

**D. JUAN JOSÉ LÓPEZ ORTEGA**  
**Magistrado de la Audiencia Provincial de Madrid**

## **El Gobierno autónomo del Poder Judicial**

### **Introducción**

“El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo”, declara el art. 122 CE. De este órgano constitucional se ha dicho que constituye la garantía máxima de la independencia judicial, que es la piedra angular que cierra la bóveda, la piedra clave del modelo instaurado por la Constitución de 1978. El Consejo General atiende sobre todo a garantizar la independencia de los jueces, evitando su subordinación frente a los demás poderes del Estado. La independencia judicial no cabe buscarla en las épocas en que se ha partido de la idea de que el gobierno controla a la Administración de Justicia. Cuando, por ejemplo, el art. 210 de la LOPJ de 1870 permitía al Ministro de de Justicia presidir el Tribunal Supremo en Pleno e incluso su Sala de Gobierno, resulta claro que no puede hablarse de independencia judicial. Por esto era preciso sustraer al Poder Ejecutivo todas las competencias que mantenía en relación con el gobierno de los jueces, encomendando a un órgano específico creado “ad hoc” el gobierno del Poder Judicial.

Ahora bien, existiendo acuerdo en la necesidad de configurar un órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial, se suscitan importantes cuestiones en relación con su configuración: el sistema de elección o designación de sus miembros (1ª Sesión), su ámbito de competencias funcionales (2ª y 3ª Sesión) y su régimen de responsabilidad (4ª Sesión).

### **1ª Sesión: Estructuración orgánica del gobierno del Poder Judicial**

El principal problema que subyacía en el conflicto de atribuciones resuelto por la STC 45/1986 y, sobre todo, en la STC 108/1986 no es otro que el del autogobierno de la magistratura. Una opinión muy arraigada en medios judiciales tradicionalmente ha venido confundiendo la independencia de los jueces con la independencia del Consejo General del Poder Judicial y, sobre todo, con el autogobierno de la magistratura.

Para examinar adecuadamente el problema suscitado en relación con la designación parlamentaria de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, conviene recordar la previsión constitucional sobre la composición del órgano de gobierno del Poder Judicial y la designación de sus miembros. “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 la Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus

miembros entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de su profesión” (art. 122.3 CE). En el año 1980 la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial optó, claramente, por una alternativa profesional-corporativa, disponiendo que doce de los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial fueran “elegidos entre jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales, por todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo”. Con ello, se conformaba un Consejo General de carácter representativo, convertido en el órgano de autogobierno del Poder Judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (1985) optó por la designación parlamentaria de todos los miembros del Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional sancionó la constitucionalidad del nuevo sistema de designación instaurado por el art. 112 LOPJ, mediante lo que por algún autor se ha dado en llamar una “decisión interpretativa de rechazo”. El Tribunal recuerda que la finalidad de reservar doce vocales a miembros de la judicatura no responde a una decisión caprichosa del constituyente, sino que entraña una finalidad: “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”. Y añade: “Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a lo propios jueces y magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del Consejo General del Poder Judicial es cosa que ofrece poca duda. Ciertamente, reconocer el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros términos, pero no en este, atienden sólo a la división de fuerzas existentes 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 mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y, entre ellos y señaladamente el Poder Judicial. La existencia y aún la posibilidad 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, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando un texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución”. (STC 108/1986).

Esta sentencia declara la constitucionalidad del nuevo sistema, pero advierte de sus riesgos, que no se puede ignorar en buena parte se han visto confirmados, privando al Poder Judicial de una de sus principales fuentes de legitimidad.

El núcleo de la cuestión, sin embargo, se centra en decidir si la Constitución contiene una garantía de autonomía o autogobierno del Poder Judicial. Se ha señalado que la polémica constitucional sobre el autogobierno de la magistratura se plantea en los sistemas de Juez-funcionario, porque las expectativas de promoción del juez en la “carrera”, le hacen más sensible y vulnerable ante el poder político, de ahí que surjan algunas voces a favor del autogobierno. Sin embargo, en la Constitución no existe atisbo alguno de garantía de autonomía de la magistratura o autogobierno del Poder Judicial. La Constitución ha dejado libertad al legislador para regular la designación de los vocales de origen judicial del Consejo General del Poder Judicial, por lo que tanto la opción del autogobierno relativo que preveía la ley Orgánica 1/1980, como la designación parlamentaria de todos sus miembros, son constitucionalmente válidas.

Desde la perspectiva de la independencia judicial, el autogobierno del Poder Judicial tampoco constituye una garantía de la independencia individual del juez, proclamada en el art. 117.1 CE como un principio del Poder Judicial. Para salvaguardar la independencia basta con configurar un órgano de gobierno autónomo, desvinculado de los demás poderes del Estado, pero no es preciso configurarlo como el órgano de gobierno de los jueces. En la sentencia 108/1986, el Tribunal Constitucional ha concretado esta concepción del Consejo General del Poder Judicial, estableciendo: “Tampoco se impone la existencia de un autogobierno de los jueces de una deducción lógica de la regulación constitucional del Consejo. Como se ha dicho, lo único que resulta de esa regulación es que se ha querido crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los jueces”. Por tanto, la verdadera garantía de que el Consejo cumple el papel que tiene asignado en la Constitución en defensa de la independencia judicial reside, no en que se configure legalmente como el órgano de autogobierno de los jueces, sino en que ocupe una función autónoma y no subordinada a los demás poderes del Estado.

Por ello, frente a la crítica desde diversos sectores judiciales, e incluso extrajudiciales, al sistema de designación parlamentaria de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, basada en una reclamación permanente de autogobierno de la magistratura, hay que señalar que tales exigencias resultan difícilmente conciliables con las exigencias propias de un Estado democrático, en el que todos los órganos constitucionales están sujetos al control de los poderes públicos representativos. Ha señalado PIZZORUSO a propósito del Consejo Superior de la Magistratura italiana, antecedente inmediato de nuestro Consejo General del Poder Judicial, que las exigencias derivadas de la garantía de la independencia no deben llevar a configurarlo como un órgano de autogobierno, sino como un órgano de enlace de la magistratura y los órganos representativos. Desde esta óptica, la solución intermedia adoptada por el art. 122.3 CE incorporando al Consejo General vocales de procedencia no judicial, junto a jueces y magistrados, y confiando a las Cortes Generales la designación de todos sus miembros, quizás sea la más razonable.

Ahora bien, lo que tampoco se puede ignorar es que todos los riesgos que el Tribunal Constitucional anticipaba hace veinticinco años finalmente se han visto confirmados. No es este breve apunte el momento de examinar sus causas. Sí de recordar que la crisis de la institución llegó a ser tan profunda que el legislador se vio obligado a reformar el sistema de elección (LO 2/2001), introduciendo un sesgo marcadamente corporativo que en absoluto ha contribuido a restablecer la confianza en el Poder Judicial ni en su órgano de gobierno. Tampoco creo que pueda contribuir a hacerlo la reformulación de las potestades del Consejo General del Poder Judicial y los órganos de gobierno de ámbito infraestatal, si antes no se resuelven los graves problemas de coordinación entre las diversas administraciones interesadas en la administración de justicia, en un modelo de gestión descentralizada que en la situación actual es una de las causas más importantes de la ineficiencia de nuestro modelo de gestión de la administración de justicia.

## **2ª y 3ª Sesión: Funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial**

Por lo que respecta a las funciones del Consejo General del Poder Judicial creo que han de limitarse al mínimo constitucionalmente garantizado, reconduciendo el ámbito de sus potestades al núcleo esencial de sus funciones constitucionales. No en vano tengo la impresión de que la extralimitación que ha caracterizado la actuación de Consejo General del Poder Judicial durante estas dos últimas décadas ha contribuido a hipertrofiarlo, convirtiéndolo en un órgano de gestión cada vez más alejado del núcleo de su función constitucional, la gestión del estatuto judicial.

El Consejo General se caracteriza por ser el órgano de gobierno del Poder Judicial, cuya finalidad es la de proteger la independencia de los jueces, especialmente frente al poder ejecutivo, aunque también en una sociedad cada vez más compleja frente a los grupos de presión económicos y mediáticos. El art. 122.3 CE enumera las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, que se extienden, exclusivamente, a los “nombramientos, ascensos, inspecciones y régimen disciplinario”, es decir, el contenido de la función de gobierno del Poder Judicial. Como ha señalado la sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional, “las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquéllas 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; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones”.

Un sector de la magistratura, sin embargo, tradicionalmente se ha mostrado partidario de que la competencia del Consejo se extienda a la gestión de la administración de justicia y de hecho es una realidad innegable que progresivamente ha ido asumiendo cada vez más competencias en este ámbito. Es dudoso que el Consejo General del Poder Judicial deba extender sus funciones al ámbito de la gestión, habida cuenta de que comporta importantes decisiones políticas que informan toda la política judicial y que no deberían ser adoptadas por un órgano que es políticamente irresponsable. La realidad, sin embargo, demuestra una insaciable voracidad del Consejo General del Poder Judicial en asumir funciones que van más allá de la gestión del estatuto judicial y si esta ha sido una constante en los diversos Consejos que han gobernado el Poder Judicial en los últimos treinta años, cabe preguntarse la razón de este empeño que, sin embargo, en nada parece haber contribuido a la mejora de nuestro sistema de administración de justicia.

#### **4ª Sesión. Responsabilidad política y gobierno del Poder Judicial**

Sólo si las competencias del Consejo General del Poder Judicial se reducen al mínimo constitucional y, por tanto, permanece ajeno a la gestión de la política judicial, que es una competencia propia del Gobierno, se puede entender que en nuestro modelo constitucional el órgano de gobierno del Poder Judicial no sea políticamente responsable. La responsabilidad le corresponde exclusivamente al Gobierno y de acuerdo con ello sólo cabe hablar de una responsabilidad difusa que se materializa en las comparecencias y la rendición de cuentas ante el Parlamento, pero que en modo alguno puede traducirse en el cese del mandato.