

LAS FUNCIONES *AD EXTRA* DEL CGPJ
Encuentro sobre modernización de la justicia y gobierno del Poder judicial
Universidad Carlos III – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
10 de junio de 2011

Diego Íñiguez Hernández

1. Las funciones *ad extra* del CGPJ

Los organizadores del encuentro querían dedicar esta ponencia a las “funciones *ad extra*” del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), con algunas indicaciones sobre lo que comprende este título: entre ellas, específicamente, la de informe sobre proyectos normativos, los dictámenes sobre cuestiones de política judicial (como la planta y las retribuciones) y “otras posibles funciones del órgano de gobierno del Poder judicial”. Se enumeran y clasifican a continuación en cuatro grupos las que se tratarán en la exposición, para introducir su contenido.

(i) La Ley Orgánica del Poder Judicial¹ dedica dos artículos a unas labores de informe (art. 108) y memoria (art. 109), que cabe clasificar como **funciones expresas o legales** y aparecen tras el precepto que detalla las que parecen ser las nucleares del órgano. Los participantes en el seminario no precisan una enumeración exhaustiva del contenido de los preceptos, que algunos han aplicado en su labor como integrantes del Consejo y todos conocen. Se trata en definitiva de tres clases de informes:

- En primer lugar, unos, preceptivos, sobre anteproyectos de leyes y disposiciones del Estado y las Comunidades Autónomas que afecten (total o parcialmente, precisa el artículo 108) a las demarcaciones judiciales, la fijación de la plantilla y el estatuto orgánicos de jueces, magistrados, secretarios y otro personal al servicio de la Administración de Justicia; las normas procesales, que afecten a “aspectos jurídico-constitucionales” de la tutela ante los tribunales de ordinarios del ejercicio de los derechos fundamentales; las que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los órganos jurisdiccionales; y las leyes penales y penitenciarias.

- El artículo 109 prevé, en segundo lugar, una memoria anual que ha de elevar – el término es significativo – el Consejo a las Cortes Generales sobre el estado, funcionamiento y actividades, las necesidades en materia de personal, instalaciones y recursos y – por inciso añadido en 2007² – su impacto de género, del propio Consejo y los órganos jurisdiccionales. El apartado segundo del mismo artículo prevé que las Cámaras puedan debatir el contenido de la memoria anual y reclamar la comparecencia del Presidente del CGPJ o de la persona en que éste delegue.

- El propio artículo 109 prevé, como tercera posibilidad, que las Cortes Generales o las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas cuyos estatutos lo prevean soliciten por propia iniciativa informes sobre las materias mencionadas en primer lugar.

(ii) Es posible describir la segunda categoría de las funciones a las que se hará referencia como **connaturales a la propia existencia del CGPJ**, como órgano independiente, especializado, con rango constitucional y una función de garantía. Para contribuir a la preservación de lo que en definitiva es una virtud que la Constitución espera y exige de jueces y magistrados en sus labores jurisdiccionales, es natural que el órgano lleve a cabo las funciones expresamente mencionadas en unos casos y unas típicas, lógicas o necesarias en otros: la difusión de normas, jurisprudencia e

¹ LO 6/1985, de 1 de julio

² Por la DA 3ª de la LO 3/2007 de 22 de marzo.

información sobre los órganos jurisdiccionales, su regulación orgánica y una procesal complementaria, el impulso de estudios, publicaciones y otras labores de difusión de una *cultura de la independencia judicial*... Cabe incluir en este bloque otras dos labores esenciales del Consejo: la formación de los jueces y magistrados y la relación con las peculiares asociaciones judiciales.

(iii) En un tercer apartado cabe considerar las **funciones que el Consejo ha asumido activamente como consecuencia de la lógica expansiva de toda organización**. Es una realidad constatada por los estudiosos de órganos, instituciones u organizaciones, privados o públicos: una vez que nacen en el mundo social, económico, político o administrativo, todas las personificaciones, con independencia de su volumen, las funciones sociales para las que fueron creadas y, con frecuencia, de su eficacia en el desempeño de éstas, cobran una extraña conciencia y se aprestan a allegar nuevos recursos, adentrándose en terrenos nuevos que aseguren la continuación de su existencia. En el caso del CGPJ, esta faceta es patente en el crecimiento de sus funciones internacionales.

Órganos e instituciones viven y se desarrollan en su tiempo, en la realidad social en la que han de asegurar – y en ocasiones justificar - su supervivencia. Para ello, han de adaptarse a las formas de vida y las necesidades de éstos, cuyo cambio más destacado en los últimos decenios quizá haya sido el crecimiento exponencial de la *comunicación*, sin cuyo dominio, personas, órganos o instituciones carecen de *visibilidad*, ven decrecer su relevancia y se arriesgan a perder su propia existencia. También en el CGPJ es apreciable el desarrollo de una considerable función de comunicación exterior que merece referencia expresa.

(iv) Cabe, en cuarto lugar, considerar dentro de las funciones hacia el exterior las que – con frecuencia de manera no regulada ni formalizada – ha de desempeñar el Consejo **en su labor de defensa de la independencia de jueces y magistrados** frente a presiones, amenazas o ataques de actores externos. Se trata de un terreno principal, al que no cabe hacer en esta ponencia más que una referencia somera.

La primera y la segunda de las categorías mencionadas requieren, en principio, poca justificación. La experiencia histórica, propia y cercana, ofrecía buenas razones para importar, con las mejores intenciones, un órgano que garantizara, promoviera o reforzara la independencia judicial respecto a los otros poderes, los de la triada constitucional clásica y los efectivos: partidos políticos, medios de comunicación y elementos corporativos organizados en torno a las asociaciones judiciales.

Es posible, sin embargo, entender la creación del Consejo y la decisión sobre sus funciones desde otra perspectiva, considerando que un órgano que no es *el otro Poder constitucional* – difuso entre jueces y magistrados - pero sí una personificación orgánica en ese terreno tendría un efecto de refuerzo de los mitos de un *tercer Poder* dividido o separado y se allegaría así legitimación a cada órgano jurisdiccional. El predominio de gobiernos, partidos y aquellos de sus dirigentes efectivamente decisivos en la constitución y el comportamiento del Consejo que revela un análisis realista no arruina la eficacia mitificadora: simplemente la gradúa, en función del grado de conocimiento público, o de repercusión en los medios, de esa realidad.

Los elementos protocolarios y ceremoniales que sostienen la paridad aparente de los tres poderes refuerzan el mito del poder dividido con actos simbólicos o rituales como los que presiden el propio jefe del Estado o su sucesor: la apertura del año judicial, la entrega de despachos a jueces y magistrados, las ceremonias con las cúpulas judiciales. Pero su efecto es tan limitado como anticuada su forma, como ocurre también en otros terrenos en cierto modo comparables: el militar o el diplomático. Los monarcas anteriores, actual y próximo han tenido una intensa formación militar, el Rey es parte de los tres ejércitos en los aspectos jerárquico, formal e informal: capitán general, jefe supremo, compañero de armas. Su acción es apreciada y vistosa en las relaciones exteriores. El

jefe del Estado viste regularmente el uniforme militar y acredita a embajadores vestidos con el suyo. Pero lo cierto es que el poder de cada ejército fuera de las alianzas militares y sin los sistemas de armamento se han reducido hasta la insignificancia, como el peso de las embajadas y la diplomacia en unas relaciones exteriores dirigidas desde las presidencias de los gobiernos y ejecutadas por ministros y otros cargos menores en la intensa interacción de sus constantes reuniones.

En el caso del Poder judicial, no se ha pretendido que el jefe del Estado tenga una formación jurídica como la de los altos magistrados, ni corresponde a los usos sociales o políticos que vista la toga en ocasiones judiciales. Podía haber sido de otra manera: una de las labores esenciales del rey medieval y del periodo absoluto fue la de impartir justicia y los Presidentes de las repúblicas francesa o italiana lo son también de los consejos equivalente a nuestro CGPJ. Pero las funciones *ad extra* del Consejo tienen una indudable faceta simbólica, realizada con elementos “dignificados” (Bagehot) y construcciones dogmáticas e intelectuales que buscan preservar un mito (Vile, García Pelayo, Nieto García) y deben ser evaluado también desde esa perspectiva.

2. Las funciones legales

2.1 Los informes sobre anteproyectos de ley y disposiciones normativas

El producto posible de los informes que prevé el artículo 108 pueden clasificarse con arreglo a la sistemática de éste o con arreglo a una más sencilla e informativa que las ordene en función de su contenido. Es posible distinguir así entre: (i) los de contenido esencialmente procesal –competencia, por tanto, del Estado- o relativo a las materias de competencia autonómica sobre la administración de justicia; (ii) los que versan sobre normas sustantivas que tengan una indudable faceta procesal o relativa a la administración de justicia; (iii) en tercer lugar, las solicitadas por las Cámaras de las Cortes Generales o de las Asambleas autonómicas; y, por último, (iv) los informes o “estudios” no pedidos por aquellas, pero elaborados por el Consejo con un propósito de oposición que conviene analizar. Los que se produzcan sobre los “aspectos jurídico-constitucionales” de la tutela ante los tribunales ordinarios del ejercicio de los derechos fundamentales pudieran considerarse una categoría autónoma o comprendidos en la primera, que es la opción adoptada.

Una aproximación cuantitativa a partir de los elaborados entre 2000 y 2011 – periodo que obedece a una razón cuya confesión quizá la haga disculpable: que la página de Internet del CGPJ ofrece los informes, ordenados anualmente, desde el primero de ellos – ilustra sobre la importancia relativa de cada una en la labor efectiva del Consejo. El recuento, en una ponencia leída, tiene un interés relativo. En un texto escrito, y más aún desde la perspectiva de otras ramas de las ciencias sociales, más dadas a elaborar cuadros y diagramas, cobraría vistosidad y color. Computadas con arreglo a la clasificación anterior:

(i) De contenido esencialmente procesal o relativo a las materias de competencia autonómica sobre la administración de justicia, fueron, respectivamente: 2001, 1; 2002, 8; 2003, 10 y 1 autonómica; 2004, 5 y 1 autonómico; 2005, 15 y 4 autonómicos; 2006, 6; 2007, 3 y 2 autonómicos; 2008, 3 y 7 autonómicos; 2009, 2 y 2 autonómicos; 2010, 12; 2011, 3.

(ii) Sobre normas sustantivas que tengan una indudable faceta procesal, relativa a la administración de justicia o en torno a los “aspectos jurídico-constitucionales” de la tutela ante los tribunales de ordinarios del ejercicio de los derechos fundamentales: 2001, 1; 2002, 4; 2003, 11; 2004, 4; 2005, 10; 2006, 6; 2007, 3; 2008, 4; 2009, 4; 2010, 8 (con cierto margen de duda); 2011, 3.

(iii) Solicitados por las Cámaras de las Cortes Generales o de las Asambleas autonómicas: 2008, 9; 2009, 3; 2010, 2; 2011, 2.

(iv) Los informes o “estudios” no pedidos por aquellas, pero elaborados por el Consejo con un propósito de oposición fueron: 2009, 1 (de nuevo con algún margen de duda); 2005, 1.

El muy diverso número de informes emitidos cada año, sigue, lógicamente, el volumen de remisión de anteproyectos al Congreso a lo largo del ciclo que supone cada legislatura, con tres momentos de máxima producción: el que sigue al primer periodo de establecimiento de cada nuevo gobiernos; el de madurez de la legislatura, entre el segundo y el tercer año; y la fase final, de culminación de los objetivos legislativos o de apresurada compleción del cuatrienio, en función de la perspectiva electoral.

Analizar el contenido de algunos de ellos es muy revelador de la concepción, o las concepciones, del Consejo sobre su propia labor de informe; del modo en que desarrolla su función de análisis; y, tristemente, del impacto sobre estas funciones menores de la realidad decisiva del CGPJ: su división en bloques integrados en función de la designación se sus componentes, con arreglo a cuotas decididas por los grupos parlamentarios, que determinan una casi constante y previsible división y hacen del órgano un teatro secundario, con frecuencia bruscamente ideologizado, de la polémica política general. Esta división se manifiesta en las diferentes concepciones de las leyes procesales y la demarcación judicial, en la regulación de derechos con repercusión – a veces muy tenue – procesal o el desarrollo de las competencias en materia de justicia de las Comunidades autónomas, en la concepción de la instrucción, la posibilidad de acción ante la jurisdicción o el papel de los actores en el proceso, los sistemas de selección de los jueces o la estructura de su retribución.

Pero para una percepción cualitativa de esta función, el episodio más interesante ha sido, sin duda, el de un informe que no era tal, publicado el 26 de enero de 2005 y seguido, en el mismo y los días inmediatos, por tres votos particulares. Merece la pena detenerse en los cuatro textos. El Consejo, internamente dividido, se dirigió al Gobierno por acuerdo mayoritario para reclamar la remisión del anteproyecto que regulaba el matrimonio homosexual. El Ministerio de Justicia respondió negativamente y el mismo día el pleno del Consejo decidió que su comisión de estudios e informes elaborara un “estudio jurídico” sobre el asunto, designando ponente a uno de los vocales más activos de la mayoría. El estudio así originado fue aprobado por el pleno y discutido por un voto suscrito por siete vocales (cargado de ironía y con una argumentación sólida sobre la función de los informes, las competencias del Consejo y las consecuencias de su desnaturalización por el empecinamiento de la mayoría) y dos de vocales individuales que, sumándose a la mayoría, añadían un criterio contrario a discutir el fondo del asunto y, en uno de los casos, una descalificación radical de los integrantes de la mayoría reveladora de un modo de convivencia en el órgano curiosamente semejante a la experiencia, con frecuencia inarmónica en nuestro país, de la propiedad horizontal.

El “estudio” mayoritario se amparaba en una “concepción amplia” de la que llama “potestad de informe” para censurar el propósito del anteproyecto, con una fundamentación más política o de una moral restrictiva de las posiciones ajenas que técnica constitucional. Es difícil no ver en él una extralimitación de sus funciones – o una en la propia consideración del CGPJ, convertido en un órgano universalmente llamado a decir la suya, y en alta voz, con o sin competencia o petición conforme a la LOPJ.

Del “estudio” llama la atención el empeño en hacerlo. También el lenguaje seco, ácido, brusco, en ocasiones incluso coloquial - no en el sentido favorable del género literario costumbrista. En su versión inicial recogía incluso expresiones, luego retiradas, de una acusada vulgaridad. Que el lenguaje revela rasgos ideológicos en su forma, tono y registro, como también de la concepción del usuario sobre la posición relativa de los oyentes – en este caso los integrantes del órgano percibidos como adversos, los medios y los sostenedores de la propia ideología en el espacio público al que se

dirigía el “estudio” – es una obviedad, que puede excitar la curiosidad de un investigador social o llevarle a la melancolía si se piensa en los límites eficaces en países de cultura política más evolucionada para evitar una concepción del oponente político como enemigo. La brusquedad intolerante aparece también de manera llamativa en un informe posterior, adoptado el 25 de enero de 2006 sobre, o contra, “la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña”, cuya enumeración final de veintiuna razones de oposición a la constitucionalidad del texto llama tanto la atención por la dureza de unos argumentos no sólo jurídicos, cargados de sospechas de intenciones, como por su ritmo de salmodia.

El lenguaje y la actitud del “estudio”, manifiestos también en muy diversas manifestaciones de los actores principales del bloque mayoritario durante la segunda mitad del largo mandato del Consejo de 2001, reflejan una interesante combinación de elementos de la ideología *neoconservadora* norteamericana con otros claramente arraigados en el tradicional y recio casticismo patrio. Se aprecia en la sustancia argumental, en su forma y en la función real que ha desarrollado en varios momentos a lo largo de su historia el CGPJ en el sistema político: a la vez un teatro de operaciones y un instrumento de *Kulturkampf*. Por una parte, un escenario para las inquietudes políticas de algunos de sus integrantes - con una indudable vocación política (sabemos gracias a Toharia³ que el juez español tiene una ideología que refleja la de la sociedad española y un interés hacia la política algo superior a la media), pero sin disposición para asumir el riesgo que lleva aparejada la profesión política – en lo que parece un clásico uso especial, patrimonializado, de una institución cuyo destino normal es otro. Por otra, un instrumento con el que participar en el debate político general, en términos y asuntos cuya sede adecuada hubiera sido más bien el Parlamento o las páginas de opinión de los periódicos. Que esto haya ocurrido en un órgano creado precisamente para apartar a los jueces de la política refuerza la impresión de desnaturalización y fracaso en su función.

Es obligado detenerse, con todo, en la que el ponente del estudio llamaba “potestad de informe”: en la naturaleza de esos informes, su elaboración, su función política y su eficacia. Con alguna cautela, cabe analizarla como una función análoga a la de informe entre órganos (o, mejor, entidades) administrativos, con dos variaciones: considerar que el Consejo participa en la elaboración de disposiciones generales en la posición del representante de un interés colectivo; o pensar que lo hace como copartícipe, trasladando así a la relación entre Poderes la forma en que órganos y entidades concurren al ejercicio de las funciones de otros. La primera posibilidad correspondería a la visión que tuvo de sí mismo el primer Consejo, el de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980: un consejo de designación corporativa, dedicado esencialmente a la reivindicación de más medios, más competencias, más órganos, en una famosa declaración – no literalmente recogida – de su carismático presidente. La segunda concepción es más productiva: la emisión de un informe dentro del proceso de actuación de otro supone una forma de participación, bien que relativa, porque los informes son preceptivos, pero no obstativos (pues, en este caso, se hubiera concedido al CGPJ, o al bloque mayoritario de sus integrantes, una posibilidad de veto, un poder normativo negativo – un sueño para un ponente pugnaz. Lógicamente, el contenido del informe no obliga al Poder legislativo. Pero la traslación del momento en que se produce al de remisión del anteproyecto, cuando la iniciativa legislativa es casi siempre del Gobierno, realza simbólicamente – de nuevo el mito – la intervención del Consejo.

¿Resulta eficaz la función de informe confiada al Consejo? Para determinarlo con rigor sería preciso estudiar la medida en que el Gobierno, en su momento, y los grupos parlamentarios en el sistema actual, han acogido las propuestas del Consejo en su labor pre- y legislativa. Pero hacerlo así requeriría, tal vez, una tesis doctoral. En la extensión posible para una ponencia, caben dos aproximaciones más modestas: a su relieve político y a su calidad, o influencia, técnica.

³ Toharia, J.J.: *El juez español*. Madrid (Tecnos), 1975.

Desde un punto de vista político, los informes del Consejo tienen una indudable relevancia: la peculiar atención de los medios que recibe el Consejo se ha extendido, en los episodios más conflictivos, al contenido de sus informes o “estudios”.

Pero ¿qué calidad, qué influencia técnica tiene su contenido? Un juicio global sería injusto y pretencioso, uno preciso requeriría... otra tesis. Quizá sea útil una comparación con dos órganos intensamente productores de informes, en parte cumulativos: las Secretarías Generales Técnicas de los ministerios (y los órganos equivalentes en las consejerías de los departamentos autonómicos) y el Consejo de Estado. Las Secretarías Generales Técnicas, especializadas en las competencias de cada departamento como órganos de asesoramiento interno, contribuyen a la producción de las normas de rango reglamentario o los anteproyectos legales, en cooperación y coordinación jerárquicas con los órganos directivos correspondientes. El Consejo de Estado es un órgano con raíces más profundas en términos históricos, jurídicos y – como demuestra su constitucionalización – en la lucha por la vida que libran órganos y organizaciones públicas.

En general, la eficacia de los informes de un órgano sobre otro depende, es obvio, de la realidad de su relación recíproca: de jerarquía, poder, influencia o autoridad. Esto ocurre tanto en los ministerios observados individualmente, en función de la posición relativa del secretario general técnico, su prestigio técnico y su cercanía al ministro, como en la estructura ministerial: la influencia de los secretarios generales técnicos fue máxima en el momento de su creación como elementos dinamizadores de una Administración General del Estado reducida, en la que surgían vinculadas a y respaldadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno⁴. Con la expansión de las Administraciones públicas, la proliferación de los altos cargos, la aparición de los gabinetes – ya no sólo de los ministros y los secretarios de Estado – con funciones de *staff* y una confianza política de la que carecen los funcionarios públicos que elaboran los informes dentro de las unidades administrativas –la relevancia de las Secretarías Generales Técnicas decae, como en general decae una concepción clásica – que quien esto escribe cree que es la de la Constitución de 1978 – de la Administración, en un proceso lento, pero constante, cuyo inicio cabe fechar aproximadamente en torno al nacimiento del CGPJ.

La influencia real de los dictámenes del Consejo de Estado depende también, probablemente, de la relación de letrados y consejeros con los destinatarios efectivos de sus informes: con frecuencia, de nuevo, los secretarios generales técnicos. Es mayor cuanto mayor sea el reconocimiento recíproco entre éstos y los letrados, cuando por razones de sintonía política, relación u origen profesional se establece una relación de colaboración entre letrados o consejeros y los dirigentes ministeriales. Una buena relación (profesional) entre el secretario general técnico y la sección que se ocupe de los asuntos del ministerio puede ser fructífera incluso al margen del cauce formal del dictamen finalmente producido. En el caso opuesto – nada extraño – de un ministerio empeñado en un determinado contenido normativo, el dictamen mejor fundado, quizá pedido además con urgencia, tiene su triste fin en la escueta pero rotunda fórmula de “oído el Consejo de Estado”.

El Consejo de 2001 ofreció un ejemplo interesante de sintonía – positiva y negativa – con dos gobiernos de partidos diferentes: en la primera, con un Presidente que alababa la labor del Gobierno, el Consejo aceptó sin protesta no informar siquiera sobre una reforma del Código Penal por iniciativa legislativa del Gobierno cuyo trámite se inició en el Senado. El mismo Consejo, en cambio, frente a una mayoría parlamentaria y un Gobierno diferentes, elaboró informes de singular dureza y llegó a informar sobre un asunto que disgustaba a su mayoría, pero sobre el que ni siquiera extendiendo al máximo la fórmula de la LOPJ cabía justificarlo. Ésta doble experiencia revela,

⁴ Santamaría Pastor, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo general*. Madrid (Iustel), 2009 (2ª ed), vol I, 422s.

quizá mejor que cualquiera de las restantes funciones *ad extra*, la realidad del CGPJ: lo que ha venido a ser en realidad en la cultura política “realmente existente”.

Resulta tentador preguntarse, en fin, si la experiencia de veinte vocales de sólida experiencia y cualificación debatiendo y pugnando sobre el contenido de informes que llegan tarde a uno de sus destinatarios (el iniciador del proceso legislativo en proporción absolutamente principal) y sólo son acogidos por los segundos (los grupos parlamentarios) en la medida en que lo faciliten relaciones previamente existentes con los vocales cercanos a cada uno de ellos, no es un indicio más del acierto de Hamilton cuando caracterizó los órganos colegiados como la “forma irresponsable” – o, al menos, muelle – “del gobierno oligárquico”.

2.2 Las memorias anuales y la comparecencia parlamentaria del Presidente del CGPJ

El artículo 109 de la LOPJ ha establecido un cauce que lleva al Congreso de los Diputados a sacudir al Consejo, o más precisamente a su Presidente, de este apacible torpor.

La memoria anual, especialmente desde que resulta accesible en la página de Internet del Consejo, es un instrumento magnífico para seguir la evolución del conjunto del sistema: una dación de cuenta no sólo ante el parlamento y un ejercicio de transparencia apreciable, por encima de cualquier objeción menor que pueda hacerse respecto al contenido del documento, la (dis)continuidad en su estructura y la medida en que algunos de sus contenidos refleja la tan citada división y cercanía o distancia a los gobiernos de cada periodo concreto. La memoria ofrece una gran riqueza de información, permite una perspectiva evolutiva de la litigiosidad y los recursos, la planta y las demarcaciones, con suficiente continuidad estructural para hacer una comparación en el tiempo y nuevas perspectivas. Su contenido estadístico puede alimentar también un cierto efecto reivindicativo. La comparación más interesante es, tal vez, la de memorias compuestas en momentos de sintonía y las que se producen en fases de hostilidad entre la mayoría del Consejo y la parlamentaria que respalda al Gobierno, por la medida en que con ella se alimenta también un efecto de respaldo o de crítica.

La posible comparecencia de Presidente del CGPJ ante las cámaras parlamentarias con ocasión de la memoria constituye, por su parte, una forma peculiar de control. Muy peculiar, tanto por el alcance de su objeto como por la posibilidad de que el compareciente se convierta, a su vez, en reclamante. Es así porque la memoria, como la comparecencia, no se limita a dar cuenta de la actividad del órgano, sino que se extiende al conjunto de la actividad de los juzgados y tribunales en el año, una cuestión que excede del ámbito de un órgano de garantía y convierte, al menos una vez al año, al Presidente en el responsable de la entera política judicial. Sin embargo, el propio artículo 109 le concede una espléndida forma de eludir tan incómoda responsabilidad, cuando prevé expresamente que el compareciente exponga las limitaciones de recursos con que actúa el sistema jurisdiccional y plantee reivindicaciones. Esto sin contar con la posibilidad, de nuevo en el artículo 109, de que el Presidente delegue en otra persona; y sin valorar la eficacia de las mociones que puedan aprobarse tras el debate que sigue a la intervención.

Se ha hecho ya alusión a un episodio concreto de esta modalidad de comparecencia, la del entonces presidente del Consejo para presentar la memoria anual de 2002. En el debate posterior, un diputado de la oposición – al Gobierno del momento – reprochó al Presidente que no hubiera mencionado la omisión del informe del Consejo sobre una reforma del Código Penal apresuradamente tramitada en el final del periodo de sesiones anterior. El Presidente contestó que el Consejo ya había recordado al Gobierno que le correspondía informar sobre reformas legislativas y que “no se me puede pedir que dé mi opinión sobre la reforma”, recurrida ante el tribunal Constitucional, porque “comprometería mi independencia judicial como Presidente del Tribunal Supremo”. Tras considerar que su

interlocutor le criticaba porque estaba en campaña electoral, concluyó: él mismo no tenía “sintonía” con el partido entonces gobernante, porque “el Presidente del Consejo es totalmente insusceptible [sic] de ninguna sugerencia. Otra cosa es”, concluyó, “que el Consejo tenga que colaborar con quien tiene la función de gobernar”, con un gobierno que estaba haciendo, en su opinión, “un esfuerzo mayor que los gobiernos anteriores y los de épocas pasadas en invertir en Justicia”.

Con el cambio de mayoría parlamentaria y de Gobierno, en 2004, esta disposición cooperativa cambio sustancialmente: la mayoría del Consejo, con su presidente y el portavoz a la cabeza, se convirtió en un oponente activo a las reformas legislativas impulsadas por el nuevo Gobierno, por medio de los informes preceptivos, estudios sobre proyectos que no le habían sido sometidos a informe, como el mencionado antes y un torrente de declaraciones sobre cuestiones de actualidad y política general, como la negociación con la banda terrorista ETA o la reforma en curso de algunos estatutos de autonomía.

Tras la renovación del Consejo en 2008, las comparecencias del nuevo Presidente han sido criticadas, si acaso, por aburridas. Quizá porque se cumple una pauta recurrente por la que alternan formaciones del Consejo de intensa tensión y repercusión política con otros más calmados que, aunque menos estimulantes para sus integrantes con vocación política y para los medios, resultan más serenos y, normalmente, productivos.

Cabría, por último, preguntarse si, o en qué medida, las comparecencias rituales del Presidente (para presentar la memoria, en la apertura de los tribunales, en visitas a territorios con presencia de las autoridades autonómicas) elevan su *visibilidad* o reconocimiento público, quizá a costa de los del ministro de Justicia. El bajo nivel de conocimiento público que muestran las encuestas sobre los que se han sucedido en los últimos años pudiera ser un indicio en ese sentido.

2.3 Una breve referencia al sistema retributivo

Que el Ministerio de Justicia conserve las competencias retributivas sobre jueces y magistrados resulta expresivo de los límites en la función de gobierno judicial del Consejo. Quien paga no siempre manda, pero sí delimita el peso y el prestigio de los cuerpos interpuestos, tanto más en un elemento - la retribución – que forma parte de los esenciales del estatuto de un funcionario público o, si se quiere mantener una distinción más que difusa en este terreno, de un juez o magistrado. Una retribución suficiente, previsible y constante constituye una faceta indudable de la independencia; las graduaciones a la baja de los tres adjetivos anteriores pueden condicionar aquella en proporción, aunque conviene no olvidar un elemento de identificación ideológica, puramente subjetivo, con el valor “independencia” que tiene al menos tanta relevancia como la soldada judicial.

La cuestión desborda el ámbito de la presente ponencia. Pero sí es precisa una referencia a ella, particularmente desde que se estableció el sistema actual con una parte de la retribución variable, que se determina en función de unos módulos que fija y aplica el Consejo para elevar luego una propuesta complementaria al Ministerio de Justicia. La subordinación del CGPJ al Gobierno es manifiesta: el órgano calcula, el Ministerio paga. Pero, sobre todo, el sistema de módulos tiene un intenso efecto *ad extra*, pues condiciona el trabajo judicial - prima ciertas actuaciones judiciales frente a otras y la cantidad de las resoluciones frente a su calidad - y contribuye dramáticamente a reforzar la faceta *funcionarial* de los jueces (Nieto García⁵).

Domenech Pascual ha analizado en una excelente monografía - *Juzgar a destajo*⁶- sus efectos perversos, certeramente previstos en el voto particular que formuló un grupo de vocales frente al

⁵ Nieto García, Alejandro: *El desgobierno judicial*, Madrid (Trotta), 2004. Vid especialmente p. 74s.

⁶ Doménech Pascual, Gabriel: *Juzgar a destajo*. Cizur Menor (Thompson-Civitas), 2009.

acuerdo⁷ del CGPJ que lo estableció. El sistema, pensaban ya entonces los vocales discrepantes, probablemente tendría un efecto desfavorable en la calidad de las resoluciones. Más que incrementar el trabajo de los juzgadores les estimularía a comportarse de modo ventajoso desde el punto de vista de la estadística, procurando resolver pronto los asuntos fáciles y los de más puntuación. Y produciría una distorsión en su manera de enfrentarse al trabajo.

Su establecimiento resultó expresivo del extraño cogobierno del sector público jurisdiccional: se acordó por el Consejo con el Ministerio de Justicia y una comisión de las asociaciones judiciales, en un proceso que recuerda en todo al común para regular las retribuciones en la Administración General del Estado, cambiando a unos sindicatos de legitimación sobre todo legal por unas asociaciones judiciales peculiares que nacen de una previsión constitucional. La propia concepción de un complemento o parte de la retribución que se denomina variable, pero resultan en realidad fija y previsible con mínimos ajustes por parte de los operadores, es semejante al “complemento de productividad” de la Administración general. Se adivina tras el sistema la mano, o el estilo, de la Dirección General de Costes de Personal. De hecho, la única discrepancia de quien elabora esta ponencia con el análisis de Doménech Pascual se refiere a su perplejidad porque la Sala Tercera del Tribunal Supremo haya criticado que no se fijen los módulos juzgado a juzgado⁸. Doménech lo cree imposible, pero lo cierto es que la Administración General lo hace puesto por puesto, con un número de efectivos hartamente más numeroso. Otra cosa es que los criterios sean, como bien dice, fragmentarios e incongruentes. Y que, en definitiva, el sistema resulte ineficaz, al menos para el fin de incrementar la productividad de una jurisdicción sobrecargada de trabajo, cuyos titulares tienen que añadir ahora a su trabajo un cálculo sobre su impacto para cumplir el módulo o llegar al ciento diez.

El resultado en productividad será más aparente que real⁹, pero el sistema puede estar causando efectos perversos: que no se acumulen causas que pudieran ser acumuladas; que se produzcan más votos particulares, aunque sea escasamente fundados; que se eleven más diligencias penales hasta la apertura de juicio oral, con la consiguiente “pena de banquillo” para los acusados; que se retrasen otras decisiones que no puntúan o para ajustarse al módulo semestral; que dejen de ejecutarse resoluciones porque la ejecución no puntúa. Los módulos, en fin, incentivan los comportamientos oportunistas; posiblemente erosionen la motivación de unos profesionales para los que ésta resulta un estímulo mayor que el económico; e introducen entre los criterios con que ha de actuar el juez, uno de beneficio económico, aunque sea mínimo, o de conformación para ganar pequeñas ventajas (cursos, compatibilidades) o evitar los molestos controles de la inspección¹⁰. Tienta deslizarse por la pendiente del argumento y referirse a un nuevo criterio de “sometimiento pleno al Derecho y a los módulos”.

El monto de la retribución con el que se pretendía estimular el celo productivo de los jueces era del cinco por ciento, que coincide con la rebaja media de los salarios padecida por los funcionarios de carrera de cierto nivel – pero no todos los empleados públicos - y los propios jueces y magistrados. Cabe preguntarse cómo habrá encajado el colectivo una medida poco explicada, adoptada al margen de la ley que regula sus retribuciones y sin considerar en absoluto el rendimiento y la responsabilidad que cada uno asume – fundamentos de su régimen retributivo - o el incremento de litigiosidad que cabe esperar de una situación de crisis económica, conforme a las estimaciones del propio Presidente del Consejo en una comparecencia parlamentaria.

3. Las extensiones *connaturales* de las funciones del Consejo

⁷ Acuerdo de 3.12.2003

⁸ Doménech Pascual, Gabriel: *Juzgar a destajo*. Cizur Menor (Thompson-Civitas), 2009, p. 43s.

⁹ Doménech Pascual, Gabriel: *Juzgar a destajo*. Cizur Menor (Thompson-Civitas), 2009, p. 131s.

¹⁰ Doménech Pascual, Gabriel: *Juzgar a destajo*. Cizur Menor (Thompson-Civitas), 2009, p. 67s y *passim*.

3.1 Las labores de estudio, publicaciones, estadística, formación

El Consejo lleva a cabo una labor estimable estudio, publicación y recopilación estadística, con oscilaciones que quizá reflejan momentos económicos más y menos boyantes, y quizá también los intereses de sucesivas formaciones de sus integrantes. No son funciones atribuidas expresamente en su configuración constitucional, pero sí *connaturales* a la existencia de un órgano que debe estimular la reflexión y promover la cultura de la jurisdicción, la independencia y la conciencia profesional de los jueces.

Algunas de estas labores pudieran cumplirse más eficientemente, con menos publicaciones en papel y un uso más al día de las posibilidades de Internet. Otras, como las de estadística, tienen una faceta informativa sobre la realidad de la jurisdicción, pero son, sobre todo, instrumentos esenciales para la planificación, la gestión racional de los recursos materiales, humanos y organizativos y la evaluación cuantitativa del rendimiento de jueces y magistrados. Algunos productos de este ámbito de la actividad del Consejo, como las encuesta que dirige desde hace decenios el sociólogo J.J. Toharia, son una fuente de conocimiento a la vez que un placer para el lector curioso.

Hay aspectos, como la formación, en los que no es fácil identificar qué parte de la oferta anual responde a una concepción sistemática y atenta a la realidad social en que se produce el trabajo jurisdiccional y cuál obedece a una labor de fomento de las asociaciones judiciales. Otros, como lo que se refiere al Observatorio sobre la mujer, ponen de manifiesto con especial claridad el carácter puramente ejecutivo, o administrativo, de buena parte de las funciones del Consejo y su evolución desde la condición de órgano de garantía a uno esencialmente ejecutivo, de facultades crecientes.

3.2 La relación con las asociaciones judiciales

La relación con las asociaciones judiciales, sus convecinas de título constitucional, es otra de las que cabe considerar *connaturales* al CGPJ, que las ha ejercido siempre – pero nunca en exclusiva: también el Ministerio de Justicia mantiene una interlocución abierta, de intensidad o calidad variable en función del titular de la cartera, las circunstancias y también la situación del Consejo.

Su reconocimiento constitucional hace de las asociaciones judiciales un caso singular. Vinculadas a la prohibición de militancia de los jueces en partidos políticos o sindicatos, se han desarrollado como organizaciones peculiares con funciones típicas de los unos y los otros. Viven en una curiosa interrelación con el CGPJ, que comienza con la propuesta por las asociaciones de ternas para la selección de los vocales, en proporción al número de sus asociados; continúa con la consecuente presencia de miembros de algunas de las asociaciones (no en proporción al número de sus asociados) en el CGPJ; se plasma en su coparticipación en actividades propias del Consejo, como las de formación y una subvención de la actividad asociativa – congresos, publicaciones, gastos de funcionamiento – que produciría perplejidad en el mundo anglosajón.

Tratar con las asociaciones representativas de los interesados o administrados es una obligación de cada sector del poder público. Pero la interacción con las asociaciones judiciales es de otra calidad. La proporción de las subvenciones, la coparticipación y la propuesta de candidatos al Consejo que corresponde a cada asociación se determina en función de un registro que se lleva en el propio órgano. Esa relación peculiar explica quizá una recurrente cuestión no sólo retórica, sobre si el Consejo es, o debe ser, el órgano de participación de los jueces en la división de poderes. Excede del alcance de esta ponencia una respuesta más allá de otra, ésta sí retórica, sobre la razón que justifique una participación que no se concede, por ejemplo, a los funcionarios públicos en el Ejecutivo o, por ejemplo, a los catedráticos de universidad en el Legislativo.

Pero es verdad que se trata, a fin de cuentas, de un extraño asociacionismo, en parte sindical, en parte representativo, en parte gestor en beneficio ajeno (los partidos), en parte copartícipe en la selección de dirigentes y altos cargos judiciales. Todo ello en un sistema político en el que prevalecen al final unos partidos oligopolísticos y expansivos. Y en un contexto en el que la relación de los jueces con el Consejo mostró sus limitaciones en la crisis de 2008/9¹¹, en la que se produjeron dos huelgas y cayó, con eye, un ministro de Justicia: el CGPJ no quiso, o supo, ser el representante de los jueces, que buscaron la interlocución directa con el ministro. La poco productiva interlocución contribuyó a encender un malestar que ya era profundo y desencadenó las huelgas. El ministro perdió la certera y los jueces quemaron un cartucho que no sabían que tuvieran, pero que quizá no sea fácil volver a disparar. Obtuvieron algunas mejoras no desdeñables en su régimen de vida, pero no ganaron una influencia mayor, que requeriría un programa preciso, una acción políticamente organizada y una unidad hoy inexistente entre las asociaciones y entre los estratos alto y bajo de la magistratura.

4. Las funciones asumidas por el impulso expansivo característico de toda organización

4.1 Las funciones internacionales

La parte fundamental de la actividad internacional del Consejo es, en cambio, una función creada o adoptada por el impulso expansivo característico de toda organización y ciertamente no necesaria para el fin de administrar el estatuto de jueces y magistrados y defender su independencia de inmisiones de otros poderes.

No se trata de una rareza. En un sistema constitucional que confía inequívocamente al Gobierno la dirección de la política exterior y al Estado las relaciones internacionales, la realidad es que, además de la Administración General del Estado y sus personificaciones independientes, tienen presencia y desarrollan actividades en el exterior Comunidades autónomas y Ayuntamientos, órganos y entidades dependientes de unos y otras, universidades y cámaras de comercio y un largo etcétera. Y esto sin considerar la intensa actividad viajera de representaciones que se clasifican, *animo iocandi*, en las diversas formas de un *turismo administrativo, parlamentario, municipal, autonómico* – y también judicial – que, curiosamente no han hecho hasta ahora arquear las cejas a los en otras cuestiones severos interventores de las Administraciones públicas españolas. No es raro que este general desorden el Consejo y las asociaciones desarrollen también una rica actividad internacional.

Comparada con la de los ministerios – propia, constitucionalmente prevista, impulsada por políticas del Gobierno –la del Consejo es aún relativamente incipiente. Una parte de ella es inequívocamente de cooperación técnica a la cooperación internacional, para la que sí es posible encontrar cobertura en el artículo 97 de la Constitución. La información que publica la página de Internet del Consejo no hace pensar en una labor coordinada como la que sí desarrollan otros sistemas administrativos más eficaces, por ejemplo a la hora de situar a expertos nacionales en órganos o proyectos internacionales, o de procurar cubrir cargos ejecutivos o de cooperación en organismos y programas internacionales, para conseguir los cuales se libran luchas que requieren participación muy activa de gobiernos y servicios exteriores.

Otras facetas, en fin, reflejan el grado de arraigo del CGPJ en la escena institucional española y su rápida asunción de los usos y costumbres característicos: por ejemplo, mediante su entusiasta participación en redes o asociaciones internacionales sin competencias o para tratar en apariencia

¹¹ Los analiza magistralmente Nieto García, Alejandro: *El malestar de los jueces y el modelo judicial*. Madrid (Trotta), 2010. También Íñiguez Hernández, Diego: “¿Crisis o continuidad en la política judicial?”, en Bernecker, Walther L., Íñiguez Hernández, Diego y Maihold, Günther (eds): *¿Crisis? ¿Qué crisis?*. Frankfurt am Main (Vervuert) y Madrid (Iberoamericana), 2009, pp 96s.

materias que resuelve con eficacia una subdirección general del Ministerio de Justicia. Resulta, en fin, entrañable, que un órgano cuya ejecutoria no merece un juicio unánimemente positivo de sus analistas en España dedique esfuerzos y recursos públicos a difundir las bondades de su propio modelo, promoviendo la creación de Consejos judiciales entre los países hermanos de Iberoamérica.

4.2 Las funciones de comunicación exterior

Recordar que los medios de comunicación son hoy el espacio público – político y social – por antonomasia y a la vez actores políticos de primer orden constituye una trivialidad. Frente a la escasa o nula relación con los medios del común de los jueces y magistrados, que recelan de una exposición que sí buscan los que Nieto García caracteriza como “jueces estrella”¹² (que viven en, de y para ellos), el CGPJ ha sido consciente de la necesidad de relacionarse con ellos.

Quizá le ha impulsado su propia historia. El Consejo de 1980 estuvo dominado por la personalidad de su Presidente y una labor reivindicativa que, en el momento en que nacían los nuevos órganos constitucionales – el Consejo, el Tribunal Constitucional – tuvo cierta resonancia. El conflicto en torno a la nueva LOPJ de 1985 y sus medidas más destacadas – el adelantamiento de la edad de jubilación y el cambio en el sistema de designación de los integrantes de origen judicial del Consejo – recibió de la prensa una atención máxima, en la que se curtió una cohorte de jueces que ha ido saltando luego, a lo largo de veinte años, al Parlamento, el Gobierno y la primera fila de la política. El enconamiento de las luchas internas en el Consejo de 1991 deparó grandes momentos a los medios, especialmente el de su estallido final en 1996. El Consejo de 2001 duró siete años y resultó en los últimos cuatro un actor principal de la oposición al Gobierno, con una amplia cobertura eficazmente buscada por su sector mayoritario.

En la política actual, un personaje público o una institución existe en la medida en que logre acceder a los medios y ser reconocido por éstos. Ofrecer información sobre las propias actividad y posiciones es una necesidad existencial, para las instituciones como para aquellos de sus integrantes que quieran cobrar vida propia. Este afán individual quizá explique la sorprendente precisión e inmediatez de la información de que disponen los medios – normalmente varios, tantos como los bloques en que se divide cada Consejo – pese a que las deliberaciones no son abiertas, las votaciones son secretas y la motivación de las decisiones, escasa. La prensa diaria conoce los resultados de las votaciones y las posiciones en los debates, con frecuencia antes de que se produzcan, y sabe qué bloques y, en ocasiones, qué vocales concretos han sostenido cada una, especialmente si no se han conformado con la posición de su bloque. Saben también si cada vocal es “progresista” o “conservador” y qué partido [sic] le designó.

Al margen de esta realidad, que dice poco sobre la vigencia del deber de secreto, el propio Consejo ha procurado *aggiornarse*. En primer lugar, estableciendo, contra el uso que reserva esta función al presidente de los órganos colegiados, un portavoz – que ha resultado una figura problemática, porque los medios no siempre saben orientarse en un órgano colegiado tan numeroso y porque sus intervenciones se solapan a veces con las del presidente y el vicepresidente. La carrera posterior de algunos de los portavoces no siempre ha sido la que cabía esperar de su intensa proyección durante su mandato. En segundo lugar, el Consejo cuenta con una página de Internet que ha contribuido a modernizar la gestión de no pocos procesos – de información, de selección de jueces y magistrados, de difusión de la jurisprudencia. Es verdad que en una parte de lo publicado se aprecia un contraste entre la modernidad del medio y el arcaísmo del procedimiento o el contenido: leer el acta de una sesión del Consejo es una experiencia recomendable, por la forma en que se yuxtaponen asuntos de muy diversa relevancia y el lenguaje en que se expresan. Pero es apreciable el esfuerzo de

¹² Nieto García, Alejandro: *El desgobierno judicial*, Madrid (Trotta), 2004, p. 82s.

transparencia que supone su oferta abierta. El Consejo estableció también, durante el mandato del anterior, un gabinete de prensa dirigido por un periodista profesional.

El CGPJ es consciente de sus limitaciones en este terreno: en la presentación parlamentaria de la memoria de 2009¹³, su Presidente señaló como una de sus líneas de trabajo principales para 2010 diseñar y coordinar la política de comunicación interna – la dirigida específicamente a la carrera judicial – y la externa, dirigida a su vez a “la ciudadanía” (expresión lamentable que quizá deba entenderse como “el público en general”) a través de los medios de comunicación. Unas jornadas recientes sobre “Comunicación y Justicia”¹⁴ han propuesto una actualización del protocolo de comunicación del Consejo, dotándolo de un mayor rango normativo, con carácter vinculante para los tribunales, quizá reglamentario del propio órgano. Se ocuparon también de la necesidad de informar “con el máximo respeto y discreción en relación con las víctimas de procesos judiciales”, en especial cuando se trate de mujeres que sufren violencia de género o los menores. Y trataron “los llamados juicios paralelos, que han proliferado en exceso con la aparición de determinados programas televisivos de gran audiencia, distinguiéndolos del periodismo serio de investigación”. Son propuestas razonables, como lo es el incremento de la transparencia en las decisiones del Consejo. Especialmente, quizá, en la motivación de las decisiones y en la reconsideración de un secreto – de las deliberaciones y del voto – que no es tal por la eficacia de los medios especializados en obtener la información por conductos misteriosos, o no tanto; y que aconseja insistir en la necesidad de discreción profesional, propia tanto de la función jurisdiccional, como – pareciera – de la de gobierno judicial.

Es inevitable preguntarse por qué un órgano como el Consejo despierta en los medios un interés desproporcionado si se atiende a su relevancia real en el sistema político, la oscuridad de sus funciones e incluso la relativa inaccesibilidad de su lenguaje y de los conflictos que en él se ventilan, tanto más en un país en el que la prensa con mayores ventas es la deportiva, la prensa seria sufre una crisis de ingresos y ventas que amenaza a su propia supervivencia y han ido desapareciendo las revistas de información política general. Sin embargo, tras el Gobierno, el Congreso de los Diputados y algunas Comunidades autónomas, el Consejo posiblemente sea el órgano constitucional que recibe mayor atención. Concurren, seguramente, varias causas: hay periodistas que se especializan, espacio para él en los medios, aparentemente vocales dispuestos a confiarse a los corresponsales.

Quizá ocurra también que el Consejo es un blanco fácil, sencillo de explicar a partir de los bloques y los ganadores o perdedores en cada votación, vulnerable e inofensivo para los medios. Hay medios serios que, sin embargo, toman partido en las rivalidades internas que se manifiestan inevitablemente en cada conformación del órgano y defienden o atacan posiciones y enfrentamientos más fácilmente explicables desde categorías religiosas (la vanidad, la ira, la soberbia, la envidia) o psicoanalíticas que a partir de las funciones institucionales o políticas del órgano. La constante atención de la prensa amenaza en ocasiones con hacer del CGPJ una variante institucional de las celebridades mediáticas, que sufren – o disfrutan de – una exposición constante al público de sus actividades, ocurrencias o singularidades más triviales. No es éste, por supuesto, un juicio que quepa extender al Consejo: sería injusto hacerlo. En su comparecencia parlamentaria de noviembre de 2010, el Presidente recordó que hasta un noventa por ciento de las decisiones del Consejo en el mandato actual se adoptan por consenso. Se ha hecho ya referencia como causa probable a la buena disposición a colaborar entre las mayorías judiciales de los dos inevitables bloques, pero sigue llamando la atención el volumen con que transmiten los medios los casos de disenso.

¹³ El 3.11.2010.

¹⁴ Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: VII Jornadas Nacionales de Comunicación y Justicia, Zafra (Badajoz), 10-12.11.2010.

Sea porque el propio Consejo tiene “el techo de cristal”, como sugiere Nieto García, o porque ha cobrado conciencia de que la comunicación es hoy la principal actividad política – ya no lo es *hacer leyes*, como hace unos años, sino anunciar que se va a hacer algo, mostrar una emoción, producir un efecto de bienestar emotivo. La atención de los medios se ha trasladado de los hechos o las instituciones a las personas – la evolución de la estructura de comunicación del CGPJ desde la sobriedad de un órgano constitucional con una función razonablemente delimitada, a la política de comunicación actual, abierta y expansiva, es otra prueba de su arraigo en el espacio público español.

5. La defensa de la independencia de jueces y magistrados frente a presiones o ataques

Entre las funciones *ad extra* del Consejo parece elemental mencionar la que debería ser su misión esencial: la defensa de los propios jueces y magistrados frente a presiones o ataques a su independencia por otros poderes, dignificados o eficientes.

En otro lugar hemos tratado de analizar de manera sistemática y realista esas amenazas y valorar la (in)eficacia CGPJ frente a ellas¹⁵. La conclusión es que el Consejo resulta (i) razonablemente eficaz para resolver los conflictos internos normales del sistema judicial (casos de corrupción y disciplinarios, de articulación con el Ministerio Fiscal y la Policía, de organización interna con repercusión sobre el servicio público). (ii) Resulta, lento y con frecuencia ineficaz – si no algo peor – en los conflictos externos normales (los que se refieren a conflictos profesionales, corporativos o sindicales; los límites de la crítica política, social o periodística a las resoluciones judiciales; el control de los poderes de las cuerpos y fuerzas de seguridad; los planteados en torno a reformas legislativas; los que afectan al control del poder ejecutivo y los límites de su poder, como los surgidos por corrupción de altos cargos, abuso del secreto de Estado o financiación irregular de los partidos políticos; y los surgidos en torno al nombramiento de quienes han de desempeñar las funciones principales del sistema jurisdiccional, excluidos los integrantes del propio CGPJ). Y (iii) es inane, si no algo peor, frente a los supuestos de amenazas de gravedad extraordinaria (los surgidos en torno a los casos de uso de medios delictivos contra el terrorismo la *espectacularización* de la información al respecto y los derivados de las presiones sufridas por jueces y magistrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco), cuyos episodios, polémicas y consecuencias requerirían un desarrollo que escapa de los límites razonables de esta ponencia

¿Por qué resulta tan insatisfactoria la labor del Consejo en un terreno que debería ser el suyo principal? La causa principal se encuentra en su pecado original: la designación por los grupos parlamentarios – con el concurso más bien patético de las asociaciones judiciales y por decisión, seguramente, de los concretos dirigentes de los partidos con poder decisivo en estas materias – de los integrantes del Consejo, que luego actúan conforme a una división por bloques que lastra casi siempre su legitimidad. Sólo cuando las relevantes son otras líneas de división (jueces profesionales contra vocales de procedencia no judicial, por ejemplo) o se producen muestras de independencia personal se logran resultados diferentes. La relativa paz, el grado razonable de cooperación interna y ciertos logros, aún modestos, en la transparencia y la motivación de las decisiones del Consejo actual deben mucho, seguramente, a la presencia en él de un número apreciable de expresidentes de audiencias provinciales, en cuyas relaciones con los del otro bando parece primar cierta voluntad cooperativa.

Pero hay otra causa: que los mecanismos de reacción de que dispone el Consejo son, en realidad, esencialmente retóricos: recordatorios sobre los preceptos o valores constitucionales, llamamientos

¹⁵ Íñiguez Hernández, Diego: *El fracaso del autogobierno judicial*. Cizur Menor (Thompson-Civitas), 2008, capítulo 7, pp. 345s.

a comportarse de otro modo, amonestaciones en comunicados. Exhortaciones, en fin, a la bondad, conforme a una entrañable tradición constitucional de liberalismo bienintencionado, cuya eficacia requeriría, sin embargo, la asunción voluntaria de los mismos valores por los exhortados. No hay una *acción de lesión de la independencia*, más allá de tipos penales de difícil aplicación a los supuestos de presiones relevantes, que pudieran producir una reacción jurídica con efecto disuasorio suficiente. Tampoco hay técnicas de coordinación o de solución de conflictos entre Poderes o instituciones, más allá de los ritualizados conflictos de competencia o de jurisdicción. ¿Podría actuar más eficazmente el Consejo? Es difícil, en un sistema, o en una cultura política, en la que obviamente no prevalece el compromiso con las normas y los límites expresos o implícitos.

6. Algunas conclusiones

6.1 La institucionalización del Consejo

¿Son necesarias todas las funciones analizadas para que el Consejo desempeñe su función constitucional? Quizá no. Es razonable que opine sobre la regulación del estatuto de jueces y magistrados, lo es que participe en la negociación salarial entre el Ministerio patrón y las asociaciones sindicales. No es indiscutible que deba hacerlo – de nuevo, mediante un informe – en la legislación en materia de derechos sustantivos. Cabría preguntarse si lo es su parte en la regulación procesal, una extraña participación corporativa en funciones constitucionalmente adjudicadas al Congreso y el Senado, aunque pudiera entenderse como una contribución simbólica, destinada a reforzar la mítica existencia de un tercer poder en una articulación tan armoniosa con los dos restantes que éstos – el iniciador de casi toda la regulación y el que la aprueba solemnemente – someten sus proyectos con delicada atención al que cuenta con la experiencia y ha de aplicarlos luego

Cabe, incluso, justificar sus labores crecientes de comunicación exterior, aunque hacerlo resulta más sencillo hacerlo en los casos y los periodos en que el alto órgano las usa para su fin propio – la defensa de la independencia de jueces y magistrados – y menos cuando sus expansiones parecen más bien dirigidas a justificar su propia existencia, facilitar la expansión de sus competencias o dar cauce a las ambiciones políticas o rivalidades que surgen entre los vocales o los grupos en que se integran, en una peculiar inteligencia del artículo 9.2 de la Constitución de 1978. Resulta, en fin, muy dudoso que quepan en una configuración cabal de sus funciones una parte creciente de las internacionales, más allá de una colaboración técnica e instrumental con el Gobierno, por ejemplo aportando expertos para planear y ejecutar programas de cooperación internacional.

El resultado, en todo caso, es que el CGPJ ha logrado institucionalizarse, hacerse un hueco en el diverso y desordenado panorama institucional español y echar raíces suficientemente profundas para resistir las mareas de la moda o las sequías de los periodos de crisis o afanes racionalizadores. Otros órganos más a la moda (se llevan estos años agencias y fundaciones públicas) tienen frente al Consejo la gran desventaja de carecer de su condición de órgano constitucional. Frente al carácter *difuso* que se predica del Poder judicial, el CGPJ es una institución cada vez más concreta y bien cimentada. Cada vez más, por cierto, con los rasgos propios de un órgano ejecutivo, que es su naturaleza real pese a que ejerza algunas funciones sancionadoras (de sujeción especial), normativas (en materia de organización y procesales complementarias) o sobre el estatuto de los jueces (módulos de trabajo y retribución, selección, ascenso). Ha seguido para ello un proceso en todo semejante al de los órganos del Ejecutivo, que en estos años han cedido masivamente competencias a las Comunidades autónomas, pero han subsistido en su mayoría buscándolas nuevas en los ámbitos internacional, de la comunicación y de la “interlocución con la sociedad” o sus administrados. Una última prueba paradójica de la consolidación del CGPJ sería su clonación en

unos nuevos Consejos autonómicos, a pesar del fracaso indiscutido en su labor constitucional de garantía.

6.2 Porque ¿es eficaz para reforzar la independencia de jueces y magistrados?

Sobre la inanidad, en el mejor de los casos, del Consejo al servicio de su finalidad constitucional y la forma en que su integración y discurrir luego desmoraliza y corrompe a sus teóricos beneficiarios ha escrito ya su juicio negativo en otro lugar quien redacta estas páginas¹⁶.

La institucionalización del CGPJ tiene otras consecuencias: tiende a reforzar la condición funcional de jueces y magistrados, como piensan también Doménech Pascual y Nieto García – y como sugirió, amenazante, un ministro de Justicia en los días previos a la primera huelga de jueces en España. Es posible que su intervención ayude a los restantes órganos ejecutivos, el Ministerio y las Comunidades autónomas en su enésimo intento de reorganizar la administración pública de la justicia, mediante la “nueva oficina judicial” de cuyo éxito duda con buen criterio Jiménez Asensio¹⁷. Se trata, en todo caso, de pasos tambaleantes, hacia una organización cuya modernidad y eficacia habrán de ser medidas con criterios que ni siquiera son pacíficos: ¿la calidad de la justicia recibida, la independencia de los que la imparten, el tiempo transcurrido desde que se solicitó la intervención jurisdiccional, los recursos públicos invertidos, el coste social y económico para unos agentes económicos que desarrollan su actividad con el cálculo de que la eficacia de las normas jurídica que regulan su tráfico no cuenta con el respaldo de un sistema jurisdiccional, o puede costar tres, cinco o más años conseguirlo?

Obviamente, todo esto sirve de poco a la independencia, salvo por dos razones de exclusión y de indiferencia: porque subsiste la convicción de que si dependiera del Ministerio, la imagen percibida sería aún más pobre, o la dependencia más visible¹⁸; y porque al final, cada juez y cada tribunal con conscientes de que ante caso concreto toda esta superestructura tiene poco que ver con lo que a él le toca hacer.

6.3 ¿Hacia dónde conduce este desorden institucional?

El desorden competencial, la proliferación orgánica y la confusión procedimental no son una novedad, ni una singularidad del sistema jurisdiccional. Tienen firmes raíces en nuestra historia constitucional y administrativa y se desarrollan ferazmente en el robusto sistema partitocrático de las que un observador denominaba “las desenfadadas democracias del Sur de Europa”.

Hace unos años, quien presenta esta ponencia se preguntaba si la consecuencia de la contribución negativa del CGPJ al reforzamiento de la independencia de los órganos jurisdiccionales, la “cultura de la independencia” y la legitimación social del sistema jurisdiccional debería ser la desaparición del propio órgano. Lo que se siente uno inclinado a preguntarse hoy es si debe seguir existiendo un Ministerio de Justicia.

En la experiencia reciente de la organización ministerial española, un ministerio no justifica su existencia porque gestione unas funciones de apoyo administrativo a las Comunidades autónomas, o porque conserve las de aquella parte del territorio nacional en que no se haya producido aún su transferencia: que subsista un “territorio Justicia”, en una expresión recurrente que probablemente

¹⁶ Íñiguez Hernández, Diego: *El fracaso del autogobierno judicial*. Cízur Menor (Thompson-Civitas), 2008.

¹⁷ Jiménez Asensio, Rafael: “La ‘nueva oficina judicial’ y el modelo constitucional de justicia: problemas abiertos”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 89-2011.

¹⁸ Vid en este sentido Andrés Ibáñez, Perfecto: “Prólogo” a Íñiguez Hernández, Diego: *El fracaso del autogobierno judicial*. Cízur Menor (Thompson-Civitas), 2008, p. 17s.

procede de un exceso de exposición en la infancia de quienes la emplean a las películas de pieles rojas, no basta. Ha habido más casos: un ministerio boyante en los años setenta y ochenta y decadente hoy, el de Educación, también lo intentó hasta el año 2000 porque subsistía un “territorio MEC” (expresión que revela la identidad generacional y de gusto cinematográfico entre sus usuarios y los de la antes mencionada). Es frecuente una duda semejante sobre el actual Ministerio de Cultura, que ya estuvo integrado en el de Educación; y la experiencia de los breves ministerios de Vivienda e Igualdad o, en un caso menos conocido, la fusión en una sola de las tres sociedades estatales dedicadas a la acción cultural exterior, son avisos claros: la crisis escribe con mano de hierro presupuestaria un terrible *mane, tequel, fares* para los casos de proliferación institucional en tareas que han eludido hasta ahora la racionalización o subsistían hasta ahora como islas ubérrimas en puestos y recursos públicos

El “monstruo de tres cabezas y tres cuerpos” al que se refiere con brillante imagen Jiménez Asensio¹⁹ tiene en el Ministerio su flanco más débil. Es dudoso que ayude a la percepción pública de independencia de los jueces, o que, justa o injustamente, sea valorado como un administrador mejor de los recursos de la “administración de la jurisdicción” que las Comunidades autónomas. El Ministerio de Justicia ya estuvo unido al del Interior entre 1994 y 1996, sin graves quebrantos. Su cotización política tampoco parece estar en su mejor momento: hace unas semanas, un medio que suele estar bien informado publicaba que un dirigente del partido que aspira al gobierno tras las próximas elecciones generales, fiscal de profesión y con una reconocida tradición jurídica familiar, había hecho saber que, llegado su partido al poder, no querría “un ministerio secundario como justicia”. El CGPJ es un órgano necesario, por decisión constitucional. Su eliminación requeriría un acuerdo casi impensable entre los dos partidos mayoritarios. La supresión del Ministerio de Justicia, como cualquier otro cambio en la estructura ministerial española, es posible con una facilidad posiblemente excesiva: el Presidente del Gobierno decide, por virtud de la Ley del Gobierno²⁰, la estructura ministerial ligero del equipaje de informes que garanticen el acierto o de cualquier otra consideración más allá de su percepción de la oportunidad política. Distribuir entre otros departamentos ministeriales sus funciones sería tarea sencilla, no sólo porque todo ministerio reciba con gula cualesquiera funciones y medios: las propiamente ejecutivas (prelegislativas, de relación con sectores y corporaciones, de “ministerio del Derecho”, internacionales) podría asumirlas sin dificultad el Ministerio de la Presidencia, que ya dirige de hecho las de asuntos religiosos; las remanentes de administración de personal, el que tenga en cada momento las de competencias de función pública o el propio CGPJ; las de relación con las Comunidades autónomas, el Ministerio de Administración Territorial o, de nuevo, el Consejo.

La modernización de la administración pública de la Justicia requeriría, probablemente, un instrumento nuevo, específico, como el que se creó en los años ochenta para reformar la Hacienda pública con un resultado indudablemente positivo: una agencia estatal para la reforma de la administración de Justicia, como la Agencia Estatal Tributaria. Las Comunidades autónomas quizá no vieran la posibilidad con buenos ojos – a no ser que fuera para crear cada una su propia agencia. Pero la realidad es que la causa principal de la ineficacia es la desorganización: la falta de un propósito decidido de organizar un servicio público que cumpla su función con eficacia. Es una ausencia clamorosa, porque en la Administración General del Estado sobran recursos humanos y talento organizativo para transformar la triste y anticuada administración de la Justicia en una razonablemente eficaz. En los mismos años ochenta en los que tan mal arrancó la Justicia se acometieron con eficacia reformas de las administraciones tributaria, de la Seguridad Social y militar.

¹⁹ Jiménez Asensio, Rafael: “La ‘nueva oficina judicial’ y el modelo constitucional de justicia: problemas abiertos”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 89-2011, p. 111.

²⁰ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, art. 2.2.j)

Habría, claro, una alternativa: concentrar estos recursos y este empeño en el propio CGPJ, en el mismo proceso de supresión o integración del Ministerio en otros departamento, mediante una reforma no esencialmente diferente a la que ya se planteó en 2003 o las que han llevado a cabo en el régimen local las leyes de reforma para las “grandes ciudades”²¹ y Barcelona²² y Madrid²³, para reforzar su órgano ejecutivo o presidencial, delimitar sus funciones y órganos ejecutivos y normativos y abrir nuevas posibilidades organizativas para crear una administración más amplia, adecuada a los tiempos y – en teoría – eficiente.

La crisis hace más probable una solución de este tipo, porque cobrarán un peso aún mayor Hacienda y la dirección política del Gobierno frente a todos los demás ministerios. Pero no se ofrece aquí como una propuesta, sino como un análisis de estado mayor, o una fantasía explicable en el contexto de un sistema de estructuración ministerial cada vez más coyuntural, una búsqueda constante de nuevos portillos por los que huir del Derecho Administrativo y una realidad institucional en la que el CGPJ es una pieza cada vez más arraigada y el Ministerio de Justicia una tristemente decadente.

6.4 Algunas recomendaciones desde el *optimismo funcionarial*

Si existe una *imaginación sociológica*, al menos como tipo ideal, es indudable también la categoría del *optimismo funcionarial*, fuente incansable de pequeñas ideas y técnicas con las que mejorar una realidad que llevaría a la melancolía a seres humanos menos curtidos que los funcionarios públicos en la distancia entre los orondos principios y la parca realidad. Desde ese optimismo se proponen, como conclusión, algunas líneas por las que pudiera discurrir una mejora – modesta, dependiente siempre de la *voluntad de Constitución* de sus destinatarios y aplicadores – de las funciones *ad extra* del Consejo, el objeto de esta ponencia. Por ejemplo:

(i) Más transparencia. En particular, más motivación de actos y decisiones para facilitar su control jurisdiccional. Y, por cierto, menos secreto: es difícil justificar la persistencia del secreto de las votaciones en la decisión sobre nombramientos judiciales. Para empezar, porque se trata de una obligación normativa no eficaz: los medios saben siempre quién ha votado a favor de qué personas o posiciones, se trata, literalmente, de un secreto a voces. El Consejo sí practica una considerable transparencia por medio de la publicación en Internet de las actas de sus sesiones, más ricas que las escuetas informaciones – y las magras actas que se publican sobre las reuniones del Consejo de Ministros conforme a la Ley del Gobierno. Tampoco se conocen, si los hay, los debates del Consejo de Ministros, mientras que los del Consejo son retransmitidos en diferido gracias a la peculiar interpretación del deber de secreto que practica en cada mandato una porción representativa de sus integrantes, con frecuencia identificable mediante un sencillo análisis textual de las informaciones publicadas. El nuevo reglamento, aprobado en el mandato actual, para regular la provisión de las plazas judiciales de nombramiento discrecional es un paso indudablemente positivo en materia de transparencia y motivación.

(ii) En segundo lugar, sería buena una mejora de la labor de informe, con una colaboración efectiva con los destinatarios, como suele ser el caso con el Consejo de Estado, y una genuina especialización de los letrados. Se trata de un simple problema práctico, de volumen abaricable: la Secretaría General Técnica de cualquier departamento ministerial hace cada semana tantos o más informes que el Consejo en un año.

²¹ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local

²² Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen especial del municipio de Barcelona

²³ Ley 22/2006, de 4 de Julio, de Capitalidad y regimen especial de Madrid

(iii) Lo sería sin duda, por último, una mayor adecuación de la actividad del órgano a sus competencias fundamentales de garantía de la independencia, en vez de seguir la lógica de toda organización y buscar nuevas funciones que, como las internacionales, alleguen nuevos recursos, actividad y medios. Quizá aplicando un mayor empeño en desarrollar éstas con técnicas más eficaces y menos para fantasías constitucionales, politológicas, internacionales o, con perdón, de competencia universal. Más técnicas, al fin, del buen y viejo Derecho Administrativo, o del Derecho a secas, último bastión de la resistencia, o del “paradigma normativo de la democracia constitucional”²⁴.

Berlín, 6 de junio de 2011

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Andrés Ibáñez, Perfecto: “Prólogo” a Íñiguez Hernández, Diego: *El fracaso del autogobierno judicial*. Cízur Menor (Thompson-Civitas), 2008.

Doménech Pascual, Gabriel: *Juzgar a destajo*. Cízur Menor (Thompson-Civitas), 2009.

Ferrajoli, Luigi: *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*: Madrid (Trotta), 2011.

Íñiguez Hernández, Diego: *El fracaso del autogobierno judicial*. Cízur Menor (Thompson-Civitas), 2008.

Íñiguez Hernández, Diego: “¿Crisis o continuidad en la política judicial?”, en Bernecker, Walther L., Íñiguez Hernández, Diego y Maihold, Günther (eds): *¿Crisis? ¿Qué crisis?*. Frankfurt am Main (Vervuert) y Madrid (Iberoamericana), 2009.

Jiménez Asensio, Rafael: “La <nueva oficina judicial> y el modelo constitucional de justicia: problemas abiertos”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 89-2011, pp. 93-116.

Nieto García, Alejandro: *El desgobierno judicial*, Madrid (Trotta), 2004.

Nieto García, Alejandro: *El malestar de los jueces y el modelo judicial*. Madrid (Trotta), 2010.

Consejo General del Poder Judicial:
<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpj/cgpj/principal.htm>

Santamaría Pastor, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo general*. Madrid (Iustel), 2ª edición, 2009.

Toharia, J.J.: *El juez español*. Madrid (Tecnos), 1975.

²⁴ Ferrajoli, Luigi: *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*: Madrid (Trotta), 2011, 25, 33s, passim