

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.

ENCUENTRO SOBRE MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

Estructuración orgánica del gobierno del Poder Judicial; análisis comparado:

a) Autogobierno y heterogobierno judicial

Creo que es acertado el modelo de autogobierno judicial que se implanta con la Constitución y en la LOPJ a través de la creación de la institución del CGPJ, cuya misión fundamental es garantizar el principio de independencia judicial. Órgano autónomo e independiente de los demás órganos del Estado para el gobierno del Poder judicial. Se trata de una institución que asume funciones en relación con la justicia que tradicionalmente eran desempeñadas por el Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para evitar que éste pueda influir en el ejercicio de la función judicial y así garantizar la independencia de los jueces. Este modelo de autogobierno judicial no tiene un carácter absoluto, sino relativo, ya que aún existen funciones de gobierno del Poder judicial retenidas por el Poder ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Hacienda

De todos es sabido también que el CGPJ no es un órgano del Poder judicial, que no forma parte del Poder judicial y que no ejerce función jurisdiccional alguna. Tampoco puede ser un órgano de representación política de los jueces y magistrados que integran el Poder judicial, ni un órgano de representación en sentido procesal de los jueces y magistrados, como ya se estableció en las SSTC 45 y 108/1986.

El CGPJ no es un órgano de gobierno de naturaleza política, sino administrativa, es un órgano con unas competencias previstas en la Constitución y delimitadas por la LOPJ que las ejerce con sometimiento a la ley y con el control jurisdiccional de sus actos por el Tribunal Supremo, sin perjuicio de que participe en la dirección y gestión de la política judicial que corresponde al Gobierno y al Parlamento

b) Composición y sistema de nombramiento de los órganos de gobierno del Poder Judicial

El CGPJ es un órgano colegiado y plural en el que se pretende que estén presentes las diferentes sensibilidades que existen en la sociedad y en la carrera judicial. Su composición es numerosa, veinte vocales, habiéndose llegado a una agrupación de

sus miembros por afinidades ideológicas o por intereses corporativos y representativos de las asociaciones judiciales a las que pertenecen los vocales. Ello ha dado lugar a ciertas disfunciones en el funcionamiento de la institución e incluso a ciertas perturbaciones en otros órganos del Estado. De ahí que, desde la doctrina, se haya propuesto crear una comisión permanente con un número reducido, de cinco o siete vocales, para hacer más operativo su funcionamiento; o prever unos vocales con un régimen de dedicación a tiempo completo y otros con dedicación a tiempo parcial. También existen algunas propuestas de renovaciones parciales de sus miembros, como sucede con el Tribunal Constitucional, aunque para ello sería necesaria la reforma de la Constitución.

Todos los vocales son designados directamente por el Parlamento por una mayoría de tres quintos, si bien los vocales de procedencia judicial lo son a propuesta o previa selección entre los miembros de la carrera judicial, aunque en la práctica influyan decisivamente en esa propuesta las asociaciones judiciales y el corporativismo. Soy partidario de la elección parlamentaria de los miembros del CGPJ ya que se corresponde con el argumento de la legitimación democrática de todos los órganos del Estado, predicable también para el órgano constitucional de gobierno de los jueces. Si bien, esta situación no ha conseguido paliar la fuerte influencia del asociacionismo judicial en el CGPJ. Esta institución no debería actuar exclusivamente en interés de los jueces sino en garantía de los fines y funciones que le atribuye la Constitución y la LOPJ.

La elección de los vocales puede llevarse a cabo mediante un sistema de cuotas, que puede ser coherente con el principio democrático, pero admitiendo la posibilidad de que la cuota de cada grupo fuera cumplimentada por los otros grupos dentro de una amplia lista suministrada por el titular de la cuota y que, en la elaboración de esta lista, los criterios del mérito y de la capacidad fueran susceptibles de control parlamentario y, por ende, de la opinión pública. De ahí que pudiera ser interesante también fijar previamente unos requisitos mínimos para poder valorar los méritos y capacidades de los candidatos, dejando constancia posteriormente de su aplicación, como ocurre con cualquier proceso de selección. Se ha dado un paso importante con la comparecencia parlamentaria de los candidatos, pudiéndose valorar sus cualidades profesionales, aunque el peso de los partidos políticos para su designación sigue siendo decisiva.

c) Órganos de gobierno del Poder Judicial de ámbito estatal o de ámbito territorial subestatal

En España, la respuesta a esta cuestión viene establecida en la STC 31/2010 (FJ 47), cuando se dice que “el Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad ex art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de gobierno que el CGPJ, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE) (...) ningún órgano, salvo el CGPJ, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial,

exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la LOPJ puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados”.

La previsión en los Estatutos de Autonomía de unos órganos colegiados de gobierno del Poder judicial, como instituciones de las Comunidades Autónomas creadas en virtud de su potestad de autogobierno, no se corresponde bien con el principio de unidad del Poder judicial que rige para todo el territorio nacional, a no ser que dichos órganos asuman funciones relacionadas con las competencias que tengan las Comunidades Autónomas en materia de justicia. El principio de unidad del Poder judicial trasciende también al gobierno del Poder judicial, de tal manera que existe *ex Constitutione* un único órgano constitucional de gobierno del Poder judicial, el CGPJ, al que el art. 122.1 CE le atribuye un núcleo esencial y mínimo de funciones de gobierno para garantizar la independencia de jueces y tribunales. Ahora bien, cabe la posibilidad de que existan también otros órganos de gobierno del Poder judicial con funciones de gobierno no esenciales, cuyas decisiones estarían subordinadas jerárquicamente al CGPJ por vía de recurso. En definitiva, podría admitirse una desconcentración del gobierno del Poder judicial, a través de la modificación de la LOPJ, en la que se concreten qué competencias del CGPJ pueden delegarse a favor de los órganos de gobierno del Poder judicial de ámbito territorial autonómico. La creación de estos órganos y la determinación de su régimen jurídico corresponde al Estado. Respecto de sus funciones, podrían participar en el nombramiento de determinados cargos judiciales elevando propuestas no vinculantes al CGPJ o podrían también ejercer la potestad disciplinaria respecto de determinadas infracciones, aunque sus resoluciones habrían de ser revisadas, mediante recurso, por el CGPJ. La STC 31/2010 (FJ 48) enumera algunas funciones cuya atribución a los Consejos de justicia autonómicos serían inconstitucionales y otras que no lo son

Funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial (I):

a) Funciones organizativas del orden interno.

Poco he de añadir a estas funciones que se concretan, con arreglo a lo dispuesto en el art. 110.1 LOPJ, en una potestad de autoorganización del CGPJ, esto es, en una potestad para elaborar reglamentos que regulen su funcionamiento (acuerdos...), su organización (comisiones...) y la dirección de su propio personal (servicios...), en el marco de la legislación de la función pública; así como la elaboración y gestión de su presupuesto.

b) Funciones *ad intra* del Poder Judicial

- Potestades normativas y organizativas con respecto al Poder Judicial y la jurisdicción

Se concreta en la potestad que el art. 110.2 LOPJ atribuye al CGPJ para elaborar reglamentos que desarrollen lo dispuesto en la LOPJ, así como reglamentos de carácter secundario y auxiliar en relación con el estatuto judicial, esto es, que no incidan en el conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto judicial, y ello de acuerdo con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en las SSTC 108/1996 y 105/2000.

- La gestión del “estatuto judicial”: competencias en materia de nombramientos judiciales, disciplinarias y de inspección

Esta función de gestión del “estatuto judicial” constituye el núcleo mínimo y esencial de competencias que el art. 122.2 CE atribuye al CGPJ y que es indisponible para el legislador: nombramientos judiciales, inspección y ejercicio de la potestad disciplinaria. El CGPJ asume este conjunto de competencias relacionadas directamente con el estatuto judicial para evitar que mediante su gestión por el Gobierno, éste pudiera interferir en el ejercicio de la función judicial por los jueces y tribunales, atentando contra su independencia.

- Por lo que se refiere a la competencia de nombramientos judiciales, la mayoría de ellos se llevan a cabo mediante la convocatoria de concursos que se resuelven por el CGPJ, en el ejercicio de una potestad reglada, utilizando el criterio de la antigüedad. Sin embargo, la designación de un número reducido de determinados cargos, que se corresponden con altas instancias judiciales (unos de carácter gubernativo y otros jurisdiccionales), se realiza por el CGPJ en el ejercicio de una potestad discrecional, basándose en razones de confianza o estrictamente subjetivas. Este tipo de nombramientos han sido objeto de críticas, dada la amplia discrecionalidad con la que actúa el CGPJ, o un grupo mayoritario de sus vocales. De ahí que, acertadamente, con la reforma de la LOPJ en 2004 se exigiera para este tipo de nombramientos judiciales una mayoría cualificada de tres quintos de los miembros del Consejo, así como la necesidad de que se tengan en cuenta para ello los principios de mérito y capacidad, aunque, por otro lado, éstos no se concreten y puedan ser objeto de un amplio margen de apreciación. Ha de añadirse además que, en nuestra opinión, de forma acertada, la última jurisprudencia de la Sala 3ª del TS (a partir del 2006) ha limitado considerablemente la amplia potestad discrecional del CGPJ para designar determinados altos cargos judiciales, exigiendo una motivación mínima y suficiente. Por el contrario, a juicio de algunos autores, esta doctrina jurisprudencial ha constituido una clara injerencia del TS sobre el contenido de la facultad del Consejo para efectuar ese tipo de nombramientos discrecionales que le reconoce la LOPJ. El TS ha delimitado el ámbito

de esa potestad discrecional del Consejo, cuando debiera de haberlo hecho el legislador o/y el CGPJ mediante reglamento.

- Por lo que concierne a la potestad disciplinaria del CGPJ, la CE le atribuye el ejercicio de esta potestad sobre jueces y magistrados, siendo desarrollada por la LOPJ. A grandes rasgos, el régimen jurídico de la responsabilidad disciplinaria gubernativa o profesional se caracteriza por una amplia tipificación detallada y graduada de los ilícitos disciplinarios y por una objetivización en la formulación de las infracciones disciplinarias, fundamentada exclusivamente en el quebrantamiento de unas obligaciones y deberes profesionales.

A pesar de las modificaciones que se han introducido en el sistema de responsabilidad disciplinaria por las Leyes de 1994 y 2003, y a pesar incluso del incremento notable y progresivo de la actividad disciplinaria ejercida por el CGPJ, ha de convenirse que todavía son varios los problemas que persisten actualmente en dicho sistema.

1º) Por lo que se refiere al régimen jurídico de las infracciones disciplinarias, resulta imprescindible que, por un lado, se proceda a la modificación de determinados tipos de ilícitos disciplinarios con el objeto de dotarles de una mayor precisión, teniendo en cuenta la doctrina interpretativa que sobre los mismos se ha ido elaborando por el Pleno del CGPJ y la Sala 3ª del Tribunal Supremo (por ejemplo, en el caso de las infracciones relativas a los retrasos judiciales injustificados).

2º) Se hace necesaria la introducción de nuevos ilícitos disciplinarios en los que se recojan conductas que merezcan reproche disciplinario y que actualmente carecen de él. Entre éstos, al igual que sucede en el Derecho francés e italiano, habría de incluirse un tipo que contuviera una cláusula genérica y abierta, en virtud de la cual pudieran ser objeto de sanción disciplinaria determinadas conductas personales del juez que, por tener una transcendencia pública o notoria, supusieran un atentado o agresión contra ciertos valores subjetivos del momento como el "decoro", el "prestigio" o la "dignidad" de la justicia.

3º) En materia de sanciones disciplinarias, existen serias dudas sobre el cumplimiento por los órganos sancionadores competentes de uno de los principios fundamentales en los que se inspira el Derecho administrativo sancionador: el de proporcionalidad en la imposición de las sanciones, previsto para el ámbito judicial en el art. 421.3 LOPJ. Dudas sobre el respeto al principio de proporcionalidad de la sanción que se detectan de manera especial cuando se está en presencia de algunos de los supuestos constitutivos de falta disciplinaria muy grave, en los que pueden ser impuestas sanciones de diferente entidad o gravedad como la suspensión, el traslado forzoso o la separación del cargo. En estos casos, tanto los órganos gubernativos

sancionadores, como los órganos judiciales que controlan las resoluciones administrativas dictadas por aquéllos en el ejercicio de la potestad sancionatoria, han de asumir una labor importante de ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso concreto.

Estos problemas derivados de una posible inobservancia del principio de proporcionalidad de las sanciones, podrían solucionarse, *lege ferenda*, estableciendo una diferenciación de las sanciones de suspensión, traslado forzoso y separación del cargo respecto de cada una de las infracciones disciplinarias muy graves. Incluso, podría procederse a una modulación de las sanciones disciplinarias, mediante la fijación de distintos grados dentro de cada una de ellas que, a su vez, podrían aplicarse atendiendo a unos criterios de atenuación o agravación de la responsabilidad. Todo ello, con el objeto de limitar la amplia discrecionalidad que actualmente tiene el Pleno del CGPJ para la imposición de las sanciones por faltas disciplinarias muy graves

Funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial (II):

a) Funciones ad extra del Poder judicial

- Informes sobre proyectos de ley.

El CGPJ tiene atribuida por la LOPJ, que no por la CE, la función de informar en los procesos de elaboración de normas legales que afecten a la organización y funcionamiento del Poder judicial. Competencia que, compartiendo la opinión de un sector de la doctrina, está lejos de la función constitucional del CGPJ de garantizar la independencia judicial, y que en la práctica ha sido perturbadora en el funcionamiento de las instituciones al interferir en el ejercicio de la función legislativa de las Cortes o al anticipar el debate político que sobre el proyecto legal tendría que producirse en las Cámaras. El CGPJ solamente debería evacuar los informes sobre los textos legales cuando así se los soliciten las Cámaras o el Gobierno y no a iniciativa propia. Informes que, como no puede ser de otra manera, han de ser eminentemente técnicos, evitando halagos o alabanzas o críticas políticas sobre los proyectos de ley que se remitan desde el Gobierno, hecho que no siempre ha sido así. Un ejemplo del mal uso de esta función fue el informe que, sobre la posible inconstitucionalidad del proyecto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se emitió por el Consejo cuando no había sido solicitado por el Gobierno ni las Cámaras.

b) Otras posibles funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial

Las funciones que el art. 122.2 CE atribuye al CGPJ constituyen un núcleo mínimo y esencial, que el legislador puede ampliar por Ley orgánica, como así lo ha

hecho. Desde la propia carrera judicial y desde las asociaciones judiciales se ha pedido la ampliación de funciones del CGPJ, solicitando incluso que vuelva a asumir competencias que ya tuvo anteriormente, como las relacionadas con los secretarios judiciales. También se ha solicitado que el CGPJ sustituya al Ministerio de Justicia en todas las competencias que aún tiene reservadas en materia judicial, incluida la relativa a la fijación de las retribuciones judiciales. No obstante, consideramos que debido a la responsabilidad política que conllevan algunas decisiones en materia de gestión de medios materiales y personales del Poder judicial o de gestión presupuestaria, estas competencias debieran de corresponder al Gobierno (que es responsable políticamente) y no al CGPJ

En todo caso, podrían atribuirse legislativamente al CGPJ nuevas competencias no previstas en la Constitución, siempre que estuvieran relacionadas con el gobierno del Poder judicial o con la garantía de la independencia de los jueces y magistrados. Estos serían pues los límites constitucionales a la atribución por el legislador de nuevas competencias al CGPJ

El gobierno del Poder Judicial y el sistema político:

a) El control del órgano de gobierno del Poder Judicial

En materia de control, asistimos a una situación paradójica ya que el CGPJ es un órgano constitucional, pero también es un órgano administrativo, por lo que sus actos van ser controlados judicialmente por el Tribunal Supremo. Paradoja que se constata también desde el momento en que, según se deduce del art. 123 CE, el Presidente del CGPJ es también Presidente del Tribunal Supremo. Como se ha dicho, el CGPJ designa con amplia discrecionalidad a los magistrados del Tribunal Supremo, y corresponde a Sala de lo Contencioso-administrativo del TS controlar jurídicamente dichos actos de nombramiento. Estamos ante una manifestación del sistema constitucional de control judicial de la actividad administrativa prevista en el art. 106.1 CE. Este control jurisdiccional de los actos de nombramientos judiciales del CGPJ se ha llevado a cabo por el TS en algunas ocasiones, incluso anulando determinados nombramientos (STS, Sala 3ª, de 27 de noviembre de 2007). También se ha ejercido cuando la Sala 3ª del TS ha intervenido para pronunciarse sobre el reglamento del CGPJ relativo a los módulos de trabajo a efectos retributivos de los jueces y magistrados (STS, Sala 3ª, de 13 de marzo de 2006); o también en los casos de control judicial de las decisiones del Pleno del CGPJ sobre responsabilidad disciplinaria, llegándose a confirmar por el TS la decisión del Pleno del CGPJ por la que se imponía a un magistrado del TS la sanción de expulsión de la carrera judicial (STS, Sala 3ª, de 22 de enero de 1988).

**b) La posición constitucional del órgano de gobierno del Poder Judicial.
Responsabilidad política y gobierno del Poder Judicial**

El CGPJ ha ido adquiriendo por vía legislativa mayores atribuciones en aspectos relacionados con la organización y el gobierno de la justicia, atribuciones que en determinados casos son manifestación de poder político. Sin embargo, esa adquisición de competencias no se ha visto acompañada de un aumento paralelo de la responsabilidad política del CGPJ. Así, aun cuando el Parlamento interviene en el nombramiento de todos los vocales del CGPJ, no existen unos mecanismos de exigencia de responsabilidad política por el Parlamento al CGPJ en el ejercicio de la función gubernativa sobre el Poder judicial. Desde un sector doctrinal se han propuesto algunos instrumentos de exigencia de responsabilidad política al CGPJ como la posibilidad de disolver el Consejo por el Parlamento, pero entendemos que al suponer esta medida una remoción de un órgano constitucional sería necesaria una expresa norma constitucional. La Constitución no suministra por ahora una base normativa suficiente para articular la responsabilidad política del CGPJ por el ejercicio de sus propias funciones, sino que por el contrario, consagra, por muy paradójico que pueda parecer, la del Ministro de Justicia y la del Gobierno. Actualmente, las relaciones entre el CGPJ y el Parlamento, aparte de la intervención de éste en la designación de sus miembros, se reducen en la práctica a la presentación de una Memoria anual por el Presidente del CGPJ ante el Parlamento sobre el estado de la justicia, conforme a lo dispuesto en el art. 109 LOPJ, y a la presentación por el Consejo ante las Cortes Generales o ante las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de informes sobre proposiciones de ley o enmiendas en aquellas materias a las que se refiere el art. 108.1 LOPJ. Estos mecanismos de relación entre el CGPJ y el Parlamento parecen obedecer más a una función de relación y colaboración entre órganos constitucionales, que a una función de control democrático o de exigencia de responsabilidad política del Parlamento sobre el CGPJ.

c) Control jurídico. El órgano del gobierno del Poder Judicial y el órgano jurisdiccional superior (Tribunal Supremo/Corte Suprema)

Como ya se ha anticipado, el control jurídico de los actos administrativos dictados por el CGPJ y de los reglamentos por el elaborados ha de corresponder, como así sucede en nuestro ordenamiento jurídico, al Tribunal Supremo, y en concreto a la Sala de lo Contencioso-administrativo