

LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Luis María Díez-Picazo

I

Las atribuciones del CGPJ, dejando de lado su faceta consultiva, se encuentran enumeradas, de manera algo desordenada, en el art. 107 LOPJ. Cabe agruparlas en las siguientes categorías:

1) Gestión y decisión sobre las distintas vicisitudes en la carrera de jueces y magistrados (selección, nombramientos, formación, traslados, ascensos y sanciones disciplinarias). Dentro de esta categoría puede incluirse también, por su innegable conexión con dichas vicisitudes, la inspección de tribunales.

2) Nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ, cargos que van aparejados en una misma persona, y de dos miembros del Tribunal Constitucional. La mayoría requerida es, en ambos supuestos, de tres quintos de los componentes del CGPJ. Aún en materia de nombramientos, el informe del CGPJ es preceptivo, aunque no vinculante, en la propuesta que el Gobierno hace al Rey para el nombramiento del Fiscal General del Estado. Téngase en cuenta que estas tres atribuciones provienen directamente de previsiones constitucionales (arts. 123, 159 y 124 CE respectivamente).

3) Publicación oficial de las sentencias y demás resoluciones judiciales.

4) Otras atribuciones previstas por las leyes, lo que indica que el art. 107 LOPJ no establece una lista cerrada. Cuestión distinta es si la ley que puede encomendar nuevas atribuciones al CGPJ es la ley orgánica o también las leyes ordinarias. El último apartado del art. 107 LOPJ parece inclinarse por esta última posibilidad, ya que habla textualmente de “aquellas otras que le atribuyan las leyes”: dado que no se pone ningún calificativo, es razonable entender que se refiere a todas las leyes, tanto orgánicas como ordinarias. Sin embargo, el art. 122.2 CE, como luego se verá más detenidamente, dispone que las funciones del CGPJ sean establecidas por la ley orgánica. Esto es lo que hace destacadamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuando reconoce la legitimación (activa y pasiva) del CGPJ en el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado (arts. 59 y 73 y siguientes de la LOTC). Vale la pena destacar, en fin, que la propia LOPJ confía algunos otros cometidos al CGPJ en lugares distintos del art. 107, como, por ejemplo, el art. 158 del que se hablará más abajo; pero se trata, en todo caso, de atribuciones que no alteran el cuadro global diseñado en dicho precepto.

5) Potestad reglamentaria en los términos previstos por el art. 110 LOPJ. Ésta es una de las atribuciones más delicadas del CGPJ, sobre la que se habrá volver más tarde. Sin embargo, conviene destacar desde ahora que no se trata de una potestad reglamentaria puramente doméstica o autoorganizativa, ni es coextensa con las materias de competencia del CGPJ.

6) A todo lo anterior hay que añadir las facultades inherentes a la autonomía administrativa y presupuestaria del CGPJ: regulación de su propia organización y funcionamiento; estatuto de su personal “en el marco de la legislación sobre la función

pública”; nombramiento del personal adscrito a sus diferentes servicios; y elaboración, ejecución y control de su presupuesto.

II

Así descrito sumariamente el conjunto de atribuciones del CGPJ a la luz del art. 107 LOPJ, lo primero que salta a la vista es que el legislador no ha ampliado mucho la esfera de actuación del CGPJ con respecto al núcleo indisponible y garantizado de poder que le otorga el art. 122.2 CE. Este precepto constitucional, clave par comprender el significado del CGPJ en el ordenamiento español, dispone:

“El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.”

La lectura del art. 122.2 CE sugiere, por lo que ahora interesa, dos observaciones: primera, que el CGPJ es “el órgano de gobierno” del Poder Judicial; y segunda, que el legislador puede ampliar las atribuciones que el art. 122.2 CE encomienda al CGPJ, mas no restringirlas. Pues bien, para encuadrar adecuadamente esta segunda afirmación y, más en general, toda la problemática relativa a las atribuciones del CGPJ, puede ser útil comenzar analizando la primera afirmación; es decir, la definición constitucional del CGPJ como órgano de gobierno del Poder Judicial.

La palabra “gobierno” predicada de la posición del CGPJ con respecto al Poder Judicial no puede ser interpretada en sentido político, ni tampoco en el sentido administrativo de superioridad jerárquica. No es posible entender que el art. 122.2 CE otorga al CGPJ un poder de dirección del conjunto de los juzgados y tribunales similar, por poner el ejemplo más visible, al que el Gobierno tiene sobre la Administración del Estado. Es evidente que el reconocimiento al CGPJ de facultades típicamente jerárquicas –tales como, impartir órdenes y emitir circulares, por no hablar de avocar asuntos o remover funcionarios- sería manifiestamente incompatible con la independencia de los jueces y magistrados y con la sujeción exclusiva de éstos, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, al imperio de la ley (art. 117 CE). Se trata de algo tan obvio que no vale la pena insistir sobre ello ulteriormente.

De aquí que a la palabra “gobierno” en este contexto se le deba atribuir otro significado. Y, para no desorientarse en este delicado terreno, conviene recordar que dicha palabra viene usándose desde antiguo por la legislación procesal española, en expresiones tales como “gobierno interno de los tribunales” y otras análogas; materia esta actualmente regulada en los arts. 149 y siguientes de la LOPJ, inmediatamente después de las normas relativas al CGPJ. El gobierno interno de los tribunales, como es bien sabido, versa sobre organización del trabajo (composición de salas y secciones, reparto de asuntos, etc.): aquello que es instrumental para el ejercicio de la jurisdicción. Así, en el derecho procesal, “lo gubernativo” se contrapone a “lo jurisdiccional” y tiene, por supuesto, un régimen jurídico diferente. Baste pensar en las Salas de Gobierno, el principal órgano en materia de gobierno interno de los tribunales, cuyos acuerdos “gozarán de ejecutoriedad, serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial y les serán de aplicación supletoria las normas de la Ley de

Procedimiento Administrativo” (art. 158.2 LOPJ); precepto que, dicho sea incidentalmente, sitúa a los órganos encargados del gobierno interno de los tribunales bajo la autoridad última del CGPJ.

Pues bien, el gobierno que ejerce el CGPJ se orienta en ese sentido, nítidamente diferenciado del ejercicio de la potestad jurisdiccional. Lo que ocurre es que, mientras los órganos de gobierno de los tribunales (Salas de Gobierno, Presidentes, Jueces Decanos y Juntas de Jueces) se ocupan sólo de cuestiones organizativas internas, el CGPJ tiene encomendadas atribuciones que, aun siendo también meramente instrumentales para el ejercicio de la jurisdicción, afectan al Poder Judicial en su conjunto y, sobre todo, exceden de la simple organización del trabajo. Se trata, en todo caso, de lo que la STS Sala 3ª de 3 de diciembre de 1990 llamó gráficamente “administración judicial”; es decir, actividad de dirección y gestión de los medios personales y materiales necesarios para que los juzgados y tribunales puedan desarrollar su función. Es claro que algún órgano del Estado tiene que encargarse de esa administración judicial; y el art. 122.2 CE, por las razones que en seguida se expondrán, ha querido que, al menos su parte más conspicua, la misma quede en manos de un órgano específicamente creado al efecto, como es el CGPJ.

III

Lo que se acaba de señalar enlaza directamente con la segunda afirmación que se desprende del art. 122.2 CE: como se recordará, que el legislador puede ampliar las atribuciones que dicho precepto constitucional encomienda al CGPJ, mas no restringirlas. Visto desde el punto de vista de la administración judicial, ello quiere decir que el art. 122.2 CE reserva al CGPJ sólo el aspecto más delicado de aquélla, a saber: la gestión de la carrera judicial, entendiendo esta idea tanto en su sentido subjetivo de *cursus* de cada juez y magistrado, como en su sentido objetivo de cuerpo de empleados públicos que tienen encomendada la potestad jurisdiccional. El resto de la administración judicial –lo que no es nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario- puede ser legítimamente encomendado a órganos distintos del CGPJ.

De hecho, el art. 107 LOPJ otorga al CGPJ muy poco más de lo que ya tiene garantizado por el art. 122.2 CE: al margen de facultades menores, como la publicación oficial de las sentencias y demás resoluciones judiciales, sólo hay la participación en nombramientos de ciertos cargos –que viene igualmente impuesta por otros preceptos constitucionales- y la potestad reglamentaria en ciertos aspectos orgánicos y procesales. Ésta última es, a decir verdad, la única atribución importante del CGPJ que no dimana directamente de la Constitución, sino que es consecuencia de una libre opción legislativa. Sobre ella habrá que volver. Lo que ahora interesa poner de manifiesto, sin embargo, es que no se trata de una atribución propiamente relativa a la administración judicial. Así, con respecto a la administración judicial, corresponde al CGPJ únicamente los ya conocidos “nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” de que habla el art. 122.2 CE.

Ello no tendría que ser necesariamente así, pues sería concebible que, siempre en el ámbito de la administración judicial, el legislador otorgara otras atribuciones al CGPJ. Una breve ojeada al pasado puede ilustrar este punto: el CGPJ fue tempranamente puesto en funcionamiento –básicamente porque su existencia efectiva era necesaria para que pudiera comenzar a operar el Tribunal Constitucional, dos de

cuyos miembros son nombrados por el CGPJ- por la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero. Pues bien, esta primera regulación legal del CGPJ le encomendaba no sólo la gestión de la carrera judicial, sino también la del cuerpo de Secretarios Judiciales; atribución que le fue retirada más tarde por la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, con la consiguiente recuperación de la competencia sobre dicho cuerpo de funcionarios por el Ministerio de Justicia. Es opinable cuál de ambas opciones es más pertinente, ya que cabe imaginar buenos argumentos de oportunidad en un sentido u otro; pero lo que resulta difícilmente cuestionable es que ambas soluciones tienen cabida en el art. 122.2 CE. La Constitución, dicho en términos más generales, seguramente permitiría que gran parte de la administración judicial –si no toda ella– fuese encomendada al CGPJ. Que ello sea deseable es otra cuestión, a la que las Cortes Generales nunca han dado, hasta la fecha, una respuesta afirmativa. El legislador español ha preferido mantener la gestión de todos los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia en manos de la Administración Pública, dejando al CGPJ sólo la gestión de la carrera judicial.

Vale la pena observar, aunque no sea el tema principal de este escrito, que esa voluntad de las sucesivas mayorías políticas de mantener el grueso de la administración judicial en la esfera del Poder Ejecutivo ha facilitado que las Comunidades Autónomas asumieran algunas competencias en la materia. Como es bien conocido, ello comenzó con la inclusión de las llamadas “cláusulas subrogatorias” en algunos de los primeros Estatutos de Autonomía, en virtud de las cuales las funciones que el Estado conservase en relación con la Administración de Justicia deberían ser de competencia autonómica. Esas previsiones estatutarias fueron luego parcialmente actuadas mediante reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, reformas cuya compatibilidad con la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) fue salvada por el Tribunal Constitucional acuñando la idea de “administración de la Administración de Justicia”; es decir, básicamente identificando la Administración de Justicia con el Poder Judicial, de manera que los medios personales y materiales al servicio de los tribunales quedasen fuera de dicha categoría (STC 56/1990 y 105/2000). Por lo demás, el último episodio de la tendencia a la expansión autonómica en este terreno es la previsión estatutaria de un Consejo de Justicia. La STC 31/2010, relativa al nuevo Estatuto de Cataluña de 19 de julio de 2006, ha afirmado que la creación de una institución de esa índole excede de la esfera estatutaria, por corresponder a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

IV

Retomando el hilo principal, es interesante reflexionar sobre la razón por la que el constituyente decidió reservar los “nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” de jueces y magistrados a un órgano específicamente creado al efecto. La respuesta más obvia es: para sustraérselos al Ministerio de Justicia, quien hasta entonces tenía la competencia en la materia. Ésta es la idea constitucional subyacente al CGPJ, como lo fue ya a los Consejos Superiores de la Magistratura francés e italiano, creados por los textos constitucionales de esos países de 1946 y 1948 respectivamente, que sirvieron de modelo al constituyente español de 1978.

El constitucionalismo franco-italiano posterior a 1945, en efecto, abordó un problema constitucional hasta entonces no satisfactoriamente resuelto, como es hacer compatible la independencia judicial –postulado básico del Estado de derecho– con lo

que los anglosajones denominan *career judge*. El juez de carrera es un empleado público profesional, que normalmente ingresa joven en la judicatura mediante un sistema de selección meritocrático (oposición o concurso) y desarrolla toda su actividad en la misma, ocupando sucesivamente distintas plazas en sentido ascendente. Usualmente, a mayor antigüedad, mayor categoría y más altos destinos. El juez de carrera tiene innegables ventajas, entre las cuales destaca la sustracción de la selección del personal judicial al mundo de la política y, por consiguiente, al clientelismo. No es casualidad que la oposición como modo de selección de los jueces fuera introducida en España por la Constitución revolucionaria de 1869. No obstante, el juez de carrera presenta también algunos inconvenientes. No es el menor de ellos que, desde el punto de vista de la independencia judicial, tiene un flanco vulnerable: como su propio nombre indica, debe “hacer carrera”; y ello, por motivos humanamente comprensibles, lo hace sensible a todo aquello que pueda afectar a sus expectativas de promoción. Ésta es una importante diferencia con el juez anglosajón, que es nombrado para una determinada plaza judicial –normalmente tras haberse hecho ya una reputación en la práctica profesional- y, por tanto, carece de expectativas.

El arriba mencionado problema constitucional puede entonces reformularse así: ¿cómo evitar que las expectativas de promoción del juez sean aprovechadas para condicionar su independencia? La garantía de inamovilidad, que es la respuesta tradicional del constitucionalismo a la exigencia de independencia judicial, no es aquí suficiente. Lo es para el juez anglosajón, cuyo nombramiento es para una plaza determinada; pero el juez de carrera, que por definición se traslada y asciende, necesita algo más que la inamovilidad en la plaza actualmente ocupada para ver su independencia bien protegida. La solución franco-italiana ha consistido en sustraer las decisiones relativas a la carrera judicial al Ejecutivo, tradicionalmente competente en la materia a través del Ministerio de Justicia, para residenciarlas en un órgano colegiado independiente. Ésta es la razón de ser última de los Consejos Superiores de la Magistratura, que en su versión española ha sido rebautizado como Consejo General del Poder Judicial.

Una vez sentado este punto fundamental, para comprender adecuadamente el significado del CGPJ es necesario llamar la atención sobre otros dos extremos. El primero es que transferir la gestión de la carrera judicial del Ministerio de Justicia al CGPJ no supone una solución definitiva al problema de cómo garantizar la independencia judicial. Es verdad que elimina de raíz la posibilidad de que el Ejecutivo, mediante una manipulación espúrea de las vicisitudes de la carrera de jueces y magistrados, condicione la actuación de éstos; es decir, la independencia frente al Ejecutivo, que era el problema tradicional, es lograda con la creación del CGPJ. Pero aparece un problema nuevo, consistente en que si los vocales del CGPJ son designados sustancialmente dentro del circuito político, como ocurre en España desde que en 1985 se encomendó a las Cámaras la designación de todo el CGPJ, la lógica de lucha de partidos puede adueñarse de la gestión de la carrera judicial; algo que ya anticipó la STC 108/1986, al salvar, con base en un argumento puramente literal, la conformidad con la Constitución de la designación en sede parlamentaria de todos los vocales del CGPJ. Es claro que existe una alternativa al actual método de designación de los vocales del CGPJ, a saber: que doce de ellos sean elegidos por los jueces y magistrados, como preveía la arriba citada Ley Orgánica 1/1980 y como, sin duda alguna, tenían *in mente* los redactores del texto constitucional. Esta alternativa transformaría el CGPJ en un órgano de autogobierno –al menos parcial- de la judicatura, en línea con lo que ha

sucedido en Italia y más recientemente también en Francia. Que a la clase política no le agrade esta alternativa no es sorprendente. En todo caso, cualesquiera que sean sus méritos, desde el punto de vista de la independencia judicial que es el que ahora interesa, dicha alternativa tampoco sería la última palabra; y ello porque un sistema de autogobierno de la judicatura plantea un nuevo reto, consistente en proteger a cada juez individualmente considerado frente al conjunto de la judicatura o, dicho en terminología italiana, garantizar la “independencia judicial interna”.

El otro extremo sobre el que es necesario llamar la atención es que los Consejos Superiores de la Magistratura no son el único mecanismo concebible para hacer frente a las peculiares amenazas a que está expuesta la independencia del juez de carrera. Hay ordenamientos con juez de carrera que han tratado de resolver el problema por otro camino. Tal es señaladamente el caso de Alemania. Allí los nombramientos, traslados y ascensos siguen estando en manos del Ejecutivo, si bien la resolución de los concursos se hace con el asesoramiento de comités de expertos, formados por jueces, abogados, etc. A esto hay que añadir otro dato de crucial importancia: la potestad disciplinaria sobre los jueces no corresponde al Ejecutivo, sino que por imperativo constitucional se encuentra jurisdiccionalizada (art. 97 de la Ley Fundamental); es decir, las sanciones disciplinarias a los jueces sólo pueden ser impuestas mediante un proceso judicial, lo que priva al Ejecutivo –y, más en general, al mundo político- de la posibilidad de condicionar a los jueces por vía disciplinaria.

V

Treinta años de existencia del CGPJ permiten afirmar que su actuación dentro del núcleo atribuciones constitucionalmente reservado no ha sido, en principio, particularmente controvertida. La razón es que nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario están suficientemente regulados en la ley y, además, sometidos a un exigente nivel de procedimentalización. En este terreno, el CGPJ carece de auténticos márgenes de discrecionalidad, por lo que su actuación tiende forzosamente a ser la de un órgano técnico. Que esto es así con respecto a la selección inicial de los jueces y magistrados, momento particularmente delicado en todo ordenamiento con juez de carrera, resulta indiscutible, ya que se basa en una oposición tendente a evaluar el conocimiento de un temario. Hay quienes sostienen que este sistema de selección es arcaico; pero, aun cuando algunos aspectos del mismo debieran ser actualizados, no conviene olvidar que ha funcionado con un alto grado de limpieza, permitiendo que el acceso a la judicatura se produzca según una lógica meritocrática. Y algo similar debe decirse de los traslados y ascensos, pues se trata de decisiones esencialmente regladas, con la excepción de que en seguida se hablará. Ni siquiera el ejercicio de la potestad disciplinaria por el CGPJ ha dado lugar a grandes polémicas, porque las infracciones y sanciones están establecidas en la propia LOPJ y porque en esta materia rigen los principios, sustantivos y procedimentales, del derecho administrativo sancionador (STC 116/2007) y, por consiguiente, las más relevantes garantías de los arts. 24.2 y 25 CE.

La verdadera excepción en ese panorama globalmente pacífico viene dada por los nombramientos discrecionales, que son básicamente todas las presidencias de órganos judiciales colegiados, así como los Magistrados del Tribunal Supremo. Ni que decir tiene que, para poder ser nombrado a alguna de esas plazas, es indispensable reunir las condiciones que la ley exige para ello. Pero, entre todos los candidatos legalmente cualificados, el CGPJ goza de discrecionalidad para escoger a quien estime

pertinente; lo que supone una notable diferencia con todos los demás traslados y ascensos, que se hallan intensamente regulados. Que el número de nombramientos discrecionales sea relativamente bajo dentro del conjunto de la judicatura española no resta importancia al tema, que es vivido por los jueces y magistrados –así como por la opinión pública informada- con aguda sensibilidad e influye en la imagen que ofrece el CGPJ. Ello es comprensible, ya que las presidencias no sólo pueden tener una notable influencia en el funcionamiento de los tribunales, sino que desde el punto de vista del *cursus honorum* representan una forma visible de éxito profesional en una carrera particularmente desprovista de otras manifestaciones de reconocimiento por los servicios prestados. Lo que se acaba de decir sobre las presidencias vale, con más razón si cabe, para el órgano que ocupa la cúspide de la organización judicial.

Este tema se ha visto en tiempos recientes afectado por una inflexión jurisprudencial. En efecto, al conocer de recursos contencioso-administrativos contra ciertos nombramientos discrecionales, el Pleno de la Sala 3ª del Tribunal Supremo ha matizado la postura precedente, introduciendo un control algo más intenso sobre los actos del CGPJ en este ámbito. No se pone en cuestión que el CGPJ goza de discrecionalidad para escoger entre los candidatos que reúnan los requisitos legalmente exigidos: no existe una única posible solución ajustada a derecho a la hora de cubrir dichas plazas, de manera que el Tribunal no podría nunca resolver que hay otro candidato más idóneo que el escogido por el CGPJ. Sin embargo, se añade ahora que, tratándose de una decisión sobre quién ofrece mayor idoneidad profesional para la plaza a cubrir, rige el principio de mérito y capacidad (art. 103 CE), lo que conduce a exigir que el CGPJ motive suficientemente su decisión; es decir, aun manteniendo su libertad de escoger, el CGPJ está obligado a explicar razonablemente por qué considera que la persona escogida es la más idónea para la plaza de que se trate (STS Sala 3ª de 29 de mayo de 2006 y 23 de noviembre de 2009, entre otras). Esta nueva línea jurisprudencial supone sólo un encauzamiento de la discrecionalidad del CGPJ, nunca una supresión de la discrecionalidad que la ley le reconoce en este ámbito. Otra cosa es, como se dejó apuntado más arriba, que la discrecionalidad no pueda justificar el nombramiento de alguien que no reúne alguna de las condiciones legalmente exigidas: éstas constituyen elementos reglados y, por tanto, susceptibles de pleno control jurisdiccional a tenor del art. y 2 LJCA (STS Sala 3ª de 17 de mayo de 2011).

VI

Que las atribuciones del CGPJ en materia de administración judicial no hayan ido mucho más allá del núcleo que tiene constitucionalmente garantizado y que, con la importante excepción de los nombramientos discrecionales, esas atribuciones sean predominantemente regladas, explica que dicho órgano –compuesto por veintiuna personas a tiempo completo- haya buscado su expansión por otras vías. La más notable, tanto por importancia práctica como por interés jurídico, es el reconocimiento de su potestad reglamentaria. Como se dijo al inicio, el art. 107 CGPJ, al enumerar las atribuciones del CGPJ, menciona la “potestad reglamentaria en los términos previstos en el artículo 110 de esta ley”. Pues bien, el art. 110 LOPJ contempla dos tipos de reglamentos del CGPJ: mientras que en el apartado primero se prevé una potestad reglamentaria interna o doméstica, en el apartado segundo se instituye una auténtica potestad reglamentaria externa sobre determinadas cuestiones orgánicas y procesales. Conviene examinar estas dos variedades de la potestad reglamentaria del CGPJ separadamente.

El apartado primero del art. 110 LOPJ, que proviene de la versión originaria de dicho texto legal, dispone que el CGPJ “podrá dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública”. Se trata, como puede verse, del reflejo en el plano normativo de una facultad de autoorganización, que es típica de los denominados órganos constitucionales. Así, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ es una “norma interna”, en el mismo sentido que esa caracterización cuadra a los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado o al Estatuto de Personal de las Cortes Generales; pero presenta una no desdeñable diferencia con respecto a los reglamentos parlamentarios: mientras que la autonomía reglamentaria de las Cámaras goza de reconocimiento constitucional expreso (art. 72 CE), la del CGPJ es una mera creación del legislador, que seguramente podría restringirla o incluso suprimirla. A esto hay que añadir que, por su reconocimiento constitucional y por el papel que juegan en el procedimiento legislativo, los reglamentos parlamentarios están inmediatamente subordinados a la Constitución y su validez sólo puede ser enjuiciada mediante recurso o cuestión de inconstitucionalidad (art. 27 LOTC); algo que no sucede con el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ, que es una disposición de rango reglamentario y, por ello, fiscalizable en vía contencioso-administrativa (arts. 143 LOPJ y 1 LJCA). Vale la pena llamar la atención sobre la vinculación del CGPJ al “marco de la legislación sobre la función pública”: el CGPJ, al establecer autónomamente el estatuto del personal a su servicio, no puede desviarse de las líneas maestras que al empleo público da el legislador. Se trata ciertamente de una cláusula general, pero suficiente para evitar privilegios injustificados.

La previsión de una potestad reglamentaria externa en el apartado segundo del art. 110 LOPJ, por el contrario, no se remonta a 1985. Ante el silencio de la versión originaria de la LOPJ a este respecto, la STC 108/1986, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad formulado contra aquélla, negó que cupiera reconocer implícitamente una potestad reglamentaria externa al CGPJ. Ésta sólo aparece con la reforma de la LOPJ de 8 de noviembre de 1994, que en el plano de la constitucionalidad ve allanado su camino por varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional admitiendo que, si bien potestad reglamentaria sólo está expresamente encomendada al Gobierno por el art. 97 CE, es admisible que la ley otorgue el poder de dictar reglamentos ejecutivos a otras autoridades (STC 13/1988, 135/1992 y 133/1997).

La potestad reglamentaria externa del CGPJ se refiere únicamente a la lista de materias recogida en el citado apartado segundo del art. 110 LOPJ. Se trata, en sustancia, de lo atinente a la carrera judicial, los jueces y magistrados de provisión temporal, los órganos de gobierno interno de los tribunales, la inspección de tribunales, ciertas cuestiones procesales (publicidad, horarios, etc.) y la cooperación jurisdiccional. Ni que decir tiene que los reglamentos dictados con base en este precepto son reglamentos de desarrollo de la LOPJ; y no, como ocurre con el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ, un reglamento independiente de carácter interno. Eso significa que dichos reglamentos (Reglamento de Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales, Reglamento de la Carrera Judicial, Reglamento de los Jueces de Paz, Reglamento de Quejas y Denuncias relativas al Funcionamiento de Juzgados y Tribunales, Reglamento de los Órganos de Gobierno de los Tribunales y Reglamento de Jueces Adjuntos) están sometidos a los mismos principios que los demás reglamentos

ejecutivos –así, por ejemplo, a la llamada doctrina del complemento indispensable de la ley desarrollada- y, por supuesto, vinculan a todas las personas y operadores jurídicos.

En cuanto a su procedimiento de elaboración, el CGPJ debe someter los proyectos de reglamentos de desarrollo a informe del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas que tengan competencia en la materia de que se trate, así como de las asociaciones judiciales y de las corporaciones profesionales que puedan verse afectadas. Es igualmente exigido un informe sobre impacto de género. Por lo demás, todos los reglamentos del CGPJ –tanto internos como externos- han de ser aprobados por mayoría de tres quintos de sus miembros, debiendo luego ser publicados en el Boletín Oficial del Estado.

VII

Para concluir, puede ser útil hacer una breve referencia a las facultades que el CGPJ ostenta en su condición de órgano constitucional. Ésta es una categoría cuya delimitación precisa dista de ser fácil, entre otras razones porque, aun siendo utilizada por algunos textos legales, tiene un origen básicamente doctrinal y descriptivo. Normalmente se entiende que son órganos constitucionales los que, estando expresamente reconocidos por la Constitución, ocupan una posición de preeminencia (*superiorem non recognoscentes*) y resultan cruciales para el diseño institucional del Estado. Si bien de algunos órganos no es pacífico que les cuadre esa calificación, nadie duda que el CGPJ sea uno de ellos. Tan es así que el art. 59 LOTC, al enumerar quiénes pueden ser parte en el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, menciona al CGPJ junto al Gobierno, el Congreso de los Diputados y el Senado; es decir, el precepto legal más relevante que hace uso de dicha noción incluye en la misma al CGPJ.

Dicho esto, y dejando al margen las implicaciones protocolarias, ser o no ser órgano constitucional no tiene excesiva importancia práctica. En cuanto al conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, es un procedimiento constitucional regulado con tanta cicatería que sólo ha sido utilizado en dos ocasiones. A ello hay que añadir que, en la primera de ellas, el Tribunal Constitucional señaló que mediante dicho procedimiento constitucional el CGPJ puede defender sólo sus propias atribuciones frente a intromisiones del Ejecutivo o del Legislativo; pero no puede hacer una *vindicatio potestatis* a favor de los órganos judiciales (STC 45/1986). La razón es que el CGPJ –aun siendo el órgano de gobierno del Poder Judicial, en el sentido arriba expuesto- no forma parte del Poder Judicial. Aunque esta afirmación es indudablemente correcta, las consecuencias que de la misma extrajo el Tribunal Constitucional tal vez sean excesivas, pues no sería absurdo admitir que, con las debidas precauciones, el CGPJ pudiera velar por la integridad de la esfera de poder de los jueces y tribunales. El adecuado examen de este problema, sin embargo, excede con mucho del objeto de este escrito, pues requeriría abordar el complejo entramado de conflictos existente en el ordenamiento español.

Tampoco la idea de órgano constitucional es, en puridad, necesaria para resolver el problema de los retrasos –demasiado frecuentes y difícilmente justificables- en la renovación de los vocales del CGPJ cuando expira su mandato de cinco años. Ciertamente cabe argumentar que los órganos constitucionales son, por definición, permanentes, pues las funciones que tienen encomendadas son de tal relevancia que no

sería jurídicamente admisible su interrupción. De aquí se seguiría que la *prorrogatio* es un rasgo inherente a los órganos constitucionales. Sin embargo, estas consideraciones, por atinadas que sean, no autorizan a pasar por alto que la prolongación de funciones del CGPJ está expresamente establecida por el art. 115.2 LOPJ: “El Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo.” Ello significa no sólo que resulta innecesario acudir a una construcción teórica para justificar algo que está positivamente regulado por la ley, sino también que, al margen de las distintas opiniones que merece la *prorrogatio*, ésta probablemente podría ser regulada de otra manera; es decir, el actual art. 115.2 LOPJ no es la única solución concebible para asegurar la continuidad del CGPJ.

Así, queda sólo la autonomía administrativa y presupuestaria internas, que también suele reputarse característica de los órganos constitucionales. El CGPJ gestiona los medios personales y materiales a su servicio; lo que incluye no sólo las correspondientes potestades administrativas, sino también la potestad reglamentaria interna en los términos que se expusieron más arriba. No vale la pena insistir más sobre ello. Conviene, sin embargo, llamar la atención sobre el aspecto presupuestario, pues a tenor del apartado octavo del art. 107 LOPJ corresponde al CGPJ “elaborar, dirigir y controlar el cumplimiento” de su propio presupuesto. El CGPJ se aproxima en esto a la Corona y a las Cámaras, si bien con una importante diferencia: la autonomía presupuestaria de esos órganos constitucionales tiene reconocimiento constitucional explícito (arts. 65 y 72 CE respectivamente), mientras que la del CGPJ -algo parecido ocurre con el Tribunal Constitucional- es una simple creación legislativa. Y no hay que olvidar que siempre por ley se ha dotado de autonomía presupuestaria también a ciertos órganos que, a pesar de su incuestionable relieve, no pertenecen a dicha categoría, tales como el Consejo de Estado o el Fiscal General del Estado.