

LA REFORMA PERMANENTE: EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL A LA BÚSQUEDA DE UN MODELO

MANUEL GERPE LANDÍN
MIGUEL ÁNGEL CABELLOS ESPIÉRREZ

I. CONTEXTO Y FINALIDADES DE LA REFORMA DEL CGPJ OPERADA POR LA LEY ORGÁNICA 4/2013.—II. AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA CARRERA JUDICIAL EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DE MIEMBROS DEL CGPJ, E INTRODUCCIÓN DE PREVISIONES SOBRE PROPORCIONALIDAD.—III. LA ELIMINACIÓN DE SITUACIONES DE BLOQUEO EN LA CONSTITUCIÓN DEL CGPJ CUANDO FALTE UNA CÁMARA POR PROPONER SUS VOCALES.—IV. EL PASO AL DES-EMPEÑO A TIEMPO PARCIAL DEL CARGO POR PARTE DE LA MAYORÍA DE LOS VOCALES.—V. LA REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA DEL CGPJ A PARTIR DE LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE.—VI. OTRAS CUESTIONES RELEVANTES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA INTERNA DEL CONSEJO.—VII. LA LIMITACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CGPJ.—VIII. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS.—IX. RECAPITULACIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

I. CONTEXTO Y FINALIDADES DE LA REFORMA DEL CGPJ OPERADA POR LA LEY ORGÁNICA 4/2013

La Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ, ha introducido en la LOPJ una nueva reformulación del modo de elección, la estructura y las funciones del CGPJ, constituyendo así un nuevo paso en los vaivenes de la regulación de este, iniciados con la ya lejana Ley Orgánica 1/1980 y continuados con la LOPJ de 1985 y sus sucesivas reformas, en un itinerario que pone por sí solo de manifiesto cómo el CGPJ es, de entre todos los órganos constitucionales, el que en menor medida ha encontrado su lugar en el sistema institucional y el que ha tenido menos posibilidad de consolidarse bajo un modelo estable, circunstancias estas que se han visto agravadas, en determinados momentos de su trayectoria, por las deficiencias en su funcionamiento derivadas de la apreciable infiltración *de facto* de los grupos políticos en el órgano, y del deplorable criterio de estos a la hora de seleccionar a algunos de sus miembros.

La reforma vino, además, acompañada de la sorprendente circunstancia de que, al estar previsto en marzo de 2013 el inicio del proceso de renovación del órgano, el Gobierno presentara junto con el proyecto de reforma del CGPJ otro proyecto dirigido a suspender la aplicación de los artículos 112 y (en parte) 114 LOPJ. Se pretendía con ello impedir que comenzara dicho proceso, paralizándolo hasta que la nueva regulación fuese aprobada, decisión discutible por cuanto suponía suspender la aplicación de una regulación vigente en previsión de la existencia futura de otra. Ello, por lo demás, tampoco impidió que el proceso se iniciara, en la medida en que al llegar el momento en que el presidente del CGPJ debía poner en marcha el proceso de renovación (es decir, como ya se ha indicado, marzo de 2013, seis meses antes de la expiración del mandato de los vocales prevista para septiembre) sin que en ese momento la ley de suspensión hubiera sido aprobada (el proyecto de ley se convirtió en la Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril, pero en marzo faltaba aún la aprobación del Senado) el presidente del CGPJ comunicó formalmente a Congreso y Senado la necesidad de renovar el órgano; la ley de suspensión, por tanto, solo alcanzó a detener un proceso ya iniciado (1). Sea como fuere, la aprobación en junio de la Ley Orgánica 4/2013 hizo ya inútil a su predecesora de abril, a la que derogó, y dio ya lugar a que el procedimiento de renovación prosiguiera con arreglo a las nuevas prescripciones legales, culminando en noviembre con la elección de los nuevos vocales.

Las finalidades que la reforma dice perseguir, si atendemos a lo indicado en su Exposición de Motivos, son diversas:

a) Se introducen algunas modificaciones en las atribuciones del Consejo, lo que especialmente afectaría a la potestad reglamentaria externa del mismo. Asimismo, también se introducen retoques puntuales para coordinar la actuación internacional del Consejo con el Ministerio de Asuntos Exteriores, o para someter la actuación presupuestaria del Consejo a criterios de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria.

b) En cuanto al proceso de elección, se quiere aumentar la participación de los miembros de la carrera judicial en el proceso de elección de vocales de origen judicial del CGPJ, para lo cual se reduce el número de avales necesario para presentar candidatura, y se hace girar el proceso de presentación de candidaturas en torno a los jueces y magistrados, de modo que las asociaciones

(1) Critica Fernández Riveira esta solución de la ley orgánica de suspensión del procedimiento de renovación, que califica de «chocante», al tiempo que hace notar el diferente modo en que se resolvió en 2001 la transición de un modelo a otro, mediante una instrucción del Presidente del CGPJ de 29 de junio de 2001, que dispuso el modo de proceder según el nuevo modelo a implantar. *Vid.* FERNÁNDEZ RIVEIRA (2014): 144.

pueden avalar, pero no presentan candidatos directamente. Asimismo, se realiza una previsión (formulada, como veremos, de manera muy singular) relativa a la proporción de vocales asociados y no asociados en la determinación del reparto de las doce vacantes a cubrir por esta vía, y se establecen igualmente unas proporciones en relación con el origen y antigüedad de los vocales judiciales.

c) Se pretende la eliminación de posibles situaciones de bloqueo en la constitución del CGPJ cuando falte una Cámara por proponer sus miembros: el CGPJ se constituirá con los nuevos miembros nombrados por la otra Cámara y los antiguos nombrados por la Cámara que ahora incumple; si han incumplido las dos Cámaras, en cambio, no habrá constitución posible y el CGPJ quedará en funciones.

d) Se dispone el paso al desempeño a tiempo parcial del cargo por parte de la mayoría de los vocales (solo 5 vocales lo serán a tiempo completo, régimen que también tendrá el Presidente).

e) Se reformula la estructura interna del órgano, con la configuración de la comisión permanente como auténtico órgano nuclear del Consejo, en sustitución del Pleno, que queda con una función más residual; la comisión reunirá a los vocales a tiempo completo y al presidente.

f) En la misma línea de reestructuración del órgano, se reformula la comisión disciplinaria, cuyos miembros no variarán durante el quinquenio del mandato (pero, sorprendentemente, lo serán a tiempo parcial, mientras al mismo tiempo ejercerán como abogados, jueces...) y se introduce la figura del Promotor de la Acción Disciplinaria.

La valoración que en conjunto merece este diseño del CGPJ no es, por las razones que se indicarán, positiva: no solo no aborda los problemas reales sino que crea otros nuevos: parece como si, ante la imposibilidad fáctica de acometer una reforma de la regulación constitucional del órgano (2), se quisiera lograr el cambio de naturaleza de este por la vía de la reforma legal (3). Pero cuando ello se hace de este modo, muy fácilmente se está, al mismo tiempo, pisando la línea de la vulneración constitucional. Por otra parte, el tono general de la reforma parece guiado más por un ajuste de cuentas frente al Consejo por su desdichada

(2) Sobre las posibilidades de reforma constitucional del Poder Judicial desde una perspectiva que atienda a la estructura territorial del Estado, incluyendo el aspecto del gobierno del Poder Judicial, *vid.* CABELLOS ESPIÉRREZ (2014): *passim*.

(3) Como con acierto señala Pulido Quecedo, «se acude al estilo de reformas que podíamos denominar de *reforma interior*, si siguiésemos la denominación de la legislación urbanística. La fachada se mantiene, pero el interior se modifica sustancialmente [...]. Sin embargo, esta reforma de interiores pretende poner la casa patas arriba y a partir de cero». *Vid.* PULIDO QUECEDO (2014): 25.

ejecutoria anterior que por una voluntad real de resolver sus problemas. En tal sentido, apunta Íñiguez Hernández que la reforma «utiliza su ineficacia anterior [la del CGPJ] para justificar un vaciamiento de sus competencias y un proceso de oligarquización y transferencia del poder en beneficio del Ministerio de Justicia» (4). Corresponde analizar, por todo ello, las principales novedades introducidas, y los efectos que puedan generar.

II. AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA CARRERA JUDICIAL EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DE MIEMBROS DEL CGPJ, E INTRODUCCIÓN DE PREVISIONES SOBRE PROPORCIONALIDAD

La nueva regulación, por lo que se refiere a los 12 miembros de origen judicial, reduce el número de avales necesario para presentar candidatura (25 de otros jueces y magistrados o bien el aval de una asociación judicial), determina que sea el propio candidato quien se presente (como se indicó, ahora las asociaciones podrán avalar, pero no presentar candidatos) y quiere tomar en consideración la proporción de vocales asociados y no asociados para determinar el reparto de las 12 vacantes a cubrir por esta vía.

La reforma, pues, quiere reforzar la posibilidad de que los jueces y magistrados puedan presentarse por sí mismos. En la regulación previa dicha posibilidad también existía, pero al pedirse (para quienes no fuesen presentados por una asociación) el aval del 2 por 100 de los jueces y magistrados en activo (lo que equivaldría aproximadamente a unos 100 avales) resultaba más difícil de satisfacer. Desde este punto de vista, pues la medida ha de ser valorada favorablemente, en tanto que potencia las posibilidades de participación en el proceso de los jueces y magistrados interesados (5), más limitadas en el siste-

(4) *Vid.* ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ (2014a): 149.

(5) De otra opinión es Joaquín Bosch Grau, portavoz de Jueces para la Democracia, para quien esta regulación «facilitará que se presenten personas sin apenas apoyos en la profesión, pero con una probable proximidad a la fuerza política que quiera designarlo para mantener el control sobre el organismo [...] [candidatos] no asociados con un apoyo menor y con una afinidad mayor al partido del Gobierno» [*vid.* BOSCH GRAU (2014): 5]. Sin embargo, la politización también está presente, de manera indudable, en las asociaciones, y tampoco se elimina por el hecho de que se aumente el número de avales a aportar. La reducción de estos, en cambio, puede aumentar la pluralidad en el origen de los candidatos, y obviamente afirmar que favorece solo a los que sean próximos al gobierno no pasa de ser un pronóstico que puede o no verificarse en la práctica posterior. Por su parte, RUIZ DE LARA (2014: 40) niega que la reforma sirva a propósito alguno de facilitar la participación en el proceso de los miembros de la carrera judicial, por cuanto estos proponen, pero quien decide a quiénes se elige en el Parlamento. Con todo, en esto la reforma no varía nada

ma anterior: como señala Serra Cristóbal, en el sistema de 2001 el peso de las asociaciones era tal que parecía «prácticamente necesario el pertenecer a una asociación (fuertemente vinculadas a los posicionamientos de uno u otro partido político) para tener opción a ser elegido/a como vocal del Consejo por las Cámaras» (6).

La nueva regulación se refiere, por otra parte, a la existencia de jueces y magistrados asociados y no asociados. En esto último la nueva regulación es mucho más imprecisa que la anterior, que fijaba, al menos en la fase de presentación de candidaturas, un tope máximo de candidatos (36) y sobre el mismo imponía la necesidad de proporción entre no asociados y asociados (y, respecto de estos, igualmente la proporción en función del peso de cada asociación); luego las Cámaras decidirían libremente, pero en el listado de candidatos existiría esa proporción inicial. Estas reglas de reparto en la configuración inicial del listado de candidatos, pues, han desaparecido, pero no se han trasladado al momento de elección por las Cámaras de los vocales judiciales, sino que se realiza una genérica referencia a que las Cámaras «tomarán en consideración» las proporciones existentes entre no afiliados y afiliados a las diversas asociaciones (art. 578.2), lo que lógicamente deviene una previsión sin apenas contenido normativo.

La reforma introduce asimismo una determinada proporción en función de la categoría judicial de procedencia, teniendo en cuenta también el factor de la antigüedad. El sistema había recibido críticas del propio CGPJ, en el informe elaborado por este sobre el anteproyecto de la ley. En él señalaba el Consejo que la opción adoptada de señalar una determinada proporción de vocales en función de su categoría o antigüedad excede de lo que señala el artículo 122.3 CE y «limita las facultades decisorias de Congreso y Senado» (7) al tiempo

respecto a la anterior, en la que lo que sucedía era que las asociaciones tenían más peso en el proceso de propuesta. También sorprende que este autor afirme que el nuevo sistema «incurrir en un evidente vicio de inconstitucionalidad» por el hecho de que sean las Cortes las que decidan quiénes serán los vocales, ya que así, en su opinión, estos «no estarán única y exclusivamente sujetos al imperio de la ley, sino que estarán sujetos al imperio de la partitocracia». Parece desconocerse, pues, lo que el TC dijo en este punto en su STC 108/1986 en relación con la constitucionalidad de la elección por las Cortes de los 12 vocales de origen judicial.

(6) *Vid.* SERRA CRISTÓBAL (2013a): 84. La propia autora recuerda que «De todos los jueces y magistrados, poco más del 50 por 100 están asociados, sin embargo, de los 12 vocales de extracción judicial, en 2001 las Cortes eligieron 9 candidatos asociados y solo 3 de los no asociados. Es más, en la última renovación [la autora se refiere a la de 2008], todos pertenecen a alguna asociación judicial: 6 son de la Asociación Profesional de la Magistratura, 5 (más el Presidente) pertenecen a jueces para la Democracia, y el último está adscrito a la Asociación de Jueces Francisco de Victoria. No hay ningún vocal-juez en el Consejo que fuese presentado en su día como candidato no asociado.»

(7) *Vid.* pág. 44 del informe.

que el reparto que se establece no es respetuoso con la proporcionalidad que se quiere predicar si atendemos al número de jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo. Igualmente añadía el informe que «ha de remarcar que la Constitución no exige que todas las categorías de la Carrera Judicial estén representadas en el CGPJ, sino que sean elegibles miembros de todas y cada una de ellas [...] La exigencia constitucional se reduce a la elegibilidad de miembros de todas las categorías, pero no comporta la presencia efectiva de representantes de todas ellas en la composición del órgano» (8). La redacción del anteproyecto fue variada simplemente en el sentido de cambiar la previsión de «cuatro magistrados con menos de 25 años de antigüedad y dos jueces» por la de «seis jueces o magistrados sin sujeción a antigüedad», manteniéndose igual en lo demás, por lo que la crítica del CGPJ puede igualmente proyectarse sobre la regulación definitiva.

En realidad, la limitación de la posibilidad de decidir por parte de las Cortes no deriva esencialmente de este artículo, sino del propio sistema, que al establecer una fase inicial de presentación de candidaturas ya limita de manera evidente la posibilidad de elección por parte de diputados y senadores, porque estos han de decidir dentro del listado de candidatos. Por lo demás, ni siquiera esa proporción que la LOPJ prevé tiene por qué cumplirse siempre necesariamente: si no hay candidatos, por ejemplo, del Tribunal Supremo, o hay menos de tres, no se llegará a cubrir esa cuota. Y lo mismo ocurre con los otros dos sectores.

Por lo demás, que la Constitución no exija que todas las categorías estén representadas sino solo que sean elegibles no impide en absoluto la solución por la que ha optado la reforma de la LOPJ. Su defecto es, más bien, el número de vocalías reservadas a cada sector, que produce una sobrerrepresentación del TS, pero no el sistema en sí.

Por último, hay que recordar que la Constitución remite a la LOPJ la configuración del sistema concreto de elección de los 12 vocales de origen judicial. Limitar la libertad de decisión de diputados y senadores es, en este sentido y paradójicamente, no solo lícito sino necesario, dada la experiencia que tenemos acerca del modo como aquellos han hecho siempre uso de la misma, tanto cuando, bajo el sistema de 1985, podían elegir sin ningún tipo de limitación, como incluso después [lo que prueba que la limitación que experimentan es en la práctica muy débil (9)]. El sistema de candidaturas, tanto el inmediatamente

(8) *Vid.* pág. 45 del informe.

(9) Véase un análisis sobre los modos de mejorar el proceso de selección en Serra Cristóbal (2013a): 96-98. La autora muestra vías para intensificar la valoración del mérito y la capacidad de los candidatos, aspectos tradicional (y paradójicamente) poco atendidos.

anterior a este (2001) como el nuevo de 2013, da entrada a los propios jueces y magistrados en la determinación del campo de juego en el que después deberán actuar diputados y senadores. Como solución intermedia entre la inicial de 1980 y la que en su primera versión estableciera la LOPJ en 1985, constituye una solución razonable, en la que lo criticable no es la distinción por sectores sino, como acaba de decirse, la concreta proporción (10), tanto en relación con las categorías judiciales como en cuanto a la proporción asociados/no asociados y, dentro de los asociados, la proporción entre asociaciones. El legislador nunca ha tenido el más mínimo interés por respetar una mínima proporcionalidad en todos estos ámbitos (11), y la nueva regulación de 2013 nada arregla al establecer una «proporcionalidad desproporcionada», valga la expresión, en relación con las categorías judiciales, sobrerrepresentando a los magistrados del TS, y una mera recomendación en cuanto a considerar la proporción entre asociados y no asociados.

El funcionamiento práctico del sistema ya ha tenido ocasión de desplegar sus potenciales disfunciones. El número de candidatos que se presentó en este último proceso de renovación fue de 55 (inicialmente 56, pero uno de ellos retiró su candidatura). De ellos, un juez, 46 magistrados y 8 magistrados del Tribunal Supremo. En el año de la renovación (2013) constaban en el escalafón judicial 648 jueces, 4.455 magistrados y 83 magistrados del Tribunal Supremo.

De los 55 candidatos, 12 fueron avalados por una asociación judicial (APM) aunque uno presentó al mismo tiempo avales de jueces y magistrados, lo que evidentemente era innecesario a tenor de la regulación legal. Que solo los 12 citados presentaran el aval de una asociación no quita que otros, afiliados a otras asociaciones, escogieran la vía de los avales de otros jueces al haberse mostrado las restantes asociaciones contrarias al nuevo proceso de elección.

Los candidatos elegidos finalmente fueron 3 magistrados del Tribunal Supremo (12), y 9 magistrados. No se optó, pues, por el único candidato juez como modo de asegurar al menos una mínima representación de esa categoría. Aunque ello sea compatible con el redactado del artículo 578.3 LOPJ, que en

(10) Con todo, autores como Fernández Riveira critican también la propia división en sectores señalando que no asegura un mayor mérito o capacidad de los elegidos, ni tampoco asegura *per se* un mayor pluralismo. Pero por más que esta observación sea cierta, también lo es su contraria, en el sentido de que la previsión legal no causa por sí misma ni una merma del pluralismo ni del mérito o la capacidad: todo dependerá del cuidado (o falta de él) que pongan las Cámaras al realizar la elección de los miembros. *Vid.* FERNÁNDEZ RIVEIRA (2014): 159.

(11) Véase sobre ello, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2013): 52-53.

(12) Si bien el número final de magistrados del TS ha acabado ascendiendo a 4, al serlo también el Presidente del órgano.

la tripartición que realiza acaba reservando seis vocalías para «jueces o magistrados sin sujeción a antigüedad», de modo que es compatible con ello que los seis puestos vayan a miembros de una sola de las categorías, la presencia de un único candidato juez hubiera tenido que ser un dato a tener en cuenta (13). Por último, la distinción que la ley hace entre jueces y magistrados a los que no se pide antigüedad (6), y magistrados con al menos 25 años de antigüedad (que tienen reservados 3 puestos) se ha traducido en la elección de 6 magistrados con más de 25 años de antigüedad y 3 con antigüedad menor.

La previsión del propio precepto relativa a tener en cuenta la proporción de jueces y magistrados afiliados y no afiliados no fue, como era de esperar, especialmente tomada en cuenta. Por más que, como se ha dicho, solo una asociación avaló candidatos, otros también estaban afiliados a otras asociaciones igualmente. Finalmente, 9 vocales judiciales de los escogidos están afiliados (5 a jueces para la Democracia y 4 a la Asociación Profesional de la Magistratura; no hay presencia de vocales de otras asociaciones representativas como la Asociación Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente) y 3 no lo están; hubieran debido ser seis y seis, si se hubiera querido aplicar una proporcionalidad estricta (14), y tampoco se da proporcionalidad dentro de los asociados. La regulación legal, por tanto, dada su propia formulación, ha sido de muy escasa eficacia.

Una última cuestión que debe ser mencionada en relación con la presencia de jueces y magistrados en el Consejo es la relativa al artículo 567.3, que permite que entren por el cupo de juristas de reconocido prestigio jueces y magistra-

(13) ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ (2014a: 150) interpreta la referencia del artículo 122.3 cuando habla de la elección de «doce [vocales] entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales» en el sentido de que todas tendrían que estar representadas de modo obligado. Como se ha visto antes, no obstante, el informe del CGPJ entendía esta previsión en el sentido de la elegibilidad de candidatos de todas las categorías, no en el sentido de que sea finalmente obligada la presencia de todas ellas. La Constitución permite ambas lecturas, pero no es menos cierto que la primera toparía con un inconveniente práctico: ¿qué sucedería si ningún juez se presentara como candidato? Esta tesis, que no está tan lejos de ser real (de hecho, como se ha visto, en el pasado proceso de elección solo se presentó uno) impediría cumplir con dicho mandato constitucional.

(14) Manifestaba Serra Cristóbal antes de la elección sus dudas de que la presencia de los no asociados fuera a verse especialmente reforzada, y como se ve los hechos han avalado sus dudas. La autora señala que «cualquier mecanismo que facilite la participación siempre es bienvenido en un Estado democrático. Pero ello no asegura que vaya a haber un número proporcional de vocales no asociados en el Consejo. Es necesario, en primer lugar, generar en los jueces y magistrados no asociados una confianza en el sistema que les anime a presentarse como candidatos. Y en segundo lugar, haría falta que, como indicaba más arriba, se obligue a las Cortes a nombrar como vocales al menos a cinco o seis de los candidatos que se presenten como no asociados». *Vid.* SERRA CRISTÓBAL (2013a): 94.

dos que no se encuentren en servicio activo en la carrera judicial pero cuenten con más de quince años de experiencia, pudiendo unir la judicial a la propia de cualquier otra actividad como jurista. Si la regulación se quedase aquí, podría pensarse que se quiere dar entrada a juristas que en el pasado hubieran sido jueces, pero que en la actualidad ya no presenten este perfil al haber cambiado su inicial trayectoria por otra como, por ejemplo, la del ejercicio de la abogacía. Ocurre, sin embargo, que el precepto acaba diciendo que «quien, deseando presentar su candidatura para ser designado Vocal, ocupare cargo incompatible con aquel según la legislación vigente, se comprometerá a formalizar su renuncia al mencionado cargo si resultare elegido». Es decir, que por esta vía podría entrar como vocal por el cupo de juristas un juez o magistrado que lo haya sido hasta el mismo día de ser designado vocal... como jurista. Es obvio que los jueces son juristas, pero lo que la Constitución pretendía no era precisamente que los puestos para juristas de reconocido prestigio los ocupasen también jueces. Si la Constitución distingue entre los 12 jueces y los 8 juristas, es porque estos últimos no se quiere que sean elegidos entre jueces, sino entre otras profesiones jurídicas, para asegurar un pluralismo interno en el órgano. La previsión legal, por tanto, puede ir directamente en contra de esa voluntad de pluralismo considerado desde el punto de vista de la extracción profesional de los vocales, y es por eso mismo muy criticable (15).

III. LA ELIMINACIÓN DE SITUACIONES DE BLOQUEO EN LA CONSTITUCIÓN DEL CGPJ CUANDO FALTE UNA CÁMARA POR PROPONER SUS VOCALES

Como se indicó, la reforma dispone, para conseguir ese propósito, que el CGPJ se constituirá con los nuevos miembros nombrados por la Cámara que ha cumplido y los antiguos nombrados por la Cámara que ahora incumple; si han incumplido las dos Cámaras, en cambio, no habrá constitución posible y el CGPJ quedará en funciones.

La medida supone una forma de constitución ciertamente inusual, al disponerse que un órgano que hasta ahora se constituía de una vez, se vaya constitu-

(15) También en sentido crítico *vid.* SERRA CRISTÓBAL (2013a): 88. Indica la autora que «Es una medida que carece de justificación. Es más, como no se exige el haber estado un período mínimo de tiempo fuera del servicio activo, el sistema podría convertirse en un coladero de jueces en el Consejo ocupando vocalías reservadas a los juristas. Podría permitir la renuncia de un juez a su cargo sabedor de que prácticamente a continuación va a ser elegido por una de las Cámaras como miembro del Consejo. Entiendo que esa no fue la intención del Constituyente al establecer esa composición mixta entre jueces y juristas de reconocido prestigio.»

yendo por partes. Por ello indicaba el CGPJ en su informe al anteproyecto que «al permitir una renovación parcial del órgano [...] podría estar vulnerándose el designio constitucional que no ha querido una renovación parcial del CGPJ precisamente por su carácter de órgano político, a diferencia del carácter de órgano jurisdiccional propio del Tribunal Constitucional que impone para el mantenimiento de criterios jurídicos ese tipo de renovación. A ello debe añadirse que el artículo 122.3 CE establece un mandato de cinco años para todos los miembros nombrados por el Rey, de manera que lo dispuesto por el artículo 570.3 podría entrar en colisión con el referido mandato de la Carta Magna» (16).

Igualmente el PSOE, en el recurso de inconstitucionalidad que presentó contra la reforma, consideró que si bien la Constitución establece la renovación parcial del TC, no prevé, en cambio, esta opción para el CGPJ «precisamente por el carácter político de este último órgano», al tiempo que se critica que la solución de que se renueve el órgano solo con la actuación de una Cámara, quedando los miembros no renovados por la otra en funciones, supone —a juicio de esa formación política— que se someta «a los representantes de la soberanía popular a una presión evidente [...] condicionando la actuación de la otra Cámara y pudiendo llegar a limitar la duración del mandato de la mitad de los Vocales del órgano» en decisión que «no solo carece de apoyo constitucional, sino que es una expresión de la voluntad de control político del órgano de gobierno del Poder Judicial» (pág. 15 del recurso).

Llegados a este punto debemos distinguir dos planos distintos. El primero es el de proceder a la constitución del CGPJ habiéndose renovado solo la mitad de sus miembros. Aquí resulta difícil apreciar esa «presión evidente» que el recurso del PSOE sostiene: al fin y al cabo, de lo que se trataría es de que los representantes de la soberanía popular a que se refiere el recurso hagan un ejercicio responsable de sus potestades y renueven los órganos cuando toca. Si ello no es así, parece razonable no someter a un órgano a una interinidad prolongada como las que en el pasado han tenido lugar. Una limitación, por lo demás, establecida por el propio legislador para sí mismo. Además, siendo cierto que la Constitución no ha previsto una renovación parcial del órgano, no lo es menos que tampoco ha previsto que este se pase dos años desde la fecha de extinción del mandato sin ser renovado. Que se quiera calificar al CGPJ, a decir del propio órgano en su informe al anteproyecto así como del recurso del PSOE, como «órgano político», no conlleva que esta clasificación doctrinal haya de impedir por sí misma una solución como la prevista.

(16) *Vid.* pág. 41 del informe.

Lo que podría considerarse más críticamente a la luz de lo establecido por la Constitución, en cambio, es que a los vocales tardíamente nombrados se les recorte el mandato. La norma fundamental dispone cinco años de mandato para los vocales: no estamos, pues, ante una cuestión no regulada expresamente (como lo sería la relativa a si las renovaciones han de realizarse en unidad de acto: se deduce de la Constitución que así tendría que ser, pero esta no lo dice *expressis verbis* (17)) sino ante una previsión taxativa: cinco años, de modo que podríamos preguntarnos hasta qué punto es correcto que se establezca un mandato menor por el hecho de, por ejemplo, haber sido nombrado el vocal con retraso. Con todo, no es menos cierto que esta solución no es nueva u original de la Ley Orgánica 4/2013, sino que ya en 2010 (mediante Ley Orgánica 8/2010) se previó lo propio para el TC: «[...] Si hubiese retraso en la renovación por tercios de los magistrados, a los nuevos que fuesen designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación» (art. 16.5 LOTC). Y el propio precepto había comenzado exponiendo otro supuesto en que tampoco se daría el mandato completo para un nuevo magistrado: «Las vacantes producidas por causas distintas a la de la expiración del período para el que se hicieron los nombramientos serán cubiertas con arreglo al mismo procedimiento utilizado para la designación del jueces que hubiese causado vacante y por el tiempo que a este restase».

Se ha optado, pues, por una solución que pasa por llevar al límite la interpretación de las previsiones constitucionales antes que por obligar al propio Parlamento a cumplir correctamente con sus obligaciones (18), lo que por lo

(17) Para el recurso del PSOE, sin embargo, de la inexistencia de previsión sobre renovaciones parciales se deduciría que «la Constitución ha querido que todos los vocales sean nombrados en unidad de acto» (pág. 29). También el informe del CGPJ habla de que la Constitución ha querido que los vocales sean «nombrados en unidad de acto por el Rey mediante Real Decreto» (pág. 18), razonando igualmente que la inexistencia de un sistema de renovación parcial como el del TC lleva a que todos los vocales deban ser nombrados al mismo tiempo. Desde luego que esta es la lectura más lógica del texto constitucional, pero es posible que el TC, cuando conozca de este asunto, y a fin de conservar la norma legal, diga que el artículo 122.3 CE se limita a decir que el órgano se compone «por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años» sin que respecto de estos últimos se diga expresamente que el nombramiento haya de ser necesariamente al mismo tiempo, teniendo en cuenta, además, que entran en juego dos instituciones (Congreso y Senado) y no solo una.

(18) En dicha línea de forzar al Parlamento a cumplir con sus obligaciones propone Banacloche Palao la drástica solución de «establecer el cese automático de los vocales al llegar al término de su mandato. Así se forzaría a las Cámaras a cumplir tempestivamente con su deber, obligándoles a afrontar la consecuencia de la renovación en plazo: el cese de la actividad del órgano constitucional». *Vid.* BANACLOCHE PALAO (2014): 20. Véase también el trabajo de SANTAMARÍA PASTOR (2008: esp. 24-25) que aboga por acabar con la *prorogatio* en los órganos constitucionales, de

demás tampoco habría de resultar tan complejo si existiera una mínima responsabilidad institucional y se fuera más allá del clásico reparto de cargos por cuotas partidistas. Es esta práctica del reparto la que, verdaderamente, constituye una clara expresión de la voluntad de control político del Consejo por parte del Parlamento, de la que sorprendentemente (dado que participa activamente de ella) se duele en su recurso el PSOE.

IV. EL PASO AL DESEMPEÑO A TIEMPO PARCIAL DEL CARGO POR PARTE DE LA MAYORÍA DE LOS VOCALES

Como ya se indicó, con el nuevo sistema, solo 5 vocales lo son a tiempo completo (19), régimen que también tiene el Presidente. Esta es, sin duda, una de las principales novedades incorporadas por la reforma. Las razones que para su adopción aporta la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica no resultan en exceso convincentes, pese al entusiasmo del legislador al calificarlas como «indudables ventajas»: la «mayor cercanía de los vocales a la realidad que han de gobernar» constituye una completa ficción, que además, en todo caso, no beneficiaría, caso de ser cierta, a los miembros de la comisión permanente, que son quienes tienen en sus manos la adopción de las principales decisiones. Pero es que, en cualquier caso, constituye una ventaja inverosímil: que en la era de internet y las nuevas tecnologías se considere que por el hecho de estar desempeñando la función de vocal del CGPJ a tiempo completo se pierde la cercanía

modo que el hecho de quedar estos vacantes generase una presión social sobre los partidos que los forzase a ponerse de acuerdo en su renovación. Aguiar de Luque considera, no obstante, que con ello no se garantiza que los partidos políticos reaccionaran adecuadamente, mientras que hay funciones del CGPJ que, de no llevarse a cabo por estar este órgano vacante, provocarían graves perjuicios en el funcionamiento del Poder Judicial, razón por la que propone el cese automático no de todos los vocales, sino solo de aquellos que no pertenezcan a la comisión permanente, de modo que el Consejo pueda seguir operando a escala reducida [vid. AGUIAR DE LUQUE (2009): 97]. Para Pulido Quecedo, la solución idónea sería un sistema de renovación por tercios, nombrando a los miembros del primer consejo que hubiera de constituirse tras la ley por períodos diferentes [PULIDO QUECEDO (2014): 26]. Con todo, esta última solución de renovación por fases topa de nuevo con la interpretación hasta ahora hecha de la norma constitucional, si bien en opinión de Aguiar tampoco la Constitución impone expresamente la renovación en bloque [vid. AGUIAR (2014): 93]. Por lo demás, también sería difícilmente compatible con el mandato general de cinco años; por más que en los casos indicados la reforma de 2013 (como antes de ella la LOTC) posibiliten mandatos para menos de cinco años, la propuesta descrita exigiría algo más: una excepción general del plazo constitucional para poder establecer la renovación futura escalonada.

(19) En el proyecto de ley inicial eran seis, pero tras el paso por comisión en el Congreso el número fue reducido a cinco (vid. BOCG, Congreso, serie A, núm. 41-3, de 6 de mayo de 2013).

con la realidad del Poder Judicial no resulta defendible. Por lo demás, cada uno de los vocales a tiempo parcial tendrá contacto directo con su concreta realidad, pero no con las otras: si un vocal es profesor de universidad tendrá el mismo contacto directo con el Poder Judicial que antes. Lo mismo si es notario, por poner otro ejemplo. Y si era juez, el hecho de desempeñar el cargo de vocal a tiempo completo no lo condena al aislamiento respecto de la realidad de la que procede.

Tampoco convence la referencia al hecho de que el nuevo sistema va a «contribuir a la buena administración y eficiencia económica de la institución, y, al tiempo, tal vez permita acceder al Consejo a personas, de dentro y fuera de la carrera judicial, que hasta ahora no habían mostrado interés por servir como vocales porque ello les habría obligado a interrumpir su actividad profesional». La referencia a la buena administración directamente no se entiende, porque tampoco se explica. Por su parte, la eficiencia económica de la institución depende mucho más del modo como se gestione su presupuesto (según se ha visto en épocas recientes en relación con los viajes de sus miembros) que del hecho de que haya más o menos nóminas de vocales a tiempo completo a abonar: no es este el problema de eficiencia económica de la institución. Por último, las personas que «hasta ahora no habían mostrado interés por servir como vocales porque ello les habría obligado a interrumpir su actividad profesional» no parecen reunir el perfil más adecuado para servir a un órgano constitucional, si tal servicio ha de ser un mero complemento subordinado y marginal respecto de su actividad profesional; tales personas, además, serían una especie de vocales capitidisminuidos, dado que desde el principio mostrarán su imposibilidad de ser miembros de la comisión permanente, ya que ello les obligaría a renunciar durante un año a su actividad profesional, lo que si partimos del planteamiento que hace la Exposición de Motivos no sería para estos vocales una opción factible.

La explicación que más se acerca seguramente a la intención real del legislador es otra, igualmente expresada en la Exposición de Motivos: «el nuevo diseño de la organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial permite que parte del trabajo desarrollado por este órgano, incluida la tramitación y preparación de los asuntos sobre los que deben adoptarse acuerdos, sea llevado a cabo por los funcionarios del Cuerpo de Letrados». Por tanto, lo que se está haciendo es mutar la propia naturaleza del órgano, remitiendo parte del trabajo que hasta ahora realizaba el Pleno al cuerpo de letrados (y buena parte de las decisiones que aquel tomaba, a la comisión permanente). Todo lo anterior, pues, nos lleva a tener que establecer si el nuevo sistema de dedicación resulta respetuoso o coherente con el diseño constitucional del órgano.

El informe del CGPJ al anteproyecto se orientaba claramente hacia la respuesta negativa. En primer lugar, porque en lo relativo a los vocales de origen judicial la compatibilidad de su función como jueces con la pertenencia al CGPJ colisiona, en opinión del informe, con el artículo 127 CE y la prohibición que impone a jueces y magistrados de desempeñar, mientras estén en servicio activo, otros cargos. Al mismo tiempo, recuerda que el artículo 117.4 CE establece que «los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho», sin que pueda apreciarse qué derecho están garantizando los vocales a tiempo parcial con su pertenencia al CGPJ (20). Tal pertenencia, prosigue el informe, no es equiparable a la pertenencia a órganos de gobierno interno, que como tales solo pueden ser servidos por jueces y magistrados, y cuyas funciones no son comparables con las del CGPJ, que tiene, por ejemplo, potestad reglamentaria o facultades de informe respecto de textos normativos (21). El recurso del PSOE recoge todas estas argumentaciones sin apenas variación (22).

En segundo lugar, el informe advierte de los problemas que puedan generarse en relación con la imagen de independencia e imparcialidad de los jueces en activo, «ya que su nombre aparecerá indefectiblemente unido al grupo parlamentario que haya propuesto su designación» (23). Por lo demás, se crean, para el informe, vocales de primera y de segunda categoría, en función de su pertenencia o no a la comisión permanente (24).

Igualmente considera el informe que la ley debiera advertir si la condición de vocal a tiempo parcial es compatible con la de ostentar un puesto de naturaleza gubernativa en algún órgano de gobierno interno de los juzgados y tribunales (cosa que se hizo finalmente en el nuevo art. 579.3, impidiendo compatibilizar ambas funciones), y advierte sobre las sustituciones que con frecuencia se producirán cuando el vocal deba abandonar su puesto habitual para acudir al Pleno (25).

(20) *Vid.* pág. 51 del informe.

(21) *Vid.* pág. 52 del informe.

(22) *Vid.* pág. 35 del recurso.

(23) *Vid.* pág. 15 del informe.

(24) En igual sentido ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ (2014a: 151) para quien incluso sería posible establecer una tercera (vocales ajenos a la comisión permanente y pertenecientes a la minoría) y una cuarta categoría (aquellos que deben acudir desde fuera de Madrid previa convocatoria por el Presidente).

(25) *Vid.* pág. 48 del informe.

Lo cierto es que la Constitución no se pronuncia expresamente, como es obvio, sobre el régimen de dedicación de los vocales, pero nunca hasta ahora nadie se había planteado que el constituyente hubiera podido estar pensando en una división entre vocales a tiempo completo y vocales a tiempo parcial. De hecho, de la regulación constitucional lo que se deduce de manera más natural es que se esté pensando en un órgano cuyos miembros ejercen sus funciones en pie de igualdad en lo que a su régimen de dedicación y relación con el órgano se refiere (26).

Por su parte, el recurso interpuesto por el PSOE contra la reforma realiza una serie de consideraciones contrarias a este doble régimen, con razones de diversa índole: de un lado, al ser firmes los actos de la comisión permanente y estar sometidos directamente a recurso ante la jurisdicción contenciosa, y no ante el Pleno, se afirma que los vocales pertenecientes a aquella se hallan en una situación distinta a la del resto. Es, sin embargo, una afirmación discutible, en la medida en que lo es considerar la posición de cada vocal en función del régimen de recursos de los actos emanados del órgano al que pertenece. También plantea dudas la afirmación del recurso relativa a que la inconstitucionalidad del doble régimen haya de ligarse a la menor retribución de los vocales a tiempo parcial, ya que el elemento de la retribución está ligado a preservar la independencia; siendo cierta esa diferencia retributiva, no lo es menos que tales vocales, que seguirán desempeñando su actividad principal, conservarán por ello sus emolumentos de origen y, por tanto, no parece que hayan de quedar en situación de precariedad económica de ningún tipo, que haya de comprometer su independencia a la hora de ejercer como vocales.

Más compartible es considerar lo criticable del nuevo sistema, como también señala el recurso, desde el punto de vista de la menor posibilidad de dedicación a las funciones como vocal que un régimen a tiempo parcial supone, o desde el punto de vista de que lo que se ve reflejado en la Constitución es un órgano colegiado, sin atisbo alguno de jerarquización interna entre sus miembros, que debieran actuar, en palabras del recurso, «en términos de igualdad de poder, estatus y garantías de cada uno de sus integrantes» (27).

El problema de la nueva regulación, pues, es que sobre una regulación constitucional que establece un órgano colegiado, con su presidente y veinte miembros respecto de los que ninguna diferencia se establece (más allá lógicamente de las dos vías de acceso y de la extracción profesional y restantes previsiones

(26) En tal sentido, expone LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2013: 77) sus dudas sobre la constitucionalidad de la solución adoptada.

(27) *Vid.* pág. 17 del recurso.

que respecto de cada una de ellas la Constitución lleva a cabo) la reforma realiza una completa mutación del órgano a partir de la cual no solo se produce dentro de él un desdoblamiento en Pleno y comisión permanente, al que nos referiremos en el próximo apartado, y por el que paradójicamente la comisión acaba por cobrar mayor relevancia que el Pleno, sino que se acompaña ello de una división radical entre vocales en atención a su pertenencia a uno u otro órgano, que además determina la dedicación de aquellos. Aunque lógicamente pudiera acudir a la argumentación de que la Constitución no dice expresamente que todos los miembros del CGPJ deberán tener dedicación exclusiva, o que todos deberán tener las mismas atribuciones, y con este argumento salvar la constitucionalidad de la nueva regulación (y, en virtud del principio de deferencia al legislador quizá sea esto lo que el TC acabe haciendo) lo cierto es que la nueva regulación supone una innovación de tal calado en el funcionamiento del Consejo y en el estatuto de sus miembros (28) que, incluso, con la mayor deferencia hacia el legislador resultaría discutible entender salvable este nuevo estado de cosas.

V. LA REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA DEL CGPJ A PARTIR DE LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE

La comisión permanente, además de asumir buena parte de las funciones del Pleno, asume las que correspondían a la comisión de calificación, que desaparece. Sus decisiones, además, ya no son recurribles en alzada ante el Pleno salvo contadas excepciones. Que tras todo ello la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica diga que «todas las decisiones auténticamente relevantes siguen en manos del Pleno [...] No hay, en suma, un desapoderamiento del Pleno, ni un menoscabo del lugar central que ocupa» resulta ciertamente llamativo, no solo

(28) Señala LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2013: 78) que el nuevo sistema hace que «la información necesaria para decidir, el dominio de los expedientes, solo estarán al alcance de quienes se dediquen a tiempo completo al Consejo. Serán ellos los que gobiernen realmente el Poder Judicial [...]. Esta circunstancia, junto con el robustecimiento del cometido de los letrados y, en especial, de los jefes de servicio, los cuales actúan bajo la dependencia del presidente, fortalecen notablemente su posición. El presidente es más que un *primus inter pares*. Tenía ya en el sistema hasta ahora vigente un protagonismo singular [...]. Disminuir, como hace la ley orgánica, el peso de más de la mitad de los vocales y reforzar la presidencia merma, a la vez, la colegialidad querida por la Constitución y realza el elemento monocrático. De este modo, el Consejo se aproximará a un departamento ministerial y quien lo presida, descargado de sus responsabilidades en el Tribunal Supremo por el vicepresidente, en un ministro».

por constituir una especie de *excusatio non petita*, sino por tener escasa base en la realidad que configura la reforma aprobada.

Como se ha indicado, además, este caudal notable de funciones se residencia en un órgano de composición reducida: Presidente y 5 vocales. Añádase a ello el hecho de que la condición de miembro de la comisión permanente es algo que debe ser decidido cada año. Pudiera, por tanto, haber una rotación de vocales en dicha comisión si se respeta la orientación que recoge el artículo 601.2: «se procurará» la rotación anual de los miembros de la comisión permanente. Si tenemos en cuenta que los 7 vocales que compongan la comisión disciplinaria estarán en ella durante los cinco años de su mandato y no podrán, por tanto, pasar a formar parte de la permanente, concluimos que los restantes 13 miembros son susceptibles de irse turnando año a año para formar parte de esta; mientras formen parte de ella, además, estarán a tiempo completo en el órgano. De esta forma de componer el órgano se deriva, pues, que un reducido número de personas recibe un elenco amplio de funciones, y que además tales personas van cambiando, por lo que, de ser así, el conocimiento que cada una de ellas pueda tener de lo hecho por sus antecesores será muy variable.

Indica en relación con esto el recurso del PSOE que lo reducido de la comisión permanente facilitará «la posibilidad de control por parte del Poder Ejecutivo» (29), pero lógicamente esto es tan solo un vaticinio (sobre cuya base nada aporta el recurso) y no un motivo de inconstitucionalidad; también alude a ello el informe del CGPJ, pero atribuyendo ese posible control por parte del Ejecutivo no únicamente a la medida relativa a desapoderar al Pleno y concentrar buena parte de sus funciones en la comisión permanente, sino también a la medida de crear dos tipos distintos de vocales, o al hecho de que la renovación anual de la comisión permanente dificultará el establecimiento de criterios estables y planes de actuación (30), junto, en fin, a la reducción que el anteproyecto planeaba de la potestad reglamentaria del Consejo, reducción que, no obstante, no se plasmó del modo previsto en el texto final de la ley, aunque como se verá tampoco ha quedado muy lejos.

La posición de la comisión permanente resulta tanto más reforzada por cuanto sus actos ya no serán objeto de recurso ante el Pleno, sino ante la jurisdicción contenciosa. Los vocales que no pertenezcan a la misma, por tanto, perderán toda ocasión de pronunciarse sobre aquellos actos, y tendrán de los mismos un conocimiento cuando menos variable e incidental. Se produce, pues, como señala Pérez Minaya, una situación de «concentración de poder» en la

(29) *Vid.* pág. 17 del recurso.

(30) Igualmente en su pág. 17.

comisión permanente, «que además se halla jurídicamente aislada e independiente del resto», dado que el Pleno no podrá decidir sobre sus actos en vía de recurso (31).

Por lo demás, como ya se señaló, el artículo 601.2 contiene una previsión sumamente sorprendente: «Con excepción de los miembros de la Comisión Disciplinaria, se procurará la rotación anual del resto de los vocales en la composición anual de la Comisión Permanente». Quiere con ello decirse que, con la ley en la mano, no se sabe si va a haber rotación anual o no. ¿Pudiera, por tanto, pasarse una comisión permanente cinco años con los mismos miembros? ¿Eso supondría haber vulnerado la ley o, como parece más probable, no habría vulneración al hablar esta simplemente de «procurar»? ¿Bastaría si, no obstante, se quisieran guardar mínimamente las formas, con cambiar a un vocal de vez en cuando, ni siquiera cada año, para que se apreciara que en algo se ha procurado rotar?

Parece como si ni el legislador mismo estuviera del todo convencido acerca de qué hacer con el nuevo órgano: si rotan todos sus miembros (salvo el presidente) cada año, se pueden generar dificultades de gestión derivadas del hecho de que, cuando los miembros comiencen a tener conocimiento fundado de los asuntos del órgano, deberán cambiar y entrar otros cuyo conocimiento será (en el mejor de los casos) mucho menor; si no hay rotación de ningún tipo, se fijará sin remedio la distinción entre vocales de primera y de segunda categoría. Entre ambas posibilidades, quedan toda clase de soluciones intermedias posibles, por las que la ley no se decanta. Lo único que se hace es excluir de la rotación a los miembros de la comisión disciplinaria, quizá por considerar que su función es demasiado relevante como para que vaya variando la composición de dicha comisión. Pero entonces, ¿por qué otorgar a sus miembros el estatus de miembros a tiempo parcial? El diseño legal resulta, en definitiva, sorprendente.

De momento, por lo demás, la «recomendación» de la ley no ha sido precisamente atendida: a finales de enero de 2015 el Pleno del Consejo aprobó, en línea con lo propuesto por su presidente, mantener la misma composición de la comisión permanente con la única y obligada excepción derivada de la necesidad de sustituir a una de sus integrantes que había dimitido como miembro del Consejo en noviembre, en circunstancias no especialmente honrosas.

Sea como fuere, el tiempo dirá si una comisión permanente de dimensiones reducidas puede llevar a cabo satisfactoriamente o no el trabajo del CGPJ. Si es

(31) *Vid.* PÉREZ MINAYA (2014): 6. El autor interpreta la ubicación de la Comisión Permanente en el epicentro del sistema del CGPJ en clave de control político: «es más fácil controlar a cinco que controlar a veinte».

capaz, ello sería indicativo de que lo que procede es una reforma constitucional que reduzca el actual número de vocales; si no lo es, sería muestra de que la reforma ha resultado fallida; falta aún, en cualquier caso, perspectiva temporal para poder apreciar cuál de las dos conclusiones ha de prevalecer (32). Tanto en un caso como en otro, no obstante, lo que parece indudable es que se irá produciendo una cierta desconexión del resto de vocales no pertenecientes a la comisión permanente respecto de la actividad cotidiana del Consejo (33).

Por lo demás, cabría preguntarse, ante una solución como la adoptada, si no hubiera sido más coherente acompañarla de la introducción de los consejos de justicia (34). Por una parte, hay una serie de previsiones estatutarias al respecto, dirigidas a posibilitar una mayor aproximación del gobierno del Poder Judicial al Estado autonómico, que están hasta ahora huérfanas de toda virtualidad, sin que se entienda muy bien por qué una reforma de la LOPJ en materia de gobierno del Poder Judicial no aborda en absoluto la cuestión (35). Por otra parte, dichos consejos, como órganos desconcentrados del CGPJ en cada Comunidad, servirían para preparar para la comisión permanente los asuntos relativos al correspondiente territorio sobre los que esta debiese después pronunciarse, o

(32) Estando en galeradas este trabajo, el Consejo de Ministros ha aprobado, en su reunión de 27 de febrero, el proyecto de Ley de reforma de la LOPJ, que pasará ahora a las Cortes. En él se prevé que la Comisión Permanente pase a estar compuesta por presidente y 7 miembros. No deja de ser un reconocimiento implícito (aunque insuficiente) de lo insatisfactorio de la solución adoptada en 2013.

(33) Desde otro punto de vista, defienden la dedicación a tiempo parcial en su voto particular al informe del CGPJ los vocales De Rosa Torner y Dorado Picón, para quienes: «con el sistema diseñado en el anteproyecto sometido a examen, se consigue una mayor cercanía de los vocales a la problemática que afecta a la carrera judicial sobre la que deben gobernar, permitiéndoles un conocimiento directo de cuáles son las necesidades reales y, en consecuencia, posibilitando una actuación más rápida y eficaz» (págs. 27 y 28 del voto). Como ya se razonó antes, la explicación es más que dudosa respecto de los vocales jueces, y directamente errónea en el caso de los que no pertenecen a la judicatura.

(34) Sobre los mismos, *vid.* CABELLOS ESPIÉRREZ (2014): 160-165, y GERPE LANDÍN y CABELLOS ESPIÉRREZ (2013), *passim*.

(35) Justificaba el entonces Ministro de Justicia Alberto Ruiz Gallardón dicho silencio en su intervención en el debate de totalidad en el Congreso durante la tramitación de la reforma, señalando que el lugar oportuno para debatir sobre la inclusión o no de los consejos sería la tramitación de la nueva LOPJ que su Ministerio quería impulsar (*vid.* DS Congreso, núm. 106, 18 de abril de 2006, págs. 22-23). Pero sorprende la explicación habida cuenta de que la reforma parcial de 2013 tiene por objeto la reformulación de la estructura y funciones del CGPJ. Tampoco, por otra parte, el Anteproyecto de LOPJ que con posterioridad presentó el Ministro dijo nada sobre este tema, en contraste con sus palabras previas, ni, finalmente, el proyecto de reforma de la LOPJ de 27 de febrero de 2015 al que se ha hecho antes referencia.

cuando menos darían su parecer, colaborando así con la comisión permanente, a la que, dada su reducida contribución, ninguna colaboración le será ociosa.

El propio informe del CGPJ al Anteproyecto así lo puso de manifiesto, y apunta con rotundidad que «ignorar el desarrollo legislativo del bloque de constitucionalidad que representan los Estatutos de autonomía constituiría una negligencia inexcusable» (36). Habiendo indicado el TC en su STC 31/2010 que resulta admisible que la LOPJ introduzca dichos consejos, y contando esta como cuenta con diversas previsiones estatutarias que plantean diversos modelos posibles, el legislador orgánico puede configurar uno con las mencionadas finalidades, estableciendo un sistema de desconcentración (37) en el ámbito del gobierno del Poder Judicial.

Lógicamente, de optarse por esta vía debiera tenerse especial cuidado en evitar la infiltración política en los consejos, para evitar multiplicar por 17 la lamentable experiencia en este ámbito del CGPJ, que es una de las principales críticas que se dirigen a la solución de los consejos territoriales. Si esto no se lograra, desde luego la incorporación de estos no haría sino empeorar las cosas. Otra cosa sería si, por el contrario, se establecieran reglas que evitasen, por ejemplo, que como juristas de reconocido prestigio accediesen personas que durante años han sido parlamentarias de un partido o desempeñado altos cargos en un gobierno, lo que hace que su independencia resulte irreal y con frecuencia actúen como meras correas de transmisión del partido que les manda (en el doble sentido: en el de enviarlos y en el de dictarles lo que han de hacer).

VI. OTRAS CUESTIONES RELEVANTES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA INTERNA DEL CONSEJO

En primer lugar, en relación con la estructura interna del Consejo llama también la atención que la reforma haya previsto un vicepresidente del Tribunal Supremo que, sin ser miembro del CGPJ, pueda, no obstante, llegar a serlo pun-

(36) Pág. 20 del informe. El informe señala diversas áreas posibles de actuación de los consejos: disciplinaria, de gestión y organización, y de protección de datos, siempre con revisión ulterior de sus decisiones ante el Pleno del CGPJ (pág. 21).

(37) En el informe del CGPJ puede leerse que «resulta oportuno y necesario que [...] se introduzca esa previsión [se refiere a los consejos] y se prevea la descentralización o desconcentración de competencias del mismo [CGPJ] en favor de los consejos de justicia autonómicos» (pág. 21). Obviamente, ni ambas cosas son en modo alguno equivalentes ni tampoco cabe la primera: una descentralización nos lleva a un órgano de gobierno independiente del CGPJ, que no tiene en la actualidad acomodo constitucional.

tualmente. Una especie de contradicción que se explica probablemente por la evolución un tanto tortuosa de esta figura, que en una primera fase de la tramitación de la reforma sí que reunía al mismo tiempo la condición de vicepresidente del CGPJ junto a la del TS, pero que en el paso por el Senado quedó únicamente con esta última condición. Si esto es así, y dado que la Constitución dispone que los miembros del CGPJ serán su presidente y 20 vocales, ¿cómo podría el vicepresidente del TS devenir miembro del órgano, siquiera sea para suplir al presidente? O se dota al CGPJ de un vicepresidente, como lo había tenido hasta 2013, que sustituya al presidente o, si no, habría que ubicar la sustitución en alguno de los vocales, pero traer a una persona externa, perteneciente a otro órgano, carece de sentido y altera la composición constitucionalmente prevista del órgano (38). Que el vicepresidente del TS haya sido elegido por el Pleno del CGPJ y pueda ser cesado por este no quita que, como se ha dicho, sea una persona externa al órgano, que no forma parte de este.

En segundo lugar, hemos de referirnos a la comisión disciplinaria. El régimen de sus miembros plantea dos problemas, que pone de manifiesto el informe del CGPJ: tales miembros no tendrán ninguna opción de formar parte de la comisión permanente y, más cuestionable aún que esto, ejercerán su función a tiempo parcial, con lo que se perjudica la independencia de criterio de aquellos que sean jueces, y que lógicamente tendrán que relacionarse en el día a día con otros jueces cuya conducta pueden tener, eventualmente, que examinar; e igualmente si son ellos los que llevan a cabo una infracción, esta será examinada por el resto de miembros de la comisión disciplinaria, con los que el ahora infractor ha trabajado de modo continuado, y cuyo criterio puede, se quiera o no, estar condicionado por este hecho. Por último, los miembros de la comisión que no sean jueces, y que sean, por ejemplo, abogados en ejercicio, pueden estar pendientes de una sentencia que deba dictar el juez al que han de investigar, o saber que próximamente tendrán que interponer una demanda ante su juzgado; ¿no supone ello un riesgo para su independencia de criterio? Hubiera sido, pues, preferible mantener la dedicación a tiempo completo también para los miembros de esta comisión.

Otras innovaciones vinculadas al ámbito disciplinario resultan menos problemáticas: la introducción del Promotor de la Acción Disciplinaria, que investiga infracciones y sostiene luego la acusación ante la comisión disciplinaria, que, de todos modos, ejerce sobre él una función de dirección que la Exposición de Motivos reconoce claramente: el Promotor «no es propiamente un órgano del Consejo General del Poder Judicial, sino un cargo subordinado al mismo. Su

(38) En esta misma línea *vid.* el recurso del PSOE (pág. 39).

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». Así lo establece luego el artículo 608.3, con lo que en realidad la nítida separación que quería establecerse entre el poder de acusar y el poder de juzgar se ve mitigada (39).

En tercer y último lugar, debe señalarse que el artículo 630 de la ley establece para los órganos colegiados del Consejo la regla general de la mayoría simple para la toma de decisiones, salvo las excepciones que fije la ley. Ello puede hacerse con la finalidad de evitar situaciones de bloqueo, pero evidentemente lo que hace en la práctica es eximir de la necesidad de negociar y de consensuar decisiones en los diversos órganos (40).

VII. LA LIMITACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CGPJ

La atribución de la potestad reglamentaria al Consejo ha planteado problemas de notable entidad dogmática, y particularmente la potestad reglamentaria de carácter externo; buena prueba de ello es el intenso debate doctrinal que siguió a la aprobación de la LOPJ de 1985, que acotaba la potestad reglamentaria del Consejo exclusivamente al campo doméstico o autoorganizativo, es decir, no le atribuía la potestad reglamentaria externa. La intervención del Tribunal Constitucional en la STC 108/1986 abrió el camino al reconocimiento al Consejo de la titularidad de la potestad reglamentaria externa en materia «judicial»; en coherencia con esta doctrina, la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reformaba la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial, atribuye por primera vez de forma explícita al Consejo no solo la potestad reglamentaria de organización y funcionamiento del propio Consejo sino también la potestad

(39) En tal sentido, RUIZ DE LARA (2014: 71-72) señala cómo el hecho de que la comisión pueda ordenar al Promotor que inicie o continúe un expediente disciplinario conlleva que aquella deba, en fase de instrucción, valorar necesariamente el material probatorio existente, con lo que quedaría contaminada para luego decidir. Véase también una valoración crítica sobre la figura del Promotor en ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D. (2014b): 341.

(40) Con todo, Banacloche Palao señala que, en lo relativo, por ejemplo, al nombramiento para ocupar determinadas plazas en el TS, la regla de los 3/5 había generado bloqueos así como «cambio de cromos entre asociaciones judiciales», razón por la cual se muestra favorable a la nueva regulación. *Vid.* BANACLOCHE PALAO (2014): 22. En contra, ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ (2014a: 152). La cuestión, en cualquier caso, va más allá del quórum y alcanza aspectos no menos relevantes (y muchas veces preteridos) como el de la valoración del mérito y la capacidad de los candidatos o la motivación de la elección realizada. *Vid.* al respecto SERRA CRISTÓBAL (2009), *passim*.

reglamentaria externa, con un alcance que quedaba acotado por el artículo 110 de la LOPJ.

En términos generales este artículo atribuía al Consejo la competencia para desarrollar reglamentariamente la LOPJ en lo relativo al estatuto jurídico de los jueces y magistrados, incluida la potestad en materia de selección de estos, así como en relación con la organización y funcionamiento del centro de selección y formación de los mismos. Además, le atribuye la competencia para desarrollar un conjunto de materias relativas a la organización de los juzgados y tribunales (41). Aunque el Tribunal Constitucional, en la posterior STC 105/2000, da a entender, matizando con ello la que parecía exclusividad del Consejo en la STC 108/1986, que la atribución de esta potestad reglamentaria de desarrollo de la regulación del estatuto jurídico de los jueces y magistrados es «una opción del legislador que puede atribuirla indistintamente bien al CGPJ, bien al Gobierno», buena parte de la doctrina considera que es más acorde con el texto constitucional que la potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ en lo relativo al estatuto jurídico de los jueces y magistrados corresponda al CGPJ, y ello, como apunta Navas Sánchez, «precisamente por la misma razón de ser de este órgano, servir de garante de la independencia judicial o, como ha afirmado el TC, de la imagen de independencia, lo que podría verse comprometido si esta potestad reglamentaria, en lo relativo al estatuto judicial, correspondiese, en todo caso, al gobierno, con exclusión del Consejo» (42).

Interpretando que la atribución de la potestad reglamentaria externa al consejo era una opción del legislador, la iniciativa de reforma dirigida por el ministro Ruiz Gallardón, y elaborada por una comisión técnica de expertos (43), que habría de conducir a la aprobación de la reforma de 2013, proyectó volver a la situación anterior a la establecida por la reforma legislativa de 1994, desapoderando al consejo de su potestad de desarrollo reglamentario del estatuto judicial y reduciendo, también, el ámbito de incidencia material que la LOPJ reservaba a la potestad reglamentaria del Consejo en el artículo 110. Así se plasmó en el proyecto de ley orgánica aprobado por el Gobierno y enviado a las Cortes: en uno y otro caso, el desapoderamiento del Consejo lo lleva a cabo el proyecto a favor del Ministerio de Justicia y del Gobierno. Solo excepcionalmente, concedía la Exposición de Motivos del proyecto, podría el CGPJ referirse a la potestad reglamentaria *ad extra* «en determinados aspectos accesorios de las

(41) Sobre todo ello véase GERPE LANDÍN, M.; BARCELÓ SERRAMALERA, M. (2003): *passim*.

(42) NAVAS SÁNCHEZ, M. del M. (2002): 305.

(43) Compuesta por Carlos Lesmes, Luis María Díez-Picazo, Antonio Dorado, Antonio Álvarez-Buylla, Juan Damián, Joaquín Vives y Marta Silva.

actuaciones judiciales cuando así lo prevea la ley», lo que el artículo 560 concretaba después diciendo que en ningún caso tales disposiciones reglamentarias podrían afectar al estatuto de jueces y magistrados ni regular directa o indirectamente los derechos y deberes de personas ajenas al mismo. Toda afectación del estatuto de los jueces y magistrados, pues, quedaba proscrita. También la lista de materias objeto de la potestad reglamentaria del Consejo era concebida en términos más restrictivos.

El desapoderamiento presente en el texto aprobado por el Congreso fue mitigado en el Senado, incluyéndose en el artículo 560.1.16.m) la materia: «condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto de jueces y magistrados, así como el régimen jurídico de las asociaciones judiciales, sin que tal desarrollo reglamentario pueda suponer innovación o alteración alguna de la regulación legal». En la regulación previa del artículo 110.2 LOPJ se hablaba, en cambio, de «condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquellos [los derechos] ni alterar este [el estatuto] en su conjunto». Estas últimas palabras podían llevar a interpretar que aunque no cupiesen innovaciones o alteraciones del conjunto de, respectivamente, el régimen de los derechos o el estatuto, sí que cabían innovaciones o alteraciones puntuales. La nueva regulación, en cambio, al prohibir toda innovación o alteración de la regulación legal configura la potestad reglamentaria *ad extra* como poco más que una reiteración de lo legalmente previsto pues, por mucho que el reglamento deba limitarse a desarrollar la ley, en la medida en que no repita exactamente lo que esta ya diga, estará necesariamente innovando algo.

Por otra parte, el listado de las materias sobre las que puede recaer la potestad reglamentaria del Consejo (art. 560.1.16) es significativamente más reducido ahora que en la anterior regulación (44), de modo que se retrocede respecto del avance competencial que supuso la LO 16/1994 volviéndose en diversos aspectos a la previsión más restrictiva de 1985 (45). Así, se deja de hacer referencia expresa, por ejemplo, al sistema de ingreso y promoción en la carrera judicial, a la provisión de plazas, a las situaciones administrativas de jueces y magistrados, la formación de estos, el régimen de licencias y permisos, el de incompatibilidades, etc. ¿Pretende el legislador que todo esto venga reglamentado desde el Ministerio de Justicia, o aún podría recuperar el Consejo algún papel a través de su mermada capacidad de incidir en el estatuto judicial? En relación

(44) Véase una comparación en RUIZ DE LARA (2014: 75-76).

(45) Sobre la evolución competencial del Consejo, véase LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2013): 56-57.

con algunas de las materias examinadas, pues, lo que se reserva al Consejo es la simple participación (por ejemplo, cuando se refiere al art. 560.1.6 a «participar, en los términos legalmente previstos, en la selección de jueces y magistrados»: con ello se da mayor entrada a la intervención del Ministerio) y en otras la competencia para resolver (art. 560.1.7: «Resolver lo que proceda en materia de formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados»). Pero, debe insistirse, son materias que antes figuraban expresamente como objeto de la potestad reglamentaria del Consejo y ahora no.

La Exposición de Motivos de la ley, deliberadamente ambigua, poco dice sobre tal potestad reglamentaria. Por un lado, se indica que «debe referirse, con carácter general, a la esfera puramente interna o doméstica», pero que «excepcionalmente, se reconoce una potestad reglamentaria *ad extra*, en determinados aspectos accesorios de las actuaciones judiciales que se prevén en esta Ley Orgánica». Pero por otro lado ya hemos observado *supra* en el nuevo artículo 560.1.16.m) que su tenor literal es más restrictivo que el de su predecesor, hasta el punto de que se configura esa potestad reglamentaria externa de una manera sumamente paradójica pues, como se dijo antes, si no se puede alterar o innovar absolutamente nada, dicha potestad deviene prácticamente marginal (46).

Con ello, el legislador se aparta de la línea permisiva que había trazado la STC 108/1986, y a partir de la que la LO 16/1994 había trazado claramente una potestad reglamentaria *ad extra* del Consejo, lógicamente circunscrita a aquellos ámbitos correspondientes a la función constitucionalmente encomendada al CGPJ, y en tal sentido derivada de esta (47), potestad que se vio reforzada en la LO 19/2003. Con el actual retroceso, cuyas causas exactas se desconocen, se plantea también una duda no fácil de resolver en relación con los reglamentos dictados en el pasado por el CGPJ y que están actualmente vigentes. Como subraya Fernández Riveira (48), la DA 1.^a de la LO 4/2013 establece una solución poco proclive a otorgar seguridad jurídica: «conservarán su vigencia, en tanto sean compatibles con la presente ley orgánica». Se abre ahora, por tanto, una

(46) Como muestra de ello, el portavoz de la Asociación de Jueces Francisco de Vitoria señala que «el desapoderamiento de las funciones del Consejo tras la reforma de la LO 4/2013, conduce a que la fijación de la carga de trabajo del juez por parte del órgano de gobierno, solo tenga eficacia en el ámbito del Servicio de Inspección y, por lo tanto, disciplinario, y no respecto de la Planta Judicial o de su incidencia en las retribuciones variables, que ha quedado en manos del Poder Ejecutivo, así como el estatuto orgánico del juez». *Vid.* SEXMERO IGLESIAS (2014): 1. En el mismo sentido BOSCH GRAU (2014): 5.

(47) *Vid.* sobre ello GERPE LANDÍN y BARCELÓ SERRAMALERA (2003): 136 y sigs.

(48) *Vid.* FERNÁNDEZ RIVEIRA (2014): 151.

fase en que el propio CGPJ tendrá que ir valorando qué partes de sus reglamentos son aplicables y cuáles no por innovar o alterar de algún modo la regulación orgánica, y en este último caso, habrá que ver quién y cómo cubre la laguna generada.

La reforma, pues, como apunta Lucas Murillo de la Cueva, «descansa en la idea de que el Consejo General del Poder Judicial ha adquirido una dimensión excesiva [y] considera que se le han atribuido competencias que no se deberían habersele atribuido» (49). El propio autor señala que en realidad tales competencias no las ha extraído el Consejo de una práctica ajena a la ley, sino que han nacido de la decisión de esta, mantenida además bajo gobiernos de diferentes mayorías, sin que el ejercicio de su función reglamentaria haya dado lugar más que a escasas anulaciones por parte del Tribunal Supremo (50). La reacción legal, pues, es desproporcionada, y no obedece realmente a un problema de ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo, sino simplemente a la voluntad de rebajar la posición de este.

Por último, y sin perjuicio del juicio crítico que se ha efectuado, sí que hay que valorar como positiva y clarificadora de la naturaleza, alcance y significado de los reglamentos del Consejo, y de sus diferencias con los reglamentos gubernamentales, la previsión que incorpora la reforma en el último apartado del artículo 560.1.16, según la cual «en ningún caso las disposiciones reglamentarias del Consejo General del Poder Judicial podrán afectar o regular directa o indirectamente los derechos y deberes de personas ajenas al mismo». Esta opción legal viene a coincidir con la que ya había sostenido la Sala 3.^a del TS, particularmente en la STS 42/2011, de 28 de octubre, que anuló el Reglamento 3/2010 del CGPJ sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales, al considerar que la competencia reglamentaria del Consejo no puede extenderse a la regulación de actuaciones de sujetos ajenos al ámbito institucional del Consejo (FJ 9) (51).

VIII. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

La nueva ley también realiza otras previsiones en asuntos más concretos pero no por ello carentes de importancia. Es el caso, por ejemplo, de la supresión del deber del presidente y los vocales de comparecer ante las Cortes,

(49) *Vid.* LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2013): 76.

(50) *Vid.* LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2013): 77.

(51) Véase sobre la sentencia el comentario de FERNÁNDEZ MIRANDA, J. (2012), *passim*.

fuera del único supuesto de presentación anual de la Memoria ante aquellas por parte del Presidente (arts. 563 y 564 LOPJ). La eliminación de todo deber de comparecencia más allá de este concreto caso resulta ciertamente sorprendente, porque actúa en perjuicio de la necesidad de que el Consejo rinda cuentas de su actuación frente a los representantes de la soberanía popular. Podría considerarse que con ello se quiere reforzar la autonomía del Consejo, pero ello, por un lado, contrastaría con el resto de la voluntad de la reforma de 2013, que lo que pretende continuamente es rebajar el peso y el perfil del órgano; por otro, tal reforzamiento de la autonomía se haría en perjuicio, como se ha dicho, del deber de rendición de cuentas, que se limitaría a la comparecencia anual citada. Como ha señalado Fernández Riveira, esta limitación es difícilmente comprensible en tiempos como los actuales, afecta a la propia autonomía reglamentaria de las Cámaras, que no podrán decidir libremente sobre una cuestión que, en principio, parece claro que les corresponde a ellas regular, e incluso puede afectar al artículo 23.2 CE (52).

Otra novedad es la del artículo 562 LOPJ, que establece que las actividades internacionales del CGPJ se llevarán a cabo «en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de acuerdo con las directrices en materia de política exterior que, en el ejercicio de sus competencias, sean fijadas por este, sin perjuicio de las competencias que en materia de cooperación jurisdiccional internacional ostenta el Consejo General del Poder Judicial de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley Orgánica». El precepto parece denotar una cierta desconfianza frente a la actividad internacional del Consejo (53), que también había sido juzgada de modo crítico por la doctrina (54), y a la que se oponen dos criterios y una excepción. El primer criterio podría resultar poco discutible (la necesidad de coordinación entre CGPJ y Ministerio para evitar contradicciones o interferencias). El segundo, en cambio, es más polémico, pues al imponerse al Consejo que actúe siguiendo las directrices que le marque el Gobierno se sitúa a aquel en una clara posición de subordinación respecto del Ejecutivo, que no está demasiado en consonancia con la posición que al Consejo corresponde. Se exceptúa, parece, de esta necesidad de obedecer las directrices fijadas por el Gobierno el ámbito de la cooperación jurisdiccional internacional, que desde luego hubiera sido indefendible someter a ese régimen de dependencia. Queda

(52) *Vid.* FERNÁNDEZ RIVEIRA (2014): 151-155 y 175.

(53) Desconfianza que en todo caso se halla extendida, a causa de la no siempre afortunada forma de actuación en este ámbito del CGPJ. Pulido Quecedo, por ejemplo, califica la actividad internacional del Consejo de «diplomacia judicial con viajes gratis total». *Vid.* PULIDO QUECEDO (2014): 26.

(54) *Vid.* al respecto VELÁZQUEZ ÁLVAREZ (2009): esp. 306-309.

clara una vez más, en detalles como este, la intención de la ley de rebajar la posición del Consejo.

Por último, el artículo 565 hace un recordatorio expreso de la obligación del CGPJ de someterse a las normas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al tiempo que contiene el resto de previsiones sobre la elaboración del presupuesto. En este punto es de interés, no obstante, una previsión de la LO 4/2013 no destinada a incorporarse al texto de la LOPJ: la DT 5.ª; que obliga a que «en el primer presupuesto del primer Consejo General del Poder Judicial que se constituya conforme a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, cada una de las necesidades financieras de la institución habrá de ser debidamente justificada sin referencia a presupuestos anteriores, a fin de adaptar dichas necesidades a su nueva organización y regulación». Una especie de obligación de repensar el presupuesto del órgano desde cero, detectando posibles partidas innecesarias (55).

IX. RECAPITULACIÓN

De todo lo dicho se deriva como una constante la voluntad legal de rebajar la posición del Consejo, de redimensionar a la baja su importancia en el cuadro institucional, y con ello indirectamente de subrayar, como en una especie de suma cero, la posición del Ministerio de Justicia. Pulido Quecedo lo ha definido de modo particularmente preciso: el propósito de la reforma es «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» (56). Esta última valoración resulta especialmente precisa a la vista del contenido de la reforma: un órgano menos constitucional y más administrativo. Si bien se mira, la doctrina confluye en esto de modo constante en su valoración: para Íñiguez Hernández, la reforma supone «una considerable transferencia de poder, en la que convergen varios afanes: uno clásico de concentración del poder, en el que el Ministerio de Justicia ha neutralizado a una institución que empezaba a afirmarse como rival [...] El resultado es una reacción contra la propia idea constitucional de un CGPJ» (57). Para Lucas Murillo de la Cueva,

(55) En sentido crítico con esta regla de replanteamiento general se pronuncia PULIDO QUECEDO (2014): 26.

(56) *Vid.* PULIDO QUECEDO (2014): 27.

(57) *Vid.* ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ (2014a): 154.

como ya se vio, la reforma supone aproximar el Consejo a un departamento ministerial y, a su presidente, a la figura de un ministro (58). Si se piensa que el Consejo tiene demasiados miembros, lo lógico, indica el autor, sería reformar la Constitución. Y no debiera resultar tan complejo: «cuando se quiere, lo hemos visto en el verano de 2011, es muy fácil cambiar la Constitución» (59).

Un Consejo, pues, rebajado. ¿Era eso lo que se precisaba para hacer frente a su problemático funcionamiento? En primer lugar, debe hacer desconfiar el hecho de que, quien prescribe al enfermo el tratamiento, sea el mismo que había provocado su enfermedad. Lo que necesita el Consejo no es ser mutado en su naturaleza y funciones hasta el punto de resultar un órgano poco reconocible con su fisonomía constitucional; lo que necesita es responsabilidad institucional por parte de las fuerzas políticas que han de procurar periódicamente su renovación. Como reclama Íñiguez Hernández, «más transparencia sobre los méritos de sus integrantes y las razones de su elección; más pluralismo en su composición y en sus nombramientos; más compromiso en su funcionamiento con los fines de la institución y con las viejas exigencias del Derecho Administrativo: mérito, capacidad, publicidad, motivación y eficacia» (60). Una mera reforma, esta o cualquier otra, no cambiará nada si no cambia el problema de base; si, como recuerda Serra Cristóbal, «los partidos no renuncian a reproducir los vicios de politización que han conducido a su vez a un CGPJ politizado» (61). En este sentido, la nueva reforma no supondrá ningún avance, y el CGPJ seguirá a la búsqueda de un modelo estable, mientras las previsiones constitucionales son puestas a prueba con una serie de medidas cuando menos sorprendentes, como —por citar solo las más notables— una distinción entre vocales a tiempo completo y vocales a tiempo parcial hasta ahora impensable, o una estructura en la que la comisión permanente pasa a tomar el mando del órgano en detrimento del Pleno, todo ello acompañado de la reducción ya descrita de atribuciones del Consejo, bien ejemplificada en la limitación de la potestad reglamentaria del mismo.

(58) En relación con el presidente, hace notar Íñiguez Hernández el hecho de que con la reforma no solo se transfiere poder del Consejo al Gobierno, sino que, en el interior del Consejo, se produce un reequilibrio en que el presidente queda reforzado en detrimento de los vocales, muchos de ellos a tiempo parcial. *Vid.* ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ (2014b): 347.

(59) *Vid.* LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2013): 78.

(60) *Vid.* ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ (2014a): 154.

(61) *Vid.* SERRA CRISTÓBAL (2013a): 104. Igualmente son de interés sus consideraciones sobre la actuación posterior de los miembros una vez escogidos, en (2013b): 317-320, pues la independencia del Consejo, como la autora recuerda, no depende única y exclusivamente del modo de elección de sus miembros.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L.: «Una nueva reflexión sobre la *prorogatio* de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J. A. Santamaría», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, págs. 83-98.
- BANACLOCHE PALAO, J. (2014): «La insólita reforma de la organización y funcionamiento del CGPJ», *La Ley*, año XXXIV, núm. 8126, 15 de julio de 2013, págs. 19-22.
- BOSCH GRAU, J. (2014): «Hacia el desequilibrio de los poderes estatales», *La Ley*, año XXXIV, núm. 8126, 15 de julio de 2013, págs. 4-5.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. (2014): «Reforma constitucional y poder judicial: la perspectiva de la relación entre justicia y modelo de Estado», *Revista de Derecho Político*, núm. 89, págs. 135-179.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2012): «La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial y sus límites», *Revista de Administración Pública*, núm. 189, págs. 173-201.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. (2014): «¿Regeneración democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial», *Revista de Derecho Político*, núm. 91, págs. 137-182.
- GERPE LANDÍN, M., y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (2003): «La potestad reglamentaria de desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, págs. 129-164.
- GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. (2013): «La reforma de la LOPJ en materia de gobierno del Poder Judicial y los consejos de justicia», *Informe Comunitats Autónomas*, 2012, Instituto de Derecho Público, págs. 81-103.
- *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Madrid, Marcial Pons.
- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D. (2014a): «La reforma del Consejo General del Poder Judicial en España. Noticia de otra reforma fallida», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, págs. 147-157.
- (2014b): «La contrarreforma del Consejo General del Poder Judicial», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, págs. 333-348.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2013): «La posición institucional del Consejo General del Poder Judicial y sus relaciones con los órganos constitucionales», en GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. (2013): *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Madrid, Marcial Pons, págs. 47-79.
- NAVAS SÁNCHEZ, M. del M. (2002): *Poder judicial y sistema de fuentes. La potestad normativa del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, Civitas.
- PÉREZ MINAYA, J. (2014): «Crónica de una muerte anunciada. Breve autopsia del Consejo General del Poder Judicial», *La Ley*, año XXXIV, núm. 8126, 15 de julio de 2013, págs. 6-7.

- PULIDO QUECEDO, M. (2014): «El nuevo Consejo General del Poder Judicial», *La Ley*, año XXXIV, núm. 8126, 15 de julio de 2013, págs. 25-27.
- RUIZ DE LARA, M. (2013): *La reforma del Poder Judicial, ataque a la independencia judicial*, Fe d'erratas [sic], Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2008): «La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, págs. 11-26.
- SERRA CRISTÓBAL, R. (2009): «El Consejo General del Poder Judicial y los nombramientos discrecionales de magistrados», en REVENGA SÁNCHEZ, M., *El Poder Judicial*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 237-274.
- (2013a): «La reforma del sistema de selección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial», en GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. (2013): *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Madrid, Marcial Pons, págs. 81-105.
- (2013b): «La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de consejo más integrador e independiente», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, págs. 277-322.
- SEXMERO IGLESIAS, M. (2014): «Los retos del nuevo CGPJ: en riesgo la independencia judicial», en http://www.lawyerpress.com/news/2014_01/1001_14_006.html (consultado el 9/12/2014).
- VELÁZQUEZ ÁLVAREZ, R. (2009): «La extravagancia internacional del Consejo General del Poder Judicial», en REVENGA SÁNCHEZ, M., *El Poder Judicial*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 295-312.

RESUMEN

La Ley Orgánica 4/2013, de reforma del CGPJ, ha introducido en la LOPJ una nueva reformulación del modo de elección, la estructura y las funciones del CGPJ, constituyendo así un nuevo paso en los vaivenes de la regulación de este, en un itinerario que pone por sí solo de manifiesto cómo el CGPJ es, de entre todos los órganos constitucionales, el que en menor medida ha encontrado su lugar en el sistema institucional y el que ha tenido menos posibilidad de consolidarse bajo un modelo estable. El presente trabajo analiza el régimen establecido por la reforma de 2013, que supone una reducción del peso del Consejo en favor del Gobierno, e introduce no pocas dudas sobre el funcionamiento futuro de aquel.

PALABRAS CLAVE: Consejo General del Poder Judicial; Ley Orgánica del Poder Judicial; gobierno del Poder Judicial.

ABSTRACT

The Organic Law 4/2013, reforming the CGPJ, has introduced in the LOPJ a reformulation of the structure and functions of the Council, and a new way of election of its members, thus constituting a new step on the fluctuations of the Council regulation, in an itinerary that shows clearly how the Council hasn't achieved to find its place in the institutional system or to consolidate itself under a stable model. This paper analyzes the reform, which reduces the weight of the Council in front of the Government, and introduces no little doubts on the future functioning of the Council.

KEYWORDS: General Council of the Judiciary; Organic Law of the Judiciary; Judiciary government.