

El nuevo Consejo General del Poder Judicial

Manuel PULIDO QUECEDO

Doctor en Derecho. Letrado del Parlamento de Navarra. Abogado

Diario La Ley, Nº 8126, Sección Tribuna, 15 Jul. 2013, Año XXXIV, Editorial **LA LEY**

LA LEY 4574/2013

La LORCGPJ configura un órgano menos complejo que el actual, más económico en su funcionamiento, simplificado en sus funciones gubernativas con el objetivo de estructurar un órgano menos constitucional y más administrativo en la órbita del Ministerio de Justicia y del Gobierno. Nuestro pronóstico es que se trata de una reforma de transición a la búsqueda de un modelo menos político del que se diseñó básicamente en 1985 bajo el Ministerio Ledesma y del actual (2013) llevado a cabo bajo el Ministerio Ruiz Gallardón. El primero hizo bascular al CGPJ hacia la política de partidos y el nuevo gira hacia la constelación del Ministerio de Justicia. Con todo respeto, pero con toda firmeza, cabe decirse que ninguno de ellos es el que tuvo in mente el constituyente al elaborar la Constitución de 1978, que requiere su reforma urgente en este como en otros puntos

Disposiciones comentadas

LO 4/2013 de 28 Jun. (reforma del CGPJ que modifica la LO 6/1985 de 1 Jul. del Poder Judicial)

La primera Reforma institucional de importancia de la Justicia, si excluimos las tasas judiciales, del *Ministerio Ruiz Gallardón*, ya está en la Gaceta Oficial. La LO 4/2013, de 28 de junio, de *Reforma del Consejo General del Poder Judicial por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* (en adelante LORCGPJ), se publicó en el BOE núm. 155, de 29 de junio y ya está en vigor, desde el 1 de julio en lo relativo a la renovación, designación y elección de los vocales del CGPJ, así como la disp. final 2.^a, que contiene mercancía adulterada pues se refiere a la modificación de la LO 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. ¡Ni la estética de la Reforma del órgano del gobierno del Poder Judicial puede con la inclusión de *normas intrusas* en la economía de la LORCGPJ, como la relativa a la expulsión de residentes de larga duración beneficiarios de protección internacional! El resto de la Reforma entrará en vigor el día que se en que se constituya el nuevo CGPJ.

No por reiterado es menos cierto, que la institución del Consejo General
Diario LA LEY

del Poder Judicial es la de un órgano constitucional sin arraigo, desprovisto de los elementos que dieron lugar al alumbramiento de la noción categorizada por M. Hauriou sobre las **instituciones**, aquella que reclutan adhesiones sociales y, en consecuencia, se hacen sentir como propias por interesados y destinatarios que, en este caso son todos los ciudadanos. Su *intrahistoria* es la de un desencuentro continuo entre partidos, y entre éstos y la Judicatura. No es el momento de hacer balance de la institución, pero seguramente, la reforma del art. 122 aps. 2 y 3 CE, la que contempla y regula el CGPJ como órgano de gobierno del Poder judicial, concitaría el consenso de todos o casi todos.

Como la reforma constitucional no es posible, aunque sí deseable, se acude al estilo de reformas que podíamos calificar de *reforma interior*, si siguiésemos la denominación de la legislación urbanística. La fachada se mantiene, pero el interior se modifica sustancialmente, como veremos más adelante. Sin embargo, esta reforma de interiores pretende poner la casa patas arriba y partir de cero, de ahí el sentido de las disposiciones transitorias, en especial 1.º, 2.º y 3.º, que tienen la finalidad a modo de la técnica de *presupuestación de base cero*, cuestionar todo lo existente.

Con todo, esta reforma no puede entenderse sin mirar al retrovisor de la historia y recordar aquel primer CGPJ, el presidido por el recordado Federico Sainz de Robles y que fue alterado en su forma de elección por la confrontación entre el CGPJ y el Ministerio de Justicia desempeñado por Fernando Ledesma, al alterarse bruscamente su forma de elección, parlamentarizándolo en extremo en virtud de la *enmienda Bandrés*, en recuerdo del insigne político vasco, ya desaparecido que la formuló, pero cuyo recuerdo en este extremo no es afortunado.

Este CGPJ vuelve de nuevo a la actualidad, después de muchos años de desprestigio y descrédito. Y no por falta de participación en su composición del elemento aristocrático de la Justicia —prestigiosos juristas y brillantes jueces— junto a políticos y algunos otros jueces menos honrados condenados por prevaricación y cohecho (Pascual Estevill), sino por su alineamiento con los partidos políticos. En

definitiva, por su elección con arreglo a *cuotas* que ha contribuido, a su vez, a politizar la justicia española con sus nombramientos, hasta extremos poco recomendables, convirtiéndolo en un Parlamento judicial.

Pero además, el CGPJ, es el ejemplo palmario de cómo los Tribunales Constitucionales deben ejercer sus funciones de manera contundente cuando los valores constitucionales están en juego y no fiarlo todo al *margen de apreciación política* o a la *libertad de configuración del legislador democrático*. Si existe un ejemplo —hay algunos más— de error jurisprudencial de bulto es el producido por el fallo interpretativo de la STC 108/1986, de 29 de julio, que hoy debe releerse y sacar las conclusiones debidas.

La Reforma que hoy glosamos, sin embargo, nació con fórceps. En febrero de 2012 el *Ministerio Ruiz Gallardón* presentó con la bendición de la Vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría, la vuelta al sistema de 1980, anunciándose el restablecimiento de la elección de los vocales del CGPJ con arreglo a la dicción literal del art. 122 CE, esto es, veinte miembros *elegidos* doce por los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales y cuatro a propuesta del Congreso y cuatro del Senado, entre abogados y juristas con más de quince años de ejercicio profesional.

Ese impulso reformista se perdió y hoy tenemos, tras la aprobación de la LO 4/2013, un Consejo muy distinto cuya arquitectura institucional pasamos a exponer. El nuevo CGPJ mantiene la fachada, es decir, se mantiene en los intersticios del art. 122.2, que recordamos lo configura como el *órgano de gobierno del Poder judicial*. La Ley Orgánica —dice el art. 122.2 CE— establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

Sin embargo, **el órgano constitucional CGPJ ve repristinado o ve recortadas sus funciones en tres ámbitos**. En primer lugar, su *actividad internacional*, la denominada *diplomacia judicial* con viajes

gratis total, se ve recortada y reconducida, que debe ser proyectada y ejecutada en coordinación con el Gobierno y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Se invoca como argumento de autoridad del art. 97 CE, lo que puede conducir a una política de alineamiento con la gubernamental.

En segundo lugar, se limita la potestad reglamentaria del CGPJ a la esfera puramente interna o doméstica. Sólo con carácter puntual se reconoce una actuación reglamentaria *ad extra*. En este punto conviene recordar la doctrina de la STC 108/1986, que reconoció un *domaine réservé a la actividad reglamentaria del Consejo*.

En tercer lugar, se limita la *autonomía presupuestaria*, con la exigencia impuesta, seguramente desde el Ministerio de Hacienda, de utilizar la técnica de *presupuestación de base cero*, es decir, hay que partir de cero para justificar el presupuesto, sin que sirva el recurso al presupuesto anterior o a las partidas o programas anteriores. Esto es una novedad de bulto, que pretende minorar los gastos del CGPJ y someterlo a las directrices del Ministerio de Hacienda con el socorrido recurso al cumplimiento de la LO 2/2012, de 27 de abril, de *estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera*.

De las tres novedades que configuran el nuevo CGPJ, esta última quizás sea la más preocupante. Es cierto que los órganos constitucionales deben someterse a la cura de adelgazamiento presupuestaria que el nuevo art. 135 CE ha introducido entre nosotros (¡quien dijo que dicho precepto era solo una norma retórica!). Pero de ahí a cuestionar todo el presupuesto anterior hay grados. Se corre en este punto, el riesgo de convertir el nuevo CGPJ elegido además bajo una situación de mayoría absoluta en el Congreso y de mayoría cercana a los 2/3 en el Senado, en un órgano en la órbita del Ministerio de Justicia y plegada a su política judicial.

La **elección de los Vocales** es otro de los *punctus dolens* de la reforma. De los veinte vocales, doce serán elegidos entre todas las categorías judiciales, con los avales requeridos de otros jueces o de las Asociaciones. Pero lo relevante es que serán elegidos por el Parlamento

y aquí no hay novedad de bulto que reseñar (art. 567 LORCGPJ), salvedad de la regulación en la forma de obtención de los avales, 25 miembros en activo de la carrera judicial o una Asociación profesional). El resto de vocales pueden ser elegidos de la misma forma que en ocasiones anteriores, es decir con libertad absoluta para nombrar a quien más convenga, habida cuenta del procedimiento tan elástico y poco exigente con que entre nosotros se mide el concepto de «juristas de reconocido prestigio». Aquí habría que recordar la máxima de los juristas alemanes tras la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn: *¡la política para el Parlamento, pero la Justicia para los jueces!*

Relacionados con la elección de los vocales, se alzapriman en la Reforma dos aspectos. La primera tiene que ver con el **nuevo procedimiento de elección**, que se dice, elimina las situaciones de bloqueo (art. 570 LORCGPJ). La eliminación de las prórrogas tácitas, buscada por los propios partidos en el Parlamento, se trata de evitar con la posibilidad de que el nuevo Consejo pueda actuar con los vocales elegidos por una sola Cámara, con la excepción de que solo si ambas Cámaras no pueden designar a los vocales, el viejo CGPJ, puede seguir actuando.

Dicho con todo respeto, el nuevo sistema es desacertado. Primero porque está pensando solo en términos políticos y con las mayorías actualmente existentes. En segundo lugar, porque hubiese sido más institucional mantener que el nuevo consejo se renovara por tercios, al modo del primer Tribunal Constitucional cuyo sistema de renovación se estableció en la disp. trans. 1.^a LO 2/1979, de 2 de octubre, del *Tribunal Constitucional*, de modo que no hubiese imposible interpretar la renovación del mandato de cinco años ex art. 122.3 CE de una sola vez, evitando así el vacío de poder y el *adanamismo* resultante de partir de cero en cada elección, sin poder aprovechar la experiencia anterior y dar paso al enraizamiento entre otros nosotros de cierta continuidad en la *idea de servicio público* o al menos en la actividad de los órganos constitucionales.

El ejercicio de las Vocalías a tiempo parcial, es una es una de las

cuestiones sobre las que los algunos redactores del proyecto, hoy ya ley, están más satisfechos. Se pone así en práctica aquella máxima de un insigne constitucionalista, elegido vocal del CGPJ, consistente en señalar que el CGPJ daba «poco trabajo, pero sí muchos quebraderos de cabeza». Se pretende evitar así la idea de balneario judicial, permítaseme la expresión, o de buen retiro para políticos ya amortizados o defenestrados. El caso *Pablo Castellanos* en el primer CGPJ (1980-1985) es buen ejemplo de que digo.

Si hay poca mies —se arguye—, reduzcamos el trabajo de los vocales. La música suena bien, así como la explicación de la Exposición de motivos de la LORCGPJ, donde se defiende la compatibilidad del ejercicio de la actividad jurisdiccional o de la profesional con la de Vocal a tiempo parcial, pero la letra se conjuga mal. Así se viene a justificar una vez más el ejercicio *part time* de funciones constitucionales con la escasa actividad de preparación requerida para el ejercicio de las funciones del CGPJ que deberán desempeñar los nuevos vocales, habida cuenta que se descansa en las funciones desempeñadas por el *Cuerpo de Letrados*, que se convierten así en los grandes ganadores de cuotas de poder en el CGPJ. Repárase que en buena lógica, dicha consideración abre el paso a vocales que voten en el CGPJ como grupo parlamentario bien disciplinado. Se les elige para votar lo que les preparen los letrados. Con todo respeto, me parece una reforma poco pensada y que obedece más a chascarrillos oídos en tertulias jurídicas, que en la plenitud constitucional de las funciones del CGPJ o en la idea más perversa de controlar y minimizar el CGPJ.

La buena administración —esgrimida como título para compatibilizar el nuevo Consejo— trae recuerdos de épocas anteriores y sobre todo es expresiva de una nueva etapa del ejercicio de funciones públicas en nuestro Estado, donde será posible compatibilizar cargos, en principio solo para amigos y simpatizantes, con doble dedicación y jornal. Mal asunto.

Finalmente, la Reforma se completa con dos modificaciones de carácter orgánico. La primera hace mención al reparto de competencias entre los

órganos del CGPJ. Las medidas más polémicas son la supresión de la *comisión de calificación* y la creación de la figura del Vicepresidente. De la lectura del punto V del Preámbulo se deduce claramente —*excusatio non petita acusatio manifestat*— que se pretende un Consejo en manos de un presidente político, bien visto por el Gobierno de turno y que pueda delegar las funciones en un Vicepresidente de perfil más jurisdiccional, al que se denomina Vicepresidente del TS, que será una persona o personaje de confianza del Presidente. Entre ellos, la figura del Jefe de Gabinete con categoría de Magistrado del TS (nueva cuota judicial).

En otro orden de cosas, merece la pena para mientes en la figura reprimada del Cuerpo de Letrados, que se configura como el órgano de gobierno de *facto* del nuevo CGPJ.

La idea de un órgano político-judicial intermitente con un cuerpo consultivo reclutado profesionalmente, que pretende amortizar los ya existentes mediante el reclutamiento de otros más afines mediante concurso-oposición frente al sistema de mérito regulado actualmente, se asemeja al de algún de órgano de relevancia constitucional, art. 107 CE, existente en nuestro sistema. Pero parece, también —dicho con todo respeto— un sistema poco pensado, o con el indisimulado propósito de su control por la veste funcional, mal diseñada y de largo aliento (disp. trans. 3.ª LO 4/2013).

Finalmente la reforma aborda lo que denomina **la transformación de la Comisión disciplinaria**.

Así la Exposición de Motivos pone énfasis en tal innovación, señalando que «una de las mayores innovaciones recogidas en este texto es la transformación de la Comisión Disciplinaria, de tal forma que el procedimiento disciplinario debe dejar de ser sustancialmente inquisitivo: no debe ser un mismo órgano quien decida la incoación del procedimiento, designe al instructor y finalmente sancione o no. Es verdad que la potestad disciplinaria es, por su propia naturaleza, un instrumento de gobierno; pero no por ello deja de ser una manifestación del *ius puniendi* del Estado, cuyo ejercicio debe estar

revestido de ciertas garantías fundamentales.

La nueva estructura inquisitiva del procedimiento disciplinario se funda en que la incoación e instrucción del procedimiento y la formulación del pliego de cargos quede encomendada a una nueva figura: *el Promotor de la Acción Disciplinaria*.

Dicho promotor de la acción disciplinaria (que recuerda a la figura canónica del *Defensor del vinculo*), deberá ser un miembro muy experimentado de la carrera judicial, que asuma la tarea de investigar las infracciones y sostener la acusación. Ello no sólo supondrá —se dice— una saludable introducción del principio acusatorio en el procedimiento disciplinario, sino que ayudará a profesionalizar y racionalizar la instrucción, hasta ahora encomendada caso por caso a Magistrados que deben seguir desempeñando su actividad ordinaria.

El Promotor de la Acción Disciplinaria, sin embargo, no es propiamente un órgano del Consejo General del Poder Judicial, sino un cargo subordinado al mismo. Su inactividad puede ser corregida por la Comisión Permanente, que, de oficio o a instancia de parte, puede ordenarle la incoación o la prosecución de un procedimiento disciplinario.

En este esquema, la Comisión Disciplinaria es sólo un «tribunal»; es decir, se limita a juzgar los procedimientos disciplinarios por infracciones graves y muy graves, así como a imponer las sanciones pertinentes. En algunos casos la Comisión Disciplinaria agota la vía administrativa, por lo que contra sus acuerdos no cabe la alzada ante el Pleno. No obstante, esta previsión no desnaturaliza la función que la Constitución atribuye al Consejo en materia disciplinaria, por dos razones.

En primer lugar, la composición de la Comisión Disciplinaria —que debería estar servida por las mismas personas a lo largo de los cinco años de cada Consejo, para profesionalizar el órgano— refleja la proporción del Pleno: tres de sus miembros deben ser Vocales que hayan sido elegidos por el turno de juristas de reconocida competencia

y cuatro Vocales elegidos por el turno judicial. No se altera así el designio constitucional de que las infracciones disciplinarias de los Jueces y Magistrados sean juzgadas por un colegio con una presencia, minoritaria pero consistente, de juristas externos a la judicatura.

La valoración de la reforma de la Comisión disciplinaria puede obedecer a motivos técnicos, pero parece demasiado sofisticada y no exenta de problemas derivados de su control. En este punto solo puede decirse que los criterios del CGPJ y del TS han sido muy disimiles y diversos, empleando varas de medir muy diferentes. Esperemos que la presente modificación introduzcan factores de mayor credibilidad del CGPJ movido en ocasiones por criterios muy mediáticos y que el TS, elimine criterios corporativos en su enjuiciamiento.

Los jueces no deberían ser juzgados por sus pares, sino por otros tribunales *ad hoc*, nombrados o compuestos de manera diferente. Pero me parece que criterios como los enunciados se encuentran muy alejados de la *mens legis* y *mens legislatoris* de esta polémica LORCGPJ.

En definitiva puede señalarse que el propósito de la LORCGPJ es la de configurar un órgano menos complejo que el actual, más económico en su funcionamiento, simplificado en sus funciones gubernativas y que pretende ser un órgano menos constitucional y más administrativo en la órbita del Ministerio de Justicia y del Gobierno.

El aligeramiento en su composición, mediante la figura de los vocales a tiempo parcial, convertirá en nuevo CGPJ en un órgano de estructura más presidencial —*de facto*— que colegial, donde el peso de la burocracia del Consejo, encomendada al Cuerpo de Letrados, asemejará su funcionamiento en esta nueva etapa, a la de algún órgano de relevancia constitucional, como el contemplado en el art. 107 CE.

Finalmente la nueva estructura bifronte con un Presidente de confianza en los términos del Art. 586.1 LORCGPJ y un Vicepresidente jurisdiccional (art. 589), auguran un nuevo rol del CGPJ en nuestro sistema constitucional, más cercano a la de un órgano en la órbita gubernamental que en la de un órgano constitucional, expresión del

órgano de gobierno del Poder judicial.

Con todo, habrá que dar un margen para la actuación del nuevo CGPJ una vez que sea elegido. El perfil de los elegidos confirmará o no el diseño que desde el Gobierno se ha hecho del nuevo CGPJ. Nuestro pronóstico es que se trata de una reforma de transición a la búsqueda de un modelo menos político del que se diseñó básicamente en 1985 bajo el *Ministerio Ledesma* y del actual llevado a cabo bajo el *Ministerio Ruiz Gallardón*. El primero hizo bascular el CGPJ hacia la política de partidos y el nuevo, gira hacia el Ministerio de Justicia. Con todo respeto, pero con toda firmeza, cabe decirse que ninguno de ellos es el que se tuvo *in mente* por el Constituyente, al elaborar la Constitución de 1978, que requiere su reforma urgente en este como en otros puntos.