

LA COMPARECENCIA DE LOS MIEMBROS DEL CGPJ ANTE LAS CORTES GENERALES: UNA REFLEXIÓN CONSTITUCIONAL

DAVID GIMÉNEZ GLÜCK

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONTROL PARLAMENTARIO Y EL DEBER DE INFORMACIÓN.—III. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL COMO LÍMITE AL CONTROL PARLAMENTARIO Y AL DEBER DE INFORMACIÓN.—IV. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL COMO ÓRGANO DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL: SU RELACIÓN CON LAS CORTES GENERALES.—V. EL DEBER DEL PRESIDENTE Y DE LOS VOCALES DEL CGPJ DE COMPARECER ANTE LAS CÁMARAS.—VI. CONSECUENCIAS JURÍDICAS E INSTITUCIONALES DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COMPARECENCIA.

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha de 15 de marzo de 2006, la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados celebró una sesión con el siguiente orden del día: 1.º Comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para explicar sus declaraciones en los medios de comunicación, a petición del Grupo Parlamentario Socialista; 2.º Comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial y Presidente del Tribunal Supremo, para explicar el motivo de sus repetidas declaraciones contra el Proyecto de Ley del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a petición del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana; 3.º Comparecencia del Presidente del Tribunal Supremo, para informar sobre su gestión al frente de las instituciones que preside y la alarma social que genera el pulso institucional que sostiene con el Poder Legislativo y las instituciones autonómicas, a petición del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds, y 4.º Comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, para informar sobre los acuerdos adoptados por el Consejo y

en especial los del día 25-01-2006 y referidos al Congreso de los Diputados, a petición del Grupo Parlamentario Socialista.

La sesión fue corta, ya que el Presidente del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) no compareció. En la carta dirigida al Congreso de los Diputados, fechada el 14 de marzo de 2006, justifica su incomparecencia en que se estaba asistiendo a un control parlamentario sobre el Poder Judicial, vedado por nuestro sistema constitucional de división de poderes (1). El Presidente de la Comisión de Justicia, antes de dar por levantada la sesión, señaló que la no comparecencia era especialmente grave, pues infringía varios artículos de la Constitución Española, como el artículo 66, que establece la preeminencia del Parlamento, o el artículo 109, que señala la obligación de todas las instituciones del Estado de ayudar e informar a las Cortes Generales. También consideró vulnerados el artículo 44 del Reglamento de la Cámara y la STC 208/2003, de 1 de diciembre (2).

Es importante destacar que tanto el Presidente del CGPJ como el de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados apelan a la Constitución para defender sus respectivas posiciones. Y es lógico, pues es en el plano del Derecho constitucional donde se dilucidan los conflictos entre órganos constitucionales. El objetivo de este artículo será analizar el debate constitucional que hay detrás de este supuesto, más profundo de lo que en apariencia pudiera parecer. Para unos se trata de definir el equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial; para otros, de establecer con claridad la supremacía del Parlamento sobre un órgano político de gobierno, el CGPJ, que no es el Poder Judicial ni puede actuar con sus prerrogativas institucionales. Pero sobre todo se trata de establecer el alcance del artículo 109 de la CE, el que señala el deber de información que todas las autoridades del Estado tienen respecto a las Cortes Generales, y las consecuencias jurídicas de un posible incumplimiento del mismo.

(1) Concretamente, señala en su página 2: «...la Memoria anual y su presentación es el verdadero y exclusivo instrumento de relación del Consejo con la Cámara pues materializa la necesidad de separación del Poder Judicial en garantía de la independencia de la jurisdicción y al tiempo permite su comunicación y colaboración con el Poder Legislativo. Fuera de la presentación de la Memoria —concluía— no hay mecanismos que permitan hacer efectiva alguna clase de responsabilidad o de subordinación del Consejo al Órgano Parlamentario o al Poder Ejecutivo» (carta del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial dirigida al Presidente del Congreso de los Diputados, registro de entrada en el Congreso de los Diputados núm. 116.179).

(2) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Comisión de Justicia, año 2006, VIII Legislatura, núm. 513, págs. 2-4.

II. EL CONTROL PARLAMENTARIO Y EL DEBER DE INFORMACIÓN

Junto a la legislativa, la función más importante del Parlamento es la del control parlamentario. El sujeto de esta actividad es el Poder Ejecutivo, consecuencia lógica de la relación de confianza que existe entre ambos poderes. La finalidad extrema de dicho control es la exigencia de responsabilidad política del Gobierno, pero lo habitual es que se centre más bien en verificar la adecuación de su comportamiento a los parámetros marcados por el Poder Legislativo (3) y, en lo que se refiere a la minoría parlamentaria, a desgastar la acción de Gobierno y contribuir con ello a una posible futura remoción electoral (4). Se trata de la función más relevante de las Cortes Generales, pues como señala López Guerra, se puede decir que toda actuación parlamentaria, incluida la legislativa, supone el ejercicio de un poder de control, en cuanto contiene un examen y discusión pública de alternativas gubernamentales (5).

La función del control parlamentario tiene como base el artículo 66 de la Constitución Española: «las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno». Toda la teoría sobre el control parlamentario se basa en definir la relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno y cómo, a cambio de esa confianza, el Parlamento dispone de instrumentos —preguntas, mociones, interpelaciones, proposiciones no de ley— para marcar la acción del Ejecutivo. Se debate sobre si es realmente una dualidad de sujetos real, o tan sólo aparente, dado que el sistema de partidos conduce a que la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenezcan al mismo partido político (6). Pero lo que no se pone en duda es que el destinatario de dicho control es el Poder Ejecutivo. Es decir, los

(3) GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, págs. 88-97.

(4) ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pág. 188.

(5) LÓPEZ GUERRA, Luis, «Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro», en PAU I VALL, Francesc (coord.), *El Parlamento del siglo XXI, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2002, pág. 42.

(6) RUBIO LLORENTE, Francisco, «El control parlamentario», en *La Forma del Poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, 1993, pág. 254. En realidad, como señala LÓPEZ GUERRA, los instrumentos de control son ejercidos por la minoría del Parlamento, pues cabe esperar que la función de desvelar y exponer ante la opinión pública la acción del Gobierno, unida a su discusión y crítica, no será ejercida por la mayoría gubernamental (LÓPEZ GUERRA, Luis, «El titular del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario: enero 1995. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pág. 160; también en «El control parlamentario como instrumento de las minorías», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, págs. 81 y sigs.).

instrumentos de control —preguntas, interpelaciones, etc.— y, por supuesto, la exigencia de responsabilidad política tendrán como único destinatario al Gobierno de la Nación (7).

Sin embargo, el artículo 109 CE establece que «las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y *de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas*». Es llamativo que el artículo 44.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados reduzca el ámbito subjetivo de este deber de información al Gobierno y a las Administraciones Públicas, pero es necesario hacer una interpretación correctiva de este precepto, dada la superioridad de rango de la disposición constitucional (8).

Ello nos conduce a hacernos tres preguntas. ¿Es el deber de colaborar con las Cortes en la obtención de información y ayuda un elemento de control parlamentario? ¿Es posible, si ello es así, que el control parlamentario se pueda ejercer sobre autoridades que no pertenecen al Poder Ejecutivo? ¿Qué contenido puede tener ese deber de informar y ayudar a las Cámaras?

Como señala García Morillo (9), la obtención de información, cuando se refiere al Gobierno, puede ser exclusivamente obtención de información o parte de la función de control. En realidad, esta última tiene dos elementos: la obtención de información y el juicio crítico trasladable a la opinión pública sobre la misma con el objetivo de influir sobre el electorado. Se puede ejercer la función de control cubriendo todo el trayecto, es decir, solicitando información y añadiendo a esa información un juicio crítico, o emitiendo directamente un juicio crítico sobre la labor del Gobierno sin que el mismo haya provenido de la obtención de ninguna información. Pero cuando se obtiene exclusivamente información, sin que la misma tenga como finalidad un juicio crítico sobre la acción del Gobierno, no se está ejerciendo la función de control.

(7) GARRORENA MORALES propone, incluso, que como contrapoder al Gobierno la oposición parlamentaria se constituya como un auténtico sujeto creado por la Constitución, habilitado minuciosamente por ella con un eficaz estatuto constitucional con su función [GARRORENA MORALES, Ángel, «Algunas sugerencias para renovar la función de control», en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998, pág. 430].

(8) Además, como señala SANTAOLALLA LÓPEZ, hay que hacer una interpretación amplia del artículo 109 CE, de tal manera que cualquier otra autoridad del «Estado» equivalga a cualquier ente público, incluidos los organismos autónomos (SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, «Artículo 109», en GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, págs. 1677-1678).

(9) GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario...*, *op. cit.*, págs. 98-105.

Además, para que se trate de control parlamentario, lo importante es que cualquiera de esas actividades tenga como finalidad principal marcar la acción del Gobierno. Ante la segunda pregunta —si el Parlamento puede ejercer su control parlamentario sobre autoridades del Estado que no pertenecen al Poder Ejecutivo, es decir, que no son Gobierno ni Administración—, la respuesta ha de ser necesariamente negativa. No tendría sentido controlar la acción política de una institución o un cargo público al que no se le puede exigir responsabilidad política. La propia Secretaría General del Congreso de los Diputados así lo ha reconocido en alguna ocasión respecto a la comparecencia del Ministerio Fiscal: «El Ministerio Fiscal no responde políticamente ante el Congreso de los Diputados, sino que simplemente tiene el deber de informar a éste, conforme al artículo 109 de la Constitución» (10). Tampoco en el caso que sirve de ejemplo en este artículo hay controversia al respecto, al margen de la que el propio Presidente del CGPJ pudiera crear para defender su posición. El Presidente de la Comisión de Justicia, en su carta de 16 de marzo de 2006 dirigida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, señala expresamente que «La Mesa de la Comisión de Justicia, reunida con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión asimismo en el día de hoy, ha adoptado por mayoría el siguiente acuerdo: 1.º Aclarar al Presidente del Consejo General del Poder Judicial que el alcance de las convocatorias remitidas es a efectos informativos» (11). Es decir, en ningún momento se plantea la posibilidad de que la comparecencia pertenezca a la función de control parlamentario, porque el control parlamentario se dirige en exclusiva al Gobierno, y a ningún otro.

Por tanto, la situación que nos queda es la siguiente: tenemos un artículo de la Constitución (art. 109 CE) que señala el deber de todas las autoridades del Estado, incluidas las que no pertenecen al Poder Ejecutivo, de informar y ayudar a las Cámaras cuando éstas los precisen. Este deber de información, cuando se requiere del Gobierno, es un elemento más de la acción de control, pero cuando se requiere de otras autoridades, no supone el ejercicio de dicha función, al menos respecto a la autoridad de la que se solicita la información. Así como cuando la información se obtiene de algún Departamento Ministerial se puede decir que se trata de control parlamentario del Gobierno, cuando esta actividad parlamentaria se realiza respecto de autoridades del Estado que no pertenecen

(10) «Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 26 de septiembre de 1988, en relación con solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 15, 1988, págs. 211-242.

(11) Carta remitida por el Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, remitida el 15 de marzo de 2006, registro de salida 6.567.

al Poder Ejecutivo, no se puede considerar que estemos ante una actividad de control de las mismas. Cuando el Congreso de los Diputados o el Senado solicitan información al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas, o la comparecencia del Fiscal General del Estado o del Presidente del Consejo General del Poder Judicial no está ejerciendo su labor de control, porque esta función sólo la puede ejercer respecto al Gobierno. La conclusión sería que existe un deber de información a las Cortes Generales que trasciende el control parlamentario del Gobierno —aunque puede ser utilizado con este fin (12)— que se sustenta en la preeminencia de las mismas como representantes de la soberanía nacional. Es un deber que afecta a todas las autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, sin exclusiones. En un sistema como el nuestro, basado en la soberanía del pueblo, el Parlamento debe respetar los ámbitos de actuación del resto de poderes, pero como institución con una más directa legitimidad democrática goza de una posición constitucional que le permite ciertas prerrogativas para el mejor ejercicio de sus funciones. El deber de información es una de ellas.

Llegados a este punto, debemos pasar a la tercera pregunta: ¿qué contenido puede tener este deber de información cuando se aplica a autoridades que no son Poder Ejecutivo?

Para analizar esta cuestión, es preciso diferenciar entre la información escrita y la información verbal, a través de la comparecencia.

El artículo 7.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD en adelante) y el artículo 20.2 del Reglamento del Senado (RS en adelante) atribuyen a los diputados y senadores, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos,

(12) De hecho, la mayor parte de las veces la información se solicita para ejercer control parlamentario sobre el Gobierno. Así lo señala, por ejemplo, la STC 117/2002 en su FJ 7: «Por lo que a las presencias o comparecencias ante las comisiones se refiere, esa función de control del Gobierno resulta evidente cuando se solicita la presencia de sus miembros para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos (art. 44.2 RCD), lo cual se encuentra expresamente previsto en el artículo 110.1 CE. Pero es también esa misma función de control la que las comisiones ejercitan cuando se trata del resto de las presencias o comparecencias que pueden solicitar, en virtud del referido artículo, de autoridades o funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate (art. 44.3 RCD) —cuyo fundamento se encuentra en el art. 109 CE— y, en general, de otras personas competentes en la materia (art. 44.4 RCD). Así pues, para el ejercicio del control del Gobierno por parte de las comisiones, el artículo 44 RCD prevé la presencia o comparecencia de varios tipos de personas, si bien diferenciando muy nítidamente la condición o calidad en la que comparecen: en cuanto que miembros del Gobierno en sentido estricto, en cuanto que autoridades y funcionarios públicos, y, finalmente, en cuanto que particulares con capacidad, por razón de su competencia en la materia, de informar o asesorar a la comisión».

informes o documentos que obren en poder de éstas (13). Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, se trata de un derecho individual de los diputados que se integra en el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas del artículo 23.2 CE. A través del artículo 44 en conexión con el artículo 7.2 del RCD y del artículo 67 en conexión con el artículo 20.2 del RS, este derecho se convierte en el deber de las Administraciones de facilitar dicha información en el plazo de treinta días.

En cuanto al contenido de la información que la Administración está obligada a aportar, nada dice el Reglamento, por lo que hay que entender que no tiene ningún límite, salvo que existan «razones fundadas en Derecho», alegadas expresamente por la autoridad requerida, que impidan el cumplimiento de este deber (art. 7.2 del RCD y art. 20.2 del RS). Por tanto, sólo en el caso de que existan razones jurídicas fundadas en la necesidad de tutelar derecho o bienes constitucionales se podrá esquivar este deber constitucional. No es posible hacerlo, por tanto, a través de criterios de libre valoración política.

Todas estas reflexiones se aplican también al derecho a obtener información verbal, a través de una comparecencia. Pero aquí se debería distinguir entre dos tipos de deberes: el deber de comparecer ante el Parlamento cuando éste lo requiera, y el deber, en esa comparecencia, de facilitar la información que se solicite. Además, se deberá analizar si es posible que en el debate de una comparecencia puedan surgir valoraciones subjetivas de los parlamentarios sobre la información que se plantea, juicios críticos, preguntas, aclaraciones que convierten el deber de información verbal en algo más que la mera y aséptica obtención de información, como ocurre en la versión escrita.

El deber de comparecencia de las autoridades del Estado ante el Parlamento se deriva del artículo 109 CE y se concreta legislativamente en el artículo 44 del RCD. En dichos artículos, el Reglamento de la Cámara señala que las Comisiones podrán recabar «la presencia de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión» (14). De la combinación de este artículo con el precepto constitucional se hace evidente que entre las autoridades obligadas a comparecer están todas las autoridades del Estado, no sólo las relacionadas con el Poder Ejecutivo, pero, por si no quedaba

(13) Como ya ocurría con el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se ha de realizar una interpretación correctiva que amplíe el ámbito subjetivo al que pueden ir dirigidas las solicitudes de información a todas las autoridades del Estado, como señala el artículo 109 CE, por lo que el concepto de Administraciones Públicas hay que entenderlo desde este punto de vista amplio.

(14) El artículo 66 del RS, sin embargo, se ciñe exclusivamente al deber de comparecencia de los miembros del Gobierno.

claro, el propio artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que también deberá comparecer cualquier persona competente en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión (15). Por tanto, no sólo las autoridades del Estado, sino cualquier persona, está obligada a comparecer si así lo solicita la Mesa del Congreso.

Otra cosa es que cualquier comparecencia deba dar lugar al deber de informar sobre la materia que se trate. No es así: un compareciente podrá denegar una información si concurre alguna de las «razones fundadas en Derecho» a las que hacen referencia los Reglamentos de las Cámaras, como, por ejemplo, ocurre con los imputados en una causa judicial que comparecen en una Comisión de Investigación. Deben acudir, pero no están obligados a informar en virtud de una razón jurídica que les exime.

También debemos determinar si existe obligación alguna por parte de los parlamentarios de abstenerse de realizar juicios críticos sobre la información que una persona o autoridad del Estado ajena al Poder Ejecutivo está trasladando a las Cámaras. La propia Secretaría General del Congreso de los Diputados, en el Informe antes mencionado, señala expresamente que, dado que el Ministerio Fiscal no responde políticamente ante el Congreso de los Diputados, «una vez que [el Fiscal General del Estado] haya concluido su exposición informativa, las intervenciones de los diputados miembros de la Comisión no podrán proceder, ante la presencia del mismo, a la valoración o el enjuiciamiento político de la información proporcionada por el Fiscal, sino exclusivamente a la formulación de preguntas o la solicitud de aclaraciones», límite que corresponde aplicar al Presidente de la Comisión en la ordenación del debate. Se trata de delimitar el deber de información de las autoridades y personas que no pertenecen al Gobierno a la mera transmisión de información. Sin embargo, éste es un aspecto muy delicado, pues si de lo que está informando la autoridad competente es de un aspecto técnico relacionado con el ejercicio de sus funciones, es comprensible que la comparecencia se acote a su exposición y a posteriores aclaraciones; pero si de lo que está informando es de sus propias opiniones políticas sobre temas de actualidad, ¿es realmente posible impedir a los diputados y senadores emitir comentario crítico alguno sobre las mismas? La conclusión más razonable sería que, dependiendo del contenido de la materia de que se trate, el Presidente de la Comisión deberá hacer cumplir este límite o respetar la libertad de los parlamentarios de emitir los comentarios que crean precisos. Y, por supuesto, la persona compareciente es perfectamente libre de no contestar a aquellas apreciaciones que no se correspondan exclusivamente con su deber de informar.

(15) En este caso, el artículo 67 del RS sí reproduce literalmente lo señalado en el RCD.

Por tanto, la conclusión sería que nuestro ordenamiento jurídico-constitucional permite a una persona o autoridad del Estado acudir a una comparecencia y, por alguna razón jurídica, negarse a informar sobre alguna cuestión en garantía de algún bien constitucionalmente protegido, pero lo que no parece permitir es que dicha persona se niegue a acudir, aludiendo que los comentarios de los diputados convierten la mera transmisión de información en algo diferente. Sin embargo, eso es exactamente lo que hizo el Presidente del CGPJ, alegando como «razón fundada en Derecho» la salvaguarda de la independencia del Poder Judicial ante una acción de control político.

III. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL COMO LÍMITE AL CONTROL PARLAMENTARIO Y AL DEBER DE INFORMACIÓN

Si el control parlamentario no es aplicable, en toda su extensión, a ninguna institución que no pertenezca al Poder Ejecutivo, es especialmente inadecuado cuando se trata del Poder Judicial.

El Poder Judicial está compuesto por el conjunto de jueces y magistrados que componen la Carrera Judicial y tiene como función la resolución de conflictos en Derecho, aplicando la ley. Como los demás poderes del Estado, emana del pueblo español (art. 1.2 CE). Sin embargo, esto no significa que el cargo de juez tenga naturaleza electiva, como ocurre con los representantes de los otros dos poderes. La propia Constitución, en su artículo 117, señala que son los jueces y magistrados los que administran dicho poder, constituyéndose en un Cuerpo único de funcionarios (art. 122 CE).

La independencia del Poder Judicial se constituye como uno de los pilares más importantes de todo sistema democrático. Significa la ausencia de toda sujeción del Poder Judicial a ninguna institución que no sea la ley (16). Sin embargo, es algo compartido por gran parte de la doctrina, a día de hoy, que la ficción de que los jueces y magistrados, al aplicar la ley, son un poder neutro que no puede influir en las decisiones sobre los conflictos jurídicos no es más que eso: una ficción. La escala de valores de los jueces y magistrados influye de manera inevitable a la hora de aplicar la norma, pues de las diversas inter-

(16) Como señala REQUEJO PAGÉS, «que los sujetos a cuyo través se actúa la voluntad del Ordenamiento han de atenerse estrictamente a lo que el Ordenamiento resulta es un enunciado tan evidente que no precisa explicación. En este sentido, todos aquellos deben ser independientes; independiente —esto quiero decir— de toda referencia que no sea la que se desprende del sistema en cuyo nombre actúan» (REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, «Dependencias y servidumbres del juez independiente», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 76, 2006, pág. 79).

pretaciones que se pueden hacer de la ley se inclinarán por aquella que se corresponda mejor con sus apriorismos sociales y filosóficos personales. En este sentido, su independencia no consiste en evitar las presiones para desviar su decisión respecto de la única de las interpretaciones posibles, sino en eludir que el proceso de decisión de un juez se vea alterado por algo más allá de su propio discernimiento.

Tradicionalmente, la independencia judicial se ha predicado tanto respecto de otros poderes del Estado, especialmente del Gobierno (independencia judicial externa), como respecto a los propios órganos judiciales superiores jerárquicamente, que no pueden dar órdenes ni instrucciones a los órganos inferiores (independencia judicial interna). Más recientemente, la doctrina ha advertido que han aparecido nuevas amenazas a la independencia del Poder Judicial. De manera particular, se hace referencia a los medios de comunicación. En realidad, como señala López Aguilar, quizás no haya mayor fuente de riesgo hoy en día para la independencia judicial que la manipulación del proceso jurisdiccional clásico a través de los poderes mediáticos, de los juicios paralelos y de los linchamientos morales (17).

Para garantizar la independencia del Poder Judicial, la Constitución Española establece una serie de garantías: la inamovilidad de los jueces y magistrados, que impide al Poder Ejecutivo o al CGPJ separar, suspender, trasladar ni jubilar a ningún juez o magistrado sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley (art. 117.2 CE, desarrollado en los arts. 378 a 388 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en adelante, LOPJ); su régimen de incompatibilidades y prohibiciones, que les impide, entre otras cosas, combinar su función jurisdiccional con otros cargos públicos (art. 127 CE, desarrollado en los arts. 389 a 397 LOPJ); la prohibición de militar en partidos políticos o sindicatos (art. 127 CE); un régimen de ascensos basado principalmente en la antigüedad. Es tal la protección que establece nuestro sistema de garantías respecto a la independencia del Poder Judicial que uno de los mayores problemas de la Justicia española en la actualidad es cómo exigir la responsabilidad judicial manteniendo este andamiaje. A veces los jueces, alguna de sus asociaciones o el propio CGPJ hacen pasar como ataque a la independencia judicial lo que no es más que una exigencia lógica de responsabilidades a un funcionario por su negligencia en el trabajo. La independencia judicial no está

(17) LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, «¿Hacen política los jueces?», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 96, octubre de 1999, págs. 8-9. Un análisis más detallado de la influencia de los medios de comunicación en el comportamiento del juez se puede encontrar en VALLDECABRES ORTIZ, Isabel, *Imparcialidad del Juez y medios de comunicación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

ni mucho menos amenazada en España; al contrario, está extraordinariamente garantizada.

También en sus relaciones con el Parlamento, los jueces y magistrados gozan de mecanismos suficientes para salvaguardar su independencia judicial. Uno de ellos es que ésta opera como límite al deber constitucional de todas las autoridades del Estado de informar y ayudar a las Cortes Generales.

Ya vimos que existen límites jurídicos, que podían ser alegados por los requeridos, que limitan la colaboración de las autoridades del Estado con el Parlamento (arts. 7.2 RCD y 20.2 RS). La independencia judicial es una garantía constitucional que impide cualquier intento de presión sobre los jueces y magistrados en el ejercicio de su función jurisdiccional que pudiera afectar a su criterio. Si la solicitud de información a un juez sobre una determinada materia jurisdiccional pudiera derivar en alguna injerencia de las Cámaras en el curso de un proceso judicial la independencia del Poder Judicial se vería afectada. Por ello, frente al derecho que el artículo 109 de la Constitución otorga a las Cámaras a solicitar información, sería posible que los jueces alegaran la garantía constitucional de la independencia judicial para no informar de determinadas materias que estuvieran siendo objeto de un proceso judicial o pudieran serlo en el futuro. Esta garantía se hace especialmente necesaria cuando una Comisión de Investigación constituida por un Parlamento trata de investigar sobre asuntos que tienen relevancia penal. En estos casos, los límites entre la facultad indagatoria de las Cámaras y las garantías del proceso penal deben ser muy precisos (18). En general, se trata de una consecuencia ineludible de nuestro sistema de Derecho basado en la división de poderes: al juez, en su relación con el Parlamento, debe garantizársele un ámbito de protección infranqueable (19).

(18) Un juez de instrucción puede impedir, por ejemplo, la comparecencia de un encausado ante una Comisión de Investigación. Un análisis sobre esta disyuntiva en CAAMAÑO, Francisco, «Comisiones Parlamentarias vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, Asamblea Regional de Murcia*, núm. 6, 1994, págs. 153-176.

(19) Con este mismo objetivo, el de la división de poderes, se ha privado a las Cortes Generales de toda función jurisdiccional. Así, el artículo 102 CE, que parece limitar la intervención parlamentaria en los casos de *impeachment* a la iniciativa del Congreso de los Diputados, descansando el proceso en el Tribunal Supremo; el artículo 70.2 CE, que somete a control judicial la validez de las actas y credenciales de los miembros de las Cámaras, o el artículo 76.1 CE, que veda a las Comisiones de investigación el ejercicio de las funciones jurisdiccionales (ver RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge, «El Poder Judicial como límite de la potestad de control de las Cortes Generales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, septiembre-diciembre de 1983, pág. 65).

El Presidente del CGPJ, en el supuesto que nos ocupa, alegó la garantía de la independencia judicial para negarse a comparecer. Sin embargo, estamos ante un supuesto completamente distinto.

En primer lugar, y en buena lógica porque el CGPJ no ejerce este tipo de funciones, la información solicitada nada tenía que ver con las funciones jurisdiccionales (20); indagaba sobre acuerdos políticos del CGPJ o sobre declaraciones sobre asuntos políticos de su Presidente, respecto a los que la garantía de la independencia del Poder Judicial poco tiene que ver.

En segundo lugar, la naturaleza del CGPJ es la de ser el órgano de gobierno del Poder Judicial, y como tal ejerce funciones políticas (21). Por tanto, no se trata del Poder Judicial, es decir, de los jueces y magistrados ejerciendo funciones jurisdiccionales, sino de un órgano de gobierno elegido por el Parlamento para ejercer las funciones que en la mayoría de los países de nuestro entorno ejerce el Ministerio de Justicia.

Por tanto, la garantía de la independencia judicial es, para el CGPJ, uno de los objetivos de su acción de gobierno, en el sentido de que debe respetarla en el ejercicio de sus funciones, evitando influencia o presión alguna sobre los jueces y magistrados que gobierna —paradójicamente, la actuación del CGPJ puede ser una de las más importantes fuentes de injerencia en la independencia judicial de los jueces—, y también en el sentido de que debe desarrollar una labor tendente a fortalecer dicha garantía constitucional, defendiendo que la acción jurisdiccional se desarrolle sin afectación alguna del recto proceder de los aplicadores de la Justicia. Lo que no parece ser es lo que alega el Presidente del CGPJ como fundamento de su incomparecencia, es decir, una especie de salvoconducto para no informar a los representantes de la soberanía nacional sobre sus actuaciones y declaraciones políticas en el ejercicio de su cargo, sobre todo si tenemos en cuenta la estrecha y consolidada relación existente entre el Parlamento y el CGPJ.

(20) De hecho, había una solicitud de comparecencia a petición del Grupo Parlamentario Socialista que sí tenía esta naturaleza —informar sobre la aplicación de la Ley en el cumplimiento de penas por delitos de terrorismo— y fue retirada del orden del día definitivo.

(21) Como señala CHUECA RODRÍGUEZ, el gobierno del Poder Judicial se plantea como una actividad política más, en el más profundo sentido de la palabra, no en el sentido de política de facción (CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, «La elección del órgano de gobierno del Poder Judicial en los sistemas comparados», en *Parlamento y Poder Judicial, XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2007, pág. 67).

IV. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL COMO ÓRGANO DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL: SU RELACIÓN CON LAS CORTES GENERALES

Se define como gobierno del Poder Judicial al que tiene capacidad para tomar decisiones sobre la selección, ascensos, traslados, licencias y situaciones administrativas de los jueces, así como sobre su régimen disciplinario. Existen, en esencia, tres modelos: el modelo externo, propio de los países anglosajones, que se ubica en sedes no jurisdiccionales, principalmente en el Poder Ejecutivo; el interno, en el que son los propios jueces, bien de forma directa, bien en virtud de recurso, los que toman las decisiones sobre su propio estatuto; y el institucional, donde se atribuye dichas funciones a un órgano de nueva creación, situado fuera de la dependencia del Poder Ejecutivo (22).

Este último es el sistema adoptado por la Constitución Española, que se inspira en los modelos francés e italiano (23). Así, el artículo 122.2 CE señala que «el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo» y, en consecuencia, le otorga las funciones de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, además de las que le atribuya la Ley Orgánica del

(22) MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, «El gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, segundo cuatrimestre, 1995, págs. 178-185.

(23) En Francia, la Constitución de 1958 creó el Consejo Superior de la Magistratura como órgano auxiliar de la Presidencia de la República, que preside el órgano. Entre sus integrantes está también el Ministro de Justicia, que lo vicepreside. Existen dos formaciones distintas: una para magistrados y otra para fiscales. El de magistrados lo componen, además del Ministro de Justicia y el Presidente de la República, cinco magistrados, elegidos por los propios jueces, un fiscal, un consejero de Estado designado por el Consejo de Estado y tres miembros no pertenecientes al Parlamento ni a la Carrera Judicial designados respectivamente por el Presidente de la República, de la Asamblea Nacional y del Senado. Su competencia más importantes es la propuesta del nombramiento de magistrados al Ministerio de Justicia. En Italia, la Constitución de 1947 creó el Consejo Superior de la Magistratura. Su composición es mucho más independiente respecto del Poder Ejecutivo que en el caso francés. Así, de sus treinta miembros, veinte son elegidos por los propios magistrados entre jueces de todas las categorías y diez por el Parlamento entre juristas de reconocido prestigio. Sus funciones abarcan a todo aquello que puede considerarse relacionado con el gobierno del Poder Judicial, como nombramientos, traslados, ascensos y régimen disciplinario. Un análisis más profundo sobre ambos modelos en LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, «El Gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español», *op. cit.*, págs. 186-195, y CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, «La elección del órgano de gobierno del Poder Judicial en los sistemas comparados», *op. cit.*, págs. 72-79. Sobre el modelo italiano ver PANIZZA, Saule, «Recientes tendencias acerca de la organización judicial y posibles desarrollos a la luz de las actuales relaciones entre Poder Ejecutivo, Consejo Superior de la Magistratura y jueces», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 8-9, segundo semestre de 2001-primer semestre de 2002, págs. 69-88.

Poder Judicial. Su composición es plural: doce miembros serán elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de su profesión. El órgano lo preside el Presidente del Tribunal Supremo, nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

La creación de un órgano propio de gobierno del Poder Judicial, que no tiene carácter jurisdiccional, de carácter colegiado, con representación de la Carrera Judicial, destinado a ejercer las funciones que hasta entonces había estado ejerciendo el Ministerio de Justicia, como ocurre en otros países, tuvo su origen en la desconfianza acumulada contra el Poder Ejecutivo a lo largo de la dictadura. La Constitución nace en un contexto en el que el Gobierno es percibido como una institución sin legitimidad democrática. En este contexto, se trata de limitar lo más posible su margen de maniobra respecto al Poder Judicial. Es una opción producto de su época, pero no se puede idealizar como la única respetuosa con la separación de poderes y la independencia judicial. En otros muchos países, incluso en los que tienen este tipo de instituciones, como Francia, el Poder Ejecutivo ejerce funciones de gobierno del Poder Judicial, sin que la independencia de los jueces a la hora de dictar sus resoluciones se vea mínimamente afectada. Una cosa es la independencia judicial en el desarrollo de su función jurisdiccional y otra muy distinta es el gobierno del Poder Judicial.

En lo que aquí interesa, el CGPJ se relaciona con las Cortes Generales desde el mismo momento de su constitución, ya que son éstas las que nombran a todos sus vocales. Es bien conocida la trayectoria de este polémico proceso electivo. La Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, estableció la elección corporativa, por los propios jueces y magistrados, de los doce vocales del CGPJ de extracción judicial que establece la Constitución. Esto fue corregido por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que otorgó la facultad de nombrar estos vocales al Parlamento, con la misma mayoría de tres quintos que la Constitución exige para la elección de los vocales de extracción no judicial. Ciertos sectores de la derecha judicial y política se opusieron a esta reforma, presentando un recurso de inconstitucionalidad que fue desestimado por la STC 108/1986 (24).

(24) Se planteó esta reforma como un ataque a la división de poderes. Según los recurrentes, el artículo 122.3 CE, cuando se remite a la LOPJ, lo hace exclusivamente a los términos de la elección, no a la determinación del órgano que debe realizarla. Se trata de una extralimitación del Poder Legislativo, que no debió alterar un orden ya predeterminado por la propia Constitución. Ante esto, el TC afirma que la Constitución sólo consagra la independencia del juez a la hora de

Con el objetivo de llegar a un acuerdo que pacificara la cuestión, el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, suscrito entre el PP y el PSOE en el año 2001, dio como fruto una última reforma de la LOPJ, la operada por la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, que plantea una fórmula mixta, en la que la Carrera Judicial, a través de sus asociaciones profesionales y de los magistrados no asociados, propone treinta y seis candidatos, de los que el Parlamento elige a los doce vocales (25). Por tanto, ya desde su origen el CGPJ tiene una relación estrecha con las Cortes Generales, muy alejada de los compartimentos estancos que algunos plantean como desarrollo deseable del principio de división de poderes.

También se relaciona el CGPJ con el Parlamento a través de la presentación de informes a proyectos y proposiciones de ley que versen sobre determinadas materias relacionadas con el Poder Judicial (26). Cuando se trata de anteproyectos de ley, el informe, que es preceptivo, va dirigido al Gobierno, que está obligado a remitirlo a las Cortes Generales cuando formaliza la presentación del proyecto de ley ante el Congreso de los Diputados. Por tanto, las Cámaras, a la hora de acometer el proceso legislativo, contarán con un informe elaborado por el CGPJ, con lo que éste disfrutará de una cierta influencia sobre la función

impartir justicia, y rechaza la fórmula del autogobierno judicial como corolario imprescindible de la independencia judicial. Además, concluye que el redactado del artículo 122.3 CE permite varios desarrollos legislativos, entre los que se encuentra el que se somete a escrutinio constitucional. Para un análisis de los informes emitidos por el CGPJ en este proceso constitucional y en el que él mismo provocó con el planteamiento de un conflicto de atribuciones, también desestimado por el Tribunal Constitucional en su STC 45/1986, ver RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo, «Acerca del conflicto de atribuciones entre el Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales en materia electoral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril de 1987, págs. 245-261.

(25) Sobre este nuevo sistema de elección de los vocales del CGPJ ver VERA SANTOS, José Manuel, y MARTÍNEZ TRISTÁN, Francisco Gerardo, «La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial de origen judicial, a partir de la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial», en *Estudios acerca de la reforma de la Justicia en España*, t. II, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 2004, págs. 495-516.

(26) El artículo 108 de la LOPJ señala que los anteproyectos de ley objeto de informe del CGPJ serán los que versen sobre las siguientes materias: «a) Determinación y modificación de demarcaciones judiciales y de su capitalidad en los términos del artículo 35 de esta Ley; b) Fijación y modificación de la plantilla orgánica de Jueces, Magistrados, secretarios y personal que preste servicios en la Administración de Justicia; c) Estatuto Orgánico de Jueces y Magistrados; d) Estatuto Orgánico de los secretarios y del resto del personal al servicio de la administración de justicia; e) Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de Derechos Fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales; f) Leyes Penales y Normas sobre Régimen Penitenciario, y g) Aquellas otras que le atribuyan las Leyes».

legislativa de las Cortes Generales (27). En el caso de las proposiciones de ley o enmiendas, la LOPJ opta por ceder a las Cortes Generales la potestad de solicitar informe al Consejo General del Poder Judicial (28). En este supuesto, por tanto, la influencia es menor, pues depende de las propias Cámaras.

Otro ámbito de relación entre el CGPJ y el Parlamento es la elevación anual a las Cortes Generales de una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del CGPJ y de los Juzgados y Tribunales de Justicia (29). Las Cortes Generales, de acuerdo con los Reglamentos de las respectivas Cámaras (30), pueden debatir el contenido de dicha Memoria y reclamar, en su caso, la comparecencia del Presidente del CGPJ o del miembro del mismo en quien aquél delegue.

Esta comparecencia se realiza en una sesión ante la Comisión de Justicia presidida por su Presidente. Se inicia con la presentación de la Memoria por parte del Presidente del CGPJ, a la que posteriormente podrán dar réplica los representantes de cada grupo parlamentario. Se podrá designar en el seno de la Comisión una Ponencia que, en un plazo no inferior a quince días, informe sobre el contenido de la Memoria. Concluida la comparecencia, o debatido y votado por la Comisión el informe de la ponencia, se abre un plazo de tres días para presentar propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión, que pasan a sesión plenaria, donde podrán defenderse y votarse.

La presentación de la Memoria, y la consecuente comparecencia del Presidente del CGPJ para defenderla ante la Comisión de Justicia, es la manifestación más importante del deber de informar que el CGPJ tiene respecto al Congreso

(27) RUIZ VADILLO es partidario de que los proyectos de ley sean informados directamente ante las Cortes Generales, no ante el Gobierno, para que esta influencia sea directa (RUIZ VADILLO, Enrique, «La independencia judicial, el Consejo General del Poder Judicial y las Cortes», en *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Cortes Generales, 1985, pág. 187).

(28) Sin embargo, en la IX Legislatura, algunas normas en fase de proceso legislativo, como el Proyecto de Ley de Reforma del Código Civil para regular el matrimonio entre personas del mismo sexo o el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fueron informados por el CGPJ, dictamen que fue remitido a las Cortes Generales, sin que éste fuera solicitado por el Gobierno o las Cámaras, como marca la ley. Ambos sirvieron de base al principal partido de la oposición para oponerse a los mismos. Ambos informes concluían que existía una supuesta inconstitucionalidad de estas normas, función, la del control de constitucionalidad, que, por otro lado, no corresponde al CGPJ.

(29) Obligación recogida en el artículo 109 de la LOPJ.

(30) La regulación sobre la remisión de la Memoria anual del CGPJ al Congreso de los Diputados viene recogida en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 4 de abril de 1984, sobre tramitación parlamentaria de la indicada Memoria. En lo que respecta al Senado, el artículo 183 de su Reglamento dispone que «los informes que por imperativo legal deban someterse al Senado, serán objeto de tramitación y deliberación en la forma que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces».

de los Diputados, en virtud del artículo 109 CE. Como señala expresamente el informe de la Secretaría General del CGPJ relativo a la solicitud de comparecencia parlamentaria dirigida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, «la Memoria anual es un acto de rendición de cuentas periódicas a los representantes del pueblo español, en la medida en que el sistema de relación entre los distintos poderes que la Constitución articula, asegura la primacía del Parlamento».

V. EL DEBER DEL PRESIDENTE Y DE LOS VOCALES DEL CGPJ DE COMPARECER ANTE LAS CÁMARAS

Llegados a este punto, cabe preguntarse si aquí acaba el deber de informar del CGPJ respecto a las Cortes Generales o si éste se extiende al deber de los vocales o del Presidente del CGPJ de comparecer para informar a las Cámaras siempre que éstas lo requieran.

Lo cierto es que, al margen de la presentación de la Memoria del CGPJ, el Presidente del CGPJ ha comparecido ante el Congreso de los Diputados, a petición de algún Grupo Parlamentario, en numerosas ocasiones. Así, el día 29 de noviembre de 1994, para informar en relación a las Proposiciones de Ley Orgánica reguladoras de la cláusula de conciencia y de la cláusula de secreto profesional de los periodistas; el día 5 de diciembre de 1995, para dar cuenta de las actuaciones del Consejo para el esclarecimiento de las circunstancias que han producido la excarcelación de presos preventivos por delitos de terrorismo y narcotráfico a la espera de juicio ante la Audiencia Nacional y de las eventuales responsabilidades que podrían derivarse si se han producido como consecuencia de dilaciones indebidas; el mismo día 5 de diciembre de 1995, para explicar la situación en que se encuentra el funcionamiento de los órganos judiciales que conocen de los delitos económicos y monetarios, así como las medidas que piensa adoptar el CGPJ para remediar las disfunciones que, en ese ámbito, se han venido produciendo en la Audiencia Nacional; el día 6 de noviembre de 1997, para informar acerca de las reformas dirigidas a la mejora de la Administración de Justicia que se proponen en el «Libro Blanco sobre la Justicia»; el día 11 de noviembre de 2004, para informar sobre la posición del CGPJ en relación con su capacidad para realizar nombramientos y emitir informes, y el día 14 de diciembre de 2005, para informar sobre los últimos acuerdos adoptados por el CGPJ, y en especial, los de la sesión plenaria del día 11 de mayo de 2005.

Por tanto, es evidente que hay una práctica parlamentaria consolidada de comparecencias del Presidente del CGPJ, al margen de la comparecencia anual

para presentar la Memoria, para informar al Parlamento de cuantas materias éste le ha requerido.

Sin embargo, algunos, entre ellos el propio Presidente del anterior Consejo General del Poder Judicial (31), considera que las mismas fueron fruto de la libre voluntad del CGPJ de colaborar con las Cámaras con base en el principio general de lealtad y cooperación entre los poderes públicos, no una consecuencia del deber de toda autoridad del Estado de comparecer cuando así se lo solicita el Parlamento. Según esta argumentación, ello sería como reconocer una capacidad de control del Poder Legislativo sobre el Poder Judicial. El deber de información, nos dicen, «se agota en la presentación de la Memoria [...] de manera que, fuera de ella, no hay mecanismos que permitan hacer efectiva suerte alguna de responsabilidad o subordinación del Consejo al órgano parlamentario o al poder ejecutivo» (32). Lo contrario supondría añadir al control jurídico de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y al control por parte de la opinión pública, a través de los medios de comunicación, de la actividad del CGPJ, un control político por parte del Parlamento, incompatible con la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial, sobre todo si se tiene en cuenta que el incremento del peso de los partidos políticos ha conducido a que sea el Gobierno y el partido que sustenta al Gobierno quien *de facto* domina los mecanismos de control parlamentario, sujetos a la disciplina partidista (33). El deber de información en comparecencia se identifica con la función de control parlamentario, inaplicable al Consejo General del Poder Judicial, al que no se le puede exigir responsabilidad política (34).

Un análisis riguroso de nuestro ordenamiento jurídico me impide compartir tal posición. Como se ha visto antes, el deber de información puede ser parte de la función de control parlamentario cuando se solicita del Gobierno, y consecuencia directa de la supremacía de las Cámaras en un sistema regido por el

(31) Ver la carta que éste le dirige al Presidente del Congreso de los Diputados, fechada el 14 de marzo de 2006, para declinar acudir a la Cámara (registro de entrada en el Congreso de los Diputados núm. 116.179). En ella señala expresamente que si compareció el 11 de noviembre de 2004 y el 14 de diciembre de 2005 ante la Comisión de Justicia fue por colaboración institucional, pero no porque fuera «un acto debido».

(32) Ver el *Informe del Secretario General del CGPJ de 30 de junio de 2005*, pág. 19, y su ampliación de 27 de febrero de 2006, pág. 27. Ver también la carta del Presidente del CGPJ, donde se señala expresamente que «no existe cauce alguno en el Ordenamiento Jurídico español que permita exigir comparecencias del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial (en ambas calidades o en cualquier de ellas) ante el Congreso de los Diputados fuera de la periódica presentación de la Memoria Anual prevista en el artículo 109 de la Ley Orgánica del Poder Judicial».

(33) *Informe...*, *op. cit.*, págs. 20-26.

(34) *Informe...*, *op. cit.*, págs. 28-30.

principio democrático, cuando se precisa de otras autoridades del Estado. Es evidente que sólo existe el control parlamentario del Gobierno, como dice la Secretaría General del CGPJ, y que no se puede aplicar esta función al Consejo. Pero ello no quiere decir que los parlamentarios no puedan solicitar la comparecencia de cualquier autoridad del Estado para ser informados sobre sus actividades. Se trata de una consecuencia ineludible de la combinación del artículo 109 CE y del artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados que nada tiene que ver con el control parlamentario. Tan es así que el propio artículo 44 RCD admite la posibilidad de que el Congreso de los Diputados llame a comparecer a cualquier persona que tenga alguna información que aportar. ¿Alguien podría defender su no comparecencia porque las Cortes Generales no están para controlar la acción de los ciudadanos sino la del Gobierno? Evidentemente no, porque no es ésa la función que se está ejerciendo. Cuando la Mesa del Congreso de los Diputados acuerda la comparecencia de cualquier ciudadano para informar a la Cámara, sea autoridad del Gobierno, de otras instituciones del Estado, del Consejo General del Poder Judicial o un ciudadano común, éste debe acudir.

Se trata de una manifestación más de la preeminencia de las Cortes como máxima representación de la soberanía nacional. La división de poderes no puede llevar a la conclusión de que todas las autoridades del Estado están en una misma posición. El principio democrático que informa nuestro sistema constitucional impide esta interpretación. No hay, por supuesto, subordinación de ningún poder respecto a otro, pero sí hay una preeminencia de las Cortes Generales, directas representantes del pueblo, sobre el resto de autoridades del Estado, que deben comparecer ante ellas cuando son requeridas.

Otra cosa es que, una vez en la comparecencia, el deber de informar sea absoluto. Como hemos visto, existen límites, y entre ellos es posible que se encuentre la independencia del Poder Judicial, como razón jurídica fundada que limite la posibilidad de las Cámaras de ser informadas. Pero ésta, la independencia judicial, se aplica sólo a los jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional. Así, si lo que se solicita es información sobre la valoración que le produce al Presidente del Tribunal Supremo las resoluciones de este órgano sobre delitos de terrorismo, éste está habilitado, en mi opinión, para no aportar esta información, que puede repercutir negativamente sobre el ejercicio de la función jurisdiccional y menoscabar la necesaria independencia judicial. Ahora, para que esto ocurra, el Presidente del Tribunal Supremo debe ser convocado como tal con el objetivo de debatir sobre aspectos jurisdiccionales. Si es convocado como Presidente del CGPJ, que como hemos visto es un órgano político de gobierno del Poder Judicial, elegido por el propio Parlamento, para que informe

sobre actuaciones propias del ejercicio de su actividad de gobierno, o sobre opiniones sobre la actualidad política emitidas en el ejercicio de sus funciones, éste debe acudir e informar, porque ello nada tiene que ver con la garantía de la independencia judicial.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a corroborar este planteamiento en la STC 208/2003, al estimar el recurso de amparo presentado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 5 de diciembre de 2000 y 7 de febrero de 2001, que rechazaban la solicitud de comparecencia urgente ante la Comisión de Justicia e Interior del Presidente del CGPJ para informar sobre la posición del Consejo acerca del indulto concedido a don Javier Gómez de Liaño. Aunque se ha de advertir, de entrada, que el conflicto aquí planteado se dirime entre el derecho de un diputado a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos (art. 23.2 CE) en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1CE) (35) y un acto de la Cámara que lo vulnera, no entre el Congreso de los Diputados y el CGPJ, el hecho de que la resolución fuera favorable a que la solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios y que la Mesa del Congreso no debió denegar la admisión a trámite de la iniciativa, es bastante indicativo de por dónde discurre la doctrina del Tribunal Constitucional (36).

Sin embargo, lo más importante a los efectos aquí planteados es lo señalado en el FJ 9: «De la solicitud de información sobre “la posición” del Consejo General del Poder Judicial acerca de la concesión de indulto a un antiguo

(35) Se ha de recordar que el derecho del artículo 23.2 CE no se limita al acceso, sino que se extiende al correcto ejercicio de las funciones como diputado. La propia sentencia recuerda que «el artículo 23.2 CE [...] no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga» (FJ 4).

(36) Se ha de advertir, sin embargo, que cabe la posibilidad de que la Mesa rechace una petición de comparecencia de un Grupo Parlamentario. Como señala la STC 208/2003, de 27 de febrero, en su FJ 7, este rechazo será constitucional cuando la Mesa satisfaga el «deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 277/2002, de 14 de octubre, FJ 5, y ATC 188/1999, de 10 de mayo, FJ 5)». Por tanto, si existe esta motivación expresa, suficiente y adecuada, la Mesa podrá adoptar la decisión de rechazar la comparecencia solicitada. Se entiende, además, que esta motivación no podrá ser de oportunidad política, sino basada en el Reglamento. El problema, en este caso, es que, pese a existir una motivación expresa, al Tribunal Constitucional no le parece suficiente y adecuada para la preservación del derecho fundamental que nos ocupa.

miembro de la carrera judicial no se infiere inexorablemente que vaya a deducirse una pretensión de exigencia de responsabilidades políticas al Presidente de dicho órgano, única hipótesis que se contempla en los acuerdos de la Mesa de la Cámara. Antes bien, la iniciativa que nos ocupa puede entenderse como una solicitud de información para posibilitar, en su caso, el ulterior ejercicio de la función de control del Gobierno, órgano constitucional que otorgó el indulto de referencia». La solicitud de comparecencia se enmarca, por tanto, en el ámbito de la solicitud de información, no en el ámbito de control parlamentario, y por ello debía haber sido admitida a trámite por la Mesa de la Cámara, sobre todo si se tiene en cuenta que podía ser una información relevante para ejercer un posterior control parlamentario sobre el Gobierno.

Por tanto, el deber de comparecencia y de aportación de información se extiende más allá de la comparecencia para la presentación de la Memoria, en virtud del artículo 109 CE y de los artículos 7 y 44 RCD y los artículos 20.2 y 67 RS. Ésta es la interpretación constitucionalmente más acertada. Sin embargo, no es una opinión unánime, por lo que se ha podido dar el caso de un Presidente del CGPJ que se ha negado a comparecer. Lo mejor para evitar que algo así vuelva a ocurrir, en mi opinión, sería positivar este deber de información en la Ley Orgánica del Poder Judicial y cerrar así el debate. En uno de los últimos proyectos de reforma de esta Ley presentado ante la Cámara (37), que finalmente decayó con la legislatura, venía contemplado este mandato. Se trata del artículo 119.5 de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, según el cual «los miembros del Consejo General del Poder Judicial comparecerán ante las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado cuando sean llamados, por conducto del Presidente de la Cámara correspondiente, para informar sobre los asuntos relacionados con la actividad del Consejo General del Poder Judicial». En la inminente reforma de la LOPJ en ciernes, dados los antecedentes, se debería incluir esta disposición o alguna similar.

VI. CONSECUENCIAS JURÍDICAS E INSTITUCIONALES DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COMPARECENCIA

La regulación del deber de comparecencia y del deber de facilitar información se sitúa en una combinación del artículo 109 CE con los artículos 44 y 7 del RCD y los artículos 20 y 67 del RS. Sin embargo, estos preceptos no contem-

(37) Presentado el 29 de diciembre de 2005, calificado el 24 de enero de 2006.

plan ningún tipo de sanción ante un posible incumplimiento. Ello ha conducido a relativizar este deber, con las consecuencias arriba descritas.

Pese a la ausencia de sanciones positivizadas expresamente en la legislación, existen ciertas consecuencias jurídicas de estos actos. Así, como hemos visto en la STC 208/2003, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a solicitar información de una autoridad del Estado a través de su comparecencia ante las Cortes se integra en el ámbito del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 CE. Así, salvo que lo justifique con una motivación expresa, fundada y suficiente, que deberá estar basada preferentemente en razones formales y no podrá ser arbitraria, la Mesa de la Cámara está obligada a admitir dichas solicitudes, y si no lo hace, estará vulnerando el derecho fundamental del artículo 23.2 CE del diputado solicitante, que podrá recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional.

El problema que tiene esta fórmula es que cuando recaiga el fallo del TC a favor de la solicitud de comparecencia lo más probable es que sea demasiado tarde para que la misma conserve la virtualidad política que se pretendía de ella. Incluso se ha dado el caso de que el propio Tribunal Constitucional, en su fallo, otorgue el amparo y expresamente lo limite a un enunciado meramente declarativo por haber concluido la legislatura en el que se planteó. Así ocurre, por ejemplo, en la STC 117/2002, que ampara al Grupo Socialista frente a la denegación por la Mesa del Congreso de los Diputados de la comparecencia en el Parlamento del presidente de Telefónica, Juan Villalonga, en 1997, y del presidente de Endesa, Rodolfo Martín Villa, en 1998, cuando ambas empresas estaban ya privatizadas, para informar sobre su compra de acciones de Antena 3 TV. El Tribunal Constitucional consideró que la Mesa vulneró el derecho fundamental del artículo 23.2 CE, pero en su FJ 11 señaló que la actual Mesa del Congreso de los Diputados no estaba obligada a adoptar una medida destinada al restablecimiento del derecho vulnerado por su predecesora (38).

(38) Concretamente dice: «La anterior conclusión conduce necesariamente al otorgamiento del amparo, si bien es preciso, como en el caso del anterior recurso acumulado, precisar el alcance de nuestro fallo. Al dictarse éste nos encontramos, en efecto, con que las solicitudes de comparecencia tuvieron lugar en una legislatura ya finalizada, al haberse disuelto las Cortes Generales y convocado elecciones generales para el 12 de marzo de 2000. Por ello, al igual que hemos hecho y explicado en las STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10, y 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6, respecto a supuestos similares, no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Congreso de los Diputados, de suerte que la pretensión del grupo parlamentario demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho *ex* artículo 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio.»

Pero estos supuestos reflejan un conflicto entre los parlamentarios y determinados actos de la Cámara que vulneran su *ius in officius*. Aquí de lo que se trata es de señalar qué consecuencias jurídicas tiene una incomparecencia acordada por la Cámara. Hay un supuesto, el de las Comisiones de investigación, en el que la incomparecencia tiene efectos penales. Así, el artículo 502 del Código Penal señala: «Los que habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años» (39). El delito de desobediencia común está recogido en el artículo 556 (40), con pena de seis meses a un año. Sin embargo, cuando no se trata de de una Comisión de investigación, sino de cualquier otra Comisión, no existe previsión legal ni reglamentaria expresa que prevea consecuencias jurídicas negativas para el no compareciente, salvo que hagamos una interpretación excesivamente extensiva del delito de desobediencia común.

Tampoco se podría subsumir este supuesto en la figura del conflicto de atribuciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, pues no estamos aquí dilucidando cuál de estos dos poderes debe ejercer la competencia sobre una materia, sino el incumplimiento por parte de una persona, en el ejercicio de unas funciones ajenas a la función jurisdiccional, de un deber constitucional (41).

No es novedad que un incumplimiento de un acto debido al Parlamento no tenga consecuencias jurídicas, sino políticas. No hay más que dar un repaso a la cantidad de proposiciones no de ley y mociones consecuencia de interpelación

(39) Un análisis de este delito en SESSANO GOENAGA, Javier Camilo, «El delito de incomparecencia ante Comisiones Parlamentarias de Investigación como delito de “infracción de deber”»; el sujeto activo de la conducta delictiva: el autor típico como obligado especial con un rol institucional», en *Anales del Derecho*, núm. 21, Universidad de Murcia, 2003, págs. 283-298.

(40) El artículo 556 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, señala: «Los que [...] resistieren a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren gravemente, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año».

(41) Además, como señala Díez Pícazo, el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales, regulado en la Ley Orgánica 2/1987, conoce de disputas entre órganos judiciales y órganos administrativos, por lo que se piensa que actuaciones judiciales potencialmente invasoras de las atribuciones y privilegios del Parlamento no pueden tener contestación por parte de este último, en virtud del deber de obediencia a las resoluciones judiciales del artículo 118 de la Constitución. Como dice Díez Pícazo, ésta es una idea equivocada y habría que establecer un procedimiento para resolver este tipo de conflictos [Díez Pícazo, Luis María, «El Poder Judicial (breves reflexiones sobre veinticinco años de experiencia)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, mayo-agosto de 2004, pág. 44].

que se aprueban a lo largo de la Legislatura instando al Gobierno a emprender determinadas acciones sin que el mismo las lleve a cabo y sin que, obviamente, exista sanción más allá de la estrictamente política. O la cantidad de veces que se incumple el plazo de treinta días exigido para la obtención de información. El respeto de las instituciones, el temor a la pérdida de confianza de las Cámaras o a una posterior sanción del electorado son los verdaderos límites a la acción del Gobierno cuando interactúa con el Parlamento, no una sanción jurídica. El deterioro de la imagen en la opinión pública de la autoridad del Estado no compareciente y de la institución a la que representa es la sanción política que recae cuando no se trata de un miembro del Gobierno.

Sin embargo, la ausencia de consecuencias jurídicas no debe ocultar la gravedad del incumplimiento, sobre todo cuando el que lo hace es nada menos que el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial. De hecho, las consecuencias institucionales de dicho comportamiento son tan graves que llevaron al mismo a acudir a la Cámara el 11 de noviembre de 2004 y el 15 de diciembre de 2005, pese a tener ya reservas sobre la oportunidad de las mismas. Y sólo la ausencia en la LOPJ de una concreción de este deber —innecesaria, siendo que ya se recoge en el art. 44 del Reglamento de la Cámara, pero conveniente para evitar futuras situaciones de conflicto— le permitió construir una forzada argumentación basada en la separación de Poderes y la independencia judicial, sin la que no hubiera podido salvar su incomparecencia. Confiamos, en beneficio del buen funcionamiento del Estado de Derecho, que una situación así no se vuelva a repetir.

RESUMEN

Este artículo describe los límites del deber de información a las Cortes Generales del artículo 109 de la Constitución Española cuando dicho deber se exige de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En primer lugar, se distingue entre control parlamentario, aplicable sólo respecto al Ejecutivo, y el deber de información, que se puede exigir a cualquier autoridad pública, consecuencia directa de la supremacía de las Cámaras. Se concluye que dicho deber incluye el deber de comparecencia, y que el mismo es también aplicable a los miembros del CGPJ, que no comparecen como miembros del Poder Judicial sino como miembros de un órgano elegido por las Cortes que ejerce labores de gobierno del Poder Judicial, es decir, funciones políticas, por lo que no pueden alegar la garantía de la independencia judicial para eludir dicho deber. Por último, se recomienda que, pese a ser un deber que se deriva directamente de la Constitución Española, se recoja en la LOPJ con el objetivo de evitar interpretaciones ambiguas que deriven en posibles incumplimientos futuros.

PALABRAS CLAVE: Parlamento. Poder Judicial. CGPJ. Control parlamentario.

ABSTRACT

This article describes the limits of the duty to inform the Cortes Generales, as specified in article 109 of the Spanish Constitution, when this duty is required of the members of the Consejo General del Poder Judicial. In the first place, this article distinguishes between parliamentary control, applicable only in respect to executive power, and the duty to inform, which can be required of any public authority, as a direct consequence of the superiority of the chambers. It concludes that this duty contains the duty to appear in the chamber, and that it is also applicable to the members of CGPJ, who do not appear as members of judicial power but as members of an institution chosen by the Parliament that exercise the powers of the government of the judicial power, or rather, political powers. Therefore, they cannot invoke the guarantee of judicial independence in order to avoid this duty. Finally, the article recommends that, even though the duty comes directly from the Spanish Constitution, it should be added to LOPJ with the objective of avoiding ambiguous interpretations that could result in possible future in compliance.

KEY WORDS: Parliament. CGPJ. Judicial power. Parliamentary control.