierno del Poder Judicial en Europa. Breve estudio de Derecho Comparado», *cit.*, págs. 55 y sigs., entiende que, en España, como, en general, en Europa existe un modelo de autogobierno atenuado en el que se produce «un reparto de funciones más o menos equitativo entre el Ministerio de Justicia y el órgano de autogobierno». Sin embargo, no explica qué es lo que permite afirmar que el Consejo español o sus equivalentes expresan tal autogobierno. A mi juicio, es preferible distinguir, tal como se hace en el texto, entre gobierno y autogobierno y reservar este último término para la hipótesis en que sean los propios jueces y magistrados los que, a través de la elección de sus representantes, formen el órgano encargado de resolver sobre su estatuto personal. Por lo demás, sobre autogobierno, heterogobierno y gobierno autónomo de la judicatura, cfr. ANDRÉS IBÁÑEZ, *El Poder Judicial*, *cit.*, págs. 61 y sigs. y 88 y sigs., quien rechaza la posibilidad de que el Consejo deba ser una instancia encargada de componer los intereses contrapuestos de los integrantes de las diferentes categorías judiciales (pág. 63), pero también critica los argumentos que, so pretexto de obviar el corporativismo judicial, han conducido a excluir la participación de los jueces y magistrados en la designación de parte de los vocales del Consejo (pág. 94). Así, dice que la regulación establecida en 1985 «mientras carece francamente de incidencia en el plano de la articulación institucional, que en lo esencial se mantiene, altera de forma evidente el cuadro constitucional. Al mismo tiempo, elimina del campo de la magistratura, que seguirá siendo la misma estructura jerárquico-burocrática, un importante factor de transformación interna: el mecanismo democrático-representativo y el fermento político que ponía en ella la concurrencia de los jueces por la vía asociativa a la formación del CGPJ» (pág. 93).

Al contrario, han prevalecido las exigencias de la moderación y del equilibrio. Es decir, la lógica de los frenos y contrapesos consustancial al derecho constitucional. En Estados Unidos o, si se quiere, en el modelo anglosajón, que hemos llamado externo, esto se aprecia con claridad. Por otra parte, en el ordenamiento de un Estado democrático, todo aquello que pueda conducir a la creación de compartimentos estancos o cuerpos separados ha de rechazarse. No pueden predominar legitimidades instrumentales –aunque descansen en exigencias tan importantes como la independencia judicial– frente a la soberanía popular que expresan la Constitución y las leyes. No es que el autogobierno de los jueces conduzca necesariamente a ello, pero sí puede favorecerlo. Y el Poder Judicial tiene una trascendencia tan grande que su propia relevancia exige cortar de raíz toda posibilidad de separarlo del tronco común del Estado democrático y asegurar que su gobierno se lleva a cabo, no para tutelar intereses particulares que pueden ser perfectamente respetables, sino para realizar el interés que todos los ciudadanos tienen en que los jueces sean libres e independientes en el ejercicio de sus funciones (73).

En todo caso, es evidente que no se pueden plantear soluciones universales, sino que es preciso estar a lo que, en cada caso, haya dispuesto el constituyente.

Así, son significativas las diferencias existentes entre las fórmulas más próximas a la adoptada en España. En efecto, si nos fijamos, en primer lugar en el ejemplo italiano (74), com-

(73) PIZZORUSSO, «L'autogoverno» del Potere Giudiziario in Italia», *cit.*, pág. 181.

(74) Como recuerda ALESSANDRO PIZZORUSSO, «L'autogoverno» del Potere Giudiziario in Italia», en *Documentación Jurídica*, n.º 45-46/1985, págs. 167 y 168, la expresión «órgano di autogoverno» fue aplicada por primera vez por el legislador en el artículo 15 de la Ley de 7 de mayo de 1981, n.º 180 para designar un órgano que se haría cargo de funciones administrativas instrumentales a las jurisdiccionales en el campo de la justicia militar. Sin embargo, no hay definiciones constitucionales ni legislativas sobre el carácter del *Consiglio Superiore della Magistratura* ni sobre el *Consiglio di Presidenza* del Con-

probaremos que, si bien en el *Consiglio Superiore*, como en el Consejo General, los miembros judiciales son mayoría, el texto fundamental de 1947 precisa que esos consejeros togados han de ser elegidos por los jueces (75), mientras que esto no sucede en España, donde el constituyente prefirió remitirse a la decisión que adoptara el legislador orgánico, sin señalar ningún criterio al respecto (76). Así, el silencio del texto funda-

sejo de Estado que desempeña los mismos cometidos que aquél sobre la magistratura administrativa. También observa Pizzorusso que, si bien la expresión «órgano di autogoverno» ha entrado en el lenguaje corriente, es muy discutible, en cambio, su idoneidad para describir las funciones que ejerce y el papel que desempeña. Cfr. al respecto, SERGIO BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*. Cedam, Padua, 1964. Del mismo autor, «Materiali per un riesame della posizione del Consiglio Superiore della Magistratura», en *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. IV. Giuffrè, Milán, 1977, págs. 1 y sigs., así como el capítulo dedicado a «Il potere giudiziario», en GIULIANO AMATO y AUGUSTO BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*. Il Mulino, Boloña, 1984, pág. 744, donde afirma que el artículo 104.1 de la Constitución «introduce para la tutela de la independencia de la magistratura misma lo que se ha definido (*con espressione impropia, pero eficaz*) un sistema de autogobierno del orden judicial (s. n.)».

(75) Concretamente, dos tercios de los miembros del *Consiglio Superiore della Magistratura* serán elegidos por «todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diferentes categorías», según el artículo 104 de la Constitución. Obsérvese que esto no ha impedido que se dirijan fortísimas críticas al Consejo por lo que se ha considerado su politización extrema o, mejor dicho, por la reproducción en su seno de las posiciones adoptadas por las fuerzas políticas parlamentarias. Baste, por su autoridad, con citar al respecto a MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico... cit.*, págs. 1283 y sigs. Es significativo en este sentido el artículo publicado en el diario *La Repubblica* de 29 de octubre de 1993 por GUIDO NEPPI MODONA, «La svolta del CSM». En concreto, afirma que «las mayorías del CSM... han hecho siempre prevalecer criterios de homogeneidad respecto del sistema político sobre los requisitos de independencia, de profesionalidad y de mérito de los candidatos» a las sedes judiciales y a los cargos directivos de importancia estratégica. En todo caso, MARCO DEVOTO, «Profili costituzionali del potere giudiziario, tra crisi della Presidenza del Consiglio Superiore...», *cit.*, págs. 375 y sigs., recuerda que el propio *Consiglio* ha reiterado en numerosas ocasiones que no es un órgano representativo de la magistratura y que pretende distinguir su función de la que es propia de las asociaciones judiciales.

(76) Véase *infra*.

mental en ese punto ha permitido concluir que el Consejo no está constitucionalmente configurado como un órgano de autogobierno del Poder Judicial (77).

En otro orden de cuestiones, quien preside el *Consiglio Superiore della Magistratura* es el Presidente de la República lo que, si se justifica por su posición constitucional, no dejó de originar conflictos bajo el mandato de Francesco Cossiga, con menoscabo para la autonomía de ese órgano (78). Además, el vicepresidente, que es quien conducirá normalmente el quehacer cotidiano del órgano, ha de ser elegido entre los consejeros laicos en un intento de compensar el predominio judicial que existe en su seno. En cambio, conviene recordar que el presidente del Consejo español –es decir, el Presidente del Tribunal Supremo– es elegido por los Vocales (79) y no se exige que pertenezca a la carrera judicial, ya que la Ley Orgánica admite expresamente que pueda serlo un jurista de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio de su profesión (art. 123.1 LOPJ). Tampoco se exige que el Vicepresidente, también elegido por el Pleno del Consejo, haya de proceder de uno u otro grupo de Vocales (art. 124.1 LOPJ).

(77) DIEZ-PICAZO, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, ... cit., pág. 142. Id. *La jurisdicción en España...* cit., pág. 22.

(78) Cfr., al respecto, MARCO DEVOTO, «Profili costituzionali del potere giudiziario, tra crisi della Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura e riforma delle istituzioni», en *Diritto e Società*, n.º 2/1994, pág. 345 y sigs., en particular, pág. 353 y sigs., donde analiza los acontecimientos de 1991 que marcaron el punto álgido de unas relaciones que fueron conflictivas desde el comienzo de su mandato y se caracterizaron por el empeño presidencial de «deslegitimar la institución consiliar» por entender que se había producido «una situación de autoexpansión de sus atribuciones y de inseguridad jurídica sobre el ser y el hacer del Consejo que no podía compartir» (pág. 354).

(79) Es, además, el único de los miembros del Consejo que puede ser reelegido sucesivamente por una sola vez, conforme al artículo 123.1 de la LOPJ.

También en el caso francés son más numerosos los jueces (80) que los restantes componentes del *Conseil* y la Constitución no exige que sean elegidos, aunque, luego, haya sido legislador el que haya optado por la elección indirecta de los consejeros judiciales. Sin embargo, la presencia del Presidente de la República, que no es un Jefe del Estado moderador y arbitral, sino el más poderoso de los órganos constitucionales, y del Ministro de Justicia, aunque no iguale numéricamente la mayor participación de los magistrados, sí aporta el suficiente equilibrio institucional.

La Constitución portuguesa, en su actual redacción adopta, por su parte, una posición peculiar, pues, si bien es cierto que, como se ha dicho, en el artículo 220, determina que siete de los miembros del Consejo serán jueces, elegidos por sus pares conforme al principio de la representación proporcional, no lo es menos que establece que otros siete serán elegidos por la Asamblea de la República. Las designaciones presidenciales no modifican necesariamente esta situación, ya que sólo una de las dos que le corresponde hacer al Jefe del Estado ha de recaer en un magistrado. Existe, pues, en el seno del Consejo Superior de la Magistratura de Portugal, un claro equilibrio entre sus distintos integrantes que se completa con la forma de elección de su Presidente, que es el del Tribunal Supremo, por los magistrados de éste, sin que la Constitución (art. 212.2) exija que sea un juez (81).

(80) Como ya se ha indicado, hemos considerado, tanto en los fiscales como al consejero de Estado, como magistrados frente a los miembros claramente políticos o no judiciales del Consejo.

(81) Me estoy refiriendo a la configuración constitucional del órgano. La aplicación práctica de las previsiones de la norma fundamental indica, sin embargo, una intensa judicialización del *Conselho* porque, por su parte, la Asamblea de la República suele incluir jueces entre los consejeros que le corresponde elegir y, por la otra, el Presidente de la República ha venido designando a los Presidentes jubilados del Tribunal Supremo. No obstante, esto no impide que se rechace, también aquí, que el *Conselho Superior da Magistratura* realice una suerte de autogobierno judicial. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional, cit.*, págs. 768-769, lo excluye categóricamente. A su

Finalmente, del repaso de estos materiales, se desprende que no existe, en ninguna de las experiencias consideradas, la afirmación constitucional del principio del autogobierno de los jueces. Si acaso, el más preciso respecto de la función del Consejo es el ordenamiento español, que habla de él como el órgano de gobierno del Poder Judicial, pero sin asumir que se trate de un ente representativo ni, desde luego, de autogobierno de la magistratura (82).

Por lo demás, se aprecia en todos los casos que la presencia de jueces y magistrados dentro de ese órgano —la cual, excepto en el ejemplo portugués, es siempre mayoritaria— está suficientemente compensada. En un supuesto, por la presidencia del Jefe del Estado y por la participación en él de un miembro del Gobierno. En los otros, porque, junto a miembros de la carrera judicial, concurren a integrarlo juristas ajenos a ella. El mayor o menor protagonismo parlamentario en el proceso de su formación es otra variable a tener en cuenta, así como la posibilidad de abrir su presidencia y/o vicepresidencia a quien no pertenezca a la magistratura.

juicio, su composición indica que no se trata de un órgano de autogobierno de la magistratura, sino de un órgano independiente de la Administración de Justicia, pero sin las características de los esquemas organizativos de la *automovimentação corporativa*, carentes de todo nexo con la representación democrática. Es un órgano que legitima la independencia de la judicatura al apartarla de la «opacidad corporativo-institucional».

(82) Recordemos que siguen manteniéndose las tesis tanto del autogobierno absoluto, como del autogobierno relativo. Cfr. CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980...», *cit.*, págs. 49-50. Ahora bien, si hay posiciones que *deducen* un principio de autogobierno judicial, no faltan quienes, simplemente, *leen* en la Constitución lo que en ella no está escrito. Esto es lo que hace, por ejemplo, ANTONIO LORCA NAVARRETE, *Introducción al Derecho Procesal. Organización judicial española y principios rectores del proceso español*, 2.^a ed. corr. y actual. Dykinson, Madrid, 1995, pág. 56, para quien el Consejo, «según el artículo 122.2 C., es un órgano de autogobierno», extremo en el que insiste varias veces, aunque en otras se limite a reproducir lo que sí dice el mencionado precepto constitucional.

En definitiva, hablar del autogobierno judicial puede resultar eficaz, porque la expresión tiene una gran fuerza significativa. Sin embargo, no se corresponde la idea principal que transmite con la realidad jurídica de los ordenamientos considerados. Ni siquiera con los datos de la actualidad política allá donde el modelo institucional ha tenido una vigencia más intensa, pese a que en Italia sí ha cobrado carta de naturaleza esta fórmula. De ahí que haya sido preciso acudir a los adjetivos, contraponiendo el carácter absoluto del principio, el alcance solamente relativo de su realización práctica. En tales condiciones, parece conveniente prescindir de aquellos recursos verbales cuyos valores eufónicos no vayan acompañados del necesario soporte normativo. De este modo, será más fácil evitar los inconvenientes que surgen cuando, razonando a partir de postulados cuya bondad se defiende, se choca con una ordenación constitucional que no los recoge.

4. LA HISTORICIDAD DE LOS MODELOS

Cada uno de los modelos refleja un modo diferente de asegurar la independencia de los jueces, aunque todos tienen el común marco de referencia del Estado de Derecho y de la democracia representativa, fuera de los cuales carecen de sentido. No puede, pues, hablarse de un paradigma universal, no existen fórmulas consagradas, ni un modelo ideal al cual deban ajustarse las experiencias positivas. Solamente hay diferentes soluciones históricas que han revelado su funcionalidad cada una en el seno de un ordenamiento jurídico concreto (83). Precisamen-

(83) HENRY J. ABRAHAM, *The Judicial Process...*, cit. pág. 21, al referirse a los distintos sistemas que se siguen en Inglaterra, Estados Unidos y Francia en lo que respecta a la selección y al estatuto de los jueces, afirma: «Nevertheless the guiding principles for the selection and tenure of the judiciary in the three nations that concern us most here... display a commonly held ideal: judges are expected to be impartial and hence must be given assurance of independence, security, and dignity of tenure. When these requirements are present, the fact that different techniques govern selection in those lands is hardly of great significance».

te, por ser fruto de unas circunstancias determinadas, no es posible asegurar que el trasvase de una fórmula de un país a otro tenga en éste el mismo éxito que hubiere logrado en el primero. En efecto, puede suceder que lo que en unos ordenamientos se considera deseable, en otros se haya descartado por disfuncional, pero no porque lo sea en sí mismo, sino porque, en las particulares condiciones de un determinado Estado, esa solución, en relación con una conjunción de factores específicos, haya producido efectos indeseados.

Así, no cabe duda de que, pese a las numerosas críticas que recibe dentro de los Estados Unidos el sistema de reclutamiento de los jueces estatales, especialmente cuando se produce por medio de la elección popular combinada con un mandato corto, el gobierno del Poder Judicial que allí se practica no ha menoscabado el crédito de los jueces entre los ciudadanos, ni ha perjudicado gravemente el ejercicio de la función jurisdiccional. El americano sigue siendo, en el campo judicial, al igual que en los demás, un punto de referencia inexcusable para quien se interesa por el derecho público. Ahora bien, eso no quiere decir que el modelo que hemos llamado externo sea exportable a cualquier latitud. Entre otras cosas porque es fruto de una determinada cultura jurídico-política y requiere la observancia de usos y convenciones estrechamente vinculadas a ella sin las cuales no podría funcionar. Del mismo modo, trasladar a un sistema inspirado en el modelo anglosajón instituciones como el Consejo del Poder Judicial, estrechamente ligado a la consideración del juez como un funcionario público que se integra en una carrera cuyos pasos, situaciones e incidencias están predeterminados por la ley, es más probable que origine complicaciones en lugar de resolver conflictos.

Ahora bien, una cosa es afirmar que no existen paradigmas o que los modelos son inseparables del contexto en que surgen y otra sostener un relativismo casi absoluto en materia del gobierno del Poder Judicial. En efecto, los matices y reservas que es preciso apuntar cuando se debate sobre la cuestión desde una perspectiva general están compensados por la claridad de

ideas que existe en torno al fin al que debe tender –preservar la independencia de los jueces– y el marco en el que tiene sentido: el Estado social y democrático de Derecho. Además, y ya dentro de cada ordenamiento, opera, junto al respeto a las opciones efectuadas de manera expresa por el constituyente, el requisito de la coherencia como ulterior elemento de corrección de esa indeterminación.

5. LA COHERENCIA DEL SISTEMA EN EL CASO ESPAÑOL

Sabemos que, en España, desde la Constitución de 1978, el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno de éste. De su composición y del proceso mediante el que se designan sus componentes ha habido ocasión de hablar en las páginas precedentes. También se ha dado cuenta de su posición y de sus cometidos específicos. No se trata, pues, de reiterar ahora lo que ya se ha expuesto. En cambio, sí conviene reflexionar sobre algunos extremos respecto de los que persisten discrepancias de relieve en la doctrina y entre los agentes que intervienen en la contienda política. Asimismo, parece oportuno precisar la perspectiva desde la que, a mi entender, debe enfocarse la política legislativa en lo que al Consejo atañe.

5.1. *La disputa sobre la designación de los Vocales*

Por lo que hace a las discrepancias, la principal es la que afecta a la forma de designar a los doce vocales de origen judicial.

En este sentido, se ha dicho (84) que el paso dado por el legislador español en 1985, al atribuir a las Cortes Generales la

(84) Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato... cit.*, pág. 312, en línea con lo que afirma la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

designación de todos los vocales del Consejo General del Poder Judicial, debe entenderse como expresión del propósito de desarrollar el principio según el cual la justicia emana del pueblo «hasta el punto de hacer derivar el nombramiento de los componentes del órgano de gobierno de la magistratura solamente del Parlamento en cuanto único órgano dotado de representación política primaria». En esa misma línea se han explicado las facultades del Consejo de proponer el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional, elegir al Presidente del Tribunal Supremo, quien, al mismo tiempo, preside el Consejo y de plantear conflictos constitucionales de competencia como instrumentos «para reforzar ulteriormente su función en la construcción de un ordenamiento democrático» (85).

Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha aclarado que el texto constitucional no consagra ningún tipo de autogobierno judicial, ni erige al Consejo en representante de esa categoría que constituirían los miembros de la carrera judicial (86). Sin embargo, la polémica sobre la forma de designación de los vocales de origen judicial no ha disipado todavía (87).

(85) *Ult. loc. cit.*, págs. 312-313.

(86) Dice LUIS MARÍA DíEZ-PICAZO, *La jurisdicción en España... cit.*, pág. 23: «Con independencia de valoraciones técnico-jurídicas, parece que, en la medida en que se adhiere al modelo del Juez-funcionario, no existe alternativa realista a instituciones del tipo del Consejo General del Poder Judicial a la hora de garantizar la independencia externa de la judicatura; pero de ahí no se sigue— y, en este punto, más allá de las motivaciones coyunturales de 1985, la reforma se ha revelado positiva— que sea coherente con el principio de democracia transformar la judicatura, que no tiene otra legitimación sino la de ser un cuerpo de funcionarios, en una estructura absolutamente autónoma de los poderes representativos del Estado».

(87) La forma de designar a los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial provocó una intensa disputa jurídica a raíz de que el legislador cambiara, en 1985, el criterio inicialmente seguido en 1980 al regular la composición de este órgano. Véase, al respecto, TEROL BECERRA, *El Consejo General del Poder Judicial, cit.* pág. 63 y sigs. Asimismo, véanse las sentencias del Tribunal Constitucional 45/1986, de 17 de abril y 108/1986, de 29 de julio y el auto, también del Tribunal Constitucional, 942/1985, de 18 de diciembre

No obstante, si el tiempo no ha mitigado la virulencia con la que se expusieron inicialmente los argumentos a favor y en contra de cada opción, al menos, ha perfilado con mayor clari-

que despejaron las dudas de inconstitucionalidad suscitadas por la modificación legislativa, aunque no aplacasen la controversia política originada. En particular, la sentencia 108/1986, de 29 de julio, excluyó la posibilidad de que el Consejo General del Poder Judicial sea una expresión del autogobierno de la judicatura (f. j. 8.º). Tampoco admitió (f. j. 9.º), confirmando el criterio mantenido en la anterior sentencia 45/1986, de 17 de abril (f. j. 5.º), que asuma la representación del Poder Judicial. Véase la crítica que hace a estos planteamientos DIEZ-PICAZO, *Régimen constitucional del Poder Judicial...* cit., pág. 137 y sigs. En la actualidad el debate permanece y la coincidencia del final del mandato del tercer Consejo con el posible anticipo de las elecciones generales, ha polarizado, de nuevo, los términos en los que se plantea, después de un período en el que había discurrido con mayor sosiego. Así, se sigue objetando al sistema introducido por el legislador en 1985 que ha llevado la lógica del Estado de partidos al Consejo General del Poder Judicial, considerando, naturalmente, pernicioso, que los grupos parlamentarios se distribuyan, en función de su representación, los cupos de vocales a proponer. Por la otra parte, frente a las propuestas de regreso al procedimiento electivo de doce vocales a proponer por los jueces y magistrados, se aduce que esa solución conduce a tratar a la magistratura como una suerte de estamento corporativo con capacidad para controlar un importante órgano del Estado, sin una legitimación democrática que lo justifique y, además, favorecerá la transposición a su seno, a través de las asociaciones judiciales, de la pugna política partidaria, argumento que puede parecer paradójico, pues politización y corporativismo tienden excluirse, pero que responde a la realidad en la medida en que los planteamientos políticos se hagan desde una base corporativa. Véase, además MANUEL GERPE LANDÍN, «La composición del Consejo General del Poder Judicial», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9/1991, pág. 145 y sigs.; DE LA OLIVA SANTOS, «Acerca del Consejo general del Poder Judicial (1)», cit., págs. 282 y sigs. Para una confrontación razonable de los diferentes puntos de vista, cfr., «Tema para debate: el Consejo General del Poder Judicial», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 4/1992, pág. 121 y sigs., con intervenciones, entre otras, de Pascual Sala Sánchez, Enrique Álvarez Conde y Manuel Gerpe Landín. Ultimamente, la Asociación Profesional de la Magistratura, en su X Congreso, clausurado el 28 de octubre de 1995, ha vuelto a considerar la designación parlamentaria de todos los Vocales como una de las causas principales del que considera deterioro de la situación de la Justicia en España. En este sentido, ha vuelto a reclamar con energía lo que califica como la devolución a los jueces de sus derechos electorales en la formación del Consejo.

dad las posiciones. Igualmente, se perciben signos que permiten pensar que no todos los que defendieron a ultranza la elección por los jueces de los doce vocales judiciales mantienen ahora esa posición o lo hacen en los mismos términos en que se planteó inicialmente la disyuntiva. Por otra parte, existe una coincidencia general de los riesgos que cada solución comporta. El mismo Tribunal Constitucional, en su sentencia 108/1986, fundamento jurídico 13.º, se refirió a unos y a otros (88).

Repasemos una vez más, los términos de la controversia, no tanto desde el punto de vista del derecho positivo, en el que las cosas están claras, cuanto en el de los dos planteamientos constructivos de cara al futuro. En efecto, continúa abierta la discusión sobre qué sistema es mejor para la designación de los doce vocales que, de acuerdo con el artículo 122.2 de la Constitución, han de ser escogidos entre jueces y magistrados en activo. En cambio, no existe polémica alguna sobre la manera de designar a los ocho vocales que han de ser juristas de reconocida competencia, pues la Constitución no deja lugar a dudas. No obstante, la disputa anterior repercute sobre ellos también, en la medida en la que se tiende a imputar a la designación parlamentaria unos pretendidos efectos de subordinación política partidaria de los que los vocales —y, al parecer, cualquier cargo público de naturaleza semejante— no podrían nunca desembarazarse.

Se daría así la curiosa circunstancia de que, en esa interpretación defensora de la mejor condición de la carrera judicial para elegir a tres quintas partes de los miembros del Con-

(88) En efecto, si apuntaba al riesgo de que, con la designación parlamentaria de los vocales de origen judicial, los puestos a cubrir se distribuyan «entre los distintos partidos, en proporción a su fuerza parlamentaria», con lo que la «lógica del Estado de partidos» se extendería a un ámbito que debería quedar al margen de ella, también señalaba, un poco antes, que, de atribuirse esa designación a los propios jueces y magistrados, existiría el peligro de que «el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad».

sejo y descalificadora del método de la designación parlamentaria (89), la Constitución querría que en este órgano convivieran doce miembros –jueces y magistrados– carentes de toda vinculación que no fuera la derivada de los intereses profesionales de la carrera judicial y otros ocho –los juristas de reconocida competencia– dependientes, sometidos, «politizados», al servicio de intereses ajenos a los propios de la Justicia.

Llevada a sus últimos extremos esa posición conduce a planteamientos poco razonables. Del mismo modo, considerar que designación parlamentaria y subordinación partidista de los designados se corresponden necesariamente, no sólo implica desconfianza en las cautelas constitucionales y legales encaminadas a asegurar la independencia personal de los designados y en la integridad de estos mismos. Supone, también, partir del error de creer que la elección por los jueces de los doce vocales judiciales anula la segura parcialidad de los otros ocho consejeros y dota al Consejo de una asepsia política absoluta. Tal consideración descansa en dos graves confusiones. La primera es creer que la profesión de una ideología personal y el reconocimiento de la relevancia política de las instituciones constitucionales representa una desnaturalización de la condición de juez y del carácter del Consejo General del Poder Judicial. La segunda es la que padecen quienes piensan que la elección corporativa de los consejeros judiciales excluye, no ya la ideología o la política –entendida en sentido institucional– sino la politización partidaria.

Esto, desde luego no es así. En lo primero porque los jueces, como todas las personas, tienen ideología, poseen prejuicios y adoptan posiciones políticas (90). Lo que no sólo es inevitable,

(89) Los planteamientos expuestos en las «Conclusiones que la Comisión para el estudio de la primera ponencia eleva al Pleno» y en el documento «Un nuevo proyecto de Justicia. Conclusiones», presentados en el X Congreso de la Asociación Profesional de la Magistratura, celebrado en Madrid, del 27 al 29 de octubre de 1995, se orientan en esa dirección.

(90) Entre las cuales una de las más características es la actitud claramente política de quien se declara apolítico. No me parece que sea menester

sino, además, saludable, porque indica que son personas normales. Lo cual no quiere decir que deban dejarse llevar por esas ideas, prejuicios o posiciones a la hora de juzgar. En lo segundo, porque el ejemplo más logrado de Consejo politizado, en el sentido peyorativo del término, fragmentado en virtud de obediencias partidistas y de oposiciones ideologizadas es el que ofrece el *Consiglio Superiore della Magistratura* de Italia, en el que, como es sabido, veinte de sus treinta y tres miembros son elegidos por los propios jueces entre ellos.

Pero de lo que se trata ahora es de ensayar fórmulas que sirvan para despejar los problemas accesorios y alcanzar el objetivo principal que la Constitución pretende. Está claro que, en ella, se contemplan dos tipos de requisitos que han de concurrir simultáneamente en quienes hayan de ser designados vocales del Consejo.

El primero se refiere a la *cualificación personal de los designados*. Una parte, doce, han de ser jueces o magistrados en activo. Los otros, ocho, han de ser juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Junto a estas exigencias, que coinciden sustancialmente en requerir, si bien desde diferentes especializaciones, la capacitación técnica de quienes deban ser propuestos, se requiere que todos ellos sean personas honestas e independientes. Esto no lo dice expresamente la Constitución ni la ley, pero se desprende de la naturaleza del cargo de vocal y del carácter de la institución, el Consejo, a la que pertenece. En negativo, cabe decir que se pretende excluir a quienes carezcan de la preparación jurídica necesaria y a quienes se distingan por su proceder sectario o extremista.

explicarla en este lugar ni recordar la ideología del fin de las ideologías, ni la versión de la misma defendida en España, a mediados de los años sesenta, entre otros, por GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA, en su libro *El crepúsculo de las ideologías*. Rialp, Madrid, 1965. Cfr., al respecto, la crítica que, en 1967, realizó PABLO LUCAS VERDÚ, *Introducción a la Ciencia Política*, vol. I. Tecnos, Madrid, 1967, pág. 202 y sigs.

El segundo requisito, aunque apunta al *procedimiento de designación*, revierte también sobre la personalidad de los elegidos. En efecto, al requerir la Constitución, para los ocho vocales no judiciales, y la Ley Orgánica, para los doce judiciales, la mayoría de tres quintos de cada cámara para que pueda considerarse aprobada la propuesta de nombramiento, están exigiendo el acuerdo parlamentario de la mayoría y de la oposición. Es decir, el consenso de los grupos parlamentarios sobre la capacitación técnica y la idoneidad moral de quienes deban ser propuestos. De este modo, es posible excluir a quienes no reúnan los requisitos constitucionales y legales.

Esta técnica de deferir al Parlamento la designación, mediante mayorías cualificadas que buscan el consenso, de las personas llamadas a integrar las instituciones de garantía, entre quienes poseen unas condiciones objetivas y subjetivas predefinidas, es frecuente en el Derecho Constitucional Comparado contemporáneo, por entender que asegura la competencia e independencia de los escogidos. Pero la experiencia, propia y ajena, enseña que la regulación jurídica de sus detalles, aun cuando tenga un carácter exhaustivo, no siempre es suficiente para alcanzar los objetivos deseados. Así, muy a menudo, además de las previsiones normativas, son indispensables acuerdos institucionales —formalizados o no formalizados— entre los órganos constitucionales y entre los sujetos políticos que actúan en el seno de las cámaras legislativas. Es decir, *convenciones constitucionales* (91).

(91) El recurso a las convenciones constitucionales, es decir, a acuerdos entre los titulares de los órganos constitucionales o, como sería en este caso, entre los dirigentes de los principales partidos políticos, para resolver de común acuerdo cuestiones institucionales que afectan al interés general y que, por su propia naturaleza, conviene separar de la pugna política, no son desconocidos en la reciente experiencia española. En los albores del proceso constituyente, los *Pactos de la Moncloa*, del 25 de octubre de 1977, orientaron la elaboración de la Constitución y encauzaron las relaciones sociales y políticas en un sentido democrático. Posteriormente, los *Pactos Autonómicos* de 31 de julio de 1981, racionalizaron el proceso autonómico e hicieron posible su plena conclusión. Más recientemente, el 28 de febrero de 1992, el Presidente

En este sentido, no me parece aventurado afirmar que, si se consigue establecer, mediante una convención constitucional, esa regla –es decir, la búsqueda de candidatos solventes aceptables para todos o para una gran mayoría y la exclusión de los técnicamente incompetentes, políticamente sectarios o de conducta personal inadecuada– habría acabado definitivamente la disputa sobre la forma de designar a los miembros del Consejo con gran beneficio para la institución y para el conjunto del ordenamiento.

Respecto al modo de articular la formulación de la propuesta de candidatos a la designación parlamentaria para el cargo de vocal, las opciones son múltiples y corresponde a los grupos parlamentarios definir las (92). Lo que me parece básico, además del respeto a los plazos preestablecidos, es que, sea cual sea la fórmula escogida, se salvaguarde la primacía de las Cámaras tanto a la hora de decidir cuanto en el momento pre-

del Gobierno y el Presidente del Partido Popular, primer partido de la oposición, firmaron los *Acuerdos Autonómicos* que han hecho posible la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que, al constituirse al amparo del artículo 143 de la Constitución, tuvieron limitado, durante cinco años, el acceso a los mayores niveles de autogobierno que permite el texto fundamental. Sobre las convenciones constitucionales, cfr. GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*. Cedam, Padua, 1972.

(92) La opción, en defecto de la elección judicial de los vocales, en favor de una suerte de derecho exclusivo de presentación a las Cortes Generales por las asociaciones judiciales –arbitrando cupos para cada una en función de su representatividad– de los candidatos que deberían ser votados por las Cámaras (cfr. la propuesta del Portavoz del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados, D. Rodrigo Rato Figaredo, recogida por el diario *ABC* del 14 de octubre de 1995, pág. 27), ofrece serios inconvenientes. En efecto, no dejaría de ser una solución fundamentalmente corporativa que, sin embargo, mantiene el principio de las denostadas cuotas desde otro punto de vista. Además, devalúa la posición de las Cortes y, desde luego, la del Consejo, que correría el riesgo de verse reducido a una suerte de representación de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, en cuyas manos quedaría la determinación de la composición de las tres quintas partes del órgano constitucional que gobierna al Poder Judicial. Es decir, a los jueces y magistrados que administran a todos la justicia que emana del pueblo.

vio de preparar las listas de posibles candidatos. Desde este planteamiento, considero fuera de lugar cualquier intervención del Gobierno. La designación corresponde al Congreso y al Senado, no al ejecutivo. La naturaleza parlamentaria del sistema de gobierno no puede obviar una determinación expresa de la Constitución y de la ley. Respetar las formas de estos casos es esencial para el prestigio de las instituciones.

Tampoco encuentro funcional introducir en el proceso de designación de los vocales la comparecencia de los posibles candidatos ante la Comisión de Justicia e Interior de las cámaras (93). A mi juicio, se trata de un expediente ajeno a nuestra cultura jurídica y vinculado a la propia de los Estados Unidos, donde no es el Congreso sino el Presidente el que nombra a los jueces. En ese contexto tiene sentido la comparecencia de los designados ante el Comité Judicial del Senado, a quien constitucionalmente le corresponde el *advice and consent* ante esos nombramientos. En España, con un ordenamiento constitucional y una cultura jurídico-política diferentes, esta práctica me temo que sería disfuncional para las instituciones y perjudicial para las personas.

Ha habido ya algunos cambios en los planteamientos de quienes propugnaban el regreso, sin más, a la fórmula escogida en 1980. Cabe esperar una mayor disponibilidad de todas las principales fuerzas políticas para avanzar por el camino indicado. Varios factores lo aconsejan.

Primero, la comprobación de que cuando instituciones que no han sido diseñadas para albergarla o soportarla, se ven en el centro de la confrontación partidista, bien porque sus compo-

(93) Tal como viene proponiendo, entre otros, el diputado de Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña D. Diego López Garrido. La última vez en las sesiones de la mencionada Comisión del Congreso de los días 28 de noviembre y 5 de diciembre de 1995, con motivo de la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial. Cfr., *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Justicia e Interior. Véase, además, sobre el particular, cuanto se dice en la nota 20.

nentes la practican, bien porque así se quiera hacer ver desde fuera, no se obtienen beneficios políticos importantes y, en cambio, se progresa en una especie de esfuerzo destructor de esas instituciones y, en consecuencia, del Estado de Derecho. Ante la certeza de ese resultado, no sirve el pretexto de que fueron otros los que empezaron ese juego. *Segundo*, porque la aplicación del llamado sistema de cuotas para repartir los cargos públicos —en este caso, las vocalías— de existir, ha sido consentida por todos los grupos parlamentarios (94). *Tercero*, por-

(94) Por lo demás, son muy significativas las consideraciones favorables a la denominada *lottizzazione*, tal como se ha practicado en Italia en los nombramientos de los Magistrados de la Corte Constitucional y de los miembros no judiciales del Consejo Superior de la Magistratura —no en otros niveles— de una persona poco proclive a favorecer componendas como GIUSEPPE UGO RESCIGNO, en «A propósito di prima e seconda repubblica», *cit.*, pág. 16, nota 20. En particular, afirma: «El acuerdo para la Corte ha sido el siguiente hasta 1994 (si bien es evidente que después de 1994 ya no será más así): dos designaciones para la DC, una para el PCI (después PDS), una para el PSI, la quinta para uno de los partidos menores del arco constitucional (PSDI, PRI, PLI), en el bien entendido de que el Presidente de la República equilibraría las designaciones de los partidos menores; el nombramiento de los jueces de designación presidencial también se ha efectuado siguiendo criterios análogos (los expertos en la materia saben que el Presidente de la República ha nombrado generalmente juez al estudioso designado por el partido al que le correspondiese, según el acuerdo); se han establecido acuerdos análogos, con proporciones análogas (si bien con números absolutos diferentes, como es obvio, por tratarse de diez miembros de designación parlamentaria), para los miembros del Consejo Superior de la Magistratura. Debo precisar que esto no me escandaliza en absoluto. Más aún, lo considero el único sistema seriamente practicable en un sistema como el que ha sido el italiano. La denominada *lottizzazione* no ha sido un mal en sí mismo, al igual que no es un mal el que se establezcan reglas claras y transparentes para la designación de las personas para los cargos (dado que los nombramientos no suelen proceder del espíritu santo, sino que siempre provienen de alguien de carne y hueso); está mal el uso irresponsable que, a menudo, se ha hecho de ella, al designar los partidos a personas absolutamente carentes de méritos, profesionalmente inadecuadas, frecuentemente, incluso, corrompidas. Sin embargo, este juicio no vale para los casos arriba recordados: en general, puede decirse que, en ellos, los partidos han designado a personas altamente cualificadas, honestas, competentes y estimadas, lo que prueba que la *lottizzazione*, si se quiere, puede funcionar muy bien. Por lo demás, muy pronto veremos cómo los nuevos poderosos usan sus poderes de *lottizzazione* (pues se darán cuenta, ironía de las cosas, de que, después de haberla descalificado tanto, no pueden prescindir de ella)».

que un observador atento tendrá que reconocer que el funcionamiento de los órganos constitucionales cuyos miembros son designados por las Cortes Generales mediante mayorías cualificadas no sigue necesariamente los patrones de la pugna parlamentaria. A la postre, las personas son honestas e independientes y no se alinean mecánicamente en posiciones predeterminadas por instancias externas a las instituciones. Y si, pese a todo, tuvieran la tentación de hacerlo, la existencia de una opinión pública libre serviría, por un lado, como elemento disuasorio y, por el otro, expresaría una contundente sanción –no por política menos efectiva– a quienes antepusieran intereses de parte a sus obligaciones institucionales (95).

5.2. *Las competencias del Consejo General del Poder Judicial*

Ahora bien, al margen de lo anterior, sobre lo que no deben existir dudas, precisamente por coherencia constitucional, es sobre la necesidad de dotar al Consejo de todos los resortes que el texto fundamental no ponga expresamente en manos de otros órganos y afecten a las materias a las que se refiere el artículo 122.2. Esto es: nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de jueces y magistrados y, en general, todas aquellas decisiones que incidan en el estatuto judicial.

En efecto, no parecía razonable que el cometido del Consejo quedara circunscrito a los márgenes fijados por la LOPJ en 1985, que sólo recogían el mínimo constitucionalmente posible

(95) Sobre la virtualidad de la opinión pública como medio de control vertical del poder, cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1963, pág. 390 y sigs. En torno a la responsabilidad política difusa, es decir, aquella que surge, precisamente, ante la opinión y que se exige a través de la crítica social, cfr. la monografía de GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *La responsabilità politica*. Giuffrè, Milán, 1967. Frente a quienes consideren que la elección por los jueces de los Vocales de origen judicial conjugaría el riesgo de la denominada politización del Consejo, me permito recordar, de nuevo, la experiencia italiana, en la que la elección de dos terceras partes de los consejeros por los propios jueces no ha impedido la politización del *Consiglio Superiore della Magistratura* con una intensidad desconocida en España.

de atribuciones que puede desempeñar (96). Era, pues, justa la crítica que se dirigió contra ella apuntando la contradicción que suponía reforzar, por una parte, la legitimación del órgano y, por la otra, recortar sus competencias en aspectos tan significativos como la selección de los jueces. La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, ha puesto de manifiesto que es posible, sin originar ningún quebranto, ampliar su campo de actuación y el conjunto de instrumentos de los que debe servirse para cumplir con su cometido.

Así, ha corregido buena parte de las insuficiencias del texto de 1985, como sucede con la facultad de informe del Consejo —tanto en relación con los sujetos que pueden recabarla, cuanto respecto de las materias en que ha de utilizarse— y con sus potestades reglamentaria y disciplinaria (97), además de devolverle la competencia de selección y de completar su estatuto de órgano constitucional con la autonomía presupuestaria. Es indudable que, gracias a esos cambios, que han incrementado sustancialmente las competencias del Consejo en todos los campos, se ha conseguido reforzar su posición institucional respecto a los órganos constitucionales con los que está llamado a relacionarse (98).

(96) DÍEZ-PICAZO, *Régimen constitucional del Poder Judicial...* cit., pág. 146.

(97) Véase, por ejemplo, cuanto señala, el apartado VI de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre las insuficiencias de éste texto legal que la experiencia de su aplicación ha puesto de relieve. A propósito de uno de los aspectos en discusión, cfr. JAVIER DELGADO BARRIO, «Independencia judicial y titularidad de la potestad disciplinaria», en *Boletín de Información*. Ministerio de Justicia, n.º 1691/1993, pág. 5656 y sigs.

(98) Los aspectos formales tienen su importancia a la hora de determinar la posición de un órgano con la relevancia constitucional que posee el Consejo. No añaden *potestas*, o no lo hacen de modo significativo, pero contribuyen a sentar la *auctoritas*. Así, por ejemplo, no es probable que sus informes surtan un efecto distinto si se remiten al Gobierno para que éste los tenga en cuenta al elaborar un anteproyecto de ley que si se envían a las Cortes para que los consideren al tramitar el correspondiente proyecto. Sin embargo, en el primer caso se asesora al Gobierno, en el segundo al Parlamento, lo que, sin duda, posee una mayor relevancia. Del mismo modo, no es previsible que

Además, este fortalecimiento de sus poderes, inevitablemente ha de repercutir en el peso que, en adelante, adquirirán todas sus decisiones: ya sean actos singulares, acuerdos, informes o las opiniones o declaraciones que exprese en uso de su poder de externación (99). Si todos ellos se beneficiarán de la mayor autoridad que produce el incremento de las potestades, me parece que esto será especialmente visible en esas manifestaciones que pretenden, bien amparar la independencia de algún juez o magistrado que, conforme al artículo 14.1 LOPJ se considere perturbado en ella y recabe el apoyo institucional del Consejo, cuanto a las que, excepcionalmente, expresen el Presidente, el Pleno o la Comisión Permanente, al fijar la posición del órgano, ante circunstancias precisas de la vida política o social que, por afectar gravemente al modo en que se ejerce la función jurisdiccional o, en general, a la Administración de Justicia, requieran ese pronunciamiento. Me parece que, en las nuevas condiciones, esas declaraciones van a adquirir una mayor eficacia.

Cosa ésta que es muy importante, especialmente cuando se trate de hacer frente a muchas de las amenazas que acechan a la independencia judicial desde posiciones hasta ahora inéditas. Pensemos por ejemplo en las que proceden de la presión de la opinión pública o, mejor, de ciertas líneas de actuación seguidas por los medios de información.

varíe el presupuesto del Consejo si éste, en vez de elaborar solamente el anteproyecto, lo establece para que se incorpore como una sección en la correspondiente Ley. Sin embargo, tiene una señalada trascendencia el que no se someta previamente a la aprobación gubernamental. Tal como se indica en el texto, el artículo 11 de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre ha modificado el artículo 107.12 de la LOPJ en el sentido de disponer ahora que el Pleno del Consejo será competente para «elaborar el presupuesto del Consejo General del Poder Judicial que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente». Es decir, de atribuirsele la elaboración del anteproyecto de presupuesto, se ha pasado a reconocerle autonomía presupuestaria. Esto, es muy llamativo y equipara al Consejo, en esta materia, al Tribunal Constitucional: cfr. la disposición adicional 2.ª.1 de la LOTC.

(99) Véase sobre ese poder de externación o exteriorización, VALERIA PIERGIGLI, «Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme», en *Diritto e Società*, n.º 3/1993, pág. 415 y sigs.

Es precisa una observación final sobre el ámbito competencial del Consejo. La reforma de 1994 y los planteamientos que, en torno a la cuestión de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia parecen predominar, han abandonado toda perspectiva de centrar su gestión en el órgano de gobierno del Poder Judicial (100). Siguiendo las pautas establecidas por sus modelos europeos, especialmente por el italiano, es el poder ejecutivo el encargado de adoptar las decisiones correspondientes en materia presupuestaria y de ejecutarlas, naturalmente teniendo en cuenta las iniciativas y propuestas del Consejo y obrando tras considerar los informes que éste ha de presentar. No se vislumbra, desde esta perspectiva, la desaparición del poder ejecutivo del ámbito de la provisión de las infraestructuras de la Justicia (101).

En cambio, sí es perceptible un desplazamiento de buena parte de esos cometidos desde el Gobierno a los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Como ha reconocido el Tribunal Constitucional, nuestro ordenamiento contempla la posibilidad de que estas Comunidades asuman competencias sobre los medios personales y materiales, en cuanto no esenciales a la función jurisdiccional, ni al núcleo básico de la Administración de Justicia que, conforme al artículo 149.1-5.^a de la Constitución, son competencia exclusiva del Estado. Así, pues, abierta la vía a la transferencia de lo que la jurisprudencia constitucional ha llamado «administración de la Administración de Justicia», se ha abierto un proceso que apunta a que el grueso del esfuerzo encaminado a sostener con recursos y con per-

(100) Con la notoria excepción de la Asociación Profesional de la Magistratura, tal como resulta de las conclusiones aprobadas el 28 de octubre de 1995, en su X Congreso.

(101) Conviene recordar, en lo que a los jueces y magistrados afecta, que la LOPJ se ha preocupado, también de asegurar su independencia económica y que, a tal efecto, además de proclamar su garantía mediante retribuciones adecuadas a la dignidad de la función jurisdiccional y un régimen de seguridad social que los proteja, a ellos y a sus familiares, tanto durante el servicio activo, cuanto durante la jubilación, reserva a la Ley la fijación de ese régimen retributivo (arts. 402 y 403 LOPJ).

sonas al Poder Judicial acabe recayendo en las Comunidades Autónomas (102).

Por ahora se ha transferido ya las competencias sobre los medios materiales al País Vasco, Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana. Y se prevé inminente la transferencia a Cataluña y al País Vasco de la gestión sobre los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, excluidos los secretarios judiciales que, por formar parte de los tribunales han de permanecer en manos del Estado. Si todo este proceso se lleva a su pleno desarrollo, las competencias del Gobierno central se limitarían, desde esta perspectiva de mera administración, a proveer lo necesario para la Audiencia Nacional y para el Tribunal Supremo, únicos órganos jurisdiccionales con competencia en todo el territorio español.

No me parece, en principio, que ese reparto competencial deba producir efectos negativos. Al contrario, en la medida en que acerque la adopción de las decisiones al lugar donde deben ser aplicadas, puede redundar en beneficio de la funcionalidad de la Administración de Justicia. Las experiencias habidas hasta ahora así lo señalan. Por lo demás, el posible riesgo de incidir en disparidades en el régimen funcional o en las dotaciones materiales no debe sobrevalorarse. No sólo porque la competencia central no ha evitado llamativas diferencias entre los medios a disposición de unos y otros órganos judiciales, sino también, porque la Constitución asegura la existencia de instrumentos que ponen en manos del Estado la definición del estatuto básico de los funcionarios y la vigilancia de su respeto, así como la garantía de una dotación suficiente para todos los

(102) Cfr. sobre estas cuestiones las SSTC 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990, de 30 de marzo. Además, véase JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, *Justicia y Estado Autonomo. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución de 1978*. Civitas, Madrid, 1995, pág. 87 y sigs. Véanse, además, las referencias que hace ENRIQUE ALVAREZ CONDE, «El ámbito competencial del Consejo General del Poder Judicial», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 16/1993, pág. 9 y sigs.

juzgados y tribunales. En este punto, la función del Consejo ha de ser especialmente destacada.

5.3. *La llamada política judicial, el Consejo General del Poder Judicial y su responsabilidad*

Naturalmente, la regla de la coherencia que conduce a seguir potenciando las posibilidades que un ente de estas características posee desarrollando en su favor los aspectos que, sin estar expresamente mencionados en la Constitución, sí pueden considerarse implícitos en ella, no debe conducir a la invasión del terreno de otros órganos ni a pretender para el Consejo, atribuciones que lo desnaturalicen. Algo así podría ocurrir en el caso de que se le atribuyera iniciativa legislativa en las materias conexas a la Justicia como organización o se profundizara en la línea que señalan las apelaciones para que el Consejo desarrolle una política judicial propia.

Sobre la iniciativa legislativa ha existido una gran confusión, facilitada por la definición técnica de la Ley Orgánica 1/1980. En efecto, ese texto legal en su artículo 3, afirmaba que el Consejo poseía facultades de «iniciativa o propuesta y, en otro caso de informe» en determinadas materias. Entre ellas se incluían los proyectos de ley relacionados con el proceso, la Administración de Justicia o el régimen penitenciario. El entendimiento correcto de tal precepto conducía a considerar que el Consejo debía informar esos proyectos o instar su adopción.

No obstante, fue interpretada por algunos sectores como el reconocimiento de iniciativa legislativa a este órgano (103).

(103) Cfr., en torno al artículo 3 de esa Ley Orgánica 10/1980 y a las interpretaciones mencionadas, XIOL, GONZÁLEZ RIVAS y RODRÍGUEZ-ZAPATA, *El Poder Judicial y su Consejo General en el Estado social y democrático de Derecho*, cit., págs. 57 y sigs. Véase, además, en ANDRÉS IBÁÑEZ, *El Poder Judicial*, cit., págs. 70 y sigs., un resumen del debate, a principios de los ochenta, en torno a esta cuestión.

Es evidente que ese planteamiento carece de toda justificación. No sólo porque la mencionada Ley Orgánica 1/1980 nunca la acogió, sino, sencillamente, porque no puede ser acogido. Una cosa es que el Consejo posea facultades de iniciativa o propuesta –las cuales, aunque no se prevean de modo expreso en las normas jurídicas, siempre podrá ejercer porque forman parte de la naturaleza de las cosas– y otra que se le faculte para poner en marcha el procedimiento legislativo. En España eso sólo pueden hacerlo el Gobierno, los parlamentarios, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas ante el Congreso de los Diputados (104) y los ciudadanos. Nadie más. Por otra parte, el ejemplo del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo italiano que la posee, residuo de una proyectada tercera cámara especializada en el área socioeconómica, no es el mejor, dada la reconocida obsolescencia de esa institución.

En otro orden de cuestiones estrechamente relacionadas con la anterior, y aun siendo muy relevante la posición del Consejo General, no creo que deba ser llamado a ejercer una suerte de política judicial. La orientación política, aunque sea en un ámbito muy preciso, debe quedar en manos de los sujetos que operan en el ámbito parlamentario. Ellos, precisamente por gozar de investidura democrática y participar en los circuitos en los que se exige la responsabilidad política, son los encargados de plasmar en las normas que producen la dirección política sostenida por la mayoría.

(104) Cfr. el artículo 87 de la Constitución. Es verdad que el apartado 2.º de este artículo, al regular la iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, dice que «podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley». Ahora bien, fácilmente se comprende que, de ese modo, no ejercen, en sentido propio, ninguna facultad significativa pues el Gobierno es libre de atender o no tal solicitud sin que, cualquiera que sea su decisión, pueda la Asamblea hacer nada al respecto: si estima la solicitud, porque se trataría de un proyecto de ley; si no la estima, porque no tiene ningún modo de combatir la negativa gubernamental. Así, pues, la genuina iniciativa legislativa de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas es la que se indica en el texto.

El Consejo no puede entrar en ese juego. No es un sujeto activo del proceso político. Por el contrario es un órgano de garantía que actúa conforme a Derecho, no en virtud de criterios de oportunidad. Por eso carece de vínculos de responsabilidad política. En efecto, el Consejo no puede ser disuelto. Tampoco cabe remover a sus miembros si no es como consecuencia de un proceso penal ante el Tribunal Supremo o de una decisión de su propio Pleno, en los casos tasados y con las garantías que contempla la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 57.2 y 119.2). Naturalmente, esta suma de responsabilidad penal y disciplinaria, junto con la civil que pueden contraer sus integrantes (art. 119.1 LOPJ), añadida a la fiscalización de los actos del Consejo por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional, pone de manifiesto que el órgano de gobierno de los jueces no es, en modo alguno, un sujeto irresponsable. De ahí que la posición que considere que negar su responsabilidad política ante las Cortes equivale a ignorar el principio constitucional básico de la responsabilidad de los poderes públicos, al que se refiere el artículo 9.3 del texto fundamental, suponga, en mi opinión, forzar las cosas.

Los poderes del Consejo General del Poder Judicial cuentan con suficientes contrapesos en nuestro diseño constitucional. Introducir otros y, en particular, formas de control parlamentario encaminadas a depurar políticamente —digo políticamente porque no es posible pensar aquí en supuestos de remoción—eventuales responsabilidades de esta institución por su gestión, podrían desnaturalizarla. La primacía política de las Cortes Generales no puede conducir a la subordinación de los órganos constitucionales de garantía.

La comparecencia del Presidente del Consejo ante las Comisiones de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados y del Senado, con motivo de la presentación de la Memoria anual, prevista en el artículo 109.2 de la Ley Orgánica como posibilidad y convertida en habitual en la práctica y el debate que, durante ella, se produce entre el Presidente y los portavoces de los grupos parlamentarios en torno a esa Memoria, no altera lo dicho. Tampoco varía lo afirmado, a mi entender, la

previsión legal según la cual el contenido de la Memoria podrá dar lugar a mociones y preguntas de obligada contestación por parte del Consejo, o a la adopción de otras medidas.

En realidad, la relación entre las Cortes y el Consejo que contempla ese artículo de la Ley Orgánica se agota en el marco de la función de información parlamentaria. Fuera de ella, no hay mecanismos que permitan hacer efectiva ninguna suerte de control, ni mucho menos, de responsabilidad (105). El Presidente del Consejo se limita a informar. Del mismo modo, el Consejo ilustra a las cámaras al responder las preguntas que, al amparo del citado artículo 109.2 de la LOPJ, le dirijan o, sencillamente, al atender al principio de colaboración con las Cortes que establece, para todos los poderes públicos, el artículo 109, en este caso de la Constitución, remitiendo la documentación que le soliciten (106).

(105) Cfr. CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980...», *cit.*, pág. 62 y sigs. Asimismo, JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS, «Información parlamentaria, poderes públicos y sector público», en *Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias*. Cuadernos y Debates, n.º 52. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 72 y sigs. Precisamente porque no existen formas de control parlamentario sobre el Consejo, ni responsabilidad política de éste, JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ, «Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad reglamentaria...», *cit.*, pág. 251 y sigs., plantea la necesidad de arbitrar instrumentos que compensen el evidente poder de que dispone el Consejo, especialmente, desde que, tras la reforma de 1994, goza de una potestad normativa con eficacia *ad extra*. Dice este autor que, ahora, es especialmente necesario buscar el modo de colmar tal déficit de control parlamentario, haciendo corresponder el poder político que supone la creación normativa con una responsabilización del Consejo por su ejercicio.

(106) Por otra parte, ante la solicitud, por parte de las Cámaras de las Cortes Generales, para que comparezca ante alguna de sus comisiones un miembro del Consejo a los efectos de ilustrar a sus componentes, por ejemplo, sobre los detalles de los informes que aquél haya emitido a propósito de un anteproyecto de ley, el Consejo ha contestado negativamente. Es el caso del acuerdo del Pleno del Consejo de 22 de febrero de 1995, que, ante la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados» solicitando del Presidente de este Consejo de designación de un miembro del mismo para que, mediante su comparecencia ante la Comisión de Justicia e Interior, pueda complementar la información contenida en el dictamen emitido sobre el

Pero nada más. Las mociones que las Cámaras puedan aprobar, a propósito de la Memoria, no vinculan al Consejo, cuya autonomía constitucional le permite actuar en el modo que considere conveniente dentro de las previsiones constitucionales y legales (107). Y desde luego, fuera del supuesto previsto en el artículo 109.2 de la LOPJ, las cámaras de las Cortes Generales no pueden forzar la comparecencia de ningún componente del órgano de gobierno del Poder Judicial. Me lleva a esta conclusión el carácter estrictamente político de ese trámite parlamentario y la naturaleza garantista del órgano de gobierno del Poder Judicial.

En efecto, no me parece institucionalmente saludable, ni por razones de fondo, ni por motivos de forma —estéticos, inclu-

Anteproyecto de ley Orgánica de Contrabando», resolvió recabar del Congreso «los extremos o particulares que le interesen del informe que este Consejo emitió en su reunión plenaria de 21 de septiembre de 1994 sobre tal Anteproyecto de Ley para que colegiadamente pueda pronunciarse sobre los mismos». El rechazo a iniciativas de esta naturaleza se ha basado en la consideración de que sus informes son actos de un órgano colegiado. Por tanto, sus miembros pueden explicar su personal criterio, pero no el del órgano, que se reduce a lo plasmado en el texto que mereció la aprobación del Pleno del mismo. El Consejo, pues, sólo se manifiesta a través de sus acuerdos y los vocales no pueden sustituir la apreciación colegiada que en ellos se refleja. Cosa distinta es que su Presidente o cualquiera otro de sus componentes comparezcan en calidad de expertos ante una comisión parlamentaria para expresar sus opiniones personales sobre un tema jurídico del que esa comisión se esté ocupando.

(107) En este sentido, el Pleno del Consejo, en acuerdo adoptado el 31 de mayo de 1995, en relación con la moción del Congreso de los Diputados, adoptada el 23 de diciembre anterior, a propósito de la Memoria del Consejo correspondiente al año 1993, que pedía un pronunciamiento del Consejo sobre tres temas de particular interés (la reforma de la oficina judicial; las medidas necesarias para agilizar y dar eficacia al cumplimiento y ejecución de las resoluciones judiciales en todos los órdenes jurisdiccionales; y un informe sobre la especialización de los Juzgados y Tribunales) manifestó su parecer sobre el alcance de las previsiones del artículo 109.1 LOPJ. En particular, el Consejo, al aprobar la remisión al Congreso de su posición sobre esos tres asuntos, aclaró que «más que por criterios de control político, inexistente entre ambas Instituciones, se ha llevado a cabo con fundamento en el principio de colaboración entre órganos constitucionales que prevé nuestra Carta Magna».

so— la imagen del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, que no puede salirse del plano institucional en su comparecencia, dando explicaciones a quienes se las demandan desde posiciones políticas que miran, no tanto a la actuación del Consejo, sino a la legítima contienda entre la mayoría gubernamental y la minoría o minorías de la oposición. Desde luego, el argumento comparativo con el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas —por otra parte, no tan expresivo— que pudiera traerse en defensa de la intensificación de la presencia en las cámaras de las Cortes del Presidente o de los Vocales no me parece válido porque el uno y otro se encuentran en una posición radicalmente distinta a la del Consejo. Así, el Defensor del Pueblo es, por expresa disposición constitucional (art. 54), un alto comisionado de las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas depende directamente de ellas (art. 136.1), también por explícito mandato del constituyente. Nada de esto sucede, sin embargo, con el Consejo o con el Tribunal Constitucional (108).

(108) Con motivo de la comparecencia del Presidente del Consejo ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, los días 28 de noviembre y 5 de diciembre de 1995, para presentar la Memoria de 1994 de este órgano, la Comisión incluyó otros dos asuntos en el orden del día: la comparecencia solicitada por el Grupo Popular para que el Presidente informara sobre las circunstancias en que se había producido la excarcelación de varios presos preventivos pendientes de juicio por delito de terrorismo en la Audiencia Nacional y la comparecencia solicitada por el Grupo de Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña para que el Presidente informara sobre la situación de los órganos judiciales que conocen de los delitos económicos y monetarios. Ambas solicitudes fueron admitidas por la Mesa del Congreso y remitidas a la Comisión de Justicia e Interior para que fijara en qué momento habrían de producirse. Con anterioridad se habían producido ya otras iniciativas de este tipo —también tramitadas por la Mesa a la Comisión— pero no se llegaron a cursar al Consejo (a excepción de la mencionada en la nota 104). La singularidad de este episodio viene dada porque la Comisión de Justicia e Interior integró en la comparecencia prevista en el artículo 109.2 LOPJ las otras que no tienen encaje en esa disposición. Indicio de que, en sede parlamentaria, no está clara su procedencia. Por lo demás, los términos en los que se desarrolló la sesión al llegar al punto del orden del día relativo a las iniciativas de los mencionados grupos fueron especialmente significativos. Tanto por sus contenidos, cuanto por la forma en que se expusieron. En efecto, los diputados don Diego López Garrido (IU-IC) y don Federico Trillo Figueroa

Por otro lado, los miembros del Consejo (Presidente y vocales), desde el punto de vista del ejercicio de las atribuciones del órgano al que pertenecen, no tienen otras facultades que las de propuesta a los órganos competentes para decidir –el Pleno y las Comisiones– y el ejercicio de su derecho a intervenir en los debates y a concurrir a la adopción de la decisión correspondiente (109). De ahí que, al margen de las razones anteriores, juegue aquí, en contra de su fiscalización parlamentaria individualizada, la naturaleza estrictamente colegiada del órgano al que pertenecen. Tampoco viene mal recordar, en este punto,

(PP) coincidieron en afirmar la existencia de una responsabilidad política del Consejo y, en especial, de su Presidente ante las Cortes, la cual debía sustanciarse a través de su comparecencia o la de los Vocales ante las Cámaras. No sólo en el caso previsto en el artículo 109.2 LOPJ, sino siempre que los parlamentarios lo pidieran. El señor López Garrido enlazó esta responsabilidad con la designación parlamentaria de los vocales. El señor Trillo Figueroa se refirió, en cambio, al sentido eminentemente democrático que tiene afrontar la responsabilidad política ante las Cortes, responsabilidad política del Consejo cuya afirmación en estos términos es, a su juicio, la única forma de dar contenido al pronunciamiento del artículo 9.3 de la Constitución sobre la responsabilidad de los poderes públicos. Por su parte, el Presidente del Consejo adujo, como posición personal, que, en su opinión, el artículo 109.2 LOPJ ha de ser entendido ampliamente de manera que ampare otras comparecencias distintas de la referida a su Memoria. Ahora bien, respecto del título en virtud del cual se mantienen estas relaciones, precisó que es el derivado del artículo 109 de la Constitución: la colaboración de los poderes del Estado con las Cortes. Y, ante los planteamientos de los mencionados diputados sobre la responsabilidad política, señaló que, siendo claro que no cabe exigirla en forma de remoción de los miembros del Consejo, si los señores diputados entienden que lo previsto en el artículo 109.2 LOPJ es un supuesto de responsabilidad política, él estaría de acuerdo. Es decir, evitó una discusión terminológica y se atuvo a lo sustantivo: es decir, las posibilidades de actuación parlamentaria contempladas en la ley. Cfr., al respecto, el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. V Legislatura. Comisión de Justicia e Interior, n.ºs 635 y 636, sesiones del 28 de noviembre y 5 de diciembre de 1995.

(109) Me refiero, claro está, a su participación en la formación de la voluntad del Consejo. Otra cosa son los medios de los que deben disponer para estar en condiciones de decidir. Desde este punto de vista, la LOPJ y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo les ofrecen los necesarios instrumentos de información y de apoyo. Cfr., respecto del Presidente, el artículo 125 LOPJ y los artículos 25 a 27 del Reglamento. Para los vocales, cfr., los artículos 17 y 18 del Reglamento.

que, conforme al artículo 119.2 LOPJ, los vocales «no estarán ligados por mandato imperativo alguno».

Seguramente, la mejor contribución que las Cortes pueden prestar para asegurar el buen funcionamiento del órgano de gobierno del Poder Judicial, además de perfeccionar el marco normativo que le es propio y de atender las iniciativas y propuestas que desde él se les dirijan, consiste en extremar el celo en el proceso de designación de los vocales. Es decir, poner todos los medios para que los jueces y magistrados y juristas que hayan de integrarlo en cada ocasión sean competentes, íntegros y sensatos. Una buena elección puede hacer más por el buen andamiento de las instituciones que un régimen forzado de fiscalización parlamentaria.

Por lo demás, no sobra señalar que cuanto se ha dicho no es óbice para afirmar el valor político del Consejo y de sus actos (110).

Desde el momento en que es el órgano de gobierno de un poder del Estado es, también, una instancia política. Pero eso no le convierte en un centro de orientación política. Lo político está en el trasfondo y en el contexto: el ordenamiento jurídico que lo acoge; la posición que, dentro de él, le corresponde; las normas que ha de aplicar; las repercusiones de sus decisiones. Pero no se encuentra –no se debe encontrar– en su proceder, en su actuación concreta, porque su función no es activa, de dirección u orientación, sino de garantía de la independencia judicial. Su cometido es, pues, institucional. Así, aunque sea, en el sentido al que me estoy refiriendo, un órgano político, no hace política. El gobierno del Poder Judicial es una actividad jurídica, regulada por normas que prescriben sus formas y sus contenidos, que no son libres en cuanto al fondo. Y, ciertamen-

(110) Cfr., sobre el valor político del Consejo y de sus actos, MARCO DEVOTO, «Profili costituzionali del Potere Giudiziario, tra crisi de la Presidenza del Consiglio della Magistratura...», *cit.*, pág. 378 y sigs., quien niega, sin embargo, que participe en la función de orientación política.

te, es ajena a la confrontación democrática por la dirección de la vida nacional (111).

(111) Cosa distinta es que pueda hablarse, a propósito del ejercicio de sus competencias, en aquellos casos en los que no se trate de decisiones regladas, de un poder de dirección política del Consejo. cfr. ANDRÉS IBÁÑEZ, *El Poder Judicial*, cit., págs. 65-66. En este sentido, MARCO DEVOTO «Profili costituzionali del Potere Giudiziario, tra Presidenza del Consiglio Superiore...», cit., págs. 380-381, subraya el carácter intrínsecamente político de la materia de la que se ocupa el Consejo. En particular, dice: «Ciertamente, tiene un significado político la opción que prefiere, para ocupar un juzgado de instrucción, a un brillante joven que todavía no ha llegado a la cincuentena o a un presidente próximo a la jubilación; lo tiene primar la antigüedad o unas determinadas aptitudes para la provisión de los cargos de gobierno. Resistir a los requerimientos gubernamentales para ampliar los plazos de un concurso... tratar de impedir que se les encomienden a los jueces –sobre todo por el poder político– cometidos extrajudiciales más o menos prestigiosos o lucrativos. Mantener la composición actual de la primera sección penal del Tribunal de Casación o tratar de modificarla por cualquier medio...». No obstante, insiste en que eso no significa que el Consejo deba instrumentalizar esa circunstancia para comparecer en el campo donde se forja la dirección de la política nacional. Y, mucho menos, para entrar en contraste con los otros órganos constitucionales y sujetos sociales llamados a protagonizar esa pugna. Por eso, sólo es posible considerar política la orientación que preside sus relaciones con los demás órganos constitucionales si ese adjetivo lo matizamos en el sentido propuesto. En realidad, todo órgano al que se le atribuyan competencias en cuyo ejercicio disponga de un margen de apreciación y de decisión, aunque sea reducido, goza, por eso mismo, de una capacidad de orientación propia caracterizada por la búsqueda de unos objetivos específicos predeterminados y por un concreto estilo o forma de perseguirlos. Máxime cuando se trata de órganos con una posición institucional tan destacada como la del Consejo. Ahora bien, por eso mismo, es preciso ser muy prudentes con el uso de los términos para no inducir a error ni conducir a consecuencias en abierto contraste con las normas constitucionales que regulan la distribución del poder.