

El Consejo General del Poder Judicial en la Constitución

Javier Laorden Ferrero

Arbor CLXXV, 691 (Julio 2003), 1211-1228 pp.

I. Introducción

Al cumplirse veinticinco años de la publicación, el 27 de diciembre de 1978, de la Constitución Española parece oportuno reflexionar, aunque sea con concisión, sobre el papel del Poder Judicial y su órgano de gobierno en nuestro texto fundamental.

Nuestra Carta Magna, ya desde su preámbulo y título preliminar, se refiere a la Justicia como valor superior de todo el ordenamiento jurídico y dedica, después, un título específico a definir la organización, principios y criterios que deben presidir el funcionamiento del Poder Judicial, acogiendo, por primera vez en nuestra historia constitucional, una regulación completa de la Justicia y de dicho poder —como poder independiente— con la clara intención de reafirmar su papel y su consideración como valor imprescindible para asegurar y consolidar una sociedad democrática avanzada.

II. Naturaleza del Consejo General del Poder Judicial

La Constitución española, en su título VI, Del Poder Judicial¹, instituye, en su artículo 122², al Consejo General del Poder Judicial (en lo sucesivo CGPJ o Consejo) como órgano de gobierno del mismo, delegando en la Ley Orgánica del Poder Judicial (en lo sucesivo Ley Orgánica o LOPJ) su estatuto, el régimen de incompatibilidades de

sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados.

De este modo, las funciones asignadas constitucionalmente son aquellas que más podrían servir al Poder Ejecutivo para intentar influir en el Poder Judicial; de un lado la facultad de nombramientos discrecionales o no, la aplicación del estatuto personal de Jueces y Magistrados —incluidas las materias de carácter disciplinario— etc.; de otra parte, las que se derivarían de las acciones propias de supervisión e inspección de Juzgados y Tribunales.

La principal razón de ser del Consejo es, sin duda, segregarse del ámbito gubernamental todas aquellas funciones que puedan generar la más mínima sospecha de injerencia o intromisión en la independencia judicial; concepción de independencia del Poder Judicial compartida, en sus líneas maestras, por los países de nuestro entorno jurídico-político ³.

Se crea, a estos efectos, un órgano institucional, de carácter constitucional, como elemento necesario para una correcta articulación de un Poder Judicial independiente del resto de los poderes del Estado; órgano constitucional que se sitúa en una posición institucional de igualdad con los demás órganos constitucionales y al que se atribuyen las funciones propias de su orden respectivo y, por ello, está legitimado para plantear conflictos de atribución y competencias. Como tal, es función primordial del CGPJ velar por la independencia de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En este sentido, es evidente que en cualquier Estado Democrático de Derecho, para que un Juez o Magistrado pueda cumplir con su función constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado con la debida rectitud, responsabilidad e imparcialidad, se hace preciso preservar su decisión de cualquier intervención ajena; es decir, el ordenamiento jurídico debe garantizar su independencia ⁴.

Nace, a estos efectos, el Consejo General del Poder Judicial como órgano constitucional garante de la independencia judicial, asumiendo el gobierno parcial de aquel —al intervenir únicamente en determinadas materias relativas al estatuto jurídico y organizativo de Jueces y Magistrados—, y dejando, en manos del Poder Ejecutivo, todo lo atinente a la Administración de los medios materiales y humanos al servicio de la Administración de Justicia.

Después de cuanto se acaba de decir, queda claro que el Consejo se configura como órgano no jurisdiccional —la potestad jurisdiccional se reserva exclusivamente a los Jueces y Magistrados (Art. 117.1 C.E.)—

que ejerce funciones de Gobierno y Administración del Poder Judicial en paridad de condiciones, dentro de su ámbito competencial, con el Poder Ejecutivo. Se articula, por tanto, el Poder Judicial como un poder independiente del resto de los poderes del Estado; como un poder real en posición de igualdad con estos y con una misión constitucionalmente diferenciada, el aseguramiento del ejercicio independiente de la potestad jurisdiccional; en definitiva, el aseguramiento de la primacía del derecho⁵, ocupando, por ello, una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos.

El CGPJ es, en conclusión, el órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial⁶; único poder del Estado que se ejerce con competencia o potestad plena en todo el territorio nacional, y, se organiza y ejerce con arreglo a los principios de unidad e independencia.

Por ello, fácilmente se comprende que el Consejo es el vértice jerárquico de los diferentes órganos de gobierno del Poder Judicial y, con subordinación a él, ejercen sus funciones las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia, así como los demás órganos con funciones gubernativas, aunque no puede dictar instrucciones, de carácter general o particular, sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico —ejercicio de la potestad jurisdiccional— que corresponde en exclusiva al Poder Judicial *strictu sensu*; es decir a Jueces y Magistrados.

III. Composición del Consejo General del Poder Judicial

Nuestra norma básica dedica su Art. 122.3 a la composición de este órgano constitucional estableciendo: «*El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica, cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión*».

Con esta composición mixta se pretende, en cierto modo, evitar que el autogobierno del Poder Judicial quede única y exclusivamente en manos de sus propios integrantes —Jueces y Magistrados— por la distorsión que ello podría suponer en la correcta administración

de un poder cuya soberanía deriva de la cesión que de él realizan los ciudadanos⁷.

Nos encontramos, pues, ante un órgano colegiado donde el precepto constitucional busca la diversidad en su composición, aunque otorgando la mayoría a los miembros de origen judicial. Así, en virtud de la mayoría otorgada a los miembros del colectivo judicial se pretende que un número mayoritario de Vocales del Consejo tenga criterio propio y experiencia directa sobre los problemas que los titulares de los órganos jurisdiccionales afrontan en su quehacer diario.

No obstante, fácilmente se entiende, que la propia diversidad existente en la carrera judicial, haga que los representantes elegidos a propuesta de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados, o a propuesta de Jueces y Magistrados no afiliados a estas, no siempre se ubiquen en posiciones coincidentes en cuanto al modelo de política judicial a desarrollar.

De la misma forma, se busca que los miembros elegidos entre juristas de reconocida competencia aporten equilibrio a la Institución, desde su experiencia, conocimientos, y la perspectiva de quienes son usuarios de la Administración de Justicia.

Por otra parte, el CGPJ se articula como un órgano presidido por el Presidente del Tribunal Supremo y formado por un elevado número de miembros, lo que puede llevar a configurar su actuación, más al terreno del debate que al de la gestión⁸.

En este sentido, ya se han oído voces que propugnan, que, por la naturaleza de sus funciones, se delegue el núcleo sustancial de ellas en una comisión permanente reducida, de forma que se agilice el funcionamiento del Consejo en aras a un mejor aseguramiento del ejercicio efectivo de sus funciones institucionales⁹.

Asimismo, la Norma Básica exige una mayoría cualificada para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial en las Cámaras Parlamentarias, buscando, de este modo, el consenso en la elección de sus representantes; consecuencia lógica del especial papel y relevancia que estos ostentan en el gobierno del Poder Judicial.

Principio conciliador, el consenso, que debería también presidir el quehacer diario de este órgano constitucional en la búsqueda de ese necesario entendimiento que asegure que el Poder Judicial actúa como poder independiente y regido por una coherencia institucional que le permita desarrollar con la máxima eficacia sus funciones constitucionales.

Finalmente, es importante resaltar que los vocales elegidos lo serán por un plazo de cinco años, mandato superior al mandato de las propias

cámaras parlamentarias que los designan, y que una vez elegidos desarrollarán su actividad con dedicación exclusiva sujetos a su propio régimen de incompatibilidades.

No está permitida la renovación parcial del Consejo y tampoco esta permitida, salvo en la figura del Presidente del Consejo, la reelección, sin solución de continuidad, de sus miembros. Renovación en bloque que provoca, en cada cambio, una pérdida de memoria histórica y una cierta falta de continuidad en la gestión del órgano.

Los Vocales del Consejo, en aras al principio de garantía de la independencia del Poder Judicial, no están ligados por mandato imperativo alguno, y no pueden ser removidos de su cargo, salvo por las causas legalmente establecidas¹⁰, correspondiendo dicha decisión al Presidente o al Pleno del Consejo General del Poder Judicial por mayoría de tres quintos de sus miembros.

IV. Sobre la elección de los Miembros Judiciales del Consejo General del Poder Judicial

La cuestión de la elección de los Vocales de origen judicial ha sido, desde la creación del Consejo en el año 1980, objeto de múltiples debates políticos y posicionamientos jurídicos¹¹. La ley orgánica 2/2001, de 28 de junio, que reforma los artículos 111 a 116 de la ley orgánica del Poder Judicial, asume la necesidad de fijar un nuevo modelo de designación de los vocales de origen judicial —modelo definido ya en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia— buscando una solución que trascienda a intereses coyunturales y que se asiente en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, con la idea de que dicho sistema de elección sea el primer paso para conseguir el objetivo de prestigiar la institución a todos los niveles y garantizar, de ese modo, la independencia judicial.

A estos efectos, el principio rector que preside la designación de los vocales judiciales es el principio de doble legitimación. Principio que obliga a una elección previa por parte del Poder Judicial —es decir, Jueces y Magistrados— de sus potenciales candidatos, sin perjuicio que la decisión final corresponda al Parlamento.

Es decir, tras múltiples años de discusión, la carrera judicial puede proponer, sujeta al aval de las Cortes, a sus candidatos para su Órgano de Gobierno. En teoría, esta forma de actuar, debe reducir el componente político en la selección de sus miembros, dotando, de este modo, a la

institución de la neutralidad y paz necesaria para el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, a nadie se le oculta, que la proposición de sus candidatos por el colectivo judicial puede originar, y de hecho así ha sido, que los intereses y cargas de las diferentes asociaciones judiciales sean alguno de los elementos que presidan el quehacer de este órgano constitucional ¹².

Por lo tanto, en el nuevo modelo de designación de los vocales de origen judicial se establecen dos momentos diferenciados entre sí:

4.1. *Elección judicial de candidatos*

Las asociaciones judiciales y aquellos Jueces o Magistrados no asociados que representen, al menos, el 2 por ciento de los que estén en servicio activo, tendrán derecho a presentar hasta 36 candidatos, a las Cortes Generales, distribuyéndose estos en proporción estricta al número de asociados que integran cada asociación y del número de firmas que representen los no asociados. No existe, pues, monopolio asociativo en la presentación de candidatos, siendo la carrera judicial en su conjunto, y no sólo las asociaciones, quien ostenta el derecho a determinar la lista sobre la que, en última instancia, debe pronunciarse el Parlamento.

En esta primera fase se reconoce el protagonismo que los Jueces y Magistrados deben ostentar en la elección de sus representantes en el órgano de gobierno del Poder Judicial y la necesaria presencia que las distintas sensibilidades existentes en la carrera judicial, asociativas o no, deben tener en su composición.

Se reconoce así, la capacidad del Poder Judicial para autogobernarse y determinar la composición de su órgano de gobierno; órgano, que conviene recordar, ha sido instituido básicamente para garantizar la independencia y unidad de dicho poder.

El éxito de esta fase dependerá de que las distintas sensibilidades que integran el cuerpo judicial sean capaces de proponer un número de candidatos proporcional a lo que representan en el colectivo judicial.

4.2. *Elección Parlamentaria de Vocales*

Entre los treinta y seis candidatos elegidos, después del correspondiente control de legalidad de las candidaturas, el Pleno de cada

una de las Cámaras procederá a la designación de seis vocales, conforme a lo establecido en el Art. 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los artículos 205.2 y 184.6 del Reglamento del Congreso y del Reglamento del Senado respectivamente.

Se reconoce así, la facultad de optar del Parlamento de acuerdo con su propia representatividad, residenciando en ambas Cámaras la decisión final, —una vez despolitizada la elección previa de los potenciales candidatos a través del sistema de propuesta judicial—.

El éxito de esta fase dependerá de que las Cortes Generales sean capaces de entender y respetar, en su opción, las distintas sensibilidades que integran el colectivo judicial.

V. Competencias del Consejo General del Poder Judicial

El artículo 122.2 de la Constitución, como ya se ha manifestado con anterioridad, enuncia, de forma no cerrada, y por tanto orientativa, unas atribuciones mínimas e irrenunciables y difiere a la Ley Orgánica del Poder Judicial la regulación posterior de su contenido y alcance ¹³.

Hay que advertir inicialmente, que las ideas y principios que, a mi juicio, deben presidir la delimitación del ámbito competencial del CGPJ son las siguientes:

- (I) Cada poder es titular de un ámbito nuclear propio, consecuencia de la función constitucional que debe desarrollar. En este sentido, todos los órganos constitucionales tienen la facultad y el deber de defender y preservar su identidad y ámbito competencial.
- (II) El principio de división de poderes impide las invasiones funcionales de unos poderes frente a otros, aunque no empeece el efecto expansivo del propio ejercicio del poder.
- (III) Debe existir un adecuado control y contrapeso recíproco entre los distintos poderes del Estado.
- (IV) El principio de independencia judicial constituye pieza esencial de nuestra arquitectura constitucional ¹⁴.
- (V) La propia existencia del Consejo es una garantía más de las que el ordenamiento establece para asegurar la independencia del poder judicial; de forma que al hacer valer sus propias competencias, el Consejo defiende y reafirma esa misma independencia. Es decir, el CGPJ es un órgano instrumental al servicio de los fines que le sirven de justificación: Independencia y eficacia de la función jurisdiccional ¹⁵.

(VI) La verdadera garantía de que el Consejo cumpla con su papel no consiste, únicamente, en que sea el órgano de autogobierno de los jueces, sino que, realmente, ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos.

En este sentido, aunque los vocales del Consejo no están ligados por mandato imperativo alguno, pudiera ser aconsejable limitar expresamente su promoción a cargos de naturaleza política durante su mandato ¹⁶.

En la breve historia del Consejo, órgano creado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1980, ante la dificultad de definir soluciones competenciales generalmente aceptadas, el péndulo competencial ha evolucionado en uno u otro sentido, fortaleciéndose o cercenándose su ámbito competencial siempre en contraposición a las funciones asignadas al Poder Ejecutivo en materia de justicia.

Lo que es cierto es que la Ley Orgánica 19/1994, al modificar la Ley Orgánica 6/1985, devolvió al Consejo el régimen de atribución de competencias que generosamente le habían sido otorgadas en su legislación constitutiva. Así, se ha corregido las insuficiencias competenciales del texto de 1985, reforzando su posición institucional respecto a otros órganos constitucionales y poderes del Estado.

En líneas generales, parece consolidado ya el modelo de competencias compartidas en el cual el Consejo asume aquellas competencias conectadas con la independencia judicial —órgano de garantía institucional— y el Poder Ejecutivo las funciones propias de la Administración prestacional; es decir, la gestión de los medios materiales y personales.

Según la Ley Orgánica del Poder Judicial, al Consejo corresponde decidir todo lo relativo al estatuto de Jueces y Magistrados, incluida su selección y formación; tutela la independencia judicial; participa en el nombramiento de altos cargos y miembros de otros órganos constitucionales ¹⁷; realiza funciones relacionadas con la composición y funcionamiento del Poder Judicial; informa y colabora preceptivamente, pero sin carácter vinculante, en el ejercicio de las potestades legislativas propias de las Cortes, Comunidades Autónomas y Gobierno; dispone de potestad reglamentaria, eso sí, circunscrita a los términos del artículo 110 de la Ley Orgánica, y está habilitado para proponer las iniciativas que considere necesarias para mejorar la Administración de Justicia ¹⁸; tiene capacidad informante sobre el programa de recursos a aportar por las Comunidades Autónomas ¹⁹ y puede ser requerida su intervención, en Propositiones de Ley, como órgano informante, por las Cámaras o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas ²⁰.

En todo caso, con independencia de las funciones expresamente reconocidas en el ordenamiento jurídico, y en base al principio de autonomía presupuestaria de la institución ²¹, a su carácter representativo, que no de representación del Poder Judicial ²², y a su propia dinámica de actuación en la búsqueda de una justicia adaptada a las necesidades de un estado moderno, se ha producido una necesaria asunción de competencias en campos tales como modernización y organización de la Administración de Justicia, gestión del conocimiento del Poder Judicial, administración informática de la información, estadísticas y resoluciones judiciales, relaciones internacionales e institucionales, participación en foros e instituciones relacionados con la Administración de Justicia, etc ²³.

Son todas ellas competencias necesarias para, desde el Poder Judicial, coadyuvar y facilitar la función propia de los otros Poderes del Estado sin menoscabo de la singularidad que debe caracterizar al tercer Poder del Estado.

VI. Sobre la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial

Parece lógico poder afirmar que el gobierno de cualquiera de los poderes, constitucionalmente reconocidos, debe ejercer con plenitud, dentro del marco legal, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria propia de su ámbito competencial.

Efectivamente, la potestad reglamentaria debe ser algo inherente a la función de Gobierno Judicial, tanto en su aspecto organizativo —capacidad de autoorganización—, como en su aspecto de dirección o función ejecutiva, —disposición de potestad reglamentaria para desarrollar las materias de la LOPJ relacionadas con el estatuto de los Jueces y Magistrados—.

Sin embargo, la especial posición que ocupan Jueces y Magistrados en nuestro marco constitucional, cuyo atributo de independencia exige reserva de ley orgánica en la regulación de su estatuto personal, condiciona la potestad reglamentaria del Consejo a regulaciones de carácter secundario y auxiliar.

Por ello, el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dice que el Consejo podrá dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública, y además en desarrollo de esta ley para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar.

Se reconoce, asimismo, la potestad para regular condiciones accesorias para el ejercicio de derechos y deberes del estatuto judicial sin innovar aquellos, así como la potestad para regular ciertas materias, propias de la carrera judicial, en aquellos casos que sean necesarios para la ejecución o aplicación de la Ley ²⁵.

Debido a la importancia de la función reglamentaria del Consejo, la propia Ley Orgánica, situándose en el campo del entendimiento, exige que los proyectos de Reglamento se sometan a informe de las asociaciones judiciales y que se dé intervención a la Administración del Estado, Autonómica, y, en ciertos casos, al Ministerio Fiscal.

En la misma línea de abandono del campo de la contienda política o partidista para situarse en el del consenso, los Reglamentos deberán ser aprobados por el Pleno por mayoría de tres quintos de sus miembros.

Finalmente, es necesario resaltar que la ingente labor reglamentaria realizada por el Consejo, la necesidad de asegurar adecuadamente la máxima coordinación en su actuación institucional y los distintos cambios legislativos operados en los últimos años, aconsejan afrontar la reforma de los Reglamentos de Organización y Funcionamiento del Consejo en esa búsqueda de una mejor organización institucional, garante del principio de eficacia administrativa.

VII. Sobre la actividad informante del Consejo General del Poder Judicial

La actividad consultiva del CGPJ se regula en el artículo 108 de su ley orgánica y está referida básicamente a los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente a materias relacionadas con la justicia ²⁶.

Por su importancia destacan las normas procesales, las leyes penales y normas sobre régimen penitenciario y aquellas normas que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otros que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y Gobierno de los Juzgados y Tribunales.

La potestad informante del Consejo, ha venido siendo entendida por el Pleno de este órgano en términos amplios. Así, el Consejo ha distinguido en sus preceptivos informes entre el ámbito estricto de su facultad consultiva, que viene a coincidir con el contenido material del citado artículo 108, y el ámbito ampliado de su facultad consultiva, consecuencia de la posición constitucional del Consejo como órgano rector del Poder Judicial ²⁷.

En este sentido, dentro del primer ámbito el Consejo informa sobre aquellos aspectos regulados expresamente en el artículo 108. En relación con el segundo de los ámbitos mencionados el Consejo ha venido manifestando su parecer sobre aquellos aspectos de los Proyectos, sometidos a su examen, que afecten a derechos y libertades fundamentales sin perjuicio de atenerse a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, como interprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones, por mor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, vinculan a todos los Jueces y Magistrados.

Dicha forma de actuar viene justificada en la posición prevalente y de eficacia vinculante y directa que dichos derechos y libertades fundamentales gozan ex artículo 53 de la Constitución.

Además de lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.3. de la Constitución —principios rectores e inspiradores de la actuación de los poderes públicos— y con el principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial, ha realizado tradicionalmente, otras consideraciones de índole de pura técnica legislativa o terminológicas tendentes a mejorar la calidad, tan necesaria, de nuestros textos legales.

Por último, debe también mencionarse que el consejo tiene que emitir informe en los procedimientos que se tramiten en los supuestos de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Como es notorio, el artículo 106 de la Constitución consagra²⁸ el principio de la responsabilidad patrimonial extracontractual de las administraciones públicas. En particular, el artículo 121 CE fija que *«los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a Ley»*.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 139.4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se remite la Ley Orgánica del Poder Judicial la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia.

El desarrollo legislativo se encuentra en los artículos 292 y siguientes²⁹ de la LOPJ donde se afirma; *«Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título»*.

Se distingue en el artículo transcrito de un lado, la categoría de error judicial³⁰ y, de otra parte, el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Por último, la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial dispone: «*En las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial*».

De acuerdo con lo anterior, el Consejo General del Poder Judicial, ha establecido los siguientes criterios a tener en cuenta en los informes que ha de emitir en materia de responsabilidad del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

1. Distinción entre funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y error judicial, limitándose, cuando la reclamación se refiera al segundo supuesto, a ponerlo de manifiesto sin entrar en más consideraciones, al tratarse de procedimientos totalmente dispares, siendo así que para este último se exige una resolución judicial que expresamente reconozca la existencia del error.
2. En caso contrario, determinación precisa de la existencia o no de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.
3. Exclusión en el informe de todo pronunciamiento acerca de la plena viabilidad de la reclamación formulada, de la concurrencia o no de relación de causalidad entre la actuación que se censura y el perjuicio que se dice sufrido y, por último, de la procedencia o no de la cuantía indemnizatoria pretendida.
4. A tales efectos, extensión del concepto de la Administración de Justicia no sólo al ejercicio de la potestad jurisdiccional por parte de Jueces y Magistrados, sino también a las conductas realizadas por cuantos colaboran a que aquélla cumpla sus fines, incluyendo, por tanto, la actuación de los Secretarios Judiciales, funcionarios y Policía Judicial.

VIII: Sobre el papel vertebrador del Poder Judicial en el Modelo de Estado de las Comunidades Autónomas³¹

El carácter único de la carrera judicial subordina la organización de Poder Judicial a criterios que no concurren en el resto de los Poderes del Estado. Efectivamente, mientras el Poder Ejecutivo y el Poder

Legislativo son poderes compartidos conforme a la organización territorial del Estado (Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones Locales), el Poder Judicial emerge por expreso deseo de la Constitución, como un poder único para todo el Estado.

Sin embargo, como ha reconocido el Tribunal Constitucional ³², nuestra norma suprema contempla la posibilidad que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre los medios humanos y materiales necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional ³³, reservando, ex artículo 149.1 5º de la Constitución, como competencia exclusiva del Estado, todos los aspectos nucleares de la Administración de Justicia.

Por ahora se han transferido competencias a ocho Comunidades Autónomas: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Canarias, Valencia y Madrid, siendo previsible otras transferencias en plazos próximos.

En principio, el reparto competencial no debería producir distorsiones o efectos negativos en el sistema sino todo lo contrario, al acercar la administración prestacional al lugar donde deben ser tomadas las decisiones.

Sin embargo, el carácter policéfalo en la asunción de competencias —Estado, Comunidades Autónomas y Consejo General del Poder Judicial— puede restar eficacia al funcionamiento de la Justicia, si dicha tricefalía no actúa de forma coordinada y con sentido de Estado.

En otro orden de cuestiones, estrechamente relacionadas con lo anterior, está el papel que juega y debe jugar el Consejo General del Poder Judicial en el modelo de Estado de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, corolario de la independencia judicial es el mencionado principio de unidad de la jurisdicción, que, en base al mandato constitucional, es absoluto, con la única salvedad de la jurisdicción militar.

A estos efectos, el Art. 117.5 CE establece: «*El principio de la unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La Ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución*» ³⁴.

Queda pues suficientemente claro que la Constitución prescribe, como regla general, un modelo basado en la unidad, que, afecta tanto a la organización, como al funcionamiento del Poder Judicial.

En esta misma línea el artículo 104.1 de la Ley Orgánica establece que: «*El Poder Judicial se organiza y ejerce sus funciones con arreglo a los principios de unidad e independencia*»; y el artículo 104.2 de

LOPJ establece: «*El Gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional*».

En otras palabras, el modelo de Gobierno del Poder Judicial debe ser un modelo basado en los principios mencionados y que necesariamente se ha de ejercer de forma jerárquica y sin posibilidad de descentralización, sin que ello implique desconocer la realidad y configuración territorial del Estado de las Autonomías.

Cosa distinta, es que pueda hablarse de deslocalización, a propósito de ciertas competencias propias de los Órganos de Gobierno del Poder Judicial, en aras a una adecuada organización de esquema de gobierno del Poder Judicial ³⁵.

Al hilo de lo anterior, y desde el respeto a los principios de unidad y competencia en todo el territorio nacional —principios vertebradores en el Estado de las Autonomías— cualquier actuación del Gobierno del Poder Judicial encaminada a configurar un Poder Judicial con presencia de en los distintos territorios autonómicos del Estado español ha de ser, a mi juicio, potenciada, en esa necesaria búsqueda de la imbricación de la Administración de Justicia en el Estado Autonómico.

IX. Sobre la función de información Parlamentaria del Consejo

Debe resaltarse que uno de los actos que la Ley Orgánica del Poder Judicial marca como solemnes es precisamente el inicio del año judicial, acto en el que el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial presenta la Memoria anual sobre el estado, funcionamiento y actividades de los Juzgados y Tribunales de Justicia y sus necesidades (Art. 181 LOPJ) aprobada previamente por su Pleno (Art. 127.11 LOPJ) y que se elevará a las Cortes Generales (Art. 109 LOPJ).

Así, en definitiva, se viene a rendir cuenta a los ciudadanos de la actuación del Poder Judicial con carencia anual y se traslada a los otros Poderes del Estado las necesidades tanto legislativas como materiales que el Poder Judicial precisa sean cubiertas para el desarrollo de las funciones que le confiere la Constitución.

En este sentido, el artículo 109 de la Ley Orgánica contempla las obligaciones de información parlamentaria del Consejo —elevar anualmente a las Cortes Generales una memoria de actividades— así como la comparecencia del Presidente del Consejo al objeto de debatir su contenido.

El contenido de dicha memoria, de acuerdo con los reglamentos de las Cámaras, podrá dar lugar a la presentación de mociones y preguntas de obligada contestación por parte del Consejo.

Dicha función de información no significa la subordinación del Consejo —órgano constitucional de garantía— a las Cortes Generales, sino más bien una obligación institucional, propia de las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial, que se agota en el propio acto de información parlamentaria ³⁶.

De igual forma, las Cortes Generales o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas pueden solicitar, en aras al principio de colaboración institucional, informe al Consejo sobre proposiciones de Ley o enmiendas que versen sobre materias relacionadas con la Administración de Justicia.

Consecuentemente, la intervención, en el marco parlamentario, del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, ha de ser necesariamente una intervención institucional, presidida por los principios de colaboración y lealtad institucional y, ajena por tanto, a cualquier pretendido control parlamentario.

En efecto, intervención en paridad de condiciones, propia del máximo representante de un Poder del Estado y de un Órgano de Gobierno de naturaleza primordialmente garantista frente a la naturaleza esencialmente política de las Cámaras.

Notas

¹ La expresión Poder Judicial implica *per se* separación de Poderes. En relación con su significado. Vid Perfecto Andrés Ibáñez, en el libro, «El Poder Judicial». Tecnos, Madrid 1986. El Poder Judicial es, por tanto, un verdadero poder, con significado político aunque volcado sustancialmente más al mundo de derecho que a aspectos materiales, debiendo adecuar a sus características, en la medida de lo posible, los criterios de oportunidad o conveniencia propios de otros Poderes del Estado.

² El artículo 122 aunque tiene claros antecedentes en los textos constitucionales de 1812 y 1837, introduce, a semejanza de otros países europeos como Francia e Italia, una figura novedosa en nuestro ordenamiento por medio de la cual el Gobierno de los Jueces se institucionaliza y se organiza a través de un órgano constitucional, el Consejo General del Poder Judicial.

³ Aunque la concepción del principio de independencia del Poder Judicial es compartida en nuestro entorno cultural, no todos los países de nuestro entorno jurídico-económico han incorporado a su ordenamiento órganos institucionales y constitucionales autónomos, con funciones específicas, sustraídas del poder ejecutivo, con idea de garantizar dicho principio y potenciar su imagen. Vid Pablo Lucas Murillo de la Cueva,

«El Gobierno del Poder Judicial: Los modelos y el caso español» Revista de las Cortes Generales nº 35.

⁴ El artículo 14 de LOPJ dice: Los Jueces y Magistrados que se consideren inquietados o perturbados en su independencia lo pondrán en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial...

⁵ En esta línea es conocido el aserto «No hay derecho sin Juez» Eduardo García de Enterría, Democracia, Jueces y control de la Administración. Civitas. Madrid 1995, Pág. 120.

⁶ El Consejo, pese a ser el Órgano del Gobierno del Poder Judicial, no forma parte de éste. El concepto de Poder Judicial es consustancial al concepto de Juez. En este sentido, hemos de precisar que ese poder lo detenta de forma difusa y atomizada cada uno de los Jueces y Magistrados que integran el cuerpo judicial.

⁷ El Art. 117.1 de la Constitución establece: «La Justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley».

⁸ Actualmente es el Pleno el órgano soberano por excelencia, aunque existen comisiones legales (Permanente, Disciplinaria y Calificación) y reglamentarias (Estudios e Informes, Escuela Judicial, Presupuestaria etc.) que actúan de forma autónoma y sujetas, en la mayoría de sus actos relevantes, a la aprobación posterior por el Pleno del Consejo.

⁹ En este sentido Vid Reforma Judicial y Economía de Mercado, Francisco Cabrillo Rodríguez y Santos Pastor Prieto. Pág.129, Circulo de Empresarios, Junio 2001.

¹⁰ Vid Art. 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹¹ Vid. Pablo Lucas Murillo de la Cueva «El gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español»; Enrique Arnaldo y Salvador Iglesias «El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia».

¹² En este sentido, nunca han estado en el seno del Consejo tan definidos los bloques de vocales, como a la luz del nuevo sistema.

¹³ Dichas funciones han sido desarrolladas en los artículos 107 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁴ Y así lo pone de manifiesto nuestra Constitución al hablar expresamente del «Poder Judicial»; calificativo que, de forma expresa, no se usa al regular los otros dos poderes típicos de cualquier Estado de Derecho, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

¹⁵ Vid. Juan Antonio Xiol Ríos «El Poder Judicial y el Consejo General del Poder Judicial en el Estado Social y Democrático de Derecho».

¹⁶ El artículo 120 de la LOPJ establece: «los vocales del Consejo no podrán ser promovidos durante la duración de su mandato a la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo, ni nombrados para cualquier cargo de la Carrera Judicial de libre designación o en cuya provisión concurra apreciación de méritos».

¹⁷ Propuesta de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo (Art. 123.2 CE), designación de dos Magistrados del Tribunal Constitucional (Art. 159.1 CE), dictamina y es oído en el nombramiento del Fiscal General del Estado (Art. 124.4 CE) y nombra al Secretario General del Consejo y letrados de los gabinetes y servicios del Consejo (Art. 146 LOPJ).

Sin embargo, paradójicamente, el Consejo no tiene ninguna presencia e intervención en el nombramiento de aquellos Jueces o Magistrados que van a integrar órganos

jurisdiccionales en los que el Estado español tiene interés (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Corte Penal Internacional, etc.).

¹⁸ A través de la memoria de necesidades contemplada en el Art. 109.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con el Art. 37.2 del mismo texto legal.

¹⁹ Vid Art. 37.4 de LOPJ.

²⁰ Vid Art. 109.3 de LOPJ.

²¹ El artículo 107.8 de la LOPJ establece: «*El Consejo General del Poder Judicial tendrá competencia para elaborar, dirigir la ejecución y controlar el cumplimiento del Presupuesto del Consejo*».

²² Quien ostenta la representación del Poder Judicial y del órgano de gobierno del mismo es el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial; artículo 105 de la LOPJ.

²³ El Consejo ha sido consciente de la importancia que tiene la participación de las Administraciones Públicas en el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia, lo que le ha llevado a la firma de numerosos convenios de colaboración, incluso con instituciones de derecho privado, con la idea de mejorar su ámbito de actuación.

²⁴ Cfr. José María Porrás Ramírez, «Fundamento, naturaleza y extensión, y límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial». Revista de estudios Políticos nº 87/1995.

²⁵ El Consejo General del Poder Judicial ha desarrollado a lo largo de su existencia, una intensa labor reglamentaria acometiendo la elaboración de múltiples normas de ese rango, así como de instrucciones dirigidas al colectivo judicial.

Los principales reglamentos aprobados en desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial son los siguientes: Reglamento de la Carrera Judicial; Reglamento de la Escuela Judicial; Reglamento de los jueces de Paz; Reglamento de los Órganos de Gobierno de los Tribunales; Reglamento de los aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales; Reglamento del Centro de Documentación Judicial; Reglamento sobre las recusaciones y quejas de los ciudadanos en materia de Administración de Justicia; Reglamento de Jueces Adjuntos, Reglamento relativo a licencias y permisos; Reglamento de la Estadística Judicial.

²⁶ Sobre la facultad de informe a solicitud de las Cámaras o Asambleas legislativas. Vid Art. 109.3 de la LOPJ.

²⁷ A dicha interpretación corresponden los recientes requerimientos realizados por el Pleno del Consejo, al Poder Ejecutivo, reclamando su potestad de informe, en relación con las reformas de la Ley General Tributaria y la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

²⁸ El Art. 9.3 de la CE proclama expresamente el principio general de «*Responsabilidad de los poderes públicos*».

²⁹ Libro III «*Del Régimen de los Juzgados y Tribunales*» Título V «*De la responsabilidad Patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia*»; artículos 292 a 297 de la LOPJ.

³⁰ El artículo 294 LOPJ singulariza el caso concreto de la prisión provisional indebida.

³¹ En relación con este tema. Vid Estado Autonómico y Poder Judicial. Don Joaquín Borrell Mestre. Generalitat de Catalunya. Institut D'Estudis Autonòmics.

³² Cfr. Las sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990 de 30 de marzo.

³³ Lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado «*Administración de la Administración de Justicia*».

³⁴ La STC 254/1994, en su Fundamento Jurídico tercero dice: «*El Poder Judicial configurado por nuestra norma Fundamental requiere que el conjunto de juzgados y tribunales a los que atribuye en exclusiva el ejercicio de la potestad jurisdiccional, estén integrados en una única organización judicial*».

³⁵ Art. 104.2 de LOPJ establece: «*Con subordinación al Consejo, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia ejercerán las funciones que la Ley Orgánica les atribuya*».

³⁶ La posición del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial con respecto a las Cortes Generales es de total independencia. En este sentido, otros órganos constitucionales, como el Defensor del Pueblo (Art. 54 CE), como alto comisionado de aquellas, o el Tribunal de Cuentas (Art. 136 CE), dependen directamente de las Cortes Generales y ejercen sus funciones por delegación de ellas.