

MANUEL GERPE LANDÍN  
MIGUEL ÁNGEL CABELLOS ESPIÉRREZ  
(Coords.)

EL GOBIERNO DEL PODER  
JUDICIAL EN EL ESTADO  
AUTONÓMICO  
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS  
DE REFORMA

CÁTEDRA DE CULTURA JURÍDICA

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2013

## ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>PRÓLOGO</b> , por <i>Gonzalo Moliner Tamborero</i> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> , por <i>Manuel Gerpe Landín y Miguel Ángel Cabellos Espiérrez</i> .....	17
1. ORIGEN Y PROPÓSITO DE LA OBRA .....	17
2. GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y DERECHO COMPARADO .....	19
3. LA EVOLUCIÓN DEL CGPJ Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES .....	21
4. LA REFORMA DEL SISTEMA DE SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.....	23
5. GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y ESTADO AUTONÓMICO .	25
<b>LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO</b> , por <i>Diego Íñiguez Hernández</i> .....	29
1. ¿POR QUÉ UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL? .....	29
2. EL ORIGEN DEL MODELO ESPAÑOL .....	31
3. <i>CONSILIUM ANTECESSOR</i> : EL MODELO ITALIANO.....	32
4. LA NATURALIDAD ANTE LA POLÍTICA DEL MODELO ALEMÁN .....	36
5. LAS PARADOJAS DEL SISTEMA INGLÉS (Y GALÉS).....	38
6. EL SISTEMA NORTEAMERICANO: UNA INTENSA Y ABIERTA PRESENCIA DE LA POLÍTICA .....	39
7. ALGUNAS SUGERENCIAS A MODO DE CONCLUSIÓN.....	44
8. BIBLIOGRAFÍA.....	45

	Pág.
<b>LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y SUS RELACIONES CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES</b> , por <i>Pablo Lucas Murillo de la Cueva</i> .....	47
1. LA NOCIÓN CONSTITUCIONAL DE CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL .....	47
1.1. Las normas .....	47
1.2. Función .....	48
1.3. Posición.....	50
2. LA OPCIÓN DEL CONSTITUYENTE, SU DESENVOLVIMIENTO LEGISLATIVO Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS.....	51
2.1. Composición .....	51
2.2. Atribuciones.....	55
3. LAS RELACIONES DEL CONSEJO CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES .....	57
3.1. La Corona .....	57
3.2. Las Cortes Generales .....	58
3.3. El Gobierno .....	63
3.4. El Tribunal Constitucional .....	68
3.5. El Tribunal Supremo .....	69
4. ESBOZO DE JUICIO SOBRE LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.....	71
5. APUNTES DE URGENCIA SOBRE LA REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL .....	75
6. BIBLIOGRAFÍA.....	78
<b>LA REFORMA DEL SISTEMA DE SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL</b> , por <i>Rosario Serra Cristóbal</i> .....	81
1. INTRODUCCIÓN: UN NUEVO SISTEMA DE SELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL CGPJ. LA LEY ORGÁNICA 4/2013, DE REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.....	81
2. LA CUESTIÓN DE A QUIÉN DEBE CORRESPONDER LA ELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL TURNO JUDICIAL.....	86
3. UNA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DENTRO DEL CGPJ.....	89
4. LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR PRESENCIA DE LOS JUECES NO ASOCIADOS EN EL CGPJ .....	93
5. LA REPRESENTACIÓN DE TODAS LAS CATEGORÍAS PROFESIONALES EN EL CONSEJO.....	94

	Pág.
6. LA ATENCIÓN A LOS MÉRITOS Y CAPACIDAD COMO CRITERIOS PARA LA ELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL CGPJ FRENTE A LA EXTRACCIÓN IDEOLÓGICA DE LOS MISMOS .....	96
7. LA RENOVACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO .....	98
8. LA COMPATIBILIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE VOCAL DEL CGPJ CON EL CARGO O PROFESIÓN DE ORIGEN.....	100
9. LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DEL CGPJ Y DEL TS Y DE VICEPRESIDENTE DEL TS .....	102
10. CONCLUSIONES .....	103
11. BIBLIOGRAFÍA.....	105
<b>GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y ESTADO AUTONÓMICO,</b> <i>por Gema Rosado Iglesias</i> .....	107
1. CONSIDERACIONES GENERALES .....	107
2. EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y EL PRINCIPIO AUTONÓMICO.....	112
3. LAS SALAS DE GOBIERNO DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO INTERNO DEL PODER JUDICIAL Y EL PRINCIPIO AUTONÓMICO.....	116
4. EL EJERCICIO POR EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y LAS FORMAS DE APROXIMACIÓN A LOS TERRITORIOS AUTONÓMICOS: RESULTADOS ALCANZADOS Y CUESTIONES PENDIENTES .....	130
5. BIBLIOGRAFÍA.....	135
<b>LA TERRITORIALIZACIÓN DEL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y EL FUTURO INCIERTO DE LOS CONSEJOS DE JUSTICIA AUTONÓMICOS,</b> <i>por José María Porras Ramírez</i> .....	137
1. INTRODUCCIÓN.....	137
2. ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA STC 31/2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA.....	139
3. LAS ALTERNATIVAS DE FUTURO: ¿MODIFICAR LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL O REFORMAR, EN CLAVE FEDERAL, LA CONSTITUCIÓN? .....	146
4. BIBLIOGRAFÍA.....	150

## PRÓLOGO

*La oportunidad de publicar un libro sobre el Gobierno del Poder Judicial en este momento histórico no puede merecer más que una valoración positiva, en tanto en cuanto acaba de entrar en vigor la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, que reforma con una importante profundidad el régimen de selección y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial para el próximo futuro, al introducir cambios sustanciales respecto del modelo anterior.*

*Los trabajos que integran el presente libro no tienen como único objeto comentar esta nueva ley aunque, por supuesto, la han tenido presente, sino que se adentran en contemplar con una amplia perspectiva, tanto histórica como finalista, la situación y los problemas relacionados con el órgano de gobierno del Poder Judicial constituido en nuestro país y, partiendo de la necesaria regulación de un órgano de gobierno como el indicado por claro mandato constitucional, lo que han tratado de conseguir es un acercamiento a las diversas posibilidades que ofrece nuestro sistema jurídico en esta materia. Para ello han creído necesario, y resulta de gran interés, comenzar analizando algunos modelos de Derecho comparado resaltando las ventajas y los inconvenientes de cada sistema en su contexto y, por tanto, señalando cómo es muy difícil el encaje de un modelo determinado dentro de otro sistema jurídico distinto de aquél en el que cualquiera de ellos se integró. En este punto, la remisión al Consejo Superior de la Magistratura de Italia como modelo de referencia para el nuestro, resulta especialmente interesante, sobre todo cuando se aprecian las enormes diferencias existentes entre el uno y el otro a pesar de ser el italiano el precedente más cercano al nuestro. No obstante no ser objeto de comentario específico la nueva norma antes citada, es obvio que en todos los estudios que se contienen en el libro se incluye un comentario a la misma en cuanto que va a ser la que rija los destinos del nuevo Consejo que se constituya a partir de la entrada en vigor de aquélla.*

*Con independencia de una primera e importante referencia al Derecho comparado, el mayor interés lo suscita el estudio que se hace acerca de la posición del*

*Consejo General en nuestro sistema constitucional, tanto desde la perspectiva de su evolución histórica como de su régimen jurídico, o en atención a las distintas realidades que ha ofrecido el propio organismo según su distinta composición en atención a las atribuciones y competencias que ha tenido conferidas en cada momento histórico. De todos es sabido que, a pesar de la referencia que en el art. 122 de la Constitución se hace a un órgano de gobierno del Poder Judicial bajo aquella denominación, la constitución y régimen de selección de sus miembros o la concreción de sus competencias ha constituido un permanente caballo de batalla entre políticos y juristas, con su correspondiente traducción en normativas cambiantes cuya última regulación, y puede que todavía no sea la última, es la que se contiene en la ley orgánica antes referida.*

*En este sentido se ha incluido en el libro un resumen detallado de la evolución legislativa en la composición del Consejo, con las diversas variantes con las que se ha intentado configurar un organismo que respondiera a las previsiones constitucionales, siendo llamativo comprobar cómo se han sucedido hasta tres modalidades distintas en la selección de sus componentes —la primera de 1980 meramente asociativa, la segunda de 1985 completamente parlamentaria, la tercera de 2001 y 2008 con un carácter mixto asociativo-parlamentario— a la que se va a añadir la contemplada en la ley de 2013 como una variante de la últimamente citada, aun cuando en ella se da un mayor protagonismo a los jueces individualmente considerados.*

*Con independencia de la evolución sufrida en cuanto al método de designación de sus componentes, es igualmente significativa, y se resalta especialmente, la evolución sufrida a lo largo del tiempo en relación con las atribuciones otorgadas al organismo en cuestión que, si bien en algún momento —con la reforma de 1985— supusieron una reforma a la baja, desde el año 1994, sin embargo, se ampliaron notablemente mediante la atribución de una potestad reglamentaria ad extra, que hasta entonces no tenía, mediante la atribución de autonomía presupuestaria, o mediante la previsión de la necesidad de ser oído y emitir informes previos sobre determinados proyectos de ley, todo lo cual le permitió llevar a cabo actividades de enorme interés en beneficio de la función jurisdiccional quedando configurado como el auténtico órgano de gobierno que la Constitución previó. Por lo demás, se resalta específicamente cómo, con independencia de aquellas importantes funciones, lo que no se ha producido en ningún momento histórico es el traspaso desde el Gobierno de la nación al Consejo, lo que se conoce como «administración de la Administración de Justicia» o «administración judicial», puesto que las competencias para la creación de órganos judiciales, la dotación de plazas de juez o magistrado, las retribuciones del personal judicial y auxiliar o la dotación de medios materiales y personales, siempre han quedado atribuidas al Ministerio de Justicia, compartidas en alguna medida por algunas Comunidades Autónomas.*

*Se hace mención especial de la importancia que la atribución de dicho organismo tiene concedida para el nombramiento de dos de los doce miembros de que se halla compuesto el Tribunal Constitucional, así como la del nombramiento discrecional de los magistrados del Tribunal Supremo y de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales. Se trata, sin*

*lugar a dudas, de una de las funciones principales de este organismo y, desde luego, la más importante en cuanto al objeto de su cometido esencial, pues de esos nombramientos va a derivar una decisiva influencia en el funcionamiento ordenado de todos los tribunales sobre los que gobierna, con la colaboración de los respectivos presidentes de los órganos colegiados, y en lo que respecta al Tribunal Supremo se indica cómo su funcionamiento ulterior como máximo referente jurídico de este país va a depender de la adecuada selección de sus miembros, si la misma se hace con arreglo a los criterios constitucionales de mérito y capacidad.*

*Se incluye igualmente, en fin, una referencia a lo que podría ser una evaluación o juicio crítico sobre la actuación del Consejo a lo largo de su historia para llegar a una conclusión ambivalente, puesto que, resaltando su importancia en cuanto a que ha sabido mantener la independencia de los jueces y magistrados de este país, lo que ha constituido indudablemente desde su origen la finalidad principal perseguida con su creación, tampoco se puede afirmar que en su trayectoria haya sido todo lo rectilíneo y previsible que hubiera sido de desear, bien por la tacha de politización partidista que en ocasiones se le ha podido imputar, bien por el exceso de corporativismo mal entendido que haya motivado alguna de sus actuaciones. En cualquier caso, se señala cómo en todos los países se han producido problemas alrededor de la gestión de organismos parecidos y, salvados en el español algunos momentos de especial relevancia negativa, se resalta en general, como ya se ha dicho, la importancia del hecho constatado de que la independencia de jueces y magistrados no puede ser negada, y ello tiene mucho que ver con la existencia de un organismo con ese encargo concreto.*

*En dos de los estudios que integran este ejemplar se dedican sustanciosas páginas a analizar la nueva Ley de 2013. Así, en relación con la nueva regulación del Consejo se señala concretamente cómo mediante la nueva Ley se establece el nuevo sistema de selección dando entrada a los jueces como candidatos mediante la aportación de avales de otros jueces y magistrados en activo; cómo se reducen las competencias del mismo, a su juicio de forma injustificada; o cómo se ha reducido igualmente el número de sus miembros con dedicación exclusiva en contra de la tradición existente hasta ahora, lo que, al disminuir la presencia de todos sus componentes y realzarse el principio presidencialista, puede llevar al nuevo Consejo a algo más parecido a un departamento ministerial que a un órgano de decisión colegiada. Se destaca expresamente la voluntad legislativa de permitir que en el Consejo puedan participar los miembros de la judicatura no asociados en iguales condiciones que los asociados, lo que hasta ahora no se había producido, pero haciendo especial hincapié en la necesidad de que los electos, además de serlo por categorías, lo sean por mérito y capacidad.*

*Se incluyen en el libro, igualmente, dos estudios que tratan de temas hasta ahora escasamente analizados con el amplio carácter con el que en este libro se abordan, relativos, respectivamente, a la ubicación del Consejo General del Poder Judicial mismo dentro del Estado autonómico o a la territorialización del gobierno del poder judicial mediante la creación de consejos judiciales autonómicos. En ellos se distingue claramente entre la previsión constitucional de unidad jurisdiccional y lo que pueda referirse a una pretendida unicidad del órgano*

*de gobierno del Poder Judicial, defendiendo como más acomodada al principio autonómico la posibilidad de que en dicho gobierno, aun partiendo de la existencia de un único órgano estatal, pueda sin embargo hablarse de una organización del mismo acomodada a las previsiones constitucionales en materia autonómica, tal como se ha venido intentando en precedentes propuestas legislativas que se señalan y que, sin embargo, no han cuajado hasta ahora, lo que a juicio de los autores podría hacerse en una regulación en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial. En este punto, y como apoyo a la posible descentralización administrativa de las funciones de gobierno del Poder Judicial, se citan expresamente las previsiones que se contienen en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en el de Andalucía, como exponentes concretos de lo que podría llegar a ser una descentralización administrativa de aquellas funciones de gobierno.*

*Como puede deducirse del resumen de los distintos trabajos que integran el presente libro y, sobre todo, de la íntegra lectura de su contenido, lo que con el mismo se está haciendo es un estudio en profundidad de la evolución histórica del órgano de gobierno del Poder Judicial con las distintas vicisitudes políticas que lo han jalonado hasta el presente, y que han motivado tanto una importante diversidad de opciones en cuanto al sistema de selección de sus miembros como una importante modificación de sus atribuciones competenciales. De todo lo cual se pueden sacar las más variadas conclusiones, pero una de ellas es, sin lugar a dudas, la de que dicho organismo no ha alcanzado un lugar indiscutido en el espacio político de nuestro país a pesar de que en todas sus variables su regulación ha respondido a la razón de ser de su creación, que no fue otra que el deseo de crear un órgano que, separado del poder ejecutivo, mantuviera en acto la independencia de los órganos del poder judicial, para lo cual siempre ha tenido conferida la competencia exclusiva para la gestión del estatuto jurídico de los jueces y magistrados, desde la selección de los mismos hasta su cese, pasando por el control de su formación, de sus destinos, permisos y licencias, traslados, etc. En tal sentido se señala cómo es cierto que el régimen regulador introducido en la nueva Ley Orgánica 4/2013 ha incrementado la intervención del poder legislativo en la selección de los nuevos vocales en detrimento del mayor poder que tenían hasta ahora las asociaciones judiciales, y cómo es cierto igualmente que ha reducido algunas de las atribuciones que antes tenía conferidas el organismo. No obstante ello, no se desprende del texto que aquí se prologa ninguna tesis que cuestione la función del nuevo Consejo en cuanto a su condición de garante de la independencia judicial, que es lo que en definitiva constituye la razón de su existencia.*

*Nos encontramos, en definitiva, en presencia de unos estudios que, con no ser ni mucho menos los únicos que han abordado el estudio de los problemas pasados y presentes en relación con el régimen regulador del Consejo General del Poder Judicial como órgano constitucional —puesto que sobre ello hay una importante bibliografía, citada por cierto en los que ahora se comentan—, sin embargo tienen la virtud de estar completamente actualizados hasta el punto de contener comentarios relacionados con la más reciente norma reguladora de dicho organismo. Y no solamente están actualizados, sino que apuntan en un futuro hacia una más completa regulación del mismo.*



*Trabajos como los que aquí se contienen ayudan a conocer y a profundizar en el conocimiento de los avatares de un órgano como éste, siempre cuestionado, y ese mejor conocimiento de la realidad que ha rodeado su régimen jurídico en cada momento histórico concreto ayudará sin lugar a dudas a cualquier estudioso de nuestro sistema judicial a formarse un juicio más acertado acerca de la problemática que rodea este complejo órgano constitucional.*

Gonzalo MOLINER TAMBORERO  
Presidente del Tribunal Supremo  
y del Consejo General del Poder Judicial

# INTRODUCCIÓN

Manuel GERPE LANDÍN

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Barcelona

Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Girona

## 1. ORIGEN Y PROPÓSITO DE LA OBRA<sup>1</sup>

La Constitución, siguiendo un modelo ya conocido en otros sistemas, optó por preservar la independencia del Poder Judicial dotando a éste de un órgano de gobierno, el CGPJ, que ostentara una serie de funciones que, de este modo, no quedarían en manos del ejecutivo, ni tampoco de los propios órganos jurisdiccionales, como puede ocurrir en otros Estados de nuestro entorno. Dicha decisión ha tenido, como es bien sabido, no uno sino varios desarrollos legislativos posteriores de diferente orientación y contenido, tanto en lo relativo a la forma de selección de los miembros del órgano (dado lo genérico del art. 122.3 CE)

---

<sup>1</sup> La presente obra tiene como origen el seminario que tuvo lugar en la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial el 27 de noviembre de 2012 sobre «El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico». Se enmarca el seminario en las actividades del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad sobre «Los cambios en la relación entre Poder Judicial y Comunidades Autónomas: perspectivas de interpretación a la luz del Derecho comparado» (referencia DER2010-15778). Queremos agradecer a la Escuela Judicial, y en particular a su jefa del Área de Formación, la Dra. Marta FERNÁNDEZ DE FRUTOS, la oportunidad de exponer y discutir allí las ponencias que, debidamente actualizadas y reelaboradas, han dado lugar a este libro.

como a las funciones de éste (sintetizadas en el art. 122.2 CE): desde la inicial Ley Orgánica 1/1980, del CGPJ, hasta la actual LOPJ con su primera versión de 1985, seguida de ulteriores reformas de ésta como las operadas por las Leyes Orgánicas 16/1994, 2/2001, 19/2003 y la reciente 4/2013.

Esa misma variedad de desarrollos muestra ya bien a las claras las dificultades del legislador a la hora de trazar el modelo. La actuación de las fuerzas políticas al aplicarlo, guiada normalmente más por intereses propios que por la voluntad de fortalecer la independencia del órgano, ha conseguido en la práctica dar al traste con cualquier regulación. La propia actuación del Consejo no siempre ha facilitado, por lo demás, las cosas, y la percepción por parte de los ciudadanos de su actuación en «bloques» o hechos como los que culminaron con la dimisión del anterior presidente en 2012 no han ayudado en nada al órgano de gobierno de los jueces. Todos estos factores han contribuido decisivamente y son causa de la falta de arraigo del órgano, y de la ausencia de un consenso mínimo sobre sus funciones y estructuración. En la actualidad, como ya se ha recordado, asistimos a una nueva reforma del mismo que arroja, a nuestro juicio, numerosas dudas y, desde luego, plantea más peligros que oportunidades para el Consejo.

El Consejo, además, gobierna a un Poder Judicial que ejerce sus funciones en un Estado compuesto, pero pese a ello el principio autonómico, que ya tiene una incidencia escasa sobre el Poder Judicial en general, la tiene aún menor sobre la función de gobierno del Poder Judicial, pese a que no hayan faltado intentos de corregir este hecho: la propuesta del Libro Blanco del CGPJ en 1997 en el sentido de potenciar las Salas de Gobierno de los TSJ no fue acogida (dicha potenciación era ya en sí misma relevante en la medida en que debía entenderse como algo más que aumentar el autogobierno judicial: también suponía una vía de territorialización del mismo); en la VIII legislatura decayó un proyecto de ley de reforma de la LOPJ que preveía los consejos de justicia sites en las CCAA; los Estatutos, paralelamente, los acogían aunque bajo dos modelos distintos, de los que sólo el previsto en el catalán y el andaluz tenía que ver con el gobierno del Poder Judicial; la STC 31/2010 desmanteló, como es sabido, la propuesta estatutaria; por último, la reforma del CGPJ operada por la Ley Orgánica 4/2013 omite por completo toda referencia a esa vía.

El propósito de esta obra es, pues, analizar algunos modelos comparados de gobierno del Poder Judicial, estudiar la evolución del Consejo y la forma de elección de sus miembros, y establecer finalmente cómo puede llevarse a cabo la aproximación del gobierno del Poder Judicial a la realidad autonómica del Estado. De dichos estudios surgen, a nuestro juicio, numerosas propuestas que creemos convergen en una misma dirección: el CGPJ es un órgano que cumple una función necesaria e imprescindible de preservación de la independencia judicial, que en España no podría ser preservada de igual forma si el mismo no existiera y

por el contrario se adoptaran otras soluciones que se dan en países de nuestro entorno. Pero al mismo tiempo necesita de algunas reformas, de que las fuerzas políticas renuncien a instrumentalizarlo, y de que se establezcan fórmulas que den relevancia al principio autonómico en su estructura y funcionamiento. La finalidad de este libro no es otra, pues, que la de intentar avanzar en esas direcciones.

## 2. GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y DERECHO COMPARADO

El libro se inicia con un estudio por parte de Diego ÍÑIGUEZ de algunos de los principales modelos de gobierno del Poder Judicial. Especial mención merece el italiano, por constituir su Consejo Superior de la Magistratura el principal modelo tomado en consideración por nuestro constituyente. Por contraste, se analiza también en detalle un modelo de características netamente diferentes: el estadounidense. Igualmente se hace referencia a los modelos alemán y del Reino Unido, que muestran claramente (sin llegar al extremo del estadounidense) la influencia en el Poder Judicial del resto de los poderes.

La utilidad del estudio comparado es, como el autor pone de manifiesto, la de constatar posibles influencias sobre nuestro sistema y la de arrojar luz sobre problemas presentes en éste, permitiendo formular soluciones que hayan funcionado en otros modelos. De lo primero, la constatación de influencias, daría fe el modelo italiano. De la posibilidad de ofrecer alternativas, los restantes modelos.

Cabe aquí, no obstante, traer a colación una advertencia del autor que nos parece particularmente relevante: el surgimiento y evolución de cada modelo obedece a diferencias históricas y de cultura política. No es posible, pues, transportar miméticamente soluciones nacidas (y evolucionadas) en sistemas distintos, y pretender que en el nuestro nazcan y evolucionen igual. La cultura política (y la cultura jurídica, podríamos añadir) presentan diferencias y elementos propios en cada país y conforman un sustrato propio y único en el que cada modelo debe crecer, y lo hará de modo diferente.

Ligado a ello, debe tomarse en consideración otro factor que todo jurista conoce bien: no todo empieza y acaba siempre y sólo en las normas. Nos recuerda ÍÑIGUEZ, al estudiar el modelo italiano, la advertencia de PIZZORUSSO en el sentido de que la Constitución puede proclamar la independencia judicial, e igualmente podrán hacerlo las leyes, pero este solo hecho, aunque importantísimo, no asegurará *ipso facto* y por sí mismo dicha independencia, que está en función, nos recuerda el autor italiano, de las circunstancias en que el juez opera, de su formación, de su calidad personal y, podríamos también añadir, de cómo los partidos políticos quieran contribuir a la independencia judicial cuando deban concurrir en el Parlamento a crear las normas reguladoras del Poder Judi-

cial, cuando deban participar en procesos de selección de miembros de órganos de gobierno del Poder Judicial, etcétera.

Lo anterior, la alusión a factores extranormativos, nos ha llevado a hablar de los partidos políticos. ÍÑIGUEZ señala cómo en el Reino Unido o, especialmente, en EEUU, éstos tienen un papel primordial en la elección de los jueces, o cómo en Alemania se acepta con naturalidad que los jueces estén afiliados a los partidos. Podríamos añadir a esto último cómo en Suiza, incluso, los jueces entregan una cantidad fija o un porcentaje (según los casos) de su sueldo al partido que impulsó su elección. Entre nosotros, tales factores constituirían muestras incomprensibles de infiltración de la política en la judicatura: una vez más, la cultura jurídica y política en que nos movemos es determinante a la hora de juzgar uno u otro sistema.

Y en nuestro entorno jurídico-político, ¿es la solución del Consejo la más adecuada? No se ocultan las críticas que el órgano ha recibido a lo largo de su existencia; ÍÑIGUEZ recuerda, igualmente, que es una solución no necesaria o imprescindible, en la medida en que en otros sistemas funcionan otras fórmulas. Pero debe insistirse: en otros sistemas. El propio autor nos pone en guardia: no hay nada susceptible de no poder ser empeorado. En España, habida cuenta de la cultura jurídica y política tradicionalmente imperante, suprimir el Consejo (o desapoderarlo) tendría efectos contundentes sobre la independencia judicial. ¿Aumentaría acaso ésta si fuera el ejecutivo quien se encargase (como en otros sistemas) del gobierno de los jueces?

Afirmarlo sería una ingenuidad. Un órgano como el CGPJ puede tener defectos de funcionamiento, pero estos defectos son en muy buena parte atribuibles no al modelo en sí (que por ejemplo en Italia ha funcionado razonablemente), sino a la forma como los partidos políticos (ya sea en su presencia en el Parlamento, ya sea cuando están en el gobierno) lo han puesto en práctica en cada ocasión. En cambio, desaparecido (o vaciado) el órgano, desaparece igualmente ese dique de contención que, mejor o peor, levanta el Consejo para proteger la independencia judicial. No es en absoluto seguro que, de pasar a encargarse de ello el ejecutivo, los resultados fuesen a ser los mismos que los que se dan en EEUU, Reino Unido o Alemania: de nuevo entra en juego la relevancia de la cultura jurídica y política de cada sistema. Por su parte, un sistema de gobierno puesto enteramente en manos de los tribunales superiores (TS, TSJ) tampoco estaría exento de críticas: por el peligro de corporativismo y por carecer del vínculo con el Parlamento que el Consejo tiene al ser propuestos por él sus miembros y que le da, en tal medida, un plus de legitimidad.

Si todo ello es así y el modelo de Consejo constituye, pese a todo, una solución idónea para nuestro sistema, lo que corresponde en cualquier caso es estudiar de qué modo ha funcionado ese Consejo, qué problemas se han puesto de manifiesto, qué posibilidades de mejora tiene la actual

regulación, o cómo puede ponerse de mejor modo en contacto la función de gobierno del Poder Judicial con el modelo de Estado autonómico que la Constitución configura. A todo ello se dirigen, desde perspectivas diversas, los restantes estudios que componen esta obra.

### 3. LA EVOLUCIÓN DEL CGPJ Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

En su trabajo, Pablo LUCAS analiza la evolución experimentada por el Consejo y, muy especialmente, sus relaciones con el resto de órganos constitucionales. Al sustraer el gobierno de los jueces del resto de poderes del Estado, sin al mismo tiempo aislarlo en el interior de la judicatura, subraya LUCAS cómo el modelo de Consejo «ha sido visto como la racionalización del principio de separación de poderes». Para que ello pueda ser así, y tal función de racionalización pueda ser satisfecha, el Consejo debe tener la posición y los instrumentos necesarios, a fin de poder tener libertad para formar su criterio y autonomía para aplicarlo, condiciones imprescindibles, para el autor, a fin de que el Consejo pueda garantizar la independencia de los jueces. De ahí que la Constitución lo configure como un órgano constitucional, independiente del resto, y con una capacidad para autoorganizarse y unas funciones que la norma fundamental traza a grandes rasgos y que la LOPJ debe acabar de concretar, operación ésta de concreción en la que el legislador acumula ya varios intentos.

Pero luego el Consejo ha de servir eficazmente a las funciones que se le encomiendan, y eso no siempre ha sucedido en igual medida. Por una parte, las críticas al Consejo han venido del modo como se ha designado a sus miembros. Como señala LUCAS, desde 1985 la designación de éstos se había concentrado casi exclusivamente en jueces y magistrados pertenecientes a dos asociaciones (pese a estar afiliados sólo la mitad de aquéllos) y que, además, eran percibidas como especialmente próximas cada una de ellas a uno de los dos principales partidos. La reforma de 2001 no ha servido, por falta de voluntad política, para revertir esta tendencia. Además, el Consejo ha padecido los efectos de las renovaciones tardías. Errores de los propios miembros del Consejo han empeorado, por otra parte, la posición del órgano: por un lado, como LUCAS recuerda, al realizar éste nombramientos discrecionales que luego han tenido que ser anulados por el TS, sobre todo por falta de motivación, primando de nuevo en dichos nombramientos la pertenencia de los candidatos a una de las dos grandes asociaciones: vemos, pues, que el problema de sobredimensionar el papel de éstas al elegir a los miembros del Consejo puede acabar trasladándose luego a la actuación de dichos miembros. Por otro lado, y como ya se indicó antes, la percepción por parte de la sociedad de que el Consejo actúa en bloques alineados respectivamente con los dos grandes partidos le ha hecho ciertamente mucho daño, y el desgaste padecido en 2012 acabó de ponerle en una situación difícilmente

empeorable. Percibida esa situación de debilidad, el Gobierno impulsó la de reforma del CGPJ: el momento no fue casual, como tampoco las medidas restrictivas que sobre el mismo se han impuesto.

En el análisis de sus relaciones con otros órganos constitucionales, las cuestiones de mayor interés se suscitan en relación con las Cortes Generales, y en particular con los retrasos con los que éstas han acostumbrado en los últimos tiempos a proceder a la renovación de los vocales del Consejo (y no sólo de éste: también de otros órganos constitucionales). Pone de manifiesto LUCAS cómo se ha querido dar carta de naturaleza a esos retrasos con soluciones que, en vez de intentar ponerles fin, los asumen como inevitables y prevén simplemente que se descuenten del mandato de los nuevos miembros el exceso temporal de los anteriores (como ocurre en la LOTC y se ha introducido en el caso del CGPJ con la reforma de 2013) o que se constituya el Consejo con los miembros anteriores nombrados por una cámara en su momento si la otra ha cumplido con la obligación de renovar (solución igualmente prevista por dicha reforma). Otro elemento de interés lo constituye la labor de informe que al Consejo corresponde, y que en ocasiones ha planteado polémica especialmente cuando se ha llevado a cabo sin haber sido el informe solicitado. El autor, por último, pone de manifiesto la muy notable relevancia de un factor, si se quiere, extrajurídico pero esencial: la relación del presidente del CGPJ con el Gobierno y la *auctoritas* que desde éste, y en general desde el ámbito político, se le reconoce a aquél. Cuando la relación ha sido buena y dicha *auctoritas* no ha sido puesta en cuestión, la posición del Consejo se ha consolidado, igual que, como se ha visto en 2012, las situaciones problemáticas en que haya podido verse envuelto el presidente han acabado por afectar a todo el Consejo.

El balance del funcionamiento del Consejo lleva, pues, a atender tanto a factores externos (el modo como las fuerzas políticas han encarado la renovación del órgano; la manera como las asociaciones judiciales se han alineado con una u otra de dichas fuerzas) como internos (la percepción del funcionamiento en bloques de los vocales a que se ha dado lugar; el problema de la motivación de los nombramientos de altos cargos judiciales). Únase a ello el hecho de que, como señala LUCAS, la posición del Consejo es cualquier cosa menos sencilla: creado para privar de competencias relativas al gobierno del Poder Judicial tanto al Gobierno como al Tribunal Supremo, debe exigir responsabilidad a los jueces y magistrados pero en cambio no cuenta con la posibilidad de dotarles de medios o de ampliar la planta judicial: exige, pero, al mismo tiempo, no tiene la posibilidad de dar.

¿Cuál ha de ser, pues, la valoración que merezca el Consejo? Frente a la valoración netamente negativa que de él se da a veces, LUCAS opta por una posición más ponderada, y se fija en aquello que constituye la razón de ser última de la existencia del Consejo: la independencia de los jueces. Si podemos, como así es, afirmar razonablemente que dicha inde-

pendencia en España existe, quiere ello decir que la existencia del Consejo, con todos sus defectos, ha sido funcional respecto de la consecución de dicho fin, y ha contribuido a él. De nuevo el mismo punto de llegada en el que ya abundaba ÍÑIGUEZ: un gobierno de los jueces puesto en manos del Gobierno, o de éste y el TS, o simplemente de determinados órganos jurisdiccionales, no hubiese garantizado la independencia en la medida en que lo ha hecho el Consejo. Los problemas de éste, más que del modelo que encarna, han venido derivados de cómo las fuerzas políticas lo han puesto en práctica, y de cómo muchas veces las personas nombradas para formar parte de él no han sido capaces de afirmar y mantener de modo suficiente su propia independencia.

Precisamente por ello, igual que cuando se dio por bueno el retraso en las designaciones previendo simplemente fórmulas que lo incardinasen como un elemento más del sistema, se quiere ahora reformar el CGPJ como si las disfunciones en que ha incurrido éste fueran culpa de la propia estructura del Consejo o de determinadas reglas de su renovación. ¿Servirá de algo dar la posición preeminente a la comisión permanente, convertir a buena parte de los vocales en miembros a tiempo parcial, o modificar el proceso de designación, si luego los partidos mantienen los mismos hábitos de siempre? Aparte de los problemas que esas y otras medidas previstas suscitan, y que LUCAS analiza en su trabajo, parece claro, a nuestro juicio, que en el caso de no variar la forma de actuar de los grupos políticos y su propio respeto por el órgano, la reforma no será más que la aplicación del tradicional principio lampedusiano: cambiar algo para que todo siga igual.

#### **4. LA REFORMA DEL SISTEMA DE SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Uno de los elementos fundamentales, como se ha visto, para explicar la evolución y los problemas del Consejo ha sido el del sistema de nombramiento de sus miembros y el modo como las fuerzas políticas lo han puesto en práctica. En su trabajo, Rosario SERRA pone de manifiesto cuáles han sido los principales problemas tradicionales: el peso de las asociaciones judiciales en el nombramiento de los vocales-jueces, siendo excepcionales los casos en que un juez no asociado haya llegado a ser miembro del Consejo; el claro posicionamiento de dichas asociaciones con los grandes partidos políticos, pues no en vano son éstos los que finalmente deciden sobre los nombramientos; y la aplicación del sistema de cuotas entre los partidos.

Para SERRA, la opción por dejar en manos del Parlamento la designación de los doce vocales judiciales, por más que se haya previsto la previa propuesta de asociaciones y jueces, ha derivado en los peligros de los que ya el TC advirtiera en su STC 108/1986. Con ello, el Consejo se con-



vierte, en expresión gráfica de la propia autora, en un miniparlamento que tiende a reproducir la correlación de fuerzas en las Cortes.

La reforma del CGPJ de 2013 parece querer afrontar algunos de esos problemas, dando mayores facilidades a los jueces no asociados (al exigir menos avales que antes) y poniendo el énfasis en los jueces y no en las asociaciones, al decir que las candidaturas las presentarán siempre aquéllos (aunque con el aval de una asociación o de veinticinco jueces y magistrados). Considera SERRA que la reforma, pese a todo, no parece asegurar demasiado los objetivos perseguidos. Y en efecto: así será si falta la voluntad política posterior de los grupos parlamentarios, a los que la reforma prevé simplemente pedirles (pero no exigirles) que tengan en cuenta la proporcionalidad entre jueces asociados y no asociados. La falta de obligatoriedad puede llevar, pues, a que la reforma sea en este punto inútil, y a que las asociaciones judiciales mayoritarias sigan copando todos los puestos disponibles. Esto, además de no responder a la realidad de la judicatura, mantendrá la dependencia de aquéllas respecto de los partidos, de los que saben que dependen para obtener los correspondientes nombramientos. Al mismo tiempo, como señala SERRA, esa preponderancia de las asociaciones tiene otro efecto negativo: desincentiva la participación de los jueces no asociados, y hace que éstos no se sientan representados en el Consejo: desciende la legitimidad de éste.

No es éste el único problema que se pone de manifiesto en la nueva regulación: está también el de la sobrerrepresentación de las categorías judiciales superiores, que la autora pone de manifiesto a partir de las estadísticas actuales, o el hecho de que no se tomen medidas eficaces para mejorar el sistema actual de elección, que permite a los partidos actuar con toda libertad sobre criterios de afinidad política, con lo que de nuevo se da la espalda al principal problema, por más que la Ley Orgánica 4/2013 haga votos en su Exposición de Motivos por abordarlo: no lo hace. Particularmente problemática resulta la conversión en vocales a tiempo parcial de buena parte de los miembros del CGPJ: el análisis de SERRA es particularmente concluyente en relación con las distorsiones que pueden darse: ni convence que, como dice la Exposición de Motivos, ello vaya a dar a los vocales un mayor conocimiento de la realidad (como si por estar a tiempo completo carecieran de él); ni está claro que no vayan a generarse numerosas disfunciones por el hecho de que los vocales tengan que combinar su ejercicio como tales con su profesión de origen; asimismo, más que animar a los posibles candidatos (de los que se dice que valorarán no tener que abandonar su trabajo habitual) la reforma puede disuadirlos, ya que igualmente tendrán que pasar a tiempo completo cuando estén en la Comisión Permanente, y el resto de los años tendrán las incomodidades propias del pluriempleo sobrevenido; por último, no es clara la eficiencia económica de la medida, que en todo caso tendrá un alcance muy limitado.

¿Será la reforma del sistema de elección otra oportunidad perdida? Por de pronto puede suponer un empeoramiento de las condiciones en

que deberá trabajar un Consejo a partir de ahora centrado en una Comisión Permanente de muy reducida composición y, además, variable en el tiempo. Pero una vez más volvemos al inicio: tan importante es una reforma como su correcta aplicación. Por ejemplo: como ya se ha indicado, la reforma posibilita que los jueces no asociados presenten candidaturas, y con ello que aumente el pluralismo. Que tales candidaturas salgan o no adelante, sin embargo, dependerá de los partidos, como dependerá de ellos el acierto o la falta de él en la elección de los ocho miembros no jueces. Como apunta SERRA, nada cambiará a mejor si los partidos no renuncian a reproducir los vicios de politización que en tantas ocasiones han conducido, a su vez, a un CGPJ politizado.

## 5. GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y ESTADO AUTONÓMICO

Como se avanzó, el punto de llegada de la obra es el estudio de la relación que pueda existir entre el gobierno del Poder Judicial y el Estado autonómico, y éste es precisamente el objeto de los trabajos de los profesores Gema ROSADO y José María PORRAS.

La profesora ROSADO analiza en primer lugar la configuración constitucional del gobierno del Poder Judicial, constatando que no hay en la norma fundamental ninguna voluntad de concentrar enteramente esa función en el CGPJ. Lo que se establece es que hay una serie de materias que sólo podrán corresponder a éste y, a su juicio, que la Constitución se refiera en su art. 122.1 al hecho de que la LOPJ regulará, entre otras cosas, el gobierno de los juzgados y tribunales permite concluir que dicha función de gobierno no tiene por qué coincidir de modo exacto y coextenso con la función de gobierno que el art. 122.2 refiere a continuación al CGPJ.

Éste, pues, se situaría en la cúspide de la estructura orgánica del gobierno del Poder Judicial, pero ello no excluye la incardinación dentro de dicha estructura de otros órganos. Así lo ha plasmado la LOPJ al prever los diversos órganos de gobierno interno de los juzgados y tribunales. Como ROSADO recuerda, tales órganos se encargan, con mayor proximidad y eficacia de lo que pueda hacerlo un único órgano como el CGPJ, de facultades gubernativas ligadas al ejercicio de la función jurisdiccional y a la organización de las actuaciones procesales como puedan ser señalamientos, formación de salas o sustituciones.

¿Es éste el único modelo posible? La autora recuerda cómo ya en 2006 estuvo en tramitación la reforma de la LOPJ que preveía los Consejos de Justicia, que sustituirían a las actuales Salas de Gobierno de los TSJ y que paralelamente comenzaban a plasmarse en algunos Estatutos (si bien de modo diverso, pues en algunos bajo la mención a los consejos de justicia se hallaba únicamente un órgano asesor de la Comunidad, que nada tenía que ver con el gobierno del Poder Judicial). Decaído el

proyecto, la Ley Orgánica 4/2013 omite toda referencia a los Consejos, como pone de manifiesto el informe del CGPJ, que aboga por su creación para que operen «en temas tan importantes, entre otros, como determinados supuestos en materia disciplinaria, en competencias sobre gestión y organización y en materia de protección de datos, y que sean todas ellas posteriormente revisables ante el Pleno del Consejo General del Poder Judicial».

¿Es viable dicha solución de los Consejos? La autora pone de manifiesto que ello depende del concepto de unidad del gobierno del Poder Judicial de que se parta. Es indudable que tal unidad viene exigida por la propia unidad del Poder Judicial. Pero ni una ni otra implican, como ya hemos visto, la necesidad de concentrarlo todo en un órgano único, sino en todo caso que los órganos que se creen se integren en una estructura común, y que se preserve la función y posición constitucional del CGPJ.

La actual existencia de las Salas de Gobierno de los TSJ, además, supone un reflejo muy débil del principio autonómico. No ya porque obviamente los TSJ sean órganos del Poder Judicial único, sino porque como recuerda ROSADO, las funciones que se les atribuyen no son sustancialmente diferentes de las que puedan tener el resto de órganos de gobierno interno del Poder Judicial; no son funciones que estén llamadas a reflejar de algún modo el principio autonómico, en la línea de lo que había propuesto el Libro Blanco del CGPJ en 1997, que abogaba por convertir esas Salas en «órgano superior de la dirección de la Administración de Justicia en el marco territorial de las Comunidades Autónomas, (...) órgano de gobierno interno de los jueces en las respectivas Comunidades Autónomas, incluyendo, en su caso, las delegaciones de funciones que el CGPJ estimara conveniente efectuar referidas a aquellas materias de gobierno interno respecto de las que, por su mayor proximidad y conocimiento de los problemas que pudieran plantearse, las Salas de Gobierno estuvieran en condiciones para adoptar las decisiones oportunas», lo que llevaba aparejada igualmente, en opinión del CGPJ, la necesidad de reducir su número de miembros y de reformular su estructura bajo criterios de eficacia.

Los Consejos de Justicia son, pues, la otra alternativa. Como ya se dijo *supra*, no hay impedimento constitucional para su creación siempre y cuando pertenezcan al propio CGPJ, del que serán órganos propios, pues lo que es constitucionalmente inviable es la creación de «consejos fuera del Consejo». Respetada esta «línea roja», y mantenidas en el CGPJ las funciones principales de gobierno, ningún problema habría para que éste pudiera desconcentrar funciones en esos órganos suyos que serían los Consejos de Justicia *sitos en* cada Comunidad (que no, debe insistirse, «*de cada* Comunidad»). Junto a ello, proseguir con las muy diversas vías de colaboración institucional entre el Consejo y las Comunidades, que la autora estudia con detalle, resultaría igualmente tan fructífero como necesario.

La Sentencia 31/2010, de hecho, ha reconocido la posibilidad de los Consejos de Justicia. Lo ha hecho, eso sí, de un modo cuando menos llamativo. No ya por las afirmaciones que sobre el Poder Judicial vierte en su FJ 42, que han sido objeto de numerosas críticas doctrinales por resultar tan rotundas como huérfanas de la debida fundamentación, sino por el modo como el Tribunal examina la concreta cuestión del Consejo de Justicia previsto en el Estatuto catalán.

Hace notar el profesor PORRAS lo ilógico de dicho tratamiento a tenor, por de pronto, de la existencia del proyecto de reforma de la LOPJ que había estado en trámite en la VIII legislatura, y que mostraba la forma como podía recibirse en aquélla la introducción de los Consejos de Justicia que, de manera propositiva, planteaban los Estatutos. El hecho de que el Tribunal concluyese que éstos resultan inhábiles para realizar la mera proposición supone por lo demás, como el autor señala, abandonar el criterio de la interpretación conforme que el propio Tribunal aplica en relación con el resto de cuestiones reguladas por el Título III del Estatuto catalán.

Y que el Tribunal prescindiera de ese principio de interpretación conforme de la norma impugnada con la Constitución, principio por el cual el Tribunal, de existir varias formas de interpretación, algunas de las cuales conducirían a la inconstitucionalidad de la norma y otra (u otras) no, debe preferir siempre la que conduzca a la constitucionalidad, le parece al autor especialmente grave, y ello por dos causas: el principio de conservación de la norma y la propia legitimidad, naturaleza y función materialmente constitucional del Estatuto que la contiene. Claro que, precisamente, este último factor, alusivo a la posición del Estatuto como norma, que el propio TC había establecido en su STC 247/2007, es uno de los que la STC 31/2010 desactiva, en una especie de corrección del Tribunal sobre sí mismo.

El Tribunal, pues, hubiera podido fácilmente aplicar la misma solución que reservó al resto de las impugnaciones: la previsión del Consejo será válida, pero de eficacia diferida, ya que tendrá que ser la LOPJ la que, creando y regulando los Consejos (con libertad para ello, además, pues no está vinculada por las regulaciones estatutarias) dote de eficacia a las normas objeto de examen.

¿Por qué no opta el Tribunal por esta vía? PORRAS apunta al hecho de que aquél parte de una concepción errónea del Consejo previsto en el Estatut, como si éste hubiera querido configurar un órgano autonómico, lo que manifiestamente no es así y se muestra claramente en las constantes remisiones que la regulación estatutaria hace a la LOPJ. La regulación estatutaria, recuerda el autor, no es sino una propuesta, expresiva del interés autonómico relativo al ámbito del gobierno del Poder Judicial, tendente a influir (que no a vincular) en una ulterior reforma de la LOPJ. Que las funciones que el Estatuto quiere que el Consejo tenga sean esencialmente de propuesta e informe, y que correspondan actualmente

a las Salas de Gobierno de los TSJ es otro elemento que muestra, para el autor, la voluntad estatutaria de no proceder a desapoderamiento alguno del CGPJ. Y, por lo demás, no menos llamativa resulta la decisión del Tribunal de declarar la inconstitucionalidad sólo en parte, dejando en pie un órgano distinto al pretendido por el Estatuto.

Queda, pues, en manos de una futura reforma de la LOPJ (pues en esta materia la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/2013 ha supuesto una oportunidad perdida) la introducción de los Consejos, que el TC admite si es la mencionada ley orgánica la que los prevea. Ir más allá de esto requeriría una reforma constitucional, por la que el autor aboga, pero que vista nuestra reciente historia constitucional no parece, ciertamente, probable.

Se traza, pues, a través de la obra, un recorrido por el que se quiere tanto hacer un balance del funcionamiento del CGPJ, señalando sus potencialidades y sus problemas, como aportar, por otra parte, vías de solución para estos últimos. En un ámbito como el del gobierno del Poder Judicial, en el que el modelo plasmado en la LOPJ varía con tanta frecuencia sin que acabe de darse con una solución percibida de modo general como satisfactoria, creemos que contribuir al debate y aportar críticas y soluciones resulta especialmente necesario.

# LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO

Diego ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ  
Magistrado. Doctor en Derecho

## 1. ¿POR QUÉ UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL?

«Es un proceso político», replica la negociadora republicana al asesor demócrata del presidente cuando éste se queja del bloqueo a sus propuestas para nombrar jueces federales. «Si no traéis candidatos aceptables para nosotros, nunca cubriréis los puestos mientras tengamos la mayoría»<sup>1</sup>. La sencilla lógica de poder con que se enfrentan al nombramiento de los jueces federales y los del Tribunal Supremo el Ejecutivo, que tiene el poder de propuesta, y el Legislativo, cuyo consentimiento y consejo es una forma de ratificación o de bloqueo, produciría escalofríos a la mayor parte de los jueces, operadores jurídicos e incluso profesores universitarios especializados en España. Y sin embargo...

Los distintos sistemas constitucionales se enfrentan a las cuestiones de organización judicial que en un sentido amplio cabe denominar de gobierno del poder judicial de maneras muy diferentes. La evolución de cada modelo de relación entre los jueces y los restantes poderes obedece a diferencias históricas y de cultura política, que determinan a lo largo del tiempo la articulación efectiva de sus actores políticos: los tres poderes convencionales, los demás sujetos institucionales —ejecutivos o le-

---

<sup>1</sup> Diálogo en el capítulo 17 de la quinta temporada de «The West Wing» («El ala oeste de la Casa Blanca»): «The Supremes».

gislativos, estatales o federales— y sociales, que protagonizan la eterna lucha por acrecentar el propio poder y escapar al de los demás.

Estudiarlos no es sólo un afán académico: incluso los modelos más diferentes en sus fundamentos y en su concepción del sistema jurídico ofrecen experiencias útiles a la hora de valorar el propio y de considerar posibles reformas o alternativas.

La configuración de la organización judicial tiene una «evidente relevancia constitucional»: la unidad o pluralidad de jurisdicciones, el reparto competencial entre los jueces, el sistema de impugnación de sus decisiones, las funciones del ministerio fiscal, el estatuto de los jueces profesionales y de los que no lo son, las funciones y estructuras de los órganos que ejercen los poderes instrumentales para el funcionamiento de la actividad jurisdiccional son aspectos determinantes del papel de la magistratura en el sistema constitucional<sup>2</sup>.

Las páginas siguientes se detienen en algunas de las soluciones de cuatro de los sistemas de articulación más interesantes. Unos, por la medida en que han influido en el nuestro; otros, aunque muy distintos, porque pudieran ofrecer claves para entender su evolución o reorientarlo. Se trata del modelo italiano, el alemán, el inglés y el norteamericano.

a) El resultado del sistema de garantía de la independencia judicial establecido por la Constitución italiana de 1947 explica en parte que la española de 1978 se inspirara en su Consejo Superior de la Magistratura al establecer el Consejo General del Poder Judicial (en lo sucesivo, CGPJ). Pero al establecer el nuestro no se importaron algunos elementos de aquél —la práctica eliminación de los elementos de control interno de la carrera y un sistema electoral proporcional que potencia el pluralismo en la composición del órgano— cuya ausencia explica el diferente (para peor) resultado del experimento español.

b) El caso alemán contrasta acusadamente tanto por el sistema de designación de los jueces y magistrados —que se confía sin particulares resquemores a órganos dependientes de los ministerios de Justicia de los Estados federados— como por la naturalidad con que se acepta la militancia política de los jueces.

c) La resistencia al proceso de reformas impulsado en el Reino Unido por Lord Falconer para, en sus propias palabras, «abolirse a sí mismo, pues la figura del Lord Canciller representaba la más clara negación del principio de división de poderes» mueve a pensar sobre las razones de la aceptación general de un sistema tan ajeno al modelo teórico de la división de poderes.

d) El sistema norteamericano ofrece ejemplos estimulantes en su forma de articular la relación entre los poderes públicos y la sociedad, de asegurar un equilibrio mediante frenos y contrapesos recíprocos y de

---

<sup>2</sup> PIZZORUSSO, 1998: 215 y ss.



procurar una composición plural de los órganos fundamentales del poder judicial —dentro de los límites de «lo integrado»— pero de manera participativa, transparente y controvertida.

## 2. EL ORIGEN DEL MODELO ESPAÑOL

La transición a la democracia en Portugal y España supuso «un fuerte impulso para reforzar las instituciones de garantía, como la magistratura»<sup>3</sup>. La Constitución de 1978 define al CGPJ como «el órgano de gobierno del Poder Judicial». Se trata de un autogobierno relativo —por su alcance y porque está condicionado a un fin constitucional concreto: la garantía de la independencia de cada juez o tribunal— que recogió «algunas novedosas formas institucionales del *Conseil Supérieur de la Magistrature* francés y el *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM) de la Constitución italiana de 1947»<sup>4</sup>, pero no establece un sistema de poder corporativo independiente.

Establecer un CGPJ era una solución posible, pero no necesaria<sup>5</sup>. La separación, o la división, de poderes es una técnica de organización política, no una condición para que el Estado sea de Derecho. Cabe perfectamente un Estado de Derecho sin separación de poderes, la Prusia guillermina. Y cabe, desde luego, un poder judicial independiente cuyo gobierno no sea autónomo, o que siéndolo no se confíe a un órgano como el Consejo. En este sentido, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA ha identificado tres modelos de gobierno del poder judicial: externo, interno e institucional, en función de que la decisión última en las materias que identifica como el contenido de la función de gobierno se atribuyan a otros poderes, a los propios órganos jurisdiccionales o a órganos creados expresamente con este fin y no dependientes del ejecutivo<sup>6</sup>. El CGPJ es un ejemplo típico del tercero.

La experiencia de los sistemas continentales en que se ha ensayado, con articulaciones y evoluciones diversas, revela una dificultad general para dar con una solución estable. Sus integrantes suelen ser numerosos, con una presencia destacada de jueces. Pero éstos no son elegidos necesariamente por sus pares y representan una proporción diversa de los miembros del Consejo. Cuando los jueces son mayoritarios, los distintos sistemas introducen mecanismos de equilibrio para evitar una deriva corporativa: por ejemplo, la elección parlamentaria y la atribución de la presidencia del órgano al presidente de la República.

Entre sus funciones, la esencial es la de administrar el estatuto personal de los jueces. Suelen desarrollar también una función consultiva so-

<sup>3</sup> GUARNIERI y PEDERZOLI, 1999: 8.

<sup>4</sup> ANDRÉS IBÁÑEZ y MOVILLA ÁLVAREZ, 1986: 48.

<sup>5</sup> STC 108/1986, FJ 7.

<sup>6</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 1997: 1032 y ss.



bre la política y la legislación judicial. Pero no suelen gestionar los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, ni las estructuras organizativas de la jurisdicción, ni los recursos presupuestarios correspondientes. Sí gozan, en cambio, de un estatus de autonomía en sus relaciones con los demás órganos constitucionales y tienen una potestad normativa limitada a su ámbito de autoorganización. Finalmente, aunque no puede decirse que se haya extendido universalmente, es posible apreciar un proceso de generalización y una aproximación significativa de las normas que los regulan en los diferentes ordenamientos<sup>7</sup>.

### 3. *CONSILIUM ANTECESSOR*: EL MODELO ITALIANO

El modelo italiano ofrece claves para apreciar el contexto en el que surgieron las soluciones luego importadas por la Constitución española de 1978; invita a analizar la medida en que culturas y experiencias políticas diferentes han condicionado la evolución de órganos en apariencia muy semejantes; y ofrece, aún hoy, inspiración para las reformas puestas en marcha en el sistema español por un Ministerio de Justicia poco partidario del autogobierno —o muy partidario de recuperar los poderes que se desplazaron desde él al Consejo en 1994— en este año de 2013.

La Constitución italiana de 1947 reguló el sistema de garantías de independencia del poder judicial determinada por la experiencia fascista. El «fascismo eterno»<sup>8</sup> se había manifestado visiblemente en dos ámbitos de la política judicial: en la política de seguridad, en la que el poder judicial colaboró con el sistema policial<sup>9</sup>; y en la realidad de la independencia judicial «en el periodo de la dictadura fascista: una afirmación vacía de contenido, repetida en leyes y en discursos oficiales, para cubrir una realidad muy diferente»<sup>10</sup>, que no impidió la continuidad personal y estructural de la magistratura tras la Liberación<sup>11</sup>.

La Asamblea Constituyente «quiso establecer las bases para una nueva figura de juez, dotado de la estatura cultural y moral de un auténtico magistrado, en contraposición al juez-funcionario» dependiente del Ministerio de Justicia. Pero una transformación semejante no puede producirse «directamente por una ley o una Constitución, porque el espíritu de independencia no puede formarse más que de un modo esencialmente espontáneo, por efecto de las circunstancias en que el juez opera, de su formación cultural y de su calidad personal». Porque «la independencia es un hecho cultural más que institucional»<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> *Ibid.*: 1050-52.

<sup>8</sup> Eco, 2000: 31 y ss.

<sup>9</sup> BORRELLI y TABUCCHI, 2002: 68.

<sup>10</sup> Recogida por SENESE, en ANDRÉS IBÁÑEZ, 1978: 39.

<sup>11</sup> ANDRÉS IBÁÑEZ, 1978: 7.

<sup>12</sup> PIZZORUSSO, 1999: 138 y ss.