



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

**CELSO RODRIGUEZ PADRON, SECRETARIO GENERAL DEL
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

C E R T I F I C O: Que con relación al acuerdo Único del Pleno Extraordinario del Consejo General del Poder Judicial de fecha 6 de febrero de 2013, por el que se aprueba el Informe del CGPJ al anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el Vicepresidente D. Fernando de Rosa Torner y el Vocal D. Antonio Dorado Picón han emitido, en tiempo y forma, el siguiente:

“VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS VOCALES DON FERNANDO DE ROSA TORNER Y DON ANTONIO DORADO PICÓN, AL ACUERDO MAYORITARIO DEL PLENO DEL DÍA 6 DE FEBRERO DE 2013, QUE APRUEBA EL INFORME DEL CGPJ AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL.

**A) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN
CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

La función consultiva del CGPJ a que se refiere el artículo 108 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) tiene por objeto emitir informe sobre los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, a las materias expresadas en el citado precepto legal, entre las que cabe destacar, todas aquellas que afecten de una u otra manera *“al Estatuto Orgánico de Jueces y Magistrados, a la fijación y modificación de la plantilla orgánica de los mismos o aquellas otras normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”.

A la vista de esta disposición legal, en una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad informante que en ella se reconoce al Consejo General del Poder Judicial y la doctrina asentada por el TC en números sentencias (la última de ellas la del 13 de diciembre de 2012) la emisión de este informe deberá limitarse a analizar si el Anteproyecto remitido afecta de una u otra manera al Estatuto Orgánico de Jueces y Magistrados o a la fijación y modificación de la plantilla orgánica de los mismos y, en su caso, a la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y si puede afectar a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, evitando por tanto, pronunciarse sobre cualquier otra cuestión que no afecte a estas materias.

B) CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO

En primer lugar hay que indicar que, las consideraciones generales que se deben realizar al Anteproyecto objeto de este informe, no deben entrar a valorar la oportunidad política del mismo, ni mucho menos la opción legislativa elegida, en este caso, por el pre legislador. No debe usarse la función consultiva del Consejo para plasmar en el informe que el mismo emita, el parecer que suscita entre sus redactores la opción por una u otra forma de acometer la política judicial. Y más, cuando la presentada para informe, puede verse modificada sustancialmente en su



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

resultado final, una vez culminen todos los trámites legislativos y finalmente vea la luz como Ley Orgánica.

Partiendo de esta premisa, el Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno del Poder Judicial, entendido éste último como la potestad jurisdiccional que corresponde única y exclusivamente a Jueces y Magistrados de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, debe analizar desde un punto de vista eminentemente técnico, si los postulados plasmados en el Anteproyecto que se remite para informe, pueden afectar de una u otra manera a la “independencia judicial” de los Jueces y Tribunales titulares únicos de esta potestad.

El Poder Judicial, como poder del Estado, es predicable con respecto a cada juez individualmente considerado, y se materializa en el momento en que ejerce la función jurisdiccional con independencia y de manera imparcial. Por ello, en ningún momento puede establecerse que la “independencia judicial” se garantice en mayor o menor medida en función del modelo de órgano de gobierno por el que se opte.

En este sentido habrá que estar a lo establecido en el artículo 122 de la Constitución Española y a las sentencias dictadas al respecto por el Tribunal Constitucional.

El legislador constituyente optó por la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial que únicamente tuviera atribuciones sobre materias concretas, sin otorgarle competencias respecto de cuestiones relacionadas con la determinación de la estructura y funciones del propio órgano de gobierno, reservando la regulación de todas estas cuestiones a



la promulgación de la oportuna Ley Orgánica, sustrayéndola por tanto, no sólo a la potestad reglamentaria del propio Consejo General del Poder Judicial, sino también del Poder Ejecutivo.

Efectivamente, del estudio entre otras, de la Sentencia del TC 238/2012, de 13 de diciembre de 2012, a la hora analizar la regulación constitucional del Consejo General del Poder Judicial creado por la Constitución de 1978, queda claro que el constituyente no optó por un órgano de gobierno del Poder Judicial robusto y plenipotenciario, sino que se decantó por *“crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los Jueces”*

Dicha sentencia analiza posteriormente cuales son esas *“determinadas funciones”*, determinando que *“las funciones que obligatoriamente ha de asumir el Consejo General del Poder Judicial, son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los Tribunales; de un lado, el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos; y de otro, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado”*

Por ello y lejos de entrar a valorar la oportunidad política o las bondades y/o debilidades de la opción de reforma del Consejo General del Poder Judicial presentada por el pre legislador en el Anteproyecto, este informe únicamente debe dilucidar si la opción elegida, respeta el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

bloque de la constitucionalidad establecido en el artículo 122 y por ende, supone o no un ataque directo a la “independencia judicial”.

C) SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

El Anteproyecto presentado por el Ministerio de Justicia responde precisamente a un criterio de oportunidad legislativa, del que hace uso el Gobierno para activar la acción legislativa del Parlamento.

El Gobierno, a través de los anteproyectos activa la potestad legislativa, pero es al legislativo a quien, en última instancia, le corresponde aceptar, modificar o rechazar la iniciativa que le ha presentado el ejecutivo, sin que ningún otro órgano constitucional pueda suplantar esta soberanía legislativa que la Constitución atribuye al legislativo.

En este sentido se pronuncia la sentencia del Pleno del TC 238/2012, de 13 de diciembre de 2012, que señala que entre las funciones del Ejecutivo está la de ejercer la iniciativa legislativa y entre las del Parlamento, aceptar o rechazar tal iniciativa, pero sin que ninguna se vean limitadas más que allí donde la Constitución así lo ha entendido preciso.

Como se ha indicado anteriormente, ésta es la idea central que debe regir este informe, pues el Gobierno, basado en la oportunidad política del momento, de la situación actual y haciendo uso de la facultad que le atribuye la Constitución de iniciativa legislativa, puede presentar a las Cortes tantos Anteproyectos de Ley Orgánica de reforma del Consejo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

General del Poder Judicial como estime convenientes y con la línea política que en cada momento decida, sobre los cuales deberá pronunciarse el Parlamento como depositario último de la función legislativa.

En ningún caso el Consejo General del Poder Judicial puede suplantar la voluntad proveniente de otro poder del Estado utilizando para ello la potestad que se le confiere para informar los anteproyectos de leyes, limitados y concretados en el actual artículo 108 LOPJ.

A mayor abundamiento, la propia Constitución en su artículo 122.2 establece reserva de Ley Orgánica para fijar el estatuto del CGPJ, del régimen de incompatibilidad de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de los miembros de la Carrera Judicial.

Por tanto, es claro que de la propia Constitución no se deriva, ni la autonomía ni la facultad de autogobierno del CGPJ, quedando en poder del legislativo la decisión última sobre todo lo relacionado con su constitución y funciones.

Como recuerda la sentencia 238/2012 del TC, órgano autónomo no es sinónimo de autogobierno, pues la propia Constitución optó por un modelo de CGPJ con competencias limitadas, confiriéndole potestad al legislativo para regular, mediante Ley Orgánica, cuestiones relativas al estatuto, ya no solo del CGPJ y sus miembros, sino también de los miembros del Poder Judicial, al establecer el punto 1 del citado artículo 122, que todo lo relacionado con el estatuto jurídico de los Jueces y



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Magistrados se regulará por Ley Orgánica, quedando vedado pues al CGPJ la capacidad de autogobierno de sus miembros y limitada la que puede ejercer sobre los Jueces y Magistrados, al “núcleo de garantía” referido en el artículo 122.2, es decir, a los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

Partiendo como afirma nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia 108/1986, de que la independencia del Poder Judicial “constituye una pieza esencial de nuestro ordenamiento como el de todo Estado de Derecho”, y que de la independencia judicial depende la credibilidad del sistema de justicia, y por ende, la legitimidad de las decisiones de los jueces”, se puede llegar a la conclusión que cualquier anteproyecto de ley orgánica que reforme el CGPJ, no atenta contra la independencia del poder judicial, siempre y cuando se respeten las atribuciones que la Constitución reserva a éste respecto a los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de los miembros del Poder Judicial.

El concepto de “independencia judicial” se fundamenta en dos principios, por un lado en la distinción entre la independencia del Poder Judicial respecto del resto de poderes del Estado, y por otro la independencia de cada uno de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de su función jurisdiccional. Y cuando se hace referencia a la independencia como elemento integrante del estatuto de Jueces y Magistrados, estamos hablando precisamente de esta última, es decir de la que se predica de todos y cada uno de los Jueces en cuanto ejercen la función jurisdiccional. Estos, Jueces y Magistrados, son los únicos que integran el poder judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Por tanto, la verdadera independencia judicial es aquella que corresponde a cada Juez y Magistrado, en concreto, cuando realizan la función jurisdiccional que le atribuye la Constitución

La independencia del Poder Judicial implica que, en el ejercicio de la función jurisdiccional, los Jueces y Magistrados están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley, lo que significa que no están ligados a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del Legislativo y del Ejecutivo, tal y como señala nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/2012, de 19 marzo, en la que se añade que, *...en el ejercicio de su función constitucional, el juez es libre en cuanto que sólo está sujeto al imperio de la ley...*

Independencia judicial y sumisión al imperio de la ley son, en suma, anverso y reverso de la misma medalla, como así ha señalado en reiteradas ocasiones nuestro Tribunal Constitucional.

Por otro lado, como también tiene declarado nuestro Tribunal Constitucional, en la referida Sentencia, *...“independencia” no es “soberanía” y de aquí que se establezcan tanto garantías para que no se extralimite como para que no se menoscabe...*

La Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia, como la inamovilidad (art. 117.2 CE), la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y



magistrados (art. 122.1 CE) y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2 CE).

Dentro de estas garantías no se incluye la de la existencia de un determinado órgano de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder judicial, si no, tan sólo, como señala la sentencia del TC 108/1986, que *...salvo el CGPJ, ningún otro órgano puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el poder judicial; ni ninguna Ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de ese CGPJ...*

El CGPJ garantiza la independencia del poder judicial respecto del resto de poderes. Pero ello no significa, como establece la sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, que el Poder Legislativo ataque esa independencia judicial cuando actúa en ejercicio del mandato constitucional contenido en el artículo 122.1 de determinar, mediante Ley Orgánica del Poder Judicial, la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados.

En iguales términos se expresa el Tribunal Constitucional en su Sentencia 238/2012, al establecer que el principio de independencia se refiere a la autonomía del poder judicial respecto del resto de poderes, una independencia que proclama la separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y la conexión de éste con el legislativo a través del mandato constitucional de que la ley desarrolle el estatuto de Jueces y Magistrados.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Esta concepción de independencia del Poder Judicial por la que optó en su día el legislador constituyente, es compartida, en sus líneas generales, por la mayoría de los países de nuestra área jurídico-política, y resulta coincidente con la concepción que de la misma, se ha plasmado en diversos textos internacionales sobre derechos fundamentales y libertades públicas que España ha suscrito, como pueden ser el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 6.1), el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (art. 14.1), y la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea (art. 47).

Así, cabe concluir que no se puede predicar la independencia del Poder Judicial basada única y exclusivamente en la existencia de un órgano de gobierno que garantice la misma. Muchos países de nuestro entorno, no disponen en sus estructuras constitucionales de órganos de gobierno de los Jueces y Magistrados y no por ello, nadie pone en duda la independencia de éstos a la hora de ejercer su potestad jurisdiccional.

Entendemos por ello, que el legislador puede en el momento y en el sentido que consideren más oportuno, modificar la legislación relativa al gobierno del Poder Judicial, siempre y cuando respete las reglas de contenido material y formal definidas por la propia Constitución en su artículo 122.2, sin que con ello se altere o vulnere la independencia judicial que la Constitución recoge como perteneciente a Jueces y Magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Desde este punto, y con independencia de las percepciones personales que pueda generar, hay que concluir que resulta



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

constitucional, que el Ejecutivo haciendo uso de la capacidad de iniciativa legislativa que le corresponde, inicie este proceso de reforma de la legislación relativa al CGPJ, al entender que el mismo respeta los límites establecidos por la Constitución.

No podemos, en ningún caso, como reiteradamente ha señalado el TC, confundir los caracteres propios del Poder Judicial con los de su Consejo General.

El CGPJ es un órgano constitucional, cuya concreta delimitación de su configuración, en virtud de lo que señala la propia Constitución en su art.122.3, se deja a lo que establezca la LOPJ.

Este margen de discrecionalidad que confiere al legislador el art. 122.3 CE, posibilita que existan muchos rasgos y elementos, incluso importantes, de este órgano constitucional que quede deferido al legislador ordinario, por lo que el concreto perfil de esta institución podrá variar en función de las leyes que se sucedan en el tiempo, según puede desprenderse de lo dispuesto en los arts. 68, 107 y 136.4 CE, entre otros.

Solamente, podríamos considerar dañado el ámbito de un órgano constitucional, como es el CGPJ, cuando, como señala la STC 28 julio 1985, la institución se encuentre limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real y sí se atacara el “núcleo de garantía”. Extremo que no se produce con la configuración prelegislativa que se pretende dar al CGPJ en el Anteproyecto que ahora se informa, debiendo por tanto respetar la opción legislativa que el Poder



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Ejecutivo ha tenido a bien presentar en el ejercicio de su competencias y en la que el propio CGPJ no puede inmiscuirse, al no corresponderle dicha función por expreso mandato de la Constitución.

D) DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CGPJ

En un principio, la potestad reglamentaria de la Administración está contenida en una norma de carácter general, el art 97 CE, que la atribuye al Gobierno. La potestad reglamentaria es intrínseca a la función ejecutiva.

La justificación que suele sustentar la potestad reglamentaria se fundamenta en la necesidad de que se completen las tareas del legislador a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo, de aquí que su atribución corresponda al Gobierno.

Sin embargo, orgánicamente también se atribuye potestad reglamentaria a determinados órganos constitucionales como pueden ser, las Cortes Generales, el TC y el propio CGPJ

El hecho de que determinados órganos constitucionales, ostenten potestades llamadas reglamentarias no supone una excepción a la exclusiva competencia del Ejecutivo para dictar reglamentos "jurídicos" en su sentido tradicional de ordenaciones "ad extra", sino que deben suponer, como señala la sentencia del TC nº 108/1986, de 29 de julio, una preservación de la independencia del órgano, que se justifica en la necesidad de que quede garantizada la exclusión del Ejecutivo de toda intromisión en su régimen interno de organización y funcionamiento.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Desde su constitución el CGPJ ha gozado de potestad reglamentaria, sin embargo, siempre ha existido el debate doctrinal sobre cuál debe ser el verdadero alcance de esa potestad reglamentaria, debatiéndose si sólo debe afectar a aspectos internos de su propia organización y funcionamiento, como sucede en el caso de las Cortes y del TC, o por el contrario, también debe extenderse a otras materias de su competencia.

El CGPJ es el único órgano constitucional, que por motivos de estricta oportunidad, ha venido extendiendo su potestad reglamentaria a aspectos que exceden de su estricto ámbito interno y de garante de la independencia judicial que corresponde a Jueces y Magistrados, cuya protección le encomienda la Constitución; pero sin que quedase claramente delimitado su ámbito de actuación.

Esta situación debió cambiar sustancialmente con la promulgación de la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre, de modificación de LOPJ de 1 de julio de 1985, pues en la misma se estableció una clara atribución de competencias tanto al Ministerio de Justicia como a las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, a la hora de establecer el diseño, creación y organización de los servicios comunes procesales, quedando limitado el Consejo General del Poder Judicial a la posibilidad de establecer criterios generales que permitan la homogeneidad en las actuaciones de los servicios comunes procesales de la misma clase en todo el territorio nacional, estableciendo claramente que, en ningún caso, podrán incidir en el ejercicio de la función jurisdiccional o en las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

competencias de las Administraciones públicas en el ámbito de la Administración de Justicia.

Por tanto, está potestad reglamentaria *ad extra* genérica que jurisprudencialmente se venía otorgando al CGPJ, debió quedar derogada por la promulgación de esta Ley Orgánica, pues ningún sentido tiene establecer por un lado la competencia del Poder Ejecutivo (ya sea Estatal o Autonómico) para diseñar, crear y organizar los servicios comunes procesales y por otro, seguir manteniendo una potestad reglamentaria del CGPJ sobre todo lo que afecte a la Administración de Justicia.

El Anteproyecto mantiene la competencia del Consejo realizando una delimitación más clara con el marco competencial existente en la actualidad entre las distintas administraciones, tanto en su faceta interna como externa, vinculando ésta a que exista una previa habilitación legal que permita ejercer la potestad reglamentaria que se le reconoce y, por otro lado que en ningún caso esta competencia afecte al estatuto de jueces y magistrados, ni venga a regular derechos y deberes de terceros ajenos al mismo.

En otro orden de cosas, y en cuanto al grado de consenso necesario para la adopción de acuerdos, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 238/2012 ha venido a establecer que “el funcionamiento normal de la institución ha de ser tenido en cuenta por el legislador a la hora de proceder a las reformas legislativas que estime pertinentes para introducir mejoras en este funcionamiento”, por lo que tratándose de una opción que el constituyente quiso atribuir al legislador, éste en el legítimo



ejercicio de sus competencias es soberano para establecer el régimen de mayorías que considere más conveniente para el adecuado funcionamiento de la institución que debe regular por mandato legal.

E) SISTEMA DE DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES

En este aspecto, es cierto que la Constitución Española deja un amplio margen de maniobra al legislador, ya que solamente establece tres normas mínimas que deben ser respetadas en lo que concierne a la designación de los miembros del CGPJ:

1. El Consejo será presidido por el Presidente del Tribunal Supremo.
2. El Congreso y el Senado, ambos por mayoría de tres quintos, eligen cuatro vocales cada uno, entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.
3. Los doce miembros restantes deben ser elegidos “entre” jueces y magistrados de todas las categorías judiciales.

El artículo 122.3 de la Constitución Española establece lo siguiente:

“El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca una Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

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

La interpretación del término “entre” ha dado lugar a tres modelos diferentes de regulación por la Ley Orgánica:

1.- Primer Modelo (1980-1985): designación por los jueces de los vocales judiciales y por el Parlamento de los vocales no judiciales

Se reguló por la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, que fue derogada por la Ley Orgánica 6/1985 de 1 julio 1985.

La Ley Orgánica de 1980, reguló el procedimiento de elección de sus miembros de la siguiente forma:

- Los Vocales judiciales se elegían conforme a la siguiente distribución: tres jueces, seis magistrados y tres magistrados del Tribunal Supremo.
- Eran electores todos los jueces y magistrados que se encontrasen en servicio activo, mediante su voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo.
- Vocales no judiciales: en número de ocho, eran elegidos cuatro por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, en ambos casos por mayoría de 3/5 de sus miembros, entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión.



De conformidad con este procedimiento se eligió el primer Consejo en 1980.

2.- Segundo Modelo (1985-2001): designación por el Parlamento de todos los vocales

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificó el procedimiento de elección, al establecer en el artículo 112 que la elección de los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado. Es decir, los miembros de la carrera judicial perdieron la capacidad de elegir directamente a los Vocales de extracción judicial en favor del Parlamento, que a partir de ahora elegiría directamente a la totalidad de los Vocales, judiciales y no judiciales.

Este modelo generó una gran polémica en la doctrina española, si bien eran sólidos los argumentos a favor del mismo, destacando entre ellos los siguientes:

- Una mayor legitimidad democrática, puesto que todos los Vocales son elegidos por un Parlamento directamente elegido por los ciudadanos. Se afirmaba que el Consejo no es un órgano de autogobierno ni una entidad de representación de los Magistrados, sino que es un órgano político cuya dirección y gestión no puede encomendarse a un cuerpo de funcionarios que, aunque con unos intereses corporativos legítimos, pueden no coincidir con los intereses de la ciudadanía.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

- Un menor campo de juego para el corporativismo de los jueces.
- La relevancia del consenso necesario para alcanzar la mayoría de 3/5 exigido en el Congreso y en el Senado.
- Una menor politización de la judicatura porque no es necesaria la celebración de un proceso electoral interno en la carrera judicial.

Planteada la conformidad con la Constitución de este modelo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986 declaró su constitucionalidad. Según esta sentencia, *“la existencia de un consenso implícito sobre la necesidad de que doce de los Vocales procedentes de la Carrera Judicial expresasen no sólo diferentes niveles de experiencia por su función y su edad, sino las distintas corrientes de pensamiento existente en aquélla, pero ese consenso no parece extenderse hasta la determinación del procedimiento adecuado para alcanzar tal resultado, de forma que no se constitucionalizó una fórmula concreta, sino que los constituyentes se limitaron a remitirla a una futura Ley Orgánica”*.

Pese a ello, la misma Sentencia destaca los riesgos del nuevo modelo. Dada su relevancia, resulta conveniente reproducir parte de su Fundamento Jurídico 13º:

“El fin perseguido es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con



independencia de cuáles sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad. La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial.

*Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios Jueces y Magistrados la facultad de elegir a 12 de los miembros del Consejo General del Poder Judicial es cosa que ofrece poca duda; pero ni cabe ignorar el riesgo, también expresado por algunos miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución, de que el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad (con lo que el efecto conseguido sería distinto del perseguido) **ni, sobre todo, puede afirmarse que tal finalidad se vea absolutamente negada al adoptarse otro procedimiento y, en especial, el de atribuir también a las Cortes la facultad de propuesta de los miembros del Consejo procedentes del Cuerpo de Jueces y Magistrados**, máxime cuando la Ley adopta ciertas cautelas, como es la de exigir una mayoría calificada de tres quintos en cada Cámara (art. 112.3 LOPJ).*

Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división



de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial.

La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Ocurriendo así en el presente caso, pues el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución”.

3.- Tercer Modelo (iniciado en 2001 y vigente en la actualidad):
designación por el Parlamento de todos los vocales, con participación de los jueces en la propuesta de nombramiento de los vocales judiciales

Los términos de este modelo se acordaron por los dos grandes partidos mayoritarios de España dentro del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, por lo que ha constituido un intento por acabar con la inestabilidad en la designación de los miembros del Consejo.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Se trata de un modelo intermedio respecto a los dos anteriores, que fue instaurado por la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, que reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial y que incorporó el sistema de la “doble legitimidad”, porque los miembros judiciales reciben la legitimidad judicial (en la proposición de los 36 candidatos) y la legitimidad parlamentaria (en la elección de 12 miembros entre los 36 candidatos propuestos).

Con este sistema, la elección de los Vocales judiciales se sigue efectuando por el Parlamento, pero sobre la base de una lista de candidatos previamente presentados por las asociaciones judiciales o por miembros de la carrera no asociados.

Sin embargo, tampoco este nuevo sistema impidió la presencia de bloqueos en la designación de los Vocales, derivados de la dificultad de lograr el consenso necesario entre los distintos grupos parlamentarios que permitiese alcanzar la necesaria mayoría de tres quintos para la elección de los mismos.

Formuladas las anteriores consideraciones, debemos centrarnos ahora en dilucidar si el nuevo sistema diseñado en el Anteproyecto de Ley Orgánica sometido a examen se ajusta o no al mandato contenido en nuestra Carta Magna.

A la vista de lo dispuesto en su artículo 122.3, la Constitución obliga a que doce de sus Vocales sean elegidos “entre” Jueces y Magistrados de todas las categorías, pero nada establece en cuanto a cuál debe ser el sujeto activo que proceda a la elección de los mismos,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

dejando por lo tanto entera libertad en este aspecto al legislador orgánico para optar por aquel sistema que considere más oportuno en cada momento, por lo que podemos concluir que tan válido sería un sistema como cualquier otro de entre los posibles, siempre y cuando respete los términos del mandato constitucional.

A nuestro modo de ver, la elección de una u otra forma de elección de los Vocales del Consejo debe obedecer, exclusivamente, a criterios de oportunidad que sólo pueden y deben ser apreciados por el prelegislador, atendiendo a las circunstancias económicas, políticas, sociales o de cualquier otra índole que en cada momento histórico considere procedentes o relevantes, atendiendo siempre al interés general de la sociedad y con pleno respeto al marco competencial constitucionalmente establecido.

La opción puesta de manifiesto en el texto del anteproyecto hoy sometido a análisis mantiene el sistema de designación parlamentaria, atribuyendo a ambas cámaras legislativas, como legítimos representantes de la soberanía popular, la responsabilidad en la tarea de designar a los Vocales, pero además incorpora como novedad el hecho de que posibilita la participación en el proceso de elección de todos y cada uno de los miembros de la Carrera Judicial, con independencia de que pertenezcan o no a alguna de las asociaciones constituidas, ya que permitirá que cualquier Juez o Magistrado en servicio activo pueda presentar candidatura para su designación como Vocal por el turno judicial, simplemente aportando el aval de 25 miembros de la Carrera o el de una Asociación válidamente constituida.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Consideramos por tanto, que el sistema de elección contenido en el Anteproyecto se ajusta perfectamente a los postulados constitucionales, incluso amplía las posibilidades de participación de cualquier candidatura muy por encima del sistema actualmente contenido en el art. 112 de la LOPJ, favoreciendo además el papel a desempeñar por las Asociaciones, al incorporar expresamente una recomendación a las cámaras para que en la designación de Vocales tengan en cuenta la proporción existente en el seno de la Carrera entre Jueces asociados y no asociados.

F) Eliminación de situaciones de bloqueo. Constitución del órgano.

La Constitución Española establece en su artículo 122.3 que el Consejo estará integrado por el Presidente del Tribunal supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años.

Por su parte, la LOPJ dispone en su artículo 114 que el consejo se renovará en su totalidad cada cinco años, y su artículo 115 prevé que el Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo.

En la práctica, esta regulación normativa posibilita que la falta de renovación del órgano al finalizar su mandato, por ausencia del necesario consenso parlamentario, dé lugar a prórrogas a menudo demasiado prolongadas en el tiempo, circunstancia que en absoluto resulta deseable



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

por cuanto distorsiona el normal funcionamiento de un órgano constitucional como es el Consejo General del Poder Judicial.

El Anteproyecto, de manera acertada, trata de evitar que el incumplimiento por parte de una de las Cámaras de su obligación constitucional de designar en plazo a los Vocales que le correspondan, lleve a situaciones que, en la práctica, supongan el bloqueo del normal desempeño de sus funciones por parte del órgano de gobierno de los jueces.

De esta manera, incorpora en el texto un mecanismo de cautela llamado a impedir los perniciosos efectos que una situación prolongada de “interinidad” en el mandato de sus miembros pudiera acarrear. Así se establece la imposibilidad de la existencia de prórrogas salvo en el caso, que ciertamente es de esperar sea excepcional, de que ambas Cámaras no hubiesen llevado a cabo la designación que les compete.

El Anteproyecto regula el mecanismo aplicable en el caso de que, llegado el día de constitución del nuevo Consejo, alguna de las Cámaras no hubiera cumplido con su obligación: en este caso se constituirá con los Vocales designados por la otra Cámara, sumados a los Vocales del Consejo saliente que en su día fueron designados por la Cámara que ha incumplido su obligación de designación. Desde ese mismo momento, el Consejo podrá ejercer con normalidad la totalidad de sus atribuciones.

El nuevo Consejo se constituirá válidamente una vez que se produzca la designación de los Vocales por aquella Cámara que hubiere incumplido el plazo de designación.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

Tan sólo en el supuesto de que ambas Cámaras hubieren incumplido con su obligación de designar Vocales en el plazo establecido, el Consejo saliente continuará en funciones.

Entendemos que nada cabe objetar al sistema articulado en el Anteproyecto, desde el punto de vista de su ajuste al mandato constitucional, puesto que la solución propuesta para el caso de que ninguna de las dos cámaras cumpliera en plazo con su obligación de designación de los Vocales que les correspondan, no es distinta de la que opera con la regulación actual, ya que el Consejo saliente continuaría en funciones ejerciendo sus competencias.

Tampoco cabe oponer reparo alguno a la solución diseñada por el Anteproyecto en el caso de que sea una de las cámaras la que incumpla su obligación, especialmente en cuanto se refiere a la duración del mandato de los miembros del Consejo, ya que cuando la Cámara proceda a la designación pendiente, los Vocales serán nombrados por el período que reste de mandato del Consejo, que ni más ni menos es lo que ya sucede cuando se produce alguno de los supuestos de cese anticipado de un Vocal y se hace necesario proceder a su sustitución, conforme a las previsiones del art. 116.2 de la LOPJ. Además, este mecanismo no resulta incompatible con el mandato constitucional, por cuanto la Carta Magna no prevé un nombramiento ni una toma de posesión de forma simultánea del cargo por todos los Vocales, ni en unidad de acto.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

G) DESEMPEÑO DEL CARGO DE VOCAL CON CARÁCTER EXCLUSIVO

Dentro de su iniciativa legislativa, el Gobierno opta en el Anteproyecto presentado por una nueva organización y funcionamiento del CGPJ, atribuyendo a la Comisión Permanente todas aquellas funciones que no estén expresamente reservadas al Pleno o alguna de las Comisiones legalmente establecidas.

En la práctica esto supone que únicamente las decisiones de mayor importancia, que son aquellas que contienen un importante margen de discrecionalidad, continúen en el Pleno: Nombramiento de Presidentes y Magistrados del Tribunal Supremo, aprobación de los Reglamentos, Presupuestos y Memoria Anual del CGPJ, designación de componentes de las diferentes Comisiones, etc...

De esta manera, la Comisión Permanente está llamada a convertirse en el verdadero órgano de gestión ordinaria del Consejo, circunstancia que parece fundamentar la opción elegida por el prelegislador de no atribuir a la totalidad de los vocales el desempeño de sus funciones con carácter exclusivo, al entender innecesaria su presencia con carácter permanente, limitando ésta al momento de celebración del Pleno.

Tampoco se debe olvidar que, en definitiva, la necesidad de permanencia o no de los 20 vocales elegidos con carácter permanente en el CGPJ, obedece exclusivamente a una determinada opción adoptada por el legislador dentro del marco que establece la Constitución.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

En cualquier caso y con la finalidad de permitir un elevado grado de pluralidad en la composición del órgano de gestión ordinaria del Consejo, es decir, la Comisión Permanente, el Anteproyecto prevé su renovación anual, de tal manera que todos los vocales, excepto aquellos que pertenezcan a la Comisión Disciplinaria, formarán parte de la misma en algún momento de su mandato. Esta previsión, sin duda elimina cualquier tentación de considerar siquiera la existencia de una doble categorización de los Vocales integrantes del Consejo, en función de su pertenencia o no a la Comisión Permanente.

Esta circunstancia lleva aparejada la circunstancia de que aquellos vocales que no formen parte de la Comisión Permanente, pasaran a percibir únicamente dietas por su asistencia a la celebración de Comisiones o Plenos, en lugar de una retribución fija anual, lo que sin duda redundará en una contención del gasto, tan necesaria en la coyuntura económica actual.

Por otro lado, el hecho de que los Vocales, con excepción de aquellos que integran la Comisión Permanente, puedan compatibilizar el desempeño de su cargo con el ejercicio de la función jurisdiccional o bien con su profesión de jurista, dependiendo de su procedencia, genera a nuestro juicio consecuencias beneficiosas para el sistema.

En efecto, con el sistema diseñado por el Anteproyecto sometido a examen, se consigue una mayor cercanía de los Vocales a la problemática que afecta a la Carrera Judicial sobre la que deben gobernar, permitiéndoles un conocimiento directo de cuáles son las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL

necesidades reales y, en consecuencia, posibilitando una actuación más rápida y eficaz.

No en vano, la STC 108/1986 destacó que el mandato constitucional de que doce de los Vocales sean elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías tiene “como principal finalidad que un número mayoritario de Vocales tengan criterio propio por experiencia directa sobre los problemas que los titulares de los órganos judiciales afrontan en su quehacer diario”.

La opción prevista en el texto del Anteproyecto no difiere mucho de lo que actualmente ocurre con el funcionamiento de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia e, incluso, con el propio Presidente del Tribunal Supremo, quien compatibiliza en su cargo el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales con las gubernativas, tanto del Tribunal Supremo como del Consejo General del Poder Judicial.

En todo caso, frente a posibles situaciones anómalas generadas por el régimen de compatibilidad previsto en el Anteproyecto, este incorpora la previsión de un riguroso régimen de causas de abstención y recusación que afectan a los Vocales, tal y como ya ocurre en la actualidad, lo que debe ofrecer suficientes garantías de que en ningún momento pueda verse comprometida su independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus cometidos”.

Y para que conste, a los efectos que procedan, expido la presente en Madrid, a doce de febrero de dos mil trece.