

## ¿CRISIS, REFORMA O CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA JUDICIAL? *Una introducción al debate sobre la reforma del CGPJ*

Congreso de la Asociación *Jueces para la Democracia*  
Valencia, 31 de mayo de 2012

Diego Íñiguez Hernández<sup>1</sup>

### **Agradecimiento y punto de vista**

Las notas siguientes responden a la amabilísima invitación del Secretariado de *Jueces para la Democracia* para introducir el debate de una asociación que lleva casi treinta años coprotagonizando la realidad de y el debate sobre el gobierno judicial. Mi agradecimiento es proporcional a la generosidad del convincente José Manuel Balerdi, de Perfecto Andrés (a quien he leído y escuchado analizar estas cosas desde que yo estaba en quinto de carrera y no tenía la barba blanca; aunque él sigue inquietantemente igual, en prueba de lo que se decía de cierta izquierda italiana y sus pactos con el Maligno), de Javier Hernández y de otros amigos que han pensado en nosotros.

¿Qué podemos aportar para evitar que cunda en el auditorio una siesta discreta o un sonoro abuceo? Quizá un punto de vista diferente. El mío es el de una tesis doctoral (*Separación de poderes y gobierno del poder judicial*) y un libro (*El fracaso del autogobierno judicial*) que trataban de ser, sobre todo, realistas: porque de lo que se trata es de explicar lo que está pasando, por qué ocurre y por qué nos causa desasosiego o malestar, según el mandato realista de Alejandro Nieto. Aunque desde que los escribí haya cambiado de oficio, sigue siendo un punto de vista externo: mi perspectiva sigue siendo inevitablemente la de quien, con mayor o menor sosiego, ha pasado casi veinte años trabajando en, o para, el poder ejecutivo - el que siempre gana al final.

### **1. Una respuesta política a un problema estructural**

Hace años que escribimos sobre las decepciones del Consejo, su fracaso a la hora de respaldar la independencia, su culpa – instrumental – en la deslegitimación de la forma de gobierno del poder judicial e, indirectamente, del conjunto del sistema jurisdiccional. El pecado original de la designación de sus integrantes es una de ellas, pero hay otras: su funcionamiento luego, por cuotas previsibles; su pesadez de órgano anticuado y complejo; la impresión de que sólo una parte de los vocales de cada quinquenio tira del carro mientras los demás cultivan una molicie institucional ya difícil de encontrar, al menos en la Administración del Estado. Su inanidad, en fin.

---

<sup>1</sup> Diego Íñiguez es administrador civil del Estado en excedencia y magistrado desde diciembre de 2011. Ha sido profesor asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Alcalá. Se doctoró en Derecho con una tesis titulada *Separación de poderes y gobierno del poder judicial* y es autor de *El fracaso del autogobierno judicial*, Madrid (Thompson/Civitas y Fundación Alfonso Martín Escudero), 2008.

Parece que ahora el CGPJ vuelve “al quirófano”, como acaba de escribir Perfecto Andrés; posiblemente para una operación de reforma “low cost”<sup>2</sup>. Pero, ¿por qué ahora?

A fin de cuentas, el sistema de elección de los miembros del Consejo es un asunto menor, típicamente político: cómo se designa y cómo funciona el Consejo General del Poder Judicial no es ni por asomo el principal problema de la justicia en España, aunque entristezca, enfade y enajene a sus gobernados, los jueces; aunque traslade su descrédito al conjunto del sistema jurisdiccional. El problema de la justicia es de eficacia y de organización. Su mejora depende poco de quién presida una audiencia o un Tribunal Superior, de que tengan ventajas injustas los miembros de una u otra asociación, por irritante o poco ejemplar que esto resulte. Depende de que las leyes procesales, o quienes las hacen, se planteen si es razonable la calidad del servicio público de la justicia con los plazos de solución actual, si la seguridad jurídica de que disfrutan –digámoslo así– ciudadanos y empresas refuerza o más bien distorsiona el imperio de la ley. Si es posible cargar más al sistema jurisdiccional sin más jueces por habitante, sin una informática como la de Hacienda o la Seguridad Social. Si siguen siendo adecuadas una planta jurisdiccional y una organización del siglo XIX o sería más útil avanzar en la especialización de los juzgados, los tribunales de instancia, una oficina que rompa el principio tradicional de *un juez, un juzgado*.

Discutir en cambio sobre el de *un juez, un voto* es entretenido. Pero quizá fuera más útil plantearse en serio de qué medios dispone el Consejo para ayudar a los jueces que se ven atrapados en la vorágine de un caso sensacional o polémico en el mundo de la comunicación instantánea, sin poder responder o querellarse; cómo imaginar formas más eficaces para estimular la calidad del trabajo de los jueces que la amenaza de una inspección si no cumplen con los módulos del sistema que Domènech Pascual llama de *juzgar a destajo*<sup>3</sup>; cómo racionalizar una institución en la que unos pocos consejeros tiran del carro de ruedas cuadradas y los demás parecen pasajeros de *Perdidos en el Espacio*...

Se ha dicho ya casi todo sobre las razones para reformar el Consejo, un órgano paradójico, con algunos rasgos de los viejos consejos -pomposos, lentos, inanes- del Antiguo Régimen; otros del órgano ejecutivo, necesariamente político, que es en realidad; y otros típicamente posmodernos: por ejemplo, su magnético atractivo para los medios.

Porque, dicho sea de paso, llama la atención que los medios den tanta importancia a una institución con un poder tan limitado, mientras lo ignoramos todo sobre otras que tienen más: públicas, como el Banco de España, su sistema de gobierno y su actuación (que, ¿recuerdan?, se produce con un estatuto de independencia para evitar burbujas crediticias o crisis bancarias, entre otras manifestaciones de exuberancia irracional); o privadas, como la CEOE o los sindicatos. Por qué se fijan tanto en él es un misterio. Quizá sea que resulta fácil de explicar: es un órgano pequeño, se sabe cómo y por qué se elige a sus integrantes, éstos responden puntualmente a las expectativas y se dividen en dos grupos, capitaneados por unas pocas personalidades, que toman sus decisiones por cuotas y en intrigas previsibles. O que reproduce a escala el gran conflicto político y da gusto meterse con sus

---

<sup>2</sup> Andrés (2012)

<sup>3</sup> Domènech (2009)

vocales (que se politizan, qué horror) y sus decisiones (en función de la cercanía a los que mandan, oh sorpresa), menos peligroso que hacerlo con los órganos o instituciones auténticamente poderosos en una sociedad en la que no son desconocidas pautas clientelares semejantes.

En este contexto, convertir en asunto político de primera fila quién y cómo elige a los vocales del Consejo pudiera estar más orientado a atraer el interés de *la política* y los medios especializados que a resolver un problema de la sociedad española. Porque estar vivo políticamente requiere, hoy, estar presente en los medios: es importante tener entre manos un buen asunto que administrar en lo que dure la legislatura, o hasta la siguiente crisis ministerial. Y porque un buen conflicto político, que atice la disparidad de los valores, movilice a los propios y distraiga a la mayoría silenciosa, es un clásico de la técnica *neoon*, que hemos visto importar de los EEUU. Un ministro sin dinero y sin mucho conocimiento del sector que gobierna tiene que encontrar un par de buenos asuntos políticos que le aseguren una cuota de pantalla superior al peso de su ministerio.

Hay una explicación alternativa, más trágica: pudiera pensarse que la crisis hace imprescindible la reforma. Es dudoso, pero puede acabar siendo así, a medida que el malestar vaya haciendo insoportables facetas que hasta ahora se tenía por gajes de la realidad en la aplicación del sistema constitucional.

## **2. El contexto: globalización, cultura de la comunicación, política profesionalizada, corrupción, crisis**

El contexto – nacional e internacional – lo marcan la globalización, la cultura de la comunicación, la política profesionalizada, la corrupción y, por supuesto, la crisis. Una sociedad que llegó a creer posible eliminar el riesgo (Beck), ha perdido, muy al contrario, la seguridad de los años dorados del consenso socialdemócrata y democristiano. Todo fluye: en la política, la comunicación, las relaciones interpersonales (Bauman). Crece la comunicación a costa de la realidad, triunfa la clase política profesional sobre otras posibles rivales del sector público (funcionarios, jueces) y el privado (los periodistas).

Como dice una broma de la antigua Alemania del Este, creíamos que la caída del Muro de Berlín nos iba a traer el bienestar y la justicia y nos ha traído la globalización y el estado de Derecho. La globalización: el crecimiento de los *poderes salvajes*<sup>4</sup>, que escapan de los mecanismos nacionales de control porque tienen una movilidad de que no gozan las fuerzas de trabajo y los estados nacionales, desplazan las fuentes de trabajo y riqueza y dejan los problemas a éstos (Bauman). El miedo al desclasamiento de países enteros, el debilitamiento – del que sólo en parte son conscientes – de las clases medias, reabre rencores olvidados durante las vacas gordas.

La crisis es, claro, la macrocrisis que todo lo explica: se ha terminado una edad de oro de la que pocos hemos sido conscientes, preocupados como estábamos de resolver de qué vivir y cómo pagar la hipoteca; pero la factura de cuyas burbujas inmobiliarias, crediticia y

---

<sup>4</sup> Ferrajoli, Luigi (2011)

bancaria vamos a pagar hasta el último céntimo. Pero también las crisis sectoriales que se precipitan desde que ha desaparecido la estabilidad embalsamadora en que hemos vivido veinticinco años, arrullados por los éxitos de nuestra economía, nuestro desarrollo social y político y nuestro acomodamiento al mundo serio, civilizado y democrático del Norte de Europa: en el mejor de los mundos.

Por ejemplo, la crisis de la profesión periodística y de los medios tradicionales, de un dramatismo que atiza la hostilidad hacia los que aun parecen tener cierta seguridad: los funcionarios, los jueces. Y que se multiplica por una evolución, especialmente perceptible en la política, en la que predomina la realidad comunicada y percibida a través de los medios, en formatos cada vez más breves y superficiales. De los discursos ministeriales o en el Congreso, transcritos por los periódicos y discutidos por los editoriales, hemos pasado a los vídeos para distribuir en internet o los textos de ciento cuarenta caracteres que hay que descifrar como pronunciamientos oraculares. La información es instantánea, global, aparentemente participativa: se multiplican los *posts*, *podcasts*, comentarios, *twitter* y *blogs*. Pero nadie los lee, por el agobio de trabajo y el exceso de oferta, lo que hace mayor la dificultad para estar informado más allá de los titulares.

No se trata sólo de una consecuencia de una evolución técnica o social, actúa también un proyecto político: la *Revolución conservadora* iniciada por Reagan y Thatcher en los primeros ochenta, un proceso deliberado de transformación de la sociedad, la política y la economía, ha sido muy consciente de la importancia absoluta de los medios y ha cabalgado sobre ellos. Se atribuye a Nixon la intuición: había que llevar a la política diaria, retransmitida, polémicas sobre valores que rompieran la distribución de la fuerza política en torno a intereses.

En este tiempo, se ha consolidado en España un nuevo oficio, una nueva clase: la política profesional. Profesional en el sentido de que vive de ella un número creciente de personas, no de que quepa confiar en una gestión con la calidad que se esperaría - por ejemplo, en Alemania - de un profesional bien pagado y socialmente establecido. Pero que, a pesar de su incompetencia fuera de sus propias reglas del arte, ha ganado la batalla a otras clases. Desde luego, a los funcionarios, con los que compiten además otros sectores: el de las ONGs. También a los periodistas, hoy reconvertidos a portavoces de la línea de su medio, próximos parados o directores de comunicación de los políticos, en una transformación terrible para la calidad de un sistema democrático que es como el de bienestar: modesto, mediocre.

Todo esto ocurre en un contexto de corrupción galopante, no sólo en nuestro país. En el caso italiano, ha sido bien descrita<sup>5</sup>. Ya en 1992 había intentos de cifrar su coste para el país, la proporción de endeudamiento público que significaba, los intereses anuales para pagarla. En el nuestro, la crisis ayuda a que aflore, pero faltan análisis cuantitativos – y análisis en general, aparte del excelente *Corrupción en la España democrática* de Alejandro Nieto<sup>6</sup> o el trabajo ya algo antiguo sobre *El marco jurídico de la corrupción* de Sabán Godoy..

---

<sup>5</sup> Barbacetto, Gomez y Travaglio (2012), Davigo (2004)

<sup>6</sup> Nieto (1997)

Y, a la vez, de impotencia de esa política ante unos *mercados* que en realidad tienen cara y apellidos: a su representación española se la ve con cierta regularidad en reuniones con los dignatarios; se sabe de sus andanzas en la prensa naranja; se conoce su ideología, difundida por las boyantes escuelas de negocios como destilado de las teorías de economistas de Chicago o de Minnesota, inspirados en la obra de algún economista centroeuropeo olvidado; y se conocen sus intereses, los avatares de sus ambiciones y sus aficiones privadas.

Todo esto ocurre, por cierto, en un contexto de superproducción normativa, de un marco legal a menudo literalmente inabarcable o incognoscible. Del que es parte otro elemento, el proyecto europeo, que está sufriendo una radical transformación: lo que era un marco estabilizador, generador de seguridad no sólo económica, impulsor de las clases medias, empieza a percibirse como instrumental del cambio liberalizador de la economía, de las condiciones de vida, trabajo y de la dirección política de los estados, al menos de los unidos a una unión monetaria sin frenos o contrapesos políticos o de equilibrio económico.

Ha entrado en crisis, en fin, nuestra percepción del futuro. Como ha escrito Vicente Verdú, “no estamos ante una crisis, sino ante un fin de ciclo”. Las transformaciones en el estado de bienestar “no son simples modificaciones coyunturales que sólo estarán operativas hasta que lleguen mejores épocas, sino que se convertirán en permanentes: lo que hoy se cambie ya no tendrá marcha atrás. Vamos a vivir, tiempos aún más complicados, cuya primera damnificada será una clase media muy débil. Además, la elección del debilitamiento institucional como fórmula para hacer frente a la crisis marca un camino que, por desgracia, se agudizará en los próximos años”. “Estamos viviendo la alianza entre la política y el capital, lo que ha provocado el aumento de la corrupción, pero también que la acción pública no se haya orientado hacia el bienestar de la población, sino hacia las exigencias de los mercados. Tomar las medidas más crueles para atender las garantías que pide el dinero no es el mejor camino.”

En todas partes cuecen habas, aunque sea con recetas propias. No sólo en Grecia, Irlanda o España. Hay recesión en Holanda, en Italia y el Reino Unido, que desde los años de Thatcher dejó de tener una economía razonablemente diversificada y se especializó en el sector financiero que nos ha deparado esta crisis con su inventiva y su falta de conciencia del riesgo. La deuda norteamericana es inmensurable. En Alemania, los sueldos llevaban congelados desde 2002, han bajado las prestaciones sociales, hay siete millones de perceptores de lo que aquí llamaríamos renta mínima de integración.

La crisis que todo lo devora, la gran coartada neoliberal, anuncia el regreso o la intensificación de procesos de cambio social hacia una mayor desigualdad y una sociedad más conflictiva. El descontento va a ir incrementando la presión sobre el poder judicial: por una carga creciente de trabajo, por la falta de respuesta a tensiones políticas y sociales en los otros poderes, por la crisis de un sistema institucional macrocéfalo y poco eficiente. Y, con ellas, crecerá también la necesidad de protección de la independencia del sistema jurisdiccional. Casualmente, la función para la que la Constitución estableció un Consejo General del Poder Judicial que ha brillado poco en su ejecución, hasta ahora.

Un factor de esa independencia es la retribución, que ha bajado. Obviamente, porque también debía aplicarse a los jueces – como a los funcionarios no cercanos a la política – a través de nuestros salarios la devaluación que la moneda única impide hacer de otro modo. Es decir: como hemos pagado con créditos fácilmente concedidos las mismas viviendas de clase media que hubiéramos pagados por un precio dos veces y medio inferior si no hubiera habido burbuja inmobiliaria y crediticia, ahora tenemos que ganar menos, para recuperar la competitividad (¿cómo jueces? ¿No son *competitivas* nuestras sentencias?) y pagar los excesos que hemos cometido (¿pero cuáles?) viviendo *por encima de nuestras posibilidades*.

Así las cosas, que una de las pocas reformas anunciadas para un sistema jurisdiccional de dudosa eficacia sea la del sistema de elección de los integrantes del CGPJ y quizá del modo de funcionamiento de éste resulta llamativo: un indicio donde los haya de impotencia política, de desajuste con la realidad. O de indiferencia. ¿Cómo hemos llegado a este punto?

### **3. La relevancia política del sistema de gobierno del poder judicial en España**

La cuestión del gobierno judicial es un problema de poder, no de organización o eficacia de la jurisdicción. Se refiere al modo en que se articulan – compiten o se ordenan entre sí - los actores de la política judicial, cómo tratan de extender el propio poder y delimitar el de demás y cuál es el resultado: en esencia, si resultan eficaces los medios que establece la Constitución para garantizar la independencia de jueces y tribunales en su función de controlar la legalidad de la actuación de los gobiernos y los restantes poderes asociados (partidos políticos, grupos parlamentarios, otras instancias de poder autonómico y local) o si son éstos los que logran imponerse en los conflictos que inevitablemente se producen.

Pero ¿tiene tanta importancia la política judicial? En España, sí.

En primer lugar, por un factor empírico: los medios de comunicación prestan al Consejo General del Poder Judicial (en lo sucesivo CGPJ) y a los conflictos judiciales una atención que no recibe ninguna otra institución de control o garantía de intereses difusos comparable: ni siquiera el Tribunal Constitucional, y desde luego no el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado, el de Seguridad Nuclear o la Comisión de la Competencia. Desde luego, jueces y tribunales controlan a los poderes políticos, o podrían hacerlo si no estuvieran sobrecargados de trabajo y distraídos con los problemas endémicos de organización, sobreproducción legislativa y una carrera disfuncional. Los tribunales han sido un terreno esencial en la batalla, política, que se ha librado en torno a casos de corrupción o abuso de poder desde los años ochenta. Una parte de los estrategas de los partidos en esta guerra, que fue decisiva para el cambio de 1996, continúan en activo políticamente.

Los partidos procuran que en el CGPJ haya vocales que se identifiquen con sus intereses, convencidos de que estos nombran luego a jueces “afines” para los cargos y puestos que tratan los asuntos políticamente relevantes: los de magistrado del Tribunal Supremo,

especialmente en las salas Segunda y Tercero; los de gobierno del Supremo, los Tribunales Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional... La realidad, seguramente, es más complicada y en los nombramientos juegan, en proporción variable, muchos otros factores de cercanía personal, experiencia profesional y honesta convicción. Pero el sistema contamina la percepción de las asociaciones, especialmente de la *Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces para la Democracia*, que llevan el sambenito – no siempre justa, ni tan obvia, ni tan automáticamente merecido – de favorecer que los integrantes de sus cúpulas dirigentes gocen luego de una prima en su carrera. Tampoco les ayuda la experiencia de que haber pasado por el Consejo haya sido una vía para el acceso a carreras políticas muy principales en un número no desdeñable de casos.

#### **4. El sistema de gobierno del poder judicial de la Constitución de 1978**

La Constitución de 1978 quiso romper con una larga historia de dependencia del poder judicial respecto al ejecutivo. A lo largo del siglo XIX se había ido logrando una cierta racionalización de la planta judicial y, gradualmente, la unificación de jurisdicciones. Pero no la independencia de los jueces en los asuntos que interesaban al poder político. Constituciones y leyes reconocían y ensalzaban la independencia de los jueces, pero la realidad fue muy otra. Un ministro de Justicia recordaba en 1841 la obligación de los jueces de “manifestar un celo a toda prueba y una adhesión inquebrantable a las instituciones, el Gobierno que los nombró y al sistema político”<sup>7</sup>. Jueces y funcionarios quedaban “cesantes” cuando gobernaba el partido contrario, pero sabían que cuando cambiara el turno y volvieran los suyos al poder recuperarían el favor, el puesto y el – generalmente magro - salario. Eran frecuentes los traslados. En un debate parlamentario, un diputado advertía: “yo no diré ni propondré que deban ser inamovibles; pero entre ser inamovibles y constantemente renovados hay un término medio”. Otro bromeaba sugiriendo que acaso del ministro de Justicia tuviera acciones en el negocio de transporte por diligencias<sup>8</sup>.

El sistema se estabilizó en parte a partir de la Restauración, con la consolidación de la carrera judicial y el sistema de oposiciones para acceder a la judicatura<sup>9</sup>. Pero se mantuvo el control ideológico por medio de la inspección, de la articulación en una carrera y una estructura jerárquica, del sistema de nombramiento para los cargos de las audiencias y el Tribunal Supremo. Esta fue también la experiencia bajo el régimen franquista: los jueces pudieron ser “independientes por razón de la materia” – en las que no correspondían a la jurisdicción política llamada “de orden público” - pero los puestos de gobierno y los principales del sistema judicial se reservaron a magistrados afectos al régimen. Éstos podían ocupar incluso puestos de relieve político (típicamente, el de gobernador civil y jefe provincial del Movimiento) en situación de “excedencia especial” y regresar luego a la jurisdicción, normalmente a los puestos superiores del escalafón.

La Constitución de 1978 introdujo el Consejo General del Poder Judicial, para cambiar el sistema tradicional importando un órgano que había tenido un éxito razonable en Italia bajo

---

<sup>7</sup> Paredes, 87

<sup>8</sup> Aparicio, 56

<sup>9</sup> Paredes

la Constitución republicana de 1947<sup>10</sup>. Configurado como un órgano de gobierno autónomo, el CGPJ debía haber servido para garantizar la independencia de cada juez o tribunal en sus funciones jurisdiccionales. Y, junto con unas asociaciones judiciales específicamente configuradas, debía haber facilitado un cierto margen de participación en la política judicial y la difusión de una cultura de la independencia. La selección de los jueces de entrada siguió confiada al sistema de oposiciones, pero las funciones que afectan al estatuto profesional de los jueces y el nombramiento de los presidentes de audiencias y tribunales superiores de justicia y de los magistrados del Tribunal Supremo se confiaron al nuevo Consejo. Integrado por doce jueces y magistrados y por otros ocho juristas, "todos ellos de reconocida competencia", el nuevo Consejo debía ocuparse de una función de gobierno que no se define claramente y "en particular" de la "materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario". Su objetivo era, en palabras de una sentencia del Tribunal Constitucional, "apartar al Gobierno de algunas de las funciones que más pueden servirle para tratar de influir sobre los Tribunales. De un lado", razonaba la sentencia, "el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con las inspecciones y la imposición de sanciones. La finalidad (...) es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado"<sup>11</sup>. El Consejo tiene algunas otras funciones: informa proyectos de ley que tengan que ver con la función judicial, selecciona a los jueces y magistrados, interviene en la definición de la planta de los juzgados.

La importación del Consejo buscaba evitar las formas históricamente recurrentes de presión, especialmente en los casos que interesan al poder: los que surgen de legislación controvertida, o de actuaciones controvertidas iniciadas por poderes públicos, o que se refieren a cuestiones morales o sociales relevantes<sup>12</sup>. El CGPJ debía respaldar la independencia de los jueces frente a intromisiones o ataques concretos y ayudar a crear condiciones favorables por medio de sus competencias de informe en el proceso legislativo y su participación en la *política judicial*. Fue una decisión razonable – "aunque no necesaria"<sup>13</sup> - para modificar el sistema tradicional de control profesional e ideológico. Un órgano constitucional debía reforzar la independencia simbólica y efectivamente, al prestar atención a la realidad de su funcionamiento y su estructura organizativa, porque no es posible transformar "el trabajo del juez y su relación con los demás jueces y la sociedad" sin actuar sobre "el modelo orgánico que lo enmarca, condiciona y prejuzga inevitablemente"<sup>14</sup>. Se apoyaba también en razones teóricas basadas en la idea de la separación de los poderes: un órgano desvinculado del Ministerio de Justicia debía mantener más fácilmente la independencia de cada juez. Su recepción fue entusiasta: "significa un momento de ruptura con la forma habitual de concebir la organización judicial dentro del aparato del Estado"<sup>15</sup>.

El Ministerio de Justicia no ha desaparecido y conserva funciones relevantes en la

<sup>10</sup> Ferrajoli, 588s; Pizzorusso (1996), 149

<sup>11</sup> STC 108/1986

<sup>12</sup> Griffith, 16s

<sup>13</sup> STC 108/1986

<sup>14</sup> Andrés y Movilla, 90

<sup>15</sup> Andrés y Movilla, 60



definición y ejecución de la política judicial: tiene la iniciativa legislativa; administra una parte de los recursos económicos, por ejemplo los necesarios para crear órganos judiciales nuevos; y, sobre todo, mantiene el poder que le da su visibilidad política como parte del Gobierno, el único de los tres poderes clásicos que no se ha desdibujado en estos tiempos de “política líquida” y predominio de la “comunicación”.

El tercer actor de este drama lo encarnan las asociaciones judiciales. La Constitución prohíbe a jueces y magistrados formar parte de partidos políticos o sindicatos, pero crea unas asociaciones profesionales específicas que tienen un papel – teóricamente reforzado por un cambio en la Ley Orgánica del Poder Judicial en 2001 – en la designación de los vocales del Consejo. Y otras, más difusas, de defender los intereses profesionales de los jueces, articular su participación y difundir una “cultura de la independencia judicial”.

Lo que ocurre es que con el órgano no se importaron algunos de los elementos que explican su razonable éxito en Italia<sup>16</sup>. Y sobre su actividad real han pesado una historia de dependencia del Poder judicial y una cultura política de baja calidad democrática: una concepción del poder cualitativamente poco liberal, a la que resulta muy ajena la idea de la (auto)limitación del poder y que ha prendido con sorprendente madurez en el sistema de partidos y en la nueva articulación territorial del poder<sup>17</sup>. Quizá también un cierto exceso de optimismo constituyente, que explica la fe en que podía lograrse un fin tan difícil y complejo con la mera creación de un órgano - estructurado al fin como los viejos consejos del Antiguo Régimen. Porque el Consejo es también un centro de poder<sup>18</sup>, que administra el acceso a las posiciones de gobierno y de máximo relieve jurisdiccional.

El contexto tampoco ha sido sencillo. Durante estos años se ha multiplicado el volumen de trabajo judicial y se ha multiplicado el número de los jueces. Se “ha roto la cohesión corporativo-familiar y la cadena transmisora de la mentalidad autoritaria generalizada”, han aparecido “posturas confesadamente progresistas y aun contestatarias”. Han aparecido “los jueces estrella”. Se han hecho patentes las “estrategias para colocar a jueces ‘de confianza’ en el Tribunal Supremo o en el Constitucional y en el Consejo General del Poder Judicial”. El “servilismo político” no ha desaparecido, simplemente ha evolucionado, “al tomarse conciencia de que el Poder no es permanente, colaborar con el Gobierno trae sus riesgos” y hacerlo “con la oposición tiene sus ventajas cuando cambia el turno”<sup>19</sup>.

El resultado ha sido que las designaciones de los miembros del Consejo y los cargos judiciales más relevantes “han quedado – de manera indirecta, por medio de los grupos parlamentarios de las Cámaras y con una variable participación de las asociaciones judiciales – al fin en manos de los partidos políticos, que han trasladado automáticamente la distribución de sus fuerzas a la designación de los vocales del Consejo”<sup>20</sup>. Pese a que los procedimientos se cumplen formalmente, en realidad son los partidos políticos - o aquellos de sus dirigentes que intervienen en las cuestiones judiciales - quienes deciden, en proporción a su fuerza parlamentaria, la composición del Consejo entre jueces y otros

<sup>16</sup> Guarnieri, 53s y 145s; Pizzorusso (1995), 65

<sup>17</sup> Aparicio (1995), Íñiguez (2008), Montero, Nieto (2004), Paredes, Sabán

<sup>18</sup> Lucas Murillo, 15

<sup>19</sup> Nieto (2004), 434

<sup>20</sup> Íñiguez (2008), 29s, 292s

juristas que consideran cercanos. El Consejo hace luego lo mismo cuando nombra a quienes ocuparán los puestos de gobierno o jurisdiccionales que pueden tener cierta relevancia política: los elige mediante un sistema de cuotas, con un procedimiento poco transparente – salvo por las puntuales filtraciones a los medios – y escasa motivación, que en unos casos refleja posiciones ideológicas o asociativas y en muchos otros, seguramente, preferencias o relaciones personales. Las asociaciones judiciales, que debían haber servido para representar a los jueces y ayudar a garantizar su independencia, quedan vinculadas a este sistema en la opinión pública y en la percepción de los propios jueces – especialmente en el caso de las dos recurrentemente sobrerrepresentadas en el Consejo.

Los así nombrados actúan luego “con una notable disciplina” y “se han sometido a esa lógica con una facilidad que revela una llamativa permanencia de la dependencia del Poder ejecutivo que ha sido constante a lo largo de la Historia constitucional española”<sup>21</sup>. La labor del Consejo en defensa de los jueces o tribunales que han sentido amenazada su independencia ha resultado muy poco efectiva. Jueces y tribunales suelen resistir bastante eficazmente las presiones: han sido capaces de resolver procesos tan difíciles como los que persiguieron el empleo de medios ilícitos contra el terrorismo, las escuchas ilegales de los servicios secretos, la financiación irregular de los partidos políticos o la corrupción de altos cargos, ello por no mencionar la constante labor contra los delitos de terrorismo o para ilegalizar a las asociaciones y partidos afines a los grupos terroristas. Pero es dudoso que el Consejo haya contribuido a esa resistencia de manera significativa. Más bien al contrario, las intervenciones del CGPJ cuando ha habido jueces que han pedido o necesitado apoyo frente a críticas o presiones de partidos o dirigentes –o, por ejemplo, frente a la amenaza de la banda terrorista ETA contra los de la comunidad autónoma vasca – han sido escasas, retóricas e ineficaces.

## 5. La crisis de 2008 y 2009

En el otoño de 2008 y el invierno de 2009 se produjo una crisis en este sistema, manifiesta en - y alimentada por - varios factores:

- La elección del nuevo Consejo, en septiembre de 2008, conforme a una pauta que parece consustancial al modelo, acentuó la deslegitimación con que parte cada uno. Esta vez, por el efecto combinado del retraso de casi dos años en la renovación, la nueva marginación de las asociaciones no vinculadas a los dos partidos mayores, la preterición de los candidatos judiciales no asociados y el modo en que quedó patente que su presidente era designado... por el del Gobierno.
- Se produjo una huelga del personal administrativo de los juzgados de las comunidades autónomas que no lo tienen transferido, prolongada y hecha acerba en buena parte por la actitud del ministro de Justicia de entonces.
- La frustración de los jueces por un sistema deslegitimado y desmoralizador y la carga de trabajo en los escalones más bajos de la judicatura se precipitó en torno a un episodio

---

<sup>21</sup> Íñiguez (2007), 36

disciplinario en el que el ministro de Justicia y la vicepresidenta del Gobierno de ese momento manifestaron qué sanción (ejemplar) esperaban que el Consejo aplicara a un juez en un caso de gran repercusión mediática. La mayoría judicial del Consejo votó casi en bloque frente a los vocales no judiciales y no cedió. Pero el episodio alimentó un movimiento espontáneo alternativo a las asociaciones, organizado en torno al correo electrónico profesional, que se dio el nombre de “movimiento del ocho de octubre”.

- El 18 de febrero de 2009 tuvo lugar una huelga de jueces, por primera vez en la historia de España, gestada por el grupo de jueces comunicados electrónicamente y articulada por un comité de huelga en el que finalmente tomaron parte decisiva dos de las asociaciones judiciales. Hizo huelga más de la mitad de los jueces en activo.

- La huelga y el movimiento de los jueces pusieron de manifiesto una cierta desconexión con su base del sistema asociativo. Pero las asociaciones han reaccionado y se esfuerzan por recuperar su posición dirigiendo de nuevo la relación con el Ministerio de Justicia – al que también interesan como interlocutores.

- El ministro de Justicia tuvo que dimitir como consecuencia de la huelga, el enfado de las asociaciones, algunos errores propios y la evidencia de que sus intervenciones, más tendentes a la confrontación que a la conciliación, habían contribuido a encender a jueces y asociaciones. La segunda huelga, unos meses más tarde, ha de entenderse como parte de este proceso.

- La crisis coincidió con la investigación por uno de los jueces centrales de instrucción (el “juez estrella” por antonomasia) de casos de corrupción que afectan a cuadros relevantes de uno de los grandes partidos y algunos cargos municipales. Pero la reacción del partido siguió el principio de que “la mejor defensa es un buen ataque”, cercanas, además, unas elecciones autonómicas y, al fin, un cambio de ciclo político.

Cayó – y calló – el ministro, el siguiente fue más dialogante, espabiló el Consejo. Parecía iniciarse una interesante evolución dentro del Consejo, decidido a afirmar su independencia, con un nuevo liderazgo interno y una correlación de fuerzas en los que prima su elemento judicial. Fueron perceptibles algunos avances en la justificación de sus decisiones, una actitud de conciliación, de propuesta positiva.

En el sistema asociativo ganaron peso las asociaciones menos o nada presentes en torno al CGPJ – aunque, luego, el fracaso de la intentada fusión entre *Francisco de Vitoria* y el *Foro Judicial Independiente* parece haber sido una ocasión perdida para iniciar un cambio radical del sistema asociativo.

Después, el estallido definitivo de la crisis, en toda su gravedad y el cambio de mayorías parlamentarias, gobierno y ciclo político parecen haber dejado cualquier otro asunto muy, muy atrás.

No ha cambiado la realidad del modelo, permanecen sus actores principales y las razones de frustración de los jueces. El último ministro socialista quiso dejar en el Congreso una reforma para quitar la dirección de la investigación a los jueces de instrucción y dársela al

ministerio fiscal. Y el nuevo del PP ha anunciado otras para endurecer ciertas penas y para cambiar el sistema de elección del CGPJ.

Cabe preguntarse si la acumulación de sobresaltos del otoño de 2008 y el invierno de 2009 ha sido el inicio de una evolución positiva del modelo o una mera crisis dentro de su continuidad. Que se caracteriza, sobre todo, por la ineficacia del Consejo en su misión constitucional.

## 6. La ineficacia del CGPJ

Para valorar la eficacia del CGPJ de una manera realista son precisos dos análisis complementarios: uno interno, que se ocupe de la designación de sus integrantes y del modo en que adoptan éstos sus decisiones; y otro externo, que examine cómo se enfrenta luego el órgano a los conflictos que afectan a la independencia judicial – *internos, externos normales y externos de gravedad extraordinaria*<sup>22</sup>.

Conviene empezar por una impresión sobre la realidad de los juzgados y tribunales españoles, cuyo volumen de trabajo trae a la memoria a Sísifo. En el inicio de la crisis, el CGPJ hizo una proyección de la incidencia procesal que esperaba, o temía, de ella: “la crisis va a tener un importantísimo impacto en los juzgados”.<sup>23</sup> Los juzgados españoles tienen un problema de organización, otro de volumen de trabajo. El número de jueces es insuficiente. Según las cifras del CGPJ, hay en España, en cifras redondas, cinco mil doscientos jueces y magistrados (de ellos ciento treinta y tantos en servicios especiales), más otros doscientos cuarenta en excedencia: once por cada cien mil habitantes, uno por cada nueve mil. En Alemania hay 2,5 veces más jueces por habitante<sup>24</sup> que en España y no más conflictividad social, ni jurídica. No habiendo muchos, un 4,5 por ciento de los jueces se encuentra en excedencia y un 2,5 por ciento desarrolla otras funciones en la situación administrativa de “servicios especiales”. “El número de profesionales es francamente insuficiente; la estadística, generalmente, aplastante; y la infraestructura burocrática permanece en sus constantes galdosianas, tan castizas como inoperantes. Tal conjunto de factores contribuye, además, a proyectar sobre los jueces una presión social y mediática difícil de soportar; que se traduce, con alarmante frecuencia”, en la búsqueda no de los responsables de incumplimientos, sino de “chivos expiatorios”<sup>25</sup>.

Para analizar la independencia es preciso partir, en fin, de un concepto realista de lo que significa ser independiente. Que no sólo tenga en cuenta su concepción tradicional – como condición personal de cada juez, una “virtud”, en la expresión de la Constitución de 1812. Que considere también las acechanzas externas: las presiones directas, como la crítica pública de un periódico, un ministro o el dirigente de un partido; o las que se producen por los mecanismos de ascenso en la carrera, que “constituyen el eslabón débil de este tipo de organización, porque la expectativa de un ascenso o el temor a una sanción se suelen

<sup>22</sup> Íñiguez (2008), 348s

<sup>23</sup> CGPJ, 15.10.2008

<sup>24</sup> Statistisches Bundesamt (2010)

<sup>25</sup> Andrés (2008)

prestar a alimentar el conformismo a las expectativas del poder”<sup>26</sup>. Otras fuentes de presión externa son las corporativas, que pueden ser visibles en momentos de movilización o sutiles cuando flota en el ambiente la influencia de la cúpula asociativa sobre los sistemas de ascenso; y por supuesto las de los medios de comunicación.

La conclusión no es euforizante. Por una parte, la estructura y el modo de funcionamiento del CGPJ produce un efecto desmoralizador entre los destinatarios de su teórica protección, cuando asisten al “espectáculo”<sup>27</sup> de la designación de sus integrantes y su presidente; comprueban la escasa transparencia de su funcionamiento interno y la dificultad de controlar sus decisiones por falta de motivación; advierten que las votaciones rara vez dejan de producirse con arreglo a bloques que reflejan exactamente la propuesta originaria de sus miembros; y asisten, en fin, a la patente vinculación en torno a él de las asociaciones judiciales, los partidos políticos, el gobierno y la oposición de turno.

Por la otra, la repercusión del CGPJ sobre las amenazas externas a la independencia ha resultado poco efectiva. En los *conflictos internos* el sistema de resolución de los problemas funciona lenta pero adecuadamente. Y aunque en los *conflictos externos* el resultado a largo plazo tiende a inclinarse a favor de quien tiene el poder real - el gobierno o los partidos sucesivamente gobernantes - los órganos judiciales han resistido bastante eficazmente las presiones que han tratado de oponerse a su labor de control. Lo dudoso es que el Consejo haya contribuido de manera significativa. El contraste entre las actuaciones de los órganos jurisdiccionales en procesos como los de los GAL, las escuchas del CESID, la financiación irregular de los partidos políticos, la corrupción de altos cargos e incluso el caso Liaño y las intervenciones del CGPJ en cada uno de ellos, o ante las presiones sufridas por las juezas Huertas o Alonso o el común de los jueces en la Comunidad vasca, resulta suficientemente expresivo.

## **7. Una valoración empírica del funcionamiento interno del Consejo**

### **7.1 Los tres modelos sucesivos de elección y articulación del Consejo han merecido críticas semejantes**

Desde su origen, el Consejo ha conocido tres modelos sucesivos de designación de sus integrantes, puesta en marcha y articulación interna. Ninguno de sus modelos sucesivos ha tenido éxito<sup>28</sup>. El primero, regido por una ley orgánica de 1980, dejaba la elección de los doce que deben ser jueces de todas las categorías a los propios jueces y magistrados. La mayoría conservadora copó los nombramientos y convirtió este primer Consejo en un instrumento corporativo de altiva reivindicación frente al gobierno. En el segundo, desde 1985, el Congreso y el Senado designan a sus veinte integrantes mediante la “tan denostada práctica de las cuotas por partidos”<sup>29</sup>. Su composición refleja así la de las cámaras - aunque con un desfase, porque sus mandatos no coinciden - y ha dado lugar a una política judicial

<sup>26</sup> Íñiguez (2008), 76s

<sup>27</sup> Díez-Picazo, 11

<sup>28</sup> Lucas Murillo, 15

<sup>29</sup> Díez-Picazo, 11

“mecánicamente” coincidente con la política de los partidos<sup>30</sup>, que ha convertido al Consejo en un teatro secundario y un instrumento de la confrontación política general. La reforma de 2001 se ha limitado a dar a las asociaciones judiciales un papel más aparente que sustantivo y a arrastrarlas en el desprestigio del Consejo, de manera que reúne los inconvenientes de los dos anteriores y añade el simultáneo privilegio y descrédito de las asociaciones.

La generalización de las críticas parecía apuntar hacia una nueva reforma y un cuarto modelo de CGPJ, con más poder acumulado en su presidente, una reducción de las competencias del órgano y otras medidas, como la limitación de la dedicación - y el sueldo - plenos a sólo una parte de sus integrantes<sup>31</sup>. El cambio de mayoría parlamentaria de marzo de 2004 acabó con esa posibilidad y trajo, en cambio, un regreso a la experiencia ya vivida de un CGPJ con mayoría conservadora que se emplea como instrumento de (sonora) oposición a un gobierno socialista.

En 2004, una reforma del sistema de votación estableció una “minoría de bloqueo” que obliga a alcanzar ciertos acuerdos en torno a los nombramientos. El nuevo Consejo, de 2008, ha establecido ciertos elementos de autolimitación o, al menos, de transparencia, como son las comparecencias y una cierta motivación.

Pero todo retorna. En 2012, con una mayoría absoluta conservadora, vuelven propuestas de cambio del Consejo que ya sonaron en 2003: pocas en el funcionamiento interno, algunas sobre el número o el régimen de dedicación y una sustancial sobre el modo de elegir a sus integrantes.

## 7.2 La elección de sus integrantes

La elección de los vocales del CGPJ, escribe un diario, se rige por una “lógica partidista”: los candidatos se buscan atendiendo a su “acreditada fidelidad política” y no a su “reconocida competencia profesional”, ni al “reflejo del pluralismo existente en la sociedad y en el ámbito judicial”<sup>32</sup>. Dicho menos dramáticamente, la clave es al menos la cercanía: lo demás viene luego por la lógica del sistema. La clave para ser designado es haber despertado el interés de alguno de los grupos parlamentarios, normalmente desde la dirección de alguna de las asociaciones. El sistema es una “cooptación partidocrática”, en el que el peso relativo, “tanto en la configuración del órgano como en la práctica cotidiana ulterior”, se distribuye en virtud de cuotas que corresponden a la representación parlamentaria de cada partido<sup>33</sup>.

En el modelo de 1985 “de los contactos con las asociaciones judiciales con los grupos parlamentarios salían los candidatos, luego sometidos a negociación y posterior elección. No había normas que regulasen esa operación, pero surgieron algunas prácticas como que cada grupo parlamentario principal propusiera tres nombres por puesto a cubrir y que el

<sup>30</sup> Andrés y Movilla, 94

<sup>31</sup> Andrés (2003), 172s

<sup>32</sup> El País (1990a)

<sup>33</sup> Andrés (2003), 172s

otro escogiera uno”<sup>34</sup>. En el de 2002, cada parte escoge libremente sus candidatos, sin tener en cuenta las preferencias de la otra<sup>35</sup>. La comparecencia posterior ante la comisión de nombramientos del Congreso y el Senado es una mera formalidad que alguno de los negociadores ha llegado a considerar un trámite “ridículo”<sup>36</sup>, en la que los representantes de los partidos que han propuesto a los próximos vocales les dedican elogios ditirámicos: "su idoneidad es indiscutible"; "le agradezco su brillante y sincera exposición"; "usted es la esperanza de regeneración del Consejo"; "usted es una de las personas que mejor sabe cómo funciona la Justicia"; "ha sido un acierto proponerle"; "usted está particularmente cualificado"; "vamos a hacer un equipo que regenere el Consejo"<sup>37</sup>; “amigo” Fulanito, “no cometeré la osadía de pedirte ninguna aclaración”; “la señora” Menganita “añade una condición adicional insólita, porque la señora” Menganita “además para nosotros es la ex diputada, la compañera y la amiga” Menganita. Por eso sería absolutamente incoherente que por mi parte - y creo que por parte de ninguno de los portavoces - hiciéramos preguntas”<sup>38</sup>; “desde hace varios meses la única persona que se sabía que iba a ser miembro del Consejo General del Poder Judicial era” Menganita, “porque todo el secretismo que ha acompañado las conversaciones entre los grupos siempre ha partido del hecho de que el consejo iba a estar formado por” Menganita “y diecinueve más. (Risas.) Eso se sabía desde un principio”<sup>39</sup>. No, no crean que Fulanito y Menganita son quienes piensan: quien tenga curiosidad puede salir de dudas en el Diario de Sesiones.

El proceso de selección se caracteriza por su falta de transparencia. Es recurrente que la renovación se produzca en una negociación conjunta que afecte también a otros órganos, de manera que los males del sistema de selección se agravan “al hacer objeto de una sola negociación un gran número de vacantes, ignorando la singularidad de cada institución”<sup>40</sup>. También es habitual el retraso en la renovación, que alcanzó casi dos años en 2008.

Es recurrente que los jueces que acceden a la condición de vocal hayan formado antes parte de los grupos dirigentes de las dos asociaciones sobrerrepresentadas. De las otras no hay vocales, o los hay en una medida que no refleja la proporción de sus asociados: la que en 2008 es la segunda asociación, *Francisco de Vitoria*, no tuvo ningún vocal en el Consejo de 2001 y solamente cuenta con uno en el de 2008.

En el Consejo de 2001 solamente fue elegido un vocal entre los jueces que habían conseguido los avales al margen de las asociaciones judiciales. En el de 2008, ninguno de los candidatos no asociados fue designado vocal, aunque una de ellas había logrado reunir trescientos cincuenta y un avales. La consecuencia es que esta posibilidad legal probablemente caerá en desuso<sup>41</sup>. Todo esto ocurre a pesar de que solamente la mitad de los jueces y magistrados está afiliada a alguna de las asociaciones y de esta mitad buena parte lo está sólo pasivamente.

---

<sup>34</sup> Lucas Murillo, 16

<sup>35</sup> De la Cuadra (2009)

<sup>36</sup> Garea (2008b)

<sup>37</sup> Garea (2008a)

<sup>38</sup> Garea (2008b)

<sup>39</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 11.9.2008.

<sup>40</sup> Rubio Llorente (2001)

<sup>41</sup> El País (2008a)

### 7.3 La elección del presidente y del vicepresidente del Consejo

Los veinte miembros del Consejo deben elegir al presidente y al vicepresidente en su primera sesión. Pero se sabe antes quiénes van a ser: los vocales han sido designados con la indicación, o la condición, de que deben votar a unos determinados y lo hacen dócilmente. El presidente forma parte de la mayoría y el vicepresidente de la minoría. Que se sepa antes de la primera reunión, los medios de comunicación lo publiquen siempre antes y acierten invariablemente deslegitima a cada nueva formación del Consejo desde el primer día de su mandato.

La designación ha evolucionado desde una cierta discusión entre candidatos objetivamente cualificados<sup>42</sup> a una decisión singular del presidente del gobierno en 2008. Durante el proceso de 2008, la prensa publicó, sin desmentido, que la decisión sobre quién había de presidirlo se encontraba “en la mesa del presidente del gobierno”. La narración del diario *El País* resulta expresiva: “El pacto entre José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy para el Consejo ha causado sorpresa e indignación en el ámbito judicial y sólo ha sido recibido con indisimulada satisfacción en las filas del PP. (...) En el reparto pactado en julio correspondían nueve vocales a cada uno de los partidos, pero desempataba el presidente y hasta el PP aceptaba que éste fuera progresista. Sin embargo, Zapatero ha optado por un juez muy religioso y así se lo comunicó en julio a Rajoy, que aceptó encantado” y propuso como vicepresidente al que era hasta entonces consejero de Justicia de una comunidad autónoma gobernada por su partido. La elección del presidente no gustó a la mayoría de los vocales designados a propuesta del PSOE, entre los que hubo incluso un “conato de rebelión”. Pero, “aleccionados” por los respectivos portavoces parlamentarios en sedes de los partidos<sup>43</sup>, el magistrado Dívar fue elegido por unanimidad<sup>44</sup>.

Las cualidades de los primeros presidentes contrastan con las de los más recientes. Sáinz de Robles fue un demócrata cuando serlo tenía un precio, un gran magistrado y un humanista. Hernández Gil fue un jurista de reconocida calidad intelectual. El quinto fue inolvidable, pero por otras razones. Del sexto, elegido en septiembre de 2008, se ha resaltado su buena sintonía durante su tiempo con los sucesivos gobiernos como presidente de la Audiencia Nacional, su sentido institucional y sus profundas convicciones religiosas: “no tiene la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, nunca ha formado parte de ningún tribunal colegiado ni ha puesto sentencias, circunstancias teóricamente importantes. Tampoco se le conocen artículos o publicaciones por los que haya destacado en el campo del Derecho. No pertenece a ninguna asociación judicial y tiene buenas relaciones con representantes de todas las opciones políticas democráticas, a los que invariablemente asegura que reza por ellos” y vive con gran intensidad – dando testimonio - sus creencias religiosas<sup>45</sup>, concluía la crónica sobre su nombramiento.

---

<sup>42</sup> De la Cuadra (2009)

<sup>43</sup> Garea y Hernández (2008)

<sup>44</sup> Hernández (2008b)

<sup>45</sup> Yoldi (2008)



#### **7.4 El funcionamiento interno del Consejo: cuotas, falta de transparencia, ausencia de motivación**

Los vocales no votan con arreglo a su procedencia profesional, su categoría judicial o – incluso - su origen geográfico, sino en bloques que integran a los propuestos por los grupos parlamentarios respectivos. Rara vez se separan del criterio de su grupo en los debates, los informes y en la designación de los cargos judiciales, que también responden a cuotas, con un criterio político en los principales y un amigable *do ut des* en los restantes.

Los nombramientos de magistrados del Tribunal Supremo y de algunos presidentes se deciden con frecuencia “entre los líderes de cada uno de los dos grupos de vocales, con el concurso de los políticos correspondientes”<sup>46</sup>. Su comportamiento resulta tan previsible que en vísperas de una decisión los periodistas conjeturan el sentido de su voto a partir de la adscripción de cada uno y casi nunca se equivocan. Sólo cuando se producen muestras de independencia en el voto, los periódicos publican titulares que manifiestan: “sorpresa en la elección de un magistrado”<sup>47</sup>.

Estos nombramientos “han sido – sobre todo en algunos casos – verdadera ‘política’ en sentido fuerte. Y no del Consejo, sino, en realidad, de los partidos representados en él. Cada partido político, cuando se trata de nombramientos discrecionales en altos órganos de la jurisdicción (y más si existen expectativas de banquillo), hace lo (im)posible, a través de su ‘longa manu’ en el Consejo, para asegurar/excluir al candidato de su afecto/desafecto, en virtud de criterios que jamás se expresan. Al extremo de que, al cabo de tantos años de esa experiencia, aunque no se han hecho públicos los criterios de selección, todo el mundo sabe ‘a qué atenerse’”<sup>48</sup>, ha escrito Perfecto Andrés.

Las deliberaciones tienen carácter reservado y quienes toman parte en ellas deben guardar secreto<sup>49</sup>. Pero es un secreto relativo: los diarios publican sistemáticamente tras cada debate o decisión cuántos votos ha obtenido cada propuesta o candidato, qué vocales se han pronunciado en cada sentido y el contenido y el carácter – frecuentemente agrio – de la discusión. En abril de 2009, un periódico ha publicado la transcripción de las comparecencias grabadas de los candidatos a presidir la Audiencia Nacional.

Las decisiones se publicaban luego sin motivación alguna, aunque una nueva doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en cuanto a los nombramientos judiciales y el procedimiento adoptado por el Consejo de 2008 pudieran estar alimentando una mejora en este aspecto.

#### **7.5 La buena carrera posterior de sus integrantes**

La “judicialización” de la lucha política a partir de los años noventa (en los que fueron parte esencial de una durísima oposición política procesos sobre el uso de medios ilegales

<sup>46</sup> Gómez de Liaño, 108

<sup>47</sup> El País (2003)

<sup>48</sup> Andrés (2001)

<sup>49</sup> Andrés y Movilla, 85

contra el terrorismo, de corrupción de altos cargos o de extralimitaciones de los servicios secretos) explica en parte el papel político que ha tenido a partir de entonces un número significativo de vocales del CGPJ: tres han sido luego secretarios de Estado de Justicia, otros dos ministros de Justicia, dos más de Interior – uno de los cuales lo ha sido también de Defensa y luego portavoz del grupo mayoritario en el Congreso- y una, vicepresidenta primera del Gobierno.

Haber sido vocal del Consejo parece facilitar el ascenso a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo y resulta en no pocas ocasiones el paso inicial para “el inicio de una carrera político-judicial de nombramientos discrecionales”<sup>50</sup> que ha llevado a antiguos miembros a ser designados posteriormente integrantes del Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado.

## **8. Una evaluación de su eficacia externa, frente a las amenazas a la independencia<sup>51</sup>**

### **8.1 Una intervención razonable – aunque lenta - en los conflictos *internos* del sistema judicial**

En los conflictos *internos normales* del sistema judicial, la actuación del CGPJ ha sido normalmente más rápida, intensa y acorde con la opinión publicada que las decisiones jurisdiccionales sobre los mismos. Pero ha habido retrasos inexplicables: el CGPJ tardó diez años en intervenir en un caso clamoroso de corrupción judicial en Marbella y tampoco ha sido diligente en otros. En general, las intervenciones han sido más inmediatas cuando el conflicto afectaba a un medio de comunicación o algún periodista.

A finales de 2008, las manifestaciones de miembros del gobierno en torno a la sanción que debía aplicarse a un juez por una falta con graves consecuencias ha tenido una repercusión pública especial. Un juzgado penal de Sevilla había dejado de ejecutar por error una condena de prisión sobre un agresor sexual, que luego atacó y mató a una niña, con gran repercusión en los medios. La secretaria del juzgado fue sancionada con dos años de suspensión, pero la comisión disciplinaria del Consejo (todavía el elegido en 2001) solamente sancionó al juez con una multa. El fiscal recurrió, ya ante el Consejo de 2008. Tanto el ministro de Justicia como la vicepresidenta del gobierno se pronunciaron públicamente por una sanción de tres años de suspensión<sup>52</sup>. Pero el pleno del nuevo Consejo confirmó la sanción de multa. Sus integrantes votaron casi exactamente divididos entre sus componentes no judiciales, que votaron por una sanción como la deseada por la vicepresidenta, y los judiciales – incluido el presidente. El ministro de Justicia anunció inmediatamente que propondría una reforma del régimen disciplinario de los jueces – se entiende que para endurecerlo. La resistencia frente a la presión y el voto en el mismo sentido de los componentes judiciales pudiera ser un augurio de independencia de criterio, aunque también se ha denunciado como muestra de corporativismo.

<sup>50</sup> Parada (1996)

<sup>51</sup> Íñiguez (2008), 348s

<sup>52</sup> Romero y Aizpeolea (2008), Rincón (2008)

## 8.2 Una actuación escasa ante los conflictos *externos normales* del sistema judicial

En los conflictos sobre críticas a actuaciones judiciales negligentes o erróneas, decisiones correctas que hayan tenido consecuencias desgraciadas o casos de conflicto político, como los planteados cuando cargos del gobierno censuran decisiones judiciales, las intervenciones del CGPJ suelen resultar ineficaces y débiles. En ocasiones, se ha alineado con el gobierno frente al magistrado, como ocurrió tras unas críticas del ministro del Interior cuando una magistrado de Bilbao ordenó la libertad de un preso de ETA: el presidente del CGPJ, sin consulta o comunicación interna previa, abrió una información sobre la actuación de la magistrado y defendió luego la libertad de opinión... del ministro.

En un episodio arquetípico de la segunda mitad de los ochenta, el ministro del Interior criticó groseramente en varias intervenciones parlamentarias al presidente de un tribunal que había declarado ilícitas determinadas pruebas obtenidas por la policía. El gobierno impulsó luego una ley orgánica que ampliaba los poderes policiales. El magistrado criticado por el ministro planteó una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley, lo que le deparó nuevas críticas. Pero el Tribunal Constitucional aceptó en lo esencial la cuestión y declaró inconstitucionales elementos esenciales de la reforma. El ministro dimitió. La asociación Jueces para la Democracia denunció más tarde un “veto político” que retrasó, por dos veces, el ascenso del magistrado al Tribunal Supremo.

En los conflictos acerca del contenido de reformas legislativas, procesales o sustantivas, los informes del CGPJ han reflejado generalmente la dinámica usual de las mayorías internas y un modo de afrontar el análisis de los anteproyectos no muy diferente al de otros órganos consultivos del Estado o las secretarías generales técnicas de los ministerios. Sólo en contadas ocasiones ha podido atisbarse una posición ideológica o institucional distinta. Y en muchas, en particular en el Consejo de 2001, lo que se aprecia es un claro exceso en el ejercicio de las funciones *ad extra* de informar sobre proyectos de ley<sup>53</sup>.

Dentro de los conflictos que afectan al control del ejecutivo y los límites de su poder cabe encuadrar tanto los casos de corrupción que afectan a altos cargos como los del abuso de facultades o competencias públicas, que se han querido amparar bajo el concepto del *secreto de Estado*. Desde un punto de vista realista, también los conflictos que afectan a los partidos políticos, especialmente en relación con su financiación irregular. De nuevo, el CGPJ fue blando e ineficaz ante las presiones denunciadas por el magistrado del Supremo que investigó uno de los casos más graves.

## 8.3 La inanidad del CGPJ ante los *conflictos externos de gravedad extraordinaria*

Los dos conflictos que cabe considerar extraordinariamente graves han sido los referentes al uso de medios delictivos contra el terrorismo y las amenazas contra los jueces y magistrados en la comunidad autónoma vasca desde diversos sectores independentistas. En

---

<sup>53</sup> Íñiguez (2011)

los dos casos se han producido intervenciones jurisdiccionales decisivas: en el primero, para determinar la responsabilidad de altos cargos del ministerio del Interior y responsables de la Policía, la Guardia Civil y los servicios de información; en el segundo, para defender la independencia y el sistema jurisdiccional constitucional frente a una presión creciente desde 1994. Los primeros episodios se vieron agravados por el uso delictivo de medios públicos; el segundo por el asesinato de un magistrado por el grupo terrorista ETA. La tensión alimentada por los gobiernos y los partidos afectados ha producido en los casos una presión máxima sobre la independencia judicial. En ambos, lo decisivo para mantenerla ha sido la actuación consciente y profesional de los órganos jurisdiccionales, mientras que la actuación del CGPJ ha resultado esencialmente inoperante.

En los procesos sobre el uso de medios delictivos contra el terrorismo, se ha criticado al CGPJ por su ineficacia frente a la “espectacularización” de la información judicial<sup>54</sup>.

La actuación del CGPJ frente a las presiones concurrentes de sectores nacionalistas y ETA ha sido, tal vez, la muestra más clara de su ineficacia. Meses antes del asesinato del magistrado Lidón “los jueces con experiencia de ejercicio profesional en el País Vasco” habían pronosticado que “la campaña de deslegitimación de la judicatura inicialmente promovida por el Sindicato de Abogados Euskaldunes bajo el lema 'Contra los buitres togados', abocaba inexorablemente a la tragedia”<sup>55</sup>, por la cercanía entre las posiciones de los partidos nacionalistas moderados y los radicales. El asesinato del magistrado Lidón Corbi precipitó la conciencia de la situación de los jueces en el territorio vasco y de la inanidad del CGPJ: jueces vascos han dirigido cartas y publicado escritos que critican la escasez de las medidas de seguridad, la falta de un análisis sobre la realidad de la situación y la amenaza y una actuación “que minimiza la situación mediante discursos de mera confortación psicológica, cuando no dirigidos a una piadosa ocultación de la realidad”<sup>56</sup>.

La presión siguió creciendo cuando el Tribunal Supremo procesó al presidente de la Asamblea autonómica vasca y a dos miembros de la mesa por desobediencia en la ejecución de la sentencia que ilegalizó el partido Batasuna por su relación con ETA. El presidente del partido nacionalista, mayoritario en el gobierno autonómico hasta la derrota electoral de los partidos nacionalistas en las elecciones autonómicas del 8 de marzo de 2009, encabezó una manifestación en la escalinata del palacio de justicia de Bilbao. Más tarde fueron procesados el presidente de la comunidad autónoma vasca y se han producido nuevos episodios de presión y declaraciones airadas en torno a la prohibición de nuevas candidaturas vinculadas a ETA.

La resistencia frente a una presión ya directamente vinculada al gobierno autonómico se ha articulado y explicado por los propios jueces del Tribunal Superior de Justicia en la comunidad. A pesar de ello, en la elección de un nuevo presidente, en diciembre de 2003, el criterio decisivo fue el habitual de reparto de puestos. En el proceso abierto en el Consejo para renovar o reemplazarle, en los primeros meses de 2009, el voto decisivo para formar la nueva mayoría “progresista” parecía ser... el de la vocal propuesta por el PNV. Pero,

---

<sup>54</sup> Andrés (2003), 171

<sup>55</sup> Ibarra y Huerta (2002)

<sup>56</sup> Ibarra, 220

finalmente, el elegido ha resultado ser un magistrado raramente cualificado, lo que demuestra que un sistema más transparente, con una comparecencia pública, puede precipitar resultados mejores, o abre márgenes para que se produzcan.

### **9. Una valoración unánime: el CGPJ ha fracasado en su función constitucional y como órgano**

El Consejo suele resolver los conflictos internos del sistema judicial - por incumplimientos profesionales, corrupción, de organización del trabajo con repercusión en servicio público – razonablemente, aunque con velocidad proporcional al interés que muestren por ellos los medios de comunicación. Pero en los conflictos que afectan sustancialmente a la independencia de jueces o tribunales – sobre los límites de la crítica a las resoluciones, procesos con un elemento político, legislación controvertida, discrepancias sociales o de partido, corrupción de altos cargos, abuso de poder, financiación irregular de partidos, en torno al control de los poderes de la policía o los servicios secretos - sus intervenciones son casi siempre tardías, muchas veces puramente rituales y casi siempre ineficaces. En vez de irse afirmando institucionalmente, el Consejo ha perdido su crédito - si lo tenía - ante los otros poderes y entre sus teóricos protegidos.

Gobiernos y partidos de oposición denuncian que los bloques opuestos del Consejo usan sus poderes con sesgo partidista y reproducen los debates políticos generales, de los que se convierten en teatros secundarios o meros instrumentos. En el longevo Consejo de 2001, la actividad puramente política, en el órgano y de algunos de sus vocales por medio de artículos o declaraciones, fue especialmente cruda. Algunos se enzarzaron en polémicas de gran agresividad: un vocal calificó al presidente de “fascista”, los defensores de éste al primero de “separatista”.

La valoración negativa del CGPJ es casi unánime. Su fracaso político es evidente: padece problemas de legitimidad, responsabilidad e identidad y resulta dudoso que haya sido efectivo para realización de sus fines instrumental (el autogobierno limitado) y sustantivo (garantizar la independencia de cada juez o magistrado concreto en el ejercicio de sus funciones). Si es que no ha sido una amenaza añadida. Internamente, es un “departamento burocrático con veinte miembros rectores, que no están dedicados en absoluto a su dirección y administración. El resultado ha sido una organización burocrática independiente – e ineficiente - que, a diferencia de lo que acontece con el ministro de Justicia y el gobierno democrático, no puede responder políticamente ante el Congreso de los Diputados”<sup>57</sup>. Cosa que, por otra parte, es la usual en los gobiernos colegiados: un gobierno plural es “la forma irresponsable del gobierno oligárquico”<sup>58</sup>.

Lo peor es, con todo, la desmoralización que ello representa para todo el aparato”<sup>59</sup> la realidad de lo que ha venido a ser un “antimodelo”<sup>60</sup> y “un presagio” negativo “sobre el modo en que operará un CGPJ así elegido si le toca defenderlos frente a la presión o la

<sup>57</sup> Rodríguez Zapata, 18

<sup>58</sup> Hamilton, 214

<sup>59</sup> Rodríguez Zapata, 18

<sup>60</sup> Andrés (2004)

crítica del gobierno”<sup>61</sup>. El Consejo no ha facilitado la extensión de una “cultura de la independencia judicial”, ni el avance hacia la “maduración” de la que debe resultar una mayor independencia. No resulta particularmente efectivo contra los factores que amenazan, en potencia o en acto, a la independencia externa de los jueces y tribunales. Ha reforzado la percepción de “politización” de la judicatura y producido un efecto corruptor o, si se prefiere, desmoralizador, entre sus gobernados. Apenas ha contribuido a resolver los problemas estructurales y culturales constantes en la historia del poder judicial español. Por el contrario, seguramente ha contribuido a acrecentarlos.

## 10. Las limitaciones del debate político sobre la justicia

Los programas de los partidos en materia de justicia ante las elecciones generales de marzo de 2008 proponían un aluvión de reformas: que el mandato del Consejo General del Poder Judicial acabe automáticamente y sus componentes sean elegidos por votación directa entre los jueces, que cambie el equilibrio entre el Tribunal Supremo y el Constitucional y sean vitalicios los magistrados de éste, que se eleven ciertas penas, se penen nuevas conductas y se trate más duramente a ciertas categorías. Que sea el fiscal quien dirija la instrucción penal, se limite la duración de ésta, cambien la oficina y la planta judicial, se recluten más jueces.

El contexto parecía favorable: el CGPJ había alcanzado un nivel de descrédito excepcional incluso para ese órgano y llevaba más de un año en funciones porque un partido bloqueaba su renovación para mantener su ventaja en él; los jueces de Madrid habían amenazado con hacer huelga, los funcionarios no transferidos a las CCAA la estaban haciendo ya. Pero las encuestas ofrecían la impresión ambivalente habitual: reflejan una justicia que tarda en resolver, mal organizada, quizá politizada. Pero cuando se inquiera sobre experiencias personales resulta que el trato no es malo, los jueces son serios, sus resoluciones razonables. En estos años, el sistema jurisdiccional ha juzgado profesionalmente a los responsables de los atentados de Atocha, no parece devorado por la corrupción y descubre y limpia la que se produce, persigue eficazmente el terrorismo.

Tampoco se trata de propuestas nuevas: la mayoría aparecía ya en programas de elecciones anteriores; algunas parecen de eterno retorno. Y cabe preguntarse si traerían la solución a los problemas de la justicia, si se persigue con ellas mejorar su eficacia - o si se ocupan más bien del poder, de quién debe tenerlo para nombrar a los miembros del CGPJ y a los jueces que tocan asuntos de relieve político, de las posibilidades de la jurisdicción como instrumento de control o como ariete político.

Es indudable que el CGPJ ha sido un fracaso como ha habido pocos en el sistema constitucional de 1978: ha fracasado como organización, en el cumplimiento de sus fines y como institución política. Su inanidad desmoraliza a los jueces a cuya independencia ayuda tan poco. Su modo de actuar corrompe, en cierto sentido, a la pequeña parte de éstos que merodea en su derredor buscando un cargo o saltar a la política. Inquieta al público, que lo ve escindido en dos bloques y lee las intemperancias que se cruzan entre sus integrantes.

---

<sup>61</sup> El País (1990b)

Pero no es el principal problema de la justicia en España, sino una distracción *ideológica*, porque - aunque en ocasiones, o periodos, disparatado - es esencialmente irrelevante. Lo que importa del sistema jurisdiccional es que contribuya a que se cumpla el derecho: que produzca con relativa rapidez soluciones razonables, fundadas en las normas jurídicas y actúe así como factor de sometimiento voluntario u obligado a las leyes. El problema de la justicia es la eficacia: si ofrece la seguridad jurídica precisa para que el país funcione, para que su economía sea más eficiente y sus habitantes sientan que viven protegidos por ella en una sociedad razonablemente justa.

En los últimos veinte años ha habido mejoras en los procedimientos y en la gestión, en los medios, las sedes y los servicios comunes. Las CCAA gestionan hoy el 56% de los presupuestos del sistema judicial, frente al 48% del Ministerio y el 2% del Consejo<sup>62</sup>. Pero siguen faltando jueces por habitante, una distribución más racional de la planta y de la carga de trabajo, una retribución más equitativa y, sencillamente, mejor. Hay muchos jueces, cansados, desencantados o ensimismados ante el espectáculo en sesión continua de la política y el estrellato judiciales, la falta de moderación de sus teóricos representantes, el empleo del complemento de productividad y los módulos aunque éstos fueron declarados ilegales por la Sala Tercera del Tribunal Supremo... Un estudio comparativo sobre la duración de los procesos para la ejecución de obligaciones contractuales (con las consiguientes consecuencias en términos de indefensión y de ineficacia del sistema de garantía jurisdiccional) dejaba a España en un lugar bastante malo, cerca del país menos eficaz entre los desarrollados, Italia.

La causa principal de la ineficacia subsistente es la falta de un propósito decidido de organizar un servicio público que cumpla eficazmente su función. Los programas de reforma no respaldan sus propuestas con estudios concluyentes sobre los problemas o la eficacia comparada de sus soluciones. A menudo se ocupan de problemas menores y eluden los sustanciales: que el CGPJ cesara cuando acabe su mandato evitaría el encastillamiento de una mayoría que ya no refleje la del Parlamento, pero esto no afectará en nada a la división en bloques, el voto por tribus, su falta de transparencia y de responsabilidad. Una nueva carrera frenética para reformar el Consejo y delegar algunas de sus funciones en nuevos consejos autonómicos o para invertir la lógica de la instrucción penal, apartar más al juez de su oficina, cambiar otra vez la planta y modificar unas cuantas leyes sustantivas puede parecer una solución política brillante – y quizá sirva a los intereses políticos de los partidos. Pero añadiría más estrés y malestar al sistema jurisdiccional, ya bien servido de ellos.

Por su parte, la huelga de 2009 podría haber impulsado un salto evolutivo en el ecosistema asociativo, congelando a las dos asociaciones que no la apoyaron; reforzando a las que al final la respaldaron; y quizá facilitando que arraigue la nueva *Asociación Nacional de Jueces*.

También ha puesto de manifiesto una paradoja: que en un sistema institucional tan rico, la solución se sigue esperando del tradicional y depauperado Ministerio de Justicia. Pese al reequilibrio de fuerzas, asociaciones y ministerio se ven tras ella como estaban el día antes:

---

<sup>62</sup> Consejo General del Poder Judicial (2010)

obligados a seguir la misma negociación, con el mismo diagnóstico esencialmente compartido y las mismas limitaciones para conseguir recursos que permitan, por ejemplo, aumentar de modo significativo el número de jueces.

Así las cosas, los programas de los partidos ante las elecciones de 2011 ofrecían prácticamente las mismas declaraciones y reformas que los de las elecciones de 2008.

## 11. ¿Tiene remedio este sistema de (des)gobierno?

El modelo de nombramiento de los vocales del Consejo “realmente existente” está tan consolidado que sus protagonistas se refieren a él con toda naturalidad. La renovación de 2008 ha confirmado su plena vigencia. Conforme a la distribución de escaños en el Congreso, la representación cercana al partido socialista es ahora mayoritaria, pero está desunida; la próxima al popular cuenta con una minoría de bloqueo; y los grupos de CiU y PNV cuentan con un *vocal cercano*. “Tras siete años de bochorno, dos de los cuales, además, de insidias políticas”, escribe otro analista, magistrado del Tribunal Supremo, “se ha llegado a una situación que los protagonistas presentan como ‘de consenso’. Pero que, en realidad, es de reincidencia en un modo de operar al margen de las reglas y en contra de su espíritu. Emergen algunas conclusiones perversas, ahora ya expresadas sin la menor reserva. A saber, que la formación del Consejo corresponde, no las Cámaras, sino a algunos ejecutivos de partido, con riguroso respeto del fraudulento sistema de cuotas. Que el presidente lo nombra, así como suena, el del gobierno. Que el juez que no tenga una asociación - lo que ha terminado por significar ¡un partido!- de referencia, no tiene nada que hacer. En fin, peor imposible”<sup>63</sup>. Antes de la designación del presidente, la mayoría parlamentaria filtró que no había “ninguna mujer preparada” para presidirlo.

El sistema ha fracasado desde el punto de vista de sus fines constitucionales. En su composición y funcionamiento no ha superado los problemas clásicos de los viejos consejos del antiguo régimen: la opacidad, la ineficacia, la irresponsabilidad. En su función principal, lejos de contribuir a la independencia de jueces y tribunales, sigue alimentando la percepción pública de que el sistema jurisdiccional está “politizado” y contribuye a desmoralizar a no pocos de sus integrantes. Pero es obviamente funcional para los de quienes determinan su designación y se benefician del funcionamiento del que se ha caracterizado como un sistema de “desgobierno”<sup>64</sup>.

Tras la huelga, el Consejo nuevo publicó un “Plan de modernización de la justicia”, resumido en una “Hoja de ruta”. Aunque admitiendo que en buena parte de las cuestiones apenas tiene competencia, propone “algunas medidas para la implantación de la oficina judicial, reestructuración de la planta judicial, aplicación de nuevas tecnologías y seguimiento y mejora de la actividad de los órganos jurisdiccionales”. No es la primera vez que un Consejo aborda estas materias, pero el tono del actual es menos dogmático que, por ejemplo, el del “Libro Blanco” de principios de siglo. El Consejo ha hecho suyas también propuestas de “medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral”.

---

<sup>63</sup> Andrés (2008)

<sup>64</sup> Nieto (2004)



Su presidente declaraba en el primer año que inspiraba al nuevo Consejo “la predisposición al consenso como forma natural para la toma de decisiones”, una forma de “ejercer la potestad de gobierno del Poder Judicial que enlace con el espíritu latente en la Sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional, que ya alertó de los riesgos que se cernían sobre el Consejo si se trasladaba a su seno una lógica de contraste de intereses partidistas”<sup>65</sup>.

En sus primeros pasos, el Consejo de 2008 ha regulado prácticas de motivación y transparencia en los nombramientos de cargos judiciales, como la “invitación” a que los candidatos expongan “ante la misma Comisión su proyecto de actuación y los méritos en que fundan su solicitud”<sup>66</sup>. La práctica de los nuevos nombramientos en los primeros años ha ofrecido episodios del nuevo y del viejo sistema, pero el contenido de las propuestas y la nueva regulación de las comparecencias muestran conciencia de las carencias del órgano, cierta voluntad de autolimitación, más sensibilidad hacia las necesidades de los jueces y su malestar profesional. También que el Consejo es consciente de que debe mejorar su política de comunicación. Y una evidente voluntad de convertirse en un actor más relevante en la política judicial.

Sin embargo, los mecanismos de reacción de que dispone el Consejo siguen siendo esencialmente retóricos: recordatorios sobre los preceptos o valores constitucionales, llamamientos a comportarse de otro modo, amonestaciones en comunicados, críticas en informes. 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. Sigue sin existir una *acción de lesión de la independencia*, más allá de tipos penales de difícil aplicación a lo 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, ir más allá? 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.

¿Es posible un cambio en un modelo tan sólidamente asentado? ¿Puede impulsarlo un movimiento judicial espontáneo al margen de las asociaciones judiciales, o acaso éstas? ¿Qué es posible esperar de una crisis que parte de un caso trágico y un expediente disciplinario y acabó llevando a la huelga a una generación de jueces que se siente representada por sus decanos y juntas, pero no en las asociaciones? ¿Podrá un movimiento así conseguir objetivos concretos antes de verse reducido por la reacción de sus oponentes, la desunión o el mero paso del tiempo? ¿Tiene remedio el Consejo? No uno fácil. Las causas de su devenir tienen raíces profundas en la pobre calidad de la cultura política general, en una concepción poco liberal del poder, en una historia judicial con muy escasa experiencia de independencia.

---

<sup>65</sup> CGPJ (2009)

<sup>66</sup> CGPJ (2008b)

## 12. El monstruo de diecinueve cabezas y sus alternativas

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, a la “cultura de la independencia” y a la legitimación social del sistema jurisdiccional debería ser la desaparición del propio órgano. La razón principal para descartar esta opción era que no parecía probable el acuerdo entre los dos partidos mayoritarios para la reforma constitucional que sería precisa para ello.

En los años siguientes, hemos visto de todo: incluso una reforma constitucional resuelta en dos meses. Quizá por eso, debo dar la razón tardíamente a Perfecto Andrés: el CGPJ es necesario y la tentación de hacerlo desaparecer para atribuir sus funciones al Ministerio, muy fácil de resistir. Es más: desactivar el Consejo en favor del Ministerio de Justicia, como plantean algunas propuestas, sería una pura estrategia de acumulación de poder.

El Consejo es necesario porque lo establece la Constitución. Una reforma constitucional para erradicarlo difícilmente se haría con el consenso preciso y abriría otras potencialmente disolventes – aparte de priorizar aún más los intereses de la deuda sobre sabe Dios qué derechos sociales o libertades. El Consejo hace bien funciones que no podrían volver al Ministerio de Justicia (¿se lo imaginan seleccionando a los jueces, nombrando a los presidentes, dirigiendo la inspección?), en el contexto político de trinchera y mortero que vivimos desde los primeros años noventa. Hace buenos estudios y estadísticas, administra al personal judicial – no siempre al gusto de todos, pero ¿qué jefe de personal resulta simpático?

Para bien y para mal, el Consejo es una institución arraigada: conocida, con un ámbito de actuación (en parte el propio y en parte el que ha ido haciéndose para crecer en recursos y sobrevivir, conforme a la biología de las instituciones), que 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 cimentada, en este sentido. 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.

Este arraigo de hecho no justifica, claro, toda su actividad. Es dudoso que deba dedicar tanto esfuerzo a una cooperación internacional que produce pocos frutos al servicio público de la jurisdicción (aunque la que desarrolle prestando asesoramiento técnico a programas de la cooperación española puede ser una forma de influencia, de *poder blando*, nada desdeñable). Es obvio que el Consejo de 2001, o su mayoría, se excedió en la función de informe del Consejo y la utilizó para propagar posiciones políticas de oposición. El sistema de gobierno judicial es exuberante: lo integran diecinueve instituciones ejecutivas (el Ministerio de Justicia, el Consejo y diecisiete consejerías autonómicas), cuyas funciones cuesta delimitar: todas tienen presupuesto; los medios y la informática dependen del Ministerio y las CCAA, pero el CGPJ planifica e innova; legislan las cámaras nacionales y autonómicas, pero el Consejo opina, a veces ruidosamente, hace estudios, parece que representa; Ministerio, Consejo y Tribunal Supremo tienen presencia internacional. Una comunidad autónoma planteó la posibilidad de devolver las competencias de justicia al Estado, otras han querido crear su propio Consejo, quizá como primer paso hacia un poder judicial propio.

Lo que se siente uno inclinado a preguntarse hoy, a la vista del arraigo del Consejo y la feracidad institucional en la administración de la justicia, 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 procede de un exceso de exposición en la infancia a las películas de pieles rojas, no basta. 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.

El “monstruo de tres cabezas y tres cuerpos” al que se refiere con brillante imagen Jiménez Asensio<sup>67</sup> 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: antes de las últimas elecciones generales, un medio de Internet publicaba que un dirigente del partido que aspiraba al gobierno, 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, eliminarlo requeriría un acuerdo casi impensable. 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 Gobierno, 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

---

<sup>67</sup> Jiménez Asensio (2011), p. 111

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. Hay también un antecedente en una de las grandes experiencias constitucionales del siglo XX: la Constitución mexicana de 1917 abolió el Ministerio de Justicia<sup>68</sup>.

Todo esto es, claro, especulativo. Y, puestos a especular, 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 causa principal de la ineficacia del sistema es la falta de un propósito decidido de organizar un servicio público que cumpla su función. 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.

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”<sup>69</sup> y Barcelona<sup>70</sup> y Madrid<sup>71</sup>, 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 posible una solución de este tipo, porque cobrarán un peso aún mayor el ministerio de 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 ministerial cada vez más coyuntural, de búsqueda constante de nuevos portillos por los que huir del Derecho Administrativo y de una realidad institucional en la que el CGPJ es una pieza cada vez más arraigada y el Ministerio de Justicia una claramente decadente.

### **13. Las reformas propuestas... y otras más útiles**

En todo caso, si cerrar el órgano no es la solución, tampoco lo es cerrar los ojos, ni evadirse murmurando sobre la falta de lealtad constitucional de los responsables. Posiblemente, el

<sup>68</sup> Esquinca Muñoa (2010)

<sup>69</sup> Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local

<sup>70</sup> Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen especial del municipio de Barcelona

<sup>71</sup> Ley 22/2006, de 4 de Julio, de Capitalidad y regimen especial de Madrid

remedio se encuentre en una combinación de pequeñas reformas, que lleven al CGPJ instrumentos y técnicas de transparencia, control y motivación ya utilizadas en otros sectores administrativos, y de acierto en la designación de los consejeros. En arrojar chorros de luz sobre lo que pasa en el Consejo y en tener la suerte de que entre los integrantes del actual o del próximo resulte que haya algunos – bastan unos pocos – con personalidad suficiente para iniciar un cambio. Sencillamente, conduciéndose de otro modo: usando bien su independencia, con lealtad al cargo y conscientes de que “la legalidad tomada en serio debería constituir el horizonte obvio” de una democracia.

Si existe una *imaginación sociológica*, existe también el *optimismo funcional*, una 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 –del Consejo.

Para empezar, más transparencia. En particular, más motivación de actos y decisiones para facilitar su control jurisdiccional. Y, por cierto, menos secreto, en particular en las votaciones sobre nombramientos judiciales, en las que resulta difícil justificarlo. 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 practica una considerable transparencia al publicar en Internet 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 para regular la provisión de las plazas judiciales de nombramiento discrecional es otro paso indudablemente positivo en materia de transparencia y motivación.

En segundo lugar, 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”<sup>72</sup>. Más técnicas de control ya conocidas y usadas por los jueces de lo contencioso para controlar la regularidad de la actuación de muchas otras instituciones (y del Consejo) en la aplicación de los principios constitucionales de mérito, capacidad, publicidad e igualdad.

---

<sup>72</sup> Ferrajoli (2011), 25, 33s, passim

No hay un remedio milagroso y total; pero sí medios posibles para contener la tendencia a la maximización del poder de los partidos a costa de las funciones constitucionales del Consejo. Entre otras – que se desarrollan y justifican más ampliamente en otro lugar<sup>73</sup>:

- Devolver al Consejo a sus funciones y dimensiones razonables, reconsiderando el contenido de las internacionales, las de comunicación o las de informe sobre proyectos de ley.
- Diversificar su composición, para facilitar la responsabilidad, procurar más eficacia (acudiendo, por ejemplo, a diversificar la composición de sus directivos); que estén representados en él todos los sectores asociativos y los jueces no asociados; y fomentar una renovación incluso generacional. La clave es que crezca el pluralismo: con más asociaciones y no asociados, un sistema de elección representativo y no mayoritario, un fin de ampliación de sectores y posiciones y no de dar la institución a los propios clientes o partidarios.
- Revisar el papel actual de las asociaciones en la propuesta de candidatos. O, dicho más precisamente, librar a las asociaciones de ese papelón.
- Separar las propuestas y la renovación del Consejo de otros nombramientos para altos órganos o funciones.
- Adoptar un proceso de designación más transparente, basado en técnicas conocidas del Derecho Administrativo: la motivación, el análisis previo de la obra o el currículum de los contendientes, el perfeccionamiento de las técnicas de comparecencia, su retransmisión, incluso... Establecer estándares previos, perfiles, baremos, la definición de los criterios con arreglo a los cuales se resolverán los nombramientos y designaciones. La transparencia y la procedimentalización de los nombramientos, garantías, como el procedimiento administrativo siempre, de acierto y legalidad, ayudarían también a elevar la percepción de legitimidad del Consejo entre sus gobernados - y a levantarles la moral.
- Dar a la comisión de selección la facultad de rechazar candidatos.
- Nombrar al presidente en votación libre y secreta de entre los integrantes del Consejo.
- Considerar la modificación del régimen de dedicación de los vocales, para dejar solamente una parte con dedicación plena.
- Establecer un sistema de renovaciones parciales de los integrantes del Consejo.
- Dotar a éste de mecanismos más eficaces para conseguir sus fines constitucionales - el desarrollo de la cultura de independencia, su garantía eficaz frente a ataques concretos. Por ejemplo, una *acción de lesión de la independencia judicial*.

---

<sup>73</sup> Íñiguez (2008)

#### **14. La reforma anunciada: el cambio en la composición del Consejo**

La realidad, sin embargo, es que la gran reforma anunciada para un sistema jurisdiccional de modesta eficacia ha sido el cambio del sistema de elección de los integrantes del CGPJ, acompañado quizá por algunas reformas en el funcionamiento de éste.

Sabemos ya – gracias a Juan de Mairena o por experiencia de la vida – que hay reformas útiles, inanes y perjudiciales y que no hay nada que no pueda ser empeorado. La pauta del Consejo ha sido, lamentablemente, siempre a peor.

Probablemente, cualquier reforma sea inútil, porque se aplicará en el mismo contexto político, cultural y pragmático. Perfecto Andrés ha explicado ya las razones del fracaso del sistema de la Ley de 1980; conocemos bien – y he tratado de analizar – las del fracaso de la de la LOPJ 1985 y su variante de 2002, acelerado por la frustración de las expectativas que despertó, si acaso.

Los proyectos de reforma que llegaron a conocerse en los dos años posteriores mueven a preguntarse el porqué de la antipatía conservadora hacia el Consejo. No por afán teórico: es que llama la atención ante la eficacia política con que mayorías de este signo han sabido utilizar los resortes de publicidad y política comunicativa que, gracias a ellas, sabemos que tiene el Consejo, frente a sucesivos gobiernos socialistas. En realidad, la crítica conservadora más elaborada en torno al Consejo ha seguido dos líneas argumentales: una añoranza tradicionalista, que enlaza al fin con formas de corporatismo cercanas a las del Antiguo Régimen; y una crítica de base organicista del pluralismo, que dice querer evitar las consecuencias de la “violencia de facción”, los riesgos de “inestabilidad, injusticia y confusión”, que las decisiones se adopten por razones propias del “conflicto entre partidos y no conforme a las reglas de la justicia”... Pero el remedio es, precisamente, “ampliar la esfera”, para incorporar una mayor variedad de “partidos e intereses”...<sup>74</sup>

Recientemente han rebrotado las propuestas de 2003 de reducir el número de consejeros, modificar el régimen de dedicación de la mayoría de los integrantes del Consejo dejando a tiempo completo sólo a los de la Comisión permanente; trasladar algunas de sus competencias a las salas de gobierno; reforzar la presidencia del Tribunal Supremo, o esta faceta del presidente del Consejo...

Bandrés Sánchez-Cruza<sup>75</sup> ha publicado una propuesta que parte de un diagnóstico de una crisis doble - de gobernanza y de confianza - en la administración de justicia. Para remediarla, propone una reforma constitucional que mezcla remedios como reducir el Consejo a doce miembros, separar su presidencia de la del Tribunal Supremo – cuyo presidente habría de ser elegido por sus integrantes y ser miembro nato del CGPJ; primar a los componentes no judiciales del Consejo; integrar quizá éste con el Consejo Fiscal; limitar sus competencias en materia de informe prelegislativo; trasladar la inspección a las salas de gobierno; prohibir la cercanía a la política... Y todo ello por consenso.

---

<sup>74</sup> Íñiguez (2008), 481

<sup>75</sup> Bandrés (2012)

Quizá fueran útiles. El problema es que siguen sin responder a la cuestión principal: ¿en qué medida cumple su función el Consejo, cómo hacerle más eficaz frente a las amenazas a la independencia, como lograr que actúe con independencia de la política diaria, con respeto a la diversidad y la pluralidad, estimulando el compromiso constitucional de sus integrantes, con capacidad de actuar y poderes o acciones suficientes y la resolución de hacerlo?

Si cambia el sistema de elección, lo decisivo será su grado de proporcionalidad. No es una cuestión teórica: el Consejo de 1980, elegido por un sistema mayoritario, fue el menos plural de todos. La cúpula conservadora de la única asociación de entonces, la *Asociación Profesional de la Magistratura*, se repartió todos los puestos judiciales y acabó produciendo. El primer CGPJ tuvo un gran presidente, pero su grupo dirigente no dejó espacio a la asociación, ni en ésta a la pluralidad. La falta de sensibilidad de la mayoría hacia otras posiciones impulsó la escisión de *Jueces para la Democracia* y *Francisco de Vitoria*; la ruidosa labor de oposición del Consejo a las políticas del gobierno, la enmienda de Bandrés y Bru que llevó a la elección parlamentaria de todos los vocales. Retroceder al 80, volver a vivir el pasado y pelear con sus molinos no es la solución. Una reforma que se limite a devolver a una asociación, que por muy mayoritaria que sea no reúne a la cuarta parte de los jueces, el predominio absoluto que tuvo en los primeros años ochenta sería un retroceso costoso para quien lo impulse: la crisis alimenta un radicalismo intelectual y práctico que no aconseja andarse con bromas. Si el próximo Consejo no es más diverso, admitiendo el riesgo de que formen parte de él personajes pintorescos o incluso disparatados, le costará sobrevivir como institución.

El sistema electoral proporcional no es el único elemento, el resultado de un proceso electoral depende casi tanto del colegio electoral – de quiénes escojan a los representantes de cada categoría – y del tamaño de las circunscripciones: el grado de representatividad del resultado crece con el tamaño de éstas, a no ser que el sistema resulte ya perfectamente representativo. También será relevante, claro, el momento de la renovación: un retraso en la reforma determinaría que la siguiente renovación se haga con el sistema actual, en un contexto de mayorías parlamentarias absolutas. Acertar en las personas, en fin, es más fácil eligiendo veinte, o veintiuna, que cinco o seis: reducir el Consejo, por mucho que tiene hacerlo como manifestación – no necesariamente sincera – de ejemplaridad, puede ser disfuncional.

Constitutionalistas de buena voluntad critican que los jueces elijan a doce de los veinte vocales del Consejo, porque un órgano de control así configurado será más comprensivo controlando a los jueces que uno integrado juristas prestigiosos y designado externamente, por el Parlamento. Lo que pasa es que para explicar honestamente dos alternativas conviene analizarlas con el mismo criterio. Siendo realistas, puede ser que un órgano de jueces sea laxo controlando a los jueces, pero la designación parlamentaria no ha producido un resultado ejemplar, ni en la eficacia del órgano, ni en su *despolitización*. El problema teórico, al fin, de quién vigila a los vigilantes no parece bien resuelto en la realidad de unos órganos (el Tribunal Constitucional, el de Cuentas, el CGPJ) cuyos integrantes designan al fin íntegramente los partidos políticos.



Hace un cuarto de siglo, el Tribunal Constitucional dio por bueno el sistema actual de designación, curándose en salud con un aviso sobre “peligros de la partidización”. Claro, problemas con el mérito y la capacidad, con el respeto de las normas -y cada vez más con las apariencias- hay en todos los campos públicos, porque ha surgido una clase y una carrera política profesional, con sus reglas de promoción - muy duras, pero muy ajenas a los sistemas teóricamente impecables de nuestros códigos de función pública, autonomía de las instituciones o la idea de servicio público. Lo que ocurre es que razonar en términos de *finezza* constitucional, desentendiéndose del deterioro real, es dejar un campo más al caballo de Atila que avanza por doquier bajo la bandera de la globalización –la económica o la de la *era de la comunicación* realmente existente: la del predominio de la política/información basada en la denigración del contrario, la crispación, la rebaja de los controles y los límites de la mezquindad aceptable. De una gestión de la realidad del poder cínicamente dirigida por directores de comunicación de la escuela de Malcolm Tucker, opuesta a cualquier idea del control o el equilibrio de los poderes, de la sumisión a los fines que quiso satisfacer la Constitución al establecerlos.

Un sistema distinto quizá abriera una posibilidad de hacer las cosas un poco más decentemente: por ejemplo, un sistema de designación que reflejara mejor la diversidad ideológica y profesional entre los jueces. Pero no es fácil albergar grandes esperanzas, porque cualquier novedad podrá usarse para mejorar el actual, o, como cada vez hasta ahora, para que lo nuevo resulte lo de siempre.

Al final, lo relevante será el grado de acierto en los designados para el Consejo y luego por él. Pero en eso es decisiva la mano de Fortuna. Lo único que puede hacerse para ayudarla es abrir el sistema a más candidatos y hacerlo más público y más competitivo.

Y, por cierto, procurar que la reforma sea el resultado de un acuerdo, para que resulte estable e integrador y no abra otro frente de distracción. Que acoja a todas las asociaciones y abra puertas a la representación de los no asociados, todos ellos parte de una sociedad que sufre la crisis y debe participar en la decisión sobre las reforma si a quien las impulsa interesa que no nazcan tan muertas como la de 2002.

Que luego los integrantes del Consejo así elegido actúen repartiéndose cuotas quizá sea difícil de evitar. En un oficio escalafonado cuya labor es poner sentencias hay pocos méritos objetivables fuera de la antigüedad. Tener otras experiencias profesionales, haber escrito o enseñado, parecen méritos evidentes, pero nunca falta quien los discuta aduciendo que es a costa de (una concepción bien triste) del trabajo. Pero es posible aplicar la sencilla mecánica de hacer bien las cosas. Convocar las plazas detallando los requisitos y el baremo de méritos, valorar éstos con un procedimiento público y objetivo, explicar luego por qué es mejor Hernández para la audiencia, Fernández para el Supremo y López, si acaso, para el Constitucional– va creando una práctica de la que cuesta luego salirse. Los jueces de lo contencioso la conocen, se pasan la vida controlando que las administraciones públicas apliquen como es debido esos procedimientos para seleccionar a sus empleados. Los pasos en esta dirección pueden avanzar, ayudados por los recursos del *Foro Judicial Independiente*, que son de una coherencia poética. Si la pluralidad del nuevo sistema resulta suficiente, es difícil que el riesgo de corporativismo judicial supere a la realidad del corporativismo de los partidos que prevalece hoy.

Ha habido consejos dominados por personalidades atrabiliarias y pugnas bochornosas y otros cuyos integrantes han sabido llegar a acuerdos sensata y amablemente. El actual no es mal ejemplo. Sigue al presidido por Hernando de Santiago, que discurrió en una polémica continua entre su mayoría conservadora –y bronca- y una minoría impotente, aunque por fortuna no silenciosa. Empezó desacreditado por el modo en que con un sistema nuevo pasó lo de siempre, por la designación de su presidente, por las disputas en directo hasta que se asentaron los equilibrios internos. Pero ha funcionado – al menos hasta la crisis desatada por la denuncia por malversación de caudales públicos que ha formulado uno de los vocales contra el Presidente - con un grado de acuerdo infrecuente en una cultura del poder con las raíces, y los capilares, de la española. En su haber ha de contarse que ha mejorado en su atención a problemas reales (condiciones de trabajo, conciliación, salud laboral) y que ha hecho más transparente – algo más transparente - el proceso de los nombramientos, con unas comparecencias que quizá no sean decisivas, pero obligan a los candidatos presentar su proyecto en público. Lo que no es cosa menor: en ocasiones, simplemente su falta de habilidad social o verbal son un pronóstico de lo que harían al frente de un órgano de gobierno y el argumento decisivo en su contra.

Sin embargo, en el momento en que se redactan las presentes líneas está viviendo una crisis que puede tener consecuencias nuevas y gravísimas: quizá una larga interinidad en la que la presidencia del Consejo quede separada de la del Tribunal Supremo.

En esta situación, la provocación al debate con la que pensaba haber terminado este texto resulta doblemente ingenua, o hipotética: quería haber concluido escribiendo que, en realidad, la mejor oportunidad de un cambio efectivo quizá se encontrara en el propio Consejo. En el actual, sí, porque ya está, o estaba, maduro; porque ha llegado – o parecía haber llegado - a un equilibrio estable; y porque tenía aún casi dos años por delante. Dos años son poco tiempo para la jurisdicción, pero una eternidad en la política, que sus integrantes pudieran haberse planteado invertir para concluir su mandato con el orgullo de haber establecido pautas para ser constantemente objetivos eligiendo cargos y explicando por qué que; de haber encaminado a mejor la saturación de órganos ejecutivos que eluden su responsabilidad por lo lento que va todo lo judicial; de haberse aplicado a respaldar a los jueces que se ven enzarzados en casos trágicos o políticos con fórmulas jurídicas eficaces; de haber tenido el valor constitucional de establecer limitaciones a sus propios poderes. Son reformas que, una vez puestas en marcha, cuesta abandonar sin bochorno.

Un sistema de elección con listas por asociaciones tiene un riesgo claro para éstas: el de mantenerlas vinculadas, en la percepción pública y en la del colegio electoral, a cada Consejo y a lo que resulte de la nueva reforma. Es un problema de difícil solución, porque no les queda más remedio que procurar estar y porque sería necesario que en un eventual nuevo Consejo quedara representada la pluralidad real del colectivo. Pero esto seguramente no les ayudará a recobrar el crédito perdido entre buena parte de los no asociados.

Lo que se filtra estos días – o se filtraba hasta que la denuncia ya referida ha producido un silencio sepulcral - sobre las reformas que se preparan en el poder judicial es más cinematográfico, trae a la cabeza la escena de *Casablanca*: “Han matado al mayor Strasser. Detengan a los sospechosos habituales”, ordena el jefe de policía mientras deja escapar al

culpable. Es difícil cambiar instituciones que han echado raíces, aunque sea dudoso que cumplan la misión para la que fueron pensadas. Anunciar antes los cambios que los estudios que los respalden, crear después la comisión que los piense, incluir en ella a miembros de un órgano constitucional que tendrá que informar luego sobre la reforma... Parece política antigua, la que la crisis ha hecho *vieja política*: la que busca ganar visibilidad y sumar unos puntos atacando un problema fácil, aunque sea irrelevante. Pero la crisis obliga a revisar seriamente todo: las instituciones, el gasto, los usos. Para atacar un problema hay que empezar por entenderlo, definirlo, analizar rigurosamente sus causas, su alcance, las posibles soluciones. Sólo después se puede legislar. Y hay que hacerlo pensando en los malos y en sus ardides; en que el poder es astuto, como recuerda Alejandro Nieto; sabiendo, como suele haberse aprendido a cierta edad, que incluso modificando las normas, la realidad sólo la cambian personas empeñadas y capaces.

Madrid, 15 de mayo de 2012

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABC (editorial), 19.2.2009

Altozano, Manuel. “¿Quién quiere a este Poder Judicial?”. *El País*, 21.9.2008

Andrés Ibáñez, Perfecto / Movilla Álvarez, Claudio (1986). *El Poder judicial*. Madrid: Tecnos.

Andrés Ibáñez, Perfecto. “¿Consejo de usar y tirar?”. En *El País*, 19.7.1994

Andrés Ibáñez, Perfecto. “El ‘test’ Auger”. En *El País*, 19.12.2001

Andrés Ibáñez, Perfecto (2003). “Veinticinco años de Administración de Justicia y Constitución”. En Capella, Juan Ramón (ed). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta.

Andrés Ibáñez, Perfecto. “Política y política de nombramientos judiciales”. En *El País*, 24.9.2004

Andrés Ibáñez, Perfecto. “El Consejo en sus manos”. En *El País*, 20.9.2008

Andrés Ibáñez, Perfecto. “El Consejo General del Poder Judicial vuelve al *quirófano*”, *Jueces para la Democracia*, nº 76, marzo 2012, pp. 12ss.

Aparicio, Miguel Ángel (1995). *El “status” del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*. Barcelona: Universitat de Barcelona y Ministerio de Justicia e Interior

Bandrés Sánchez-Cruzat, José Manuel (2012). “La reforma constitucional del Poder Judicial”, *El cronista del estado social y democrático de Derecho*, nº 5

Barbacetto, Gomez y Travaglio (2012). *Mani Pulite*. Milano: Chiarelettere

Comité de huelga. Comunicado final. 19.2.2009

Consejo General del Poder Judicial. Acuerdo de la comisión de calificación, de 26 de noviembre de 2008, que complementa el del pleno de 25 de junio de 2008, del Consejo anterior, que recoge la nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de discrecionalidad técnica y motivación de las decisiones de nombramiento de determinados cargos judiciales. [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

Consejo General del Poder Judicial. Comparecencia del presidente del CGPJ ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. 16.3.2009. [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

Consejo General del Poder Judicial. *Efectos previsibles de la crisis económica en la carga de trabajo de los órganos judiciales*. 15.10.2008. [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

Consejo General del Poder Judicial (2010). *La Justicia, cifra a cifra*. [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

De la Cuadra, Bonifacio. “Bipartidismo bastante imperfecto”. En *El País*, 18.9.2009

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 69, de 11 de septiembre de 2008

Díez-Picazo, Luis María. (2002). “Encuesta”. En *Teoría y realidad constitucional*, núms. 8 – 9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002. Madrid: UNED.

Divago, Piercamillo (2004). *La giuba del re. Intervista sulla corruzione*. Roma: Laterza.

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

*El País* (editorial). *De mal en peor*, 24.10.1990

*El País* (editorial). *Malos consejos*, 8.11.1990

*El País* (editorial). *Desafuero*, 9.5.2002

- El País*. Sorpresa en la elección de un magistrado, 16.1.2003
- El País*. Entrevista a Rosa Rodríguez, 10.9.2008
- El País* (LRA y CEC). “Los partidos defienden su elección y se muestran ajenos a las críticas”, 10.9.2008
- El País* (editorial). *Propuesta arriesgada*, 24.9.2008
- Esquinca Muñoa, César (2010). *Consejo de la Judicatura. Experiencia Mexicana*, México (Porrúa)
- Ferrajoli, Luigi (1990). *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo penal*. Madrid: Trotta
- Ferrajoli, Luigi (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*: Madrid (Trotta)
- Garea, Fernando. “Ha sido un acierto proponerle”. En *El País*, 12.9.2008
- Garea, Fernando. “Los partidos piden a sus vocales la ‘catársis’ del Poder Judicial”. En *El País*, 16.9.2008
- Garea, Fernando. “El gran secreto de Zapatero y Rajoy”. En *El País*, 28.9.2008
- Garea, Fernando y Hernández, José Antonio. “Conato de rebelión de los vocales del PSOE contra el pacto Zapatero-Rajoy”. En *El País*, 23.9.2008
- Gómez de Liaño, Javier (1999). *Pasos perdidos*. Madrid: Temas de hoy
- Griffith, J.A.G. (1997). *The Politics of the Judiciary*. 5ª ed. Londres: Fontana
- Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia (1999). *Los jueces y la política*. Madrid: Taurus
- Hernández, José Antonio. “Alonso calma el conato de rebelión de sus vocales”. En *El País*, 24.9.2008
- Hernández, José Antonio. “Unanimidad en la elección de Dívar”. En *El País*, 25.9.2009
- Hernández, José Antonio y Altozano, Manuel. “Dívar, elegido por unanimidad presidente del CGPJ”. En *El País*, 24.9.2008
- Ibarra Robles, Juan Luis (2002). “Tópicos políticos y deslegitimación del Poder judicial. El caso de los jueces en la Comunidad autónoma del País Vasco”. En *Teoría y realidad constitucional*, núm. 8-9, primer semestre de 2002. Madrid: UNED
- Ibarra Robles, Juan Luis / Huerta, Elisabeth / otros diez magistrados. “No reciclables para el terror”. En *El País*, 7.11.2002
- Íñiguez Hernández, Diego (2007). “Los frágiles cimientos de la ‘cultura de la independencia judicial’ en la Historia constitucional española”, en Altmann, Werner / Vences, Ursula. *Por España y el mundo hispánico. Festschrift für Walther L. Bernecker*. Berlín: Walter Frey
- Íñiguez Hernández, Diego (2008). *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid: Thompson / Civitas y Fundación Alfonso Martín Escudero
- Íñiguez Hernández, Diego (2011). “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.
- Jiménez Asensio, Rafael: “La ‘nueva oficina judicial’ y el modelo constitucional de justicia: problemas abiertos”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 89-2011.
- Lázaro, Julio M. “El Supremo recibe con malestar generalizado a su nuevo presidente”. En *El País*, 24.9.2008
- Lucas Murillo de la Cueva, Pablo (2002). “Encuesta”. En *Teoría y realidad constitucional*, núms. 8 – 9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002. Madrid: UNED

- Madison, James, Hamilton, Alexander y Jay, J (1788). *The Federalist Papers*, 1788. Ed. Penguin Classics. 1987. Londres: Penguin
- Matteucci, Nicola (1998). *Organización del poder y libertad*, Madrid: Trotta.
- Montero Aroca, Juan (1990). *Independencia y responsabilidad del juez* Madrid: Civitas
- Nieto García, Alejandro (1996). *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona: Ariel
- Nieto García, Alejandro (1997). *Corrupción en la España democrática*, Barcelona: Ariel
- Nieto García, Alejandro (2000). *El arbitrio judicial*, Barcelona: Ariel
- Nieto García, Alejandro (2004). *El desgobierno judicial*. Madrid: Trotta
- Parada Vázquez, Ramón “El desgobierno judicial”. En *El País*, 1.5.1996
- Paredes, Javier (1991). *La organización de la Justicia en la España liberal. Los orígenes de la carrera judicial*. Madrid: Civitas y Asociación Profesional de la Magistratura
- Pizzorusso, Alessandro (1996). *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*. Turin: Einaudi
- Pizzorusso, Alessandro (1995). “La experiencia italiana del Consejo Superior de la Magistratura” En *Jueces para la Democracia: información y debate*, nº 24, noviembre de 1995
- Pradera, Javier. “Conseso fraudulento”. En *El País*, 14.9.2008
- Rincón, R. “Los jueces se rebelan contra el Gobierno por el ‘caso Mari Luz’”. En *El País*, 9.10.2008
- Rodríguez Zapata, Juan (2002). “Encuesta”. En *Teoría y realidad constitucional*, núms. 8 – 9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002. Madrid: UNED
- Romero, J.M. y Aizpeolea, Luis. “Entrevista a María Teresa Fernández de la Vega, vicepresidenta del gobierno. ‘Espero que el Consejo imponga tres años de suspensión al juez Tirado’”. En *El País*, 5.10.2008
- Romero, J.M. y Lázaro, Javier. “Entrevista a Francisco Caamaño, ministro de Justicia”. En *El País*, 20.4.2009
- Rubio Llorente, Francisco. “La feria de San Miguel”. En *El País*, 29.9.2001
- Sabán Godoy, Alberto (1991). *El marco jurídico de la corrupción*. Madrid: Civitas
- Secretariado de Jueces para la Democracia. “Comunicado sobre el nombramiento de Clemente Auger y sobre el nombramiento del Presidente de la Audiencia Provincial de Pontevedra”. 11.12.2001. [www.juecesdemocracia.es](http://www.juecesdemocracia.es)
- Statistisches Bundesamt. [www.destatis.de](http://www.destatis.de)
- Tribunal Constitucional. Sentencia 108/1986, de 29 de junio
- Trillo, Ramón. “Reflexiones sobre el gobierno de los jueces”. En *El País*, 17.5.1996
- Yoldi, José. “Un cordero entre los lobos”. En *El País*, 28.9.2008