

LA LEY ORGÁNICA 2/2001, DE 28 DE JUNIO, VISTA POR LAS CORTES. UN DESIDERÁTUM DE ACABAR CON LA POLÉMICA

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA.

Catedrático de Derecho Constitucional.

Universidad de Huelva.

SUMARIO

Introducción

1. La propuesta en su contexto
2. La proposición de Ley Orgánica sobre composición del Consejo General del Poder Judicial
3. La medida legislativa adoptada
4. Breve ejuiciamiento de la norma desde la óptica de sus autores

INTRODUCCIÓN

Con independencia de qué juicios pueda suscitar la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Abstracción hecha de qué opinión se tenga respecto a la oportunidad de sus medidas, al grado de acierto atribuible a las mismas o a si cumplen las exigencias constitucionales, está fuera de toda duda que se trata de un hito en la concretización del Título VI de la Constitución merecedor, por eso mismo, de recibir una cuidadosa atención.

Sólo el tiempo podrá decir además si le corresponde el mérito de poner fin a una vieja disputa que se inicia en sede parlamentaria, prosigue en el mundo de la judicatura, recalca, no sin el concurso del Tribunal Constitucional, en la doctrina jurídica y terminará irradiándose a toda la sociedad. Circunstancia ésta, la del desenvolvimiento del debate en órdenes tan distintos, que interesa traerse a colación junto con el alto nivel de desarrollo alcanzado por éste en dichas instancias, sin excepción, mucho antes de dar comienzo la tra-

mitación parlamentaria de la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio. Pues, considerando las innumerables muestras detectadas de haber tenido en cuenta las Cortes los diversos aspectos de esa disputa a lo largo del iter conducente a la aprobación de la Ley no puede sostenerse que ésta sea una norma poco meditada, por más que el tiempo consumido por las Cámaras en recorrer todo el procedimiento legislativo haya sido ciertamente escaso y pueda hablarse, en consecuencia, de extraordinaria rapidez en su cumplimentación.

Devendría desmesurado efectuar aquí un análisis sistemático de los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, aun cuando éstos expliquen satisfactoriamente a qué circunstancia obedece la consagración por dicha norma de un sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial bastante distinto del contemplado hasta entonces en la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial. Ni siquiera se advierte la necesidad de reproducirlos compendiadamente, y no porque la selección de planteamientos que pueda hacerse al respecto, en tanto que subjetiva, ofrezca un flanco demasiado débil a la crítica, sino por entender que los pormenores de tal debate son de sobra conocidos¹. Tampoco se juzga oportuno dar cuenta de las opiniones doctrinales suscitadas en torno a dicho cambio de actitud legislativa, ni aun de forma resumida, por estimar que también están en la mente de todos².

1. LA PROPUESTA EN SU CONTEXTO

En razón del objeto de estudio elegido, el sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial contemplado en la Ley Orgánica, 2/2001, de 28 de junio, se impone dedicar el mayor esfuerzo posible al análisis de los asuntos más inmediatamente relacionados con la misma, comenzando por su proceso de gestación. Del cual se desprenden con toda claridad dos cuestiones que interesa subrayar. La primera es que la Ley responde a un plan más amplio, orientado a reformar en profundidad la justicia, en el cual se inscribe. La segunda es una circunstancia que, además de confirmar el detenimiento o cuidado con que ha sido concebida la Ley, admite considerarse otra característica suya que, como la recién mencionada, tampoco atañe a su dimensión sustancial. Se trata del consenso con que se producido su aprobación.

1. Cfr. al respecto Manuel José TEROL BECERRA, *El Consejo General del Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

2. Cfr. sobre el particular las de Luis MOSQUERA, «La posición del Poder Judicial en la Constitución Española de 1978», en *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ y Claudio MOVILLA ÁLVAREZ, *El Poder Judicial*, Técnos, Madrid, 1986. Carmen FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio», *Revista de Derecho Político*, núm. 38, pp. 37 y ss. Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, «El Gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, pp. 167 y ss.

1.1. *CRÓNICA SUCINTA DE UNA COMPARECENCIA MINISTERIAL*

Desde la perspectiva de tal desenlace, el de la aprobación de la Ley, se hace patente el cúmulo de circunstancias que la propiciaron, cuyo análisis consiente afirmar que aquella comenzó a gestarse algo antes de la presentación formal, ante la Mesa del Congreso de los Diputados, de la oportuna proposición legislativa. En sede parlamentaria los primeros pasos al efecto se dieron con la comparecencia del Ministro de Justicia, el 14 de febrero de 2001, ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados. Pues ya entonces, bien que en términos muy genéricos todavía, si se los compara con los de la Proposición de Ley, llegó a sugerir éste la oportunidad de acometer una profunda reforma de la justicia³, cuyos pormenores sólo precisaba a medias. Si bien se desprende claramente de sus palabras que condicionaba el éxito de la empresa a la adopción de una nueva forma de elegir a los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En realidad, aparte de los temas vertebradores de dicha reforma⁴ y de asignarle un papel protagonista entre ellos al método para la elección de los miembros, de extracción judicial, del Consejo General del Poder Judicial, poco más añadía al respecto. Ni siquiera proponía ninguna fórmula concreta de efectuar esa elección. En su lugar, hacía unas interesantes consideraciones sobre el método entonces vigente al efecto, en las que, para argumentar la necesidad de cambiarlo, decía hacerse eco de críticas ciudadanas vertidas en torno al mismo que concluían por comunicarle a la institución una imagen clientelar de los partidos políticos, frente a la cual propugnaba, para erradicarla, un sistema que permitiese elegir a profesionales prestigiados en el mundo de la judicatura⁵, no sin aña-

3. Más exactamente, sostuvo el Ministro que «nuestra justicia precisa de reformas múltiples de gran envergadura (...) un modeo que trascienda de intereses coyunturales y excluyentes, construido sobre soluciones integrales y perdurables y con el norte puesto en las necesidades de los ciudadanos». Cfr. D.S.C.D., Comisiones, núm. 149, de 14 de febrero de 2001, p. 4277.

4. Según aclaraba, su proyecto para instaurar una «nueva justicia» había de girar sobre los siguientes ejes: el establecimiento de una nueva organización judicial; la posibilidad de contar con un número suficiente de jueces y magistrados independientes y profesionales; la articulación de un nuevo estatuto del personal implicado en la Administración de Justicia (jueces, fiscales, secretarios, oficiales, auxiliares y agentes); la reforma de las reglas procesales; la creación de infraestructura administrativa tan bien organizada como dotada; la definición de derechos de los usuarios de la Administración de Justicia; la mejora de los medios materiales y la incorporación decidida de las nuevas tecnologías; el esfuerzo financiero; el fortalecimiento de la independencia y de la posición institucional del Poder Judicial mediante la modificación de algunos aspectos fundamentales de sus órganos de gobierno; y el decidido avance en el desarrollo del Estado autonómico, transfiriendo competencias y ampliando y ordenando las ya transferidas, en un marco de trabajo conjunto y de colaboración con la Administración del Estado, de las administraciones autonómicas y del Consejo General del Poder Judicial. Cfr. D.S.C.D., Comisiones, núm. 142, de 14 de febrero de 2001, p. 4278.

5. A este propósito, sostenía el Ministro que el gobierno del Poder Judicial requería «cambios importantes y urgentes, muy principalmente por la forma de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Escuchen, señorías, lo que dicen los ciudadanos en la calle: que con este sistema hay vocales del PP, vocales del PSOE o vocales de éste o de aquél, que las actuaciones de los vocales responden, en consecuencia, a los intereses políticos de quienes les

dir que éste habría de manifestarse conciliable con lo manifestado al respecto en la STC 108/1986, a cuyos postulados juzgaba atenerse al sostener que «el mejor sistema es el que se deduce con facilidad de la letra y del espíritu de la Constitución; un sistema en el que sean los propios Jueces y Magistrados quienes elijan a los doce miembros de extracción judicial mediante una fórmula proporcional que garantice la representación plural⁶.

Al objeto que aquí se persigue conviene hacer constar la actitud favorable a dicho proyecto que mostraron las fuerzas políticas presentes en aquella sesión de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados. Bien es verdad que no faltaron voces discrepantes con la referida valoración por el Ministro de Justicia del Consejo General del Poder Judicial como órgano clientelar de los partidos políticos⁷, ni tampoco los excépticos con el plan que exteriorizaba en ese instante⁸. Pero, lo cierto es que la reacción unánime de la Comisión fue acoger muy positivamente la exposición ministerial, como lo evidencian las afirmaciones vertidas por los distintos grupos parlamentarios manifestando claramente, cuando no que la secundaban⁹, una voluntad de diálogo en torno a las propuestas enunciadas en ella a veces formulada, bien es verdad, no sin cierta reserva hacia las mismas¹⁰. En vista de lo cual puede

promovieron y que esta savia política irradia en todas la estructura jurisdiccional (...). Lo malo de este clima (...) es que tales juicios (...) están teniendo una incidencia determinate en los problemas de la justicia, como símbolo máximo de desprestigio para los ciudadanos y, lo que es probablemente peor, como elemento de deslegitimación de todo u poder del Estado (...). Resulta fácil imaginar docenas de sistemas de elección que, obviando semejante imagen de clientelismo, permitan elegir a personas del máximo prestigio en la profesión. Cfr. D.S.C.D., Comisiones, núm. 142, de 14 de febrero de 2001, p. 4278.

6. Cfr. D.S.C.D., Comisiones, núm. 142, de 14 de febrero de 2001, p. 4279.

7. De este tenor crítico fue la manifestación al respecto del portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, Barrero López (D.S.C.D., Comisiones, núm 142, de 14 de febrero de 2001, p. 4288). Aunque hubo quien, de modo expreso, se mostró de acuerdo con dicha valoración ministerial, en concreto Mardones Sevilla, portavoz del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria (Idem. p. 4293), y quien, de forma implícita, también parecía compartirla, como era el caso de Rejón Gieb, portavoz del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (Idem. p. 4300).

8. Menos, parece, porque fuera o dejara de ser inédito –pues no cuestionaban abiertamente que existiera un acuerdo previo a la comparecencia del Ministro entre el partido del Gobierno y el principal partido de la oposición que se estuviera escenificando entonces–, que con la viabilidad de la reforma si no era consultada con todos los sectores profesionales previsiblemente afectados por la misma. Cfr. al respecto la intervención de Lasagabaster Olazábal, del Grupo Mixto (D.S.C.D., Comisiones, núm. 142, de 14 de febrero), así como la del portavoz de Izquierda Unida, Rejón Gieb (Idem. p. 4301).

9. Cfr. al respecto –abstracción hecha, claro está, de las discrepancias con la calificación ministerial del Consejo General del Poder Judicial como órgano clientelar– las intervenciones por el Grupo Parlamentario Socialista, de Barrero López, y por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria de Mardones Sevilla. D.S.C.D., Comisiones, núm. 142, de 14 de febrero de 2001, pp. 4288 a 4290 y 4293.

10. Reservas que, además de hacer referencia a la necesidad de conocer la opinión de los profesionales relacionados con la Administración de Justicia, versaban en mayor número de ocasiones sobre la pertinencia de consultar a las Comunidades Autónomas los concretos términos de la reforma. Cfr. las intervenciones, por el Grupo Mixto de Lasagabaster Olazábal, por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), de Uria Etxebarria, por el Grupo Parlamentario Federal de

decirse que encontró el Gobierno un terreno abonado para lograr, poco después, el Pacto de Estado en que se plasmó ese inicial clima de entendimiento entre las fuerzas políticas para la reforma de la justicia.

1.2. *EL PACTO DE ESTADO PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA*

De su vertiente formal apenas merece destacarse de ese Pacto de Estado sino que fue suscrito, el 31 de mayo de 2001, por el Gobierno de la Nación y los partidos Popular y Socialista, sin perjuicio de la posterior adhesión al mismo, como se verá en su momento, de otras fuerzas políticas. De su contenido, en cambio, son más los asuntos dignos de atención. A cuyo propósito interesa comenzar destacándose que responde a las expectativas despertadas con la comparecencia del Ministro de Justicia ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, pues se atiene fielmente a los términos de su discurso sin pasar por alto las observaciones que le dedicaron al mismo los distintos grupos parlamentarios. Sólo por eso ha de presumírsele al Pacto de Estado un grado de madurez mayor del que cabe atribuir a la exposición del Ministro, en cuya virtud pueda contemplársele como una versión más elaborada del plan anunciado por aquél para reformar la justicia. Como así sucede, en efecto, toda vez que estriba el Pacto de Estado en un acuerdo político sobre el particular de tan ambiciosas miras como de suyo expresan los objetivos que dice perseguir y la relación de materias que declara de su incumbencia.

Téngase en cuenta que tales objetivos eran, en primer lugar, que la justicia se impartiera con rapidez, eficacia y calidad; que cumplierse, en segundo término, las funciones constitucionales de garantizar los derechos de los ciudadanos y de proporcionar seguridad jurídica al actuar con pautas de comportamiento y decisión previsibles; y que procediera, por último, como poder independiente e integrado con estructura vertebrada y regida por una coherencia institucional que le permitiese desarrollar más eficazmente sus funciones constitucionales.

Por su parte, la definición de los medios contemplados para obtener tales fines, esto es de los asuntos objeto del pacto de Estado, conforman la mayor parte de su contenido. No en balde, son un total de 23 materias distintas las concernidas por el acuerdo. Lo que impide, sin desviar la atención de la finalidad perseguida en estas páginas, dedicarle al conjunto un tratamiento más detenido del estrictamente necesario para transmitir una idea aproximada de su extensión. A cuyo efecto, se opta aquí por enumerar esas materias: Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, mapa judicial, carrera judicial, formación de los cuerpos y personal al servicio de la Administración de Justicia, retribuciones, principios estatutarios,

Ministerio Fiscal, Secretarios Judiciales, personal al servicio de la Administración de Justicia, oficina judicial, carta de derechos de los ciudadanos ante la justicia, nuevas tecnologías, infraestructuras, financiación, Ley de Enjuiciamiento Criminal, promulgación de una nueva Ley Concursal, especial atención a la agilización y rapidez de la Justicia, Abogados y Procuradores, Consejo General del Poder Judicial, Comunidades Autónomas y desarrollo y seguimiento del Pacto¹¹.

Pero por más que el inventario de asuntos relacionados en dicho acuerdo sea elocuente de su amplitud de miras, no es posible deducir sólo de ese dato información más precisa sobre los términos del compromiso político en cuestión. A tal efecto, se impone el análisis de sus diversas cláusulas para, a la vista del resultado que éste arroje, poder valorar como es debido el conjunto o cualquiera de sus partes. Conviene hacerlo constar no porque vaya a efectuarse ningún juicio añadido al que más arriba se ha realizado sobre la globalidad del acuerdo, sino porque interesa destacar cierto aspecto suyo de la mayor importancia para el extremo objeto del presente comentario. Se alude al tratamiento que allí recibe el Consejo General del Poder Judicial. A propósito del cual no es exagerado sostener que expresa haberse alcanzado en lo político un alto grado de madurez sobre el particular.

2. LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA SOBRE COMPOSICIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

2.1. *DEL APOYO PARLAMENTARIO, LA URGENCIA DE SU TRAMITACIÓN Y EL OBJETIVO PERSEGUIDO CON ELLA*

Claro que dicha conclusión sólo se obtiene observando este asunto desde la perspectiva que proporciona el conocimiento de sucesos posteriores en el tiempo a la firma del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, esto es, luego de advertidas las consecuencias inmediatas del mismo. Considérese al respecto que éste servirá de borrador para confeccionar la Proposición de Ley Orgánica sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, tendente a la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

11. Cfr. <http://www.elpais.es/especiales/2001/justicia>.

Compruébese, por otro lado, cómo con la selección y definición de tales asuntos consigue transmitir el acuerdo una idea más acabada en cuanto a su objeto que el Borrador de Trabajo para la Reforma de la Justicia —el antecedente inmediato del Pacto— siquiera sea porque en éste los asuntos mencionados sean menos, veinte en lugar de veintitres: Gobierno del Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Ministerio Fiscal, Administración de Justicia y Comunidades Autónomas, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, nuevo mapa judicial, carrera judicial, Secretarios Judiciales, personal al servicio de la Administración de Justicia, Médicos Forenses y equipos técnicos, medidas legislativas, Abogados, Procuradores, derechos de los ciudadanos, oficina judicial, plan de infraestructuras, Notarios y Registradores, Abogados del Estado, y financiación. Cfr. <http://www.laley.net/temas/tema0201.html>.

De modo que no sólo los primeros compases del Pacto de Estado se revelan el motivo inspirador de los argumentos que componen la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley, sino, lo que es más interesante para la cuestión a que atienden estas páginas, del tratamiento que el Pacto de Estado dispensa al Consejo General del Poder Judicial obtendrá su argumento la redacción que al art. 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, daba dicha Proposición de Ley, que, no en balde, reproducirá literalmente este concreto aspecto del acuerdo político, atinente, conviene tenerlo en cuenta desde ahora, al nuevo sistema de designación del Consejo General del Poder Judicial.

Parece obvio que, de no haberse reflexionado lo suficiente en el terreno político sobre los términos del Pacto relativos a esta concreta materia ni siquiera hubiera tenido lugar el intento de trasladarlos al ámbito de lo normativo. Como es asimismo evidente que, en ausencia de tal maduración política, tampoco se habría producido el apremio por convertir ese aspecto del acuerdo político en norma jurídica que, de suyo, expresa el plazo de cinco días consumido entre la formalización del Pacto de Estado, suscrito, como ha quedado dicho, el 31 de mayo de 2001, y la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados y la admisión a trámite por ésta de la Proposición de Ley, el 5 de junio del mismo año. Premura con la que se buscaba proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial de acuerdo con el nuevo sistema propuesto para la designación de sus miembros, ante la inminente extinción, por aquellas fechas, del plazo para el cual habían sido designados quienes por entonces componían su colegio.

Bien es verdad que en tal estadio del proceso conducente a la conversión en norma del acuerdo político, el grado de madurez atribuible al extremo del mismo en examen apenas admite calibrarse sino por referencia a la intensidad del apoyo político con que contara. Y, en este sentido, abstracción hecha del juicio que merezcan los concretos términos del acuerdo, es indudable que en aquellos momentos era ampliamente respaldado por las fuerzas políticas representadas en las Cortes. Según lo evidencia el que a las firmantes del Pacto de Estado se sumaran, en sólo esos cinco días que medían entre dicho acuerdo y el comienzo de su tramitación parlamentaria, las que con ellas suscribieron la presentación, ante la Mesa del Congreso, de la Proposición de Ley. Pues, además de los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso y Socialista, también lo hicieron el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), el Catalán (Convergencia i Unió) y el de Coalición Canaria.

A ese respaldo –enjuiciable, según se anunciaba, como el instrumento con que evaluar el grado de madurez alcanzado en lo político sobre la pertinencia de modificar el sistema entonces vigente para la designación del Consejo–, apelará, y repetidamente por cierto, la Proposición de Ley en su Exposición de Motivos. Aunque sus alusiones al mismo no siempre están referidas a la intención de variar el modo de nombrar a los Consejeros del Poder Judicial. Pues, como era de esperar que sucediera, considerando que ya en el Pacto de Estado tal asunto se inscribía en un plan más amplio, tendente a la reforma de

la Justicia, también mencionará la Exposición de Motivos, fiel a dicho planteamiento, la necesidad de abordar desde el consenso la empresa orientada al logro de tan ambicioso objetivo. Eso explica que la Exposición de Motivos, primero de todo, enfatizara la pertinencia de contar con el suficiente respaldo político para, de un lado, proceder a la modernización de la Justicia que, al decir de sus autores, demandaba la sociedad española, y asegurar, de otro, que el Poder Judicial actúe como «poder independiente, unitario e integrado, regido por una coherencia institucional comunmente aceptada que le permita desarrollar con la máxima eficacia sus funciones constitucionales».

Sólo entonces se hará eco la Exposición de Motivos de haberse conseguido un «amplio y fructífero acuerdo» en punto a modificar el Consejo General del Poder Judicial, como medida inicial que, seguida de otras, habría de conducir a esa reforma de la Justicia ambicionada y en virtud de la cual muchos más aspectos de la Ley Orgánica del Poder Judicial habrían de resultar concernidos. No eludía la Exposición de Motivos explicar por qué se inauguraba dicha tarea con la propuesta indicada, pues, en efecto, aclaraba, que obedecía «al propósito de prestigiar el Consejo General del Poder Judicial a todos los niveles, atendiendo, entre otras cosas, con máxima diligencia, a la renovación de su composición en el plazo debido y sin las dilaciones que en el pasado han afectado negativamente» a la Institución. He aquí por qué estando próximo a expirar el mandato del Consejo contemporáneo a la formulación de aquellas reflexiones, acuciaba modificar con prontitud tal extremo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para acomodar la renovación del órgano al «nuevo régimen jurídico» definido en el articulado de la Proposición de Ley y efectuar dicha operación «en el plazo inmediato debido».

Interesaba dejar constancia de cuanto se ha referido de la Exposición de Motivos introductoria a la Proposición de Ley tendente a la reforma del método contemplado en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Pues, dígame si no es reveladora tal información de haber influido en los redactores de dicha Exposición de Motivos aquel pasaje inicial del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia. Aunque también se ha dado cuenta pormenorizada de la Exposición de Motivos buscando la utilidad que podía representar la enumeración detallada de tales datos en orden a mostrar mediante ese prontuario de fácil consulta, qué aspectos no relacionados con su contenido se juzgan aquí más sobresalientes de la Proposición de Ley.

2.2. *CONTESTACIONES DE TALES ASUNTOS EN SEDE PARLAMENTARIA*

Pues bien, todas y cada una de las cuestiones que, por mencionarlas expresamente la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley, se han venido subrayando, serán sucesivamente contestadas en ambas Cámaras. Aunque, para ofrecer una idea de con qué intensidad basta con referir algunas de las objeciones que recibieron en el Congreso con ocasión del deba-

te allí suscitado en torno a la toma en consideración de la Proposición de Ley, así como mediante las enmiendas que se presentaron a la misma y su posterior discusión.

En cuanto al respaldo político sustentador de la iniciativa legislativa, mostrándose tan evidente que mediaba en efecto, casi era ocioso el mencionarlo, y, sin embargo, algún Diputado lo sacaría a relucir en el Congreso para indicar lo inusual de su alcance, en tanto que suscrito por cinco Grupos Parlamentarios, y llamar la atención sobre el momento histórico ante el cual se encontraba la Cámara¹², o bien para expresar, más sencillamente, su satisfacción por tal motivo¹³. Aunque tampoco faltarán voces discordantes sobre el particular, no tanto para cuestionar la existencia del respaldo, lo que hubiera sido imposible a la vista de los hechos, sino para manifestar su desazón o desencanto por ver excluidas a las fuerzas políticas en cuyo nombre hablaban del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia¹⁴. Sin que sea fácil precisar al respecto si por causas imputables a quienes lo suscribieron o por voluntad propia de los excluidos, toda vez que sobre este asunto no ofrece la discusión parlamentaria, de modo explícito, las respuestas que no se buscarán ni aun cuando quepa inferírselas de tales debates, pues no compensa el esfuerzo de realizar esa tarea conside-

12. Cfr. a este propósito las declaraciones de Ollero Tassara por el Grupo Parlamentario Popular, así como las de López Aguilar, por el Grupo Parlamentario Socialista, quien, además de suscribir las palabras del anterior, subrayaba cuánto significaba ese consenso en orden a pacificar un asunto que hasta entonces, decía, «había sido un lugar de desencuentro y conflicto». D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, pp. 4375 y 4378, respectivamente.

13. Este fue el caso de Silva Sánchez, por el Grupo Parlamentario Catalán, el cual reclamaba para su Grupo el tener «quizá aquellas dosis de pragmatismo que le permite responder a la pregunta de cual debe ser el sistema ideal de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Señorías, ante esta pregunta siempre hemos dado la misma respuesta: el sistema ideal es aquel que permita el acuerdo del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario Socialista». Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4382.

14. Harto elocuente es el juicio vertido sobre este asunto por la Diputada del Grupo Mixto, Lasgabaster Olazábal, de disconformidad con la valoración que le dedicaba a la Proposición de Ley su Exposición de Motivos, pues, negaba dicha Diputada que, como allí se decía, respondiera la iniciativa legislativa a «un amplio y fructífero acuerdo», salvo que quisiera hacerse referencia con ello al «Pacto de Estado de la justicia Gobierno-PP-PSOE», en cuyo caso, sostenía, «diremos que es un acuerdo de mayorías parlamentarias, evidentemente; pero citar constantemente en la exposición de motivos alusiones y referencias al consenso, nos parece (...) una tomadura de pelo (...)». Se ha traído todo ya cocinado y aquí se pretende de manera urgente y muy rápidamente hacer las modificaciones legislativas (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4387). De este modo tajante expresaba Lasgabaster Olazábal lo que, en términos menos encendidos y más moderados criticaban otros Diputados, como Nuñez Castain y Aymerich Cano, esto es, que se confundiera por los firmantes del Pacto esta expresión o, mejor, su significado, con un «pacto entre dos grandes partidos políticos», en palabras de Nuñez Castain (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4388), o con «pactos legítimos entre dos fuerzas políticas», en las de Aymerich Cano (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4388), cuando no se dejaba oír a este propósito el lacónico «se nos ha dejado al margen» de Rejón Gieb por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4389).

rando lo irrelevante de sus frutos, cualquiera que éstos sean, para el propósito a que atienden estas páginas.

De la urgencia con que pretendía efectuarse la conversión del Pacto de Estado en norma jurídica es sobradamente expresivo el acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso de los Diputados el mismo día en que debatiría la Cámara sobre la toma en consideración de la Proposición de Ley presentada al efecto, esto es, el 12 de junio de 2001. Júzguese si no a la vista de su tenor literal, en cuya virtud y «para el caso de que la [Proposición de] Ley Orgánica sobre composición del Consejo General del Poder Judicial por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial (...) fuese tomada en consideración y acordada su tramitación directa y en lectura única», decidió aquel órgano parlamentario «disponer su tramitación por el procedimiento de urgencia y la apertura de un plazo de presentación de enmiendas a la señalada Proposición que concluirá el próximo día 13 de junio de 2001 a las veinte horas», esto es, obsérvese bien, al día siguiente de adoptarse tal resolución¹⁵.

Como era de esperar los partidos políticos signatarios del Pacto de Estado asumieron el compromiso de justificar esa prisa¹⁶, tarea esta que culminarían con relativo éxito tan sólo a juzgar por las protestas que suscitó el apremio con que pretendían obtener respuesta a su solicitud de pronunciamiento por la Cámara sobre la reforma¹⁷. Por no hablar de la contestación que algunos sectores de la misma manifestaron ante la urgencia por aplicar inmediatamente la fórmula contemplada en la Proposición de Ley para designar a los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Cuestión que será tratada con algún detenimiento más adelante.

Tampoco el objetivo de prestigiar la institución escapará a la polémica, que, no por eso, alcanzará una intensidad mayor en proporción a la del respaldo con que contaba la Proposición de Ley. Aun así, durante el debate dedicado a la toma en consideración de la misma será cuestionado tanto el que la técnica allí prevista para dotar al Consejo de tal prestigio fuera la más idónea, como también la pertinencia de mencionar en su Exposición de Motivos que

15. Cfr. B.O.C.G., Congreso de los Diputados, Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 150-2, de 13 de junio de 2001, p. 5.

16. Así Ollero Tassara, portavoz del Grupo Parlamentario Popular, afirmará perseguirse con la urgente tramitación de la Proposición de Ley el objetivo de evitar que pudieran repetirse situaciones de otros tiempos en que, concluso el mandato del Consejo continuaban sus vocales en funciones «de una manera poco respetuosa, incluso por parte de esta Cámara, hacia otro poder del Estado. Queremos que esto no ocurra (...)». Mientras que López Aguilar, portavoz del Grupo Socialista, reacio a considerar la implantación del sistema contemplado en la Proposición de Ley para la renovación del Consejo, el aspecto más importante, crucial o decisivo de la Justicia precisado de reforma, no dudaba en estimarlo el más urgente de acometer porque el tiempo constitucionalmente delimitado de su mandato estaba a punto de expirar. Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, pp. 4377 y 4378, respectivamente.

17. En este sentido, hubo quien la consideró demasiado ajustada, Lasagabaster Olazábal, incomprensible, Nuñez Castain, precipitada, Aymerich Cano, o esperpéntica, Rejón Gieb. Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, pp. 4387, 4388 y 4390.

se orientara a la consecución del referido objetivo la fórmula contemplada en la propuesta normativa para designar a los miembros judiciales del Consejo. Merece tenerse en cuenta porque, siendo de tan distinto tenor una y otra clase de censura hacia dicha finalidad perseguida por la Proposición de Ley, es obvio que no se avienen a recibir idéntico tratamiento.

Quiere eso decir, en primer término, que casi se pasarán por alto las manifestaciones de excepticismo en torno a la aptitud de la propuesta normativa para prestigiar el Consejo, pues considerando que encierran un juicio de oportunidad¹⁸ sobre el cual conviene dejar al tiempo que se pronuncie, desvelando su grado de acierto o desacierto, apenas merece subrayarse sino que se sustentan en el sobreentendido de considerar al Consejo de por entonces sumido en el desprestigio. Mientras que, en segundo lugar, no conviene adoptar esa pauta de comportamiento en relación con la protesta motivada por mencionar ese objetivo la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley, a la cual interesa prestar más atención, no tanto por el juicio, en sí mismo, que le dedicaba quien hacía el reproche, Lasagabaster Olazábal, sino por el argumento que empleaba para sustentar su parecer. Lo que mueve a informar de lo manifestado por dicha Diputada en la declaración a que viene haciéndose referencia transcribiéndola:

«(...) tampoco nos parece de recibo en esa exposición de motivos que se argumente constantemente que la reforma del sistema de nombramiento de los miembros del Consejo se haga para prestigiar la institución y garantizar su independencia. *Contrario sensu* parece que el anterior sistema o lo que hubieramos hecho antes en esta Cámara no hubiera sido correcto, hubiera contaminado o hubiera desprestigiado la institución, algo que no nos parece de recibo»¹⁹.

Obsérvese bien cómo mediante tales palabras no descartaba quien las profería que el Consejo pudiera estar desprestigiado, ni, por consiguiente, negaba tampoco las manifestaciones realizadas en tal sentido desde las filas de quienes secundaban la Proposición de Ley. Pues admite entenderse que así, inmerso en cierto desprestigio, lo había juzgado López Aguilar cuando en ese mismo debate, poco antes de intervenir Lasagabaster Olazábal, se refería a la erosión del Consejo General del Poder Judicial y de sus integrantes, motivada por el acostumbrado retraso de las Cortes, hasta esas fechas, a la hora de renovar el órgano²⁰, viniendo a coincidir a la postre con quienes, negando que

18. Como es el caso de las palabras que dedicaba a este asunto Aymerich Cano, representante del Bloque Nacionalista Galego en el Grupo Mixto: «¿Prestigiar la institución? Desde luego, no se si ésta es la fórmula porque se va a una politización de la justicia mucho peor que la que se quiere evitar; una politización de la justicia porque se encamina hacia un gobierno corporativo y carente del control democrático que existe en el procedimiento actual». Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4389.

19. Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4387.

20. Concretamente había declarado López Aguilar: «ha sido imposible que en la historia constitucional del órgano, en veinte años de funcionamiento del Consejo, una sola renovación de

la medida contemplada en la Proposición de Ley fuera la más idónea para poner término a dicho desprestigio, lo daban por supuesto.

A la vista de todo ello no parece aventurado sostener que reinaba en la Cámara el convencimiento de irradiar el Consejo una imagen de descrédito²¹. Aunque así como podían coincidir los Diputados en dicho diagnóstico, era obvio que no estaban de acuerdo en cuanto a las causas del padecimiento. Compruébese que, en realidad, sólo negaba Lasagabaster Olozábal que las Cortes tuvieran algo que ver en eso y podrá percibirse en plenitud la diferencia que separaba a esa opinión de la que albergaba al respecto López Aguilar, quien, recuérdese, sí las hacía responsables de la erosión que sufría el órgano²², y conectaba en cierto modo con la declaración del Ministro de Justicia –vertida en su comparecencia, del 14 de febrero de 2001, ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados– referente a la deslegitimación que, en su opinión, afectaba al Consejo por la idea clientelar de los partidos políticos con que lo identificaba la sociedad²³.

Quizá no sea ocioso señalar que durante el debate dedicado a la toma en consideración de la Proposición de Ley en ningún caso se produjeron desavenencias dignas de mencionarse entre los Grupos Parlamentarios que la suscribían. Ni tal vez esté de más significar que las disputas habidas entre representantes de aquellos Grupos coaligados y los de fuerzas políticas ajenas a su compromiso, en modo alguno alcanzaron una magnitud tal que hicieran peligrar la progresión en su deambular parlamentario del acuerdo político logra-

ese mandato quinquenal que la Constitución establece haya sido pacífica, se haya producido en tiempo y forma coincidiendo con la caducidad del mandato. Por el contrario tenemos perfecta memoria de episodios de desencuentro, de litigio, de desgaste, de erosión del órgano y de todos sus integrantes que han llegado a caer en la fase final en una suerte de abulia depresiva que les invitaba a la dimisión para incorporarse a sus puestos de origen o al abandono del ejercicio de sus funciones, a pesar de que en la práctica se le estaba prolongando el mandato». Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4379.

21. No poco significativa al respecto es la declaración de Mardones Sevilla, por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, quien, al elogiar la propuesta, no eludía dedicar una insinuación a la dolencia que, en su opinión, aquejaba al Consejo: «(...) creo que damos un paso importante para evitar cuestionar en el futuro la ideología o el comportamiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4385.

22. Para, a fin de cuentas, no mostrar tanta divergencia con lo manifestado por dicha Diputada, pues tampoco identificaba López Aguilar en el anterior sistema –el regulado por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para designar a los vocales del Consejo– la causa del desprestigio sufrido por el órgano, sino en el acostumbrado retraso con que las Cortes procedían a renovarlo.

23. Aunque, como se delantaba, tal coincidencia de pareceres no deba desorbitarse, ni entenderse que se extendiera más allá de donde el término deslegitimación apela a descrédito, pues no consta que López Aguilar asumiese la imputación de clientelismo al Consejo y sí, en cambio, que sintonizara con la inmediata contestación que le dedicó a esta percepción Barrero López en el debate subsiguiente a tal comparecencia ministerial. Cfr. D.S.C.D., Comisiones, núm. 142, de 14 de febrero de 2001, pp. 4288 y 4321.

do en torno a la fórmula para elegir a los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Como así lo confirmará la posterior evolución de los acontecimientos, pues, no en balde, acordó la Cámara, por 295 votos a favor y 14 en contra, tomar en consideración la Proposición de Ley, de igual modo que aprobó, esta vez por asentimiento, su tramitación directa y en lectura única por el propio Pleno²⁴.

Pero, como se adelantaba, nada de eso evitó que los aspectos de la propuesta normativa mencionados en su Exposición de Motivos y, por eso mismo, objeto de la especial atención que viene dedicándoseles, fueran de nuevo contestados en el Congreso. De modo que, aun cuando, por lo que revelaban el debate de toma en consideración y los resultados de tales votaciones —en cuanto a voluntad porque el compromiso político alcanzado entre los Grupos Parlamentarios firmantes de la Proposición de Ley, con su presentación conjunta, produjese los frutos esperados—, pudiera presagiarse, ya por entonces, que las tentativas por variar los términos de ese acuerdo, así materializado, serían de escasa o nula efectividad, no puede decirse que cundiera el desánimo entre los Diputados en punto a intentar modificar tan clara y firme determinación de la Cámara respecto a la Proposición de Ley.

No en balde, se presentaron once enmiendas a la misma de intencionalidad y procedencia diversas, pues había las que manifestaban profundas discrepancias con la Proposición de Ley y las que no, las suscritas por firmantes de tal iniciativa y por quienes no la secundaron. Siendo éste último el origen de las que, como era de esperar, mostraban mayor de divergencia con aquella. De este sector de la Cámara procedían las dos enmiendas a la totalidad con texto alternativo formuladas, la primera por el Grupo Mixto, a instancia de Aymerich Cano, en nombre del Bloque Nacionalista Galego²⁵ y la segunda por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida²⁶. Completaban la lista las enmiendas de modificación parcial, en concreto tres de ese mismo Grupo, cuatro del Parlamentario Vasco, no poco expresivas de buscar éste mantenerse a cierta distancia de los Grupos con los que había compartido la decisión de presentar la Proposición de Ley, quienes, fieles a ese compromiso, suscribían conjuntamente las dos enmiendas restantes. Si bien sería exagerado calificar dicha actitud del Grupo Vasco como un aban-

24. Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4391.

25. Algo peregrina y aparentemente contraria al art. 122 C.E., cuando menos —como le reprocharía Padilla Carballada—, pues pretendía que el Senado eligiera a cinco miembros del Consejo de entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, y a cinco vocales más de entre juristas de reconocido prestigio. Cfr. B.O.C.G., Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 150-3, de 14 de junio de 2001, p. 12.

26. De no escaso interés por cuanto propugnaba dar entrada en el Consejo a fiscales, secretarios judiciales, demás personal al servicio de la Administración de Justicia, sindicatos, abogados y procuradores colegiados y profesores de las Facultades de Derecho. Cfr. B.O.C.G., Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 150-3, de 14 de junio de 2001, p. 12.

dono del criterio que le llevó a secundar la Proposición de Ley, considerando que, de un lado, sus enmiendas perseguían idéntico fin que las presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso, Socialista, Catalán y de Coalición Canaria, mejorar el contenido de esa propuesta conjunta, y, de otro, que el Grupo Parlamentario Vasco votó a favor de la Proposición de Ley.

En cualquier caso, según se adelantaba, no era difícil adivinar qué suerte podían correr tales enmiendas. A la vista de los antecedentes mencionados, era bastante previsible que, como finalmente sucedió, tan sólo asumiese la Cámara las dos mencionadas en último lugar. Circunstancia ésta que merma considerablemente el atractivo de la discusión suscitada en torno a las mismas, si no lo hace desaparecer cuando versa sobre asuntos de los que no se hará eco el texto de la futura Ley.

De ahí que se haya preferido pasar por alto esos pormenores del debate parlamentario desprovistos de consecuencias prácticas para la norma finalmente aprobada y no ofrecer más información al respecto que la de su mención, ocasionalmente acompañada de alguna referencia adicional útil para poder distinguirlos entre sí en el conjunto que conforman, esto es, en la serie de pareceres encontrados que se suceden y conducen a forjar la voluntad de la Cámara. Pues, en efecto, hasta llegar a ésta el debate discutirá por ellos, es decir, por los derroteros de si era o no apropiado ampliar el plazo contemplado en la Proposición de Ley para la elección del Consejo a fin de evitar una decisión atropellada²⁷. De si procedía o no territorializar, con base en las Comunidades Autónomas, la justicia y descentralizar el Consejo General del Poder Judicial²⁸. De si no merecía, por decirlo con las palabras del Senador Cámara Fernández, incorporar al órgano «todos los agentes implicados en la justicia»²⁹. O del provecho que podría reportar el examen parlamentario de las candidaturas a vocales del Consejo de extracción judicial³⁰.

Mayor interés adquieren otros aspectos del debate parlamentario enunciativos de las grandes cuestiones que atañen al Consejo General al Poder

27. Cfr. al respecto las intervenciones en el Congreso de Rejón Gieb y Uria Etxebarria (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 91, de 14 de junio de 2001, pp. 4465 y 4467, respectivamente), y en el Senado de Cámara Fernández (D.S.S., Pleno, núm. 53, de 27 de junio de 2001, p. 2998).

28. Cfr. las declaraciones efectuadas sobre el particular en el Congreso por Aymerich Cano y Silva Sánchez (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 91, de 14 de junio de 2001, pp. 4463 y 4470) y en el Senado por Quintana Gonzalez (D.S.S., Pleno, núm. 53, de 27 de junio de 2001, p. 3000).

29. Cfr. las manifestaciones que le dedicaron a este asunto en el Congreso Rejón Gieb y Silva Sánchez (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 91, pp. 4465 y 4470) y en la Cámara Alta el citado Senador (D.S.S., Pleno, núm. 53, de 27 de junio de 2001, p. 2999).

30. Cfr. los testimonios en el Congreso de Rejón Gieb (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 91, de 14 de junio de 2001, p. 4465) y en el Senado de Cámara Fernández (D.S.S., Pleno, núm. 53, de 27 de junio de 2001, p. 2999).

Judicial, como son las planteadas, durante su transcurso, por los distintos grupos parlamentarios al intentar conceptualarlo, o evaluar la tarea emprendida por las Cámaras en orden a modificar el sistema para la designación de los vocales judiciales del órgano. En su momento oportuno serán tratados como es debido tales asuntos, pues como quiera que ambas clases de juicio apelan de un modo u otro al significado y alcance de la reforma efectuada por las Cortes sobre el particular, se estima oportuno informar antes de la medida legislativa auspiciada por aquel impulso renovador.

3. LA MEDIDA LEGISLATIVA ADOPTADA

3.1. *MÉTODO PARA DESIGNAR A LOS VOCALES JUDICIALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL*

A este respecto interesa hacer constar que componen la Ley dos tipos de disposiciones bien definidos y claramente diferenciables entre sí. El sistema, propiamente dicho, para designar a los vocales del Consejo y el procedimiento al que se ha de acomodar el mismo. En lo que a la primera categoría de preceptos se refiere no es ocioso insistir en que la nueva fórmula para elegir a los miembros del Consejo sólo concierne a los vocales de extracción judicial. Como también conviene tener presente desde ahora que, a diferencia de anteriores regulaciones legislativas, ya derogadas, sobre el particular, en la vigente comparten protagonismo con las Cortes Generales las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados, así como los integrantes de la judicatura no integrados en ellas. No en balde, espera la Ley de unos y otros que presenten candidaturas al Congreso y al Senado para que ambas Cámaras decidan, por mayoría de tres quintos, respectivamente, cuales proponen al Rey para su oportuno nombramiento como vocales del Consejo General del Poder Judicial.

Hasta un máximo de 36 Jueces y Magistrados en activo, de todas las categorías judiciales, el triple de los doce puestos que tienen reservados en el órgano los miembros de la carrera judicial, podrán presentar tales asociaciones o un número de no afiliados a ninguna asociación que representen al menos el dos por ciento de todos los que se encuentren en servicio activo. A cuyo respecto se ha ocupado el legislador de asignar cupos para una y otra clase de respaldo o aval. Pues exige que los 36 candidatos se distribuyan en proporción al número de afiliados de cada asociación y al de no afiliados a ninguna; dispone además que ésta última cantidad defina el total de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados no asociados³¹; y establece por último que en todo ello se actúe de acuer-

31. Tal era el sentido de la primera enmienda, de las dos presentadas conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso, Socialista, Catalán y de Coalición Canaria, exigir que quienes avalasen con su firma a Jueces y Magistrados no asociados tampoco pertenecie-

do con los datos obrantes en el Registro constituido por mandato del art. 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En cuanto a la presentación de candidaturas de miembros de la carrera judicial no asociados, todavía se ha ocupado el legislador de impedir que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato, prohibiéndolo. También se cuida la Ley de contemplar soluciones para los casos en que los Jueces y Magistrados así presentados, rebasen el cupo que se les asigna, prefiriendo a los que cuenten con mayor número de firmas, o en que no lleguen los candidatos de esa clase a completar su cuota, acrecentando la de los que pueden presentar las asociaciones, en proporción al total de sus afiliados. Mientras que, en relación con las asociaciones, añade la Ley una remisión a lo dispuesto en sus Estatutos, para determinar el sistema de elección de los candidatos que les corresponda presentar. De entre los 36 candidatos presentados con arreglo al sistema expuesto elegirá, en primer lugar, seis vocales el Pleno del Congreso y luego, el Pleno del Senado, de entre los 30 restantes, a los otros seis a que se refiere el art. 122 C.E.

3.2. *DEL PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN TAL SENTIDO*

No hace falta insistir en que el método descrito para la designación de los 36 vocales judiciales del Consejo exigía realizar operaciones complicadas con datos precisos que el legislador ignoraba. De ahí que no dudase en encomendar dicha tarea a quien sí estaba en condiciones de conocerlos, el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, recordándole que había de conducirse en su ejecución atento al criterio de proporcionalidad a que apela la Ley de continuo, e indicándole que los datos con los cuales habría de operar eran los obrantes, el 1 de julio de 2001, en el Registro a que se refiere el art. 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Aunque eso no era todo cuanto exigía el legislador del Presidente del Consejo, pues también le instaba a comunicar los nombres de los 36 candidatos no más tarde del décimo quinto día hábil posterior a la entrada en vigor de la Ley³².

No se le escaba al legislador que la puesta en práctica de su plan exigía el cumplimiento exacto de las misiones que asignaba a todos y cada uno de

sen a ninguna asociación. Mostrándose en esto coincidente con ellos el Grupo Parlamentario Vasco, en su enmienda, la número 9, a la proposición de Ley. Cfr. en ambos casos, el B.O.C.G., Serie B: Propositiones de Ley, núm. 150-3, de 14 de junio de 2001, p. 17.

32. Con arreglo a lo contemplado en la segunda y última de las enmiendas conjuntamente presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso, Socialista, Catalán y de Coalición Canaria a la Proposición de Ley, que, en principio, no especificaba que esos quince días con que contaba el Presidente del Consejo fueran hábiles.

tan variados agentes como convocaba a intervenir en el procedimiento que establecía para designar a los vocales judiciales del Consejo (asociaciones profesionales de la judicatura, Jueces y Magistrados no asociados, el Presidente del Consejo General del Poder Judicial y las propias Cortes). Tampoco parecía ocultársele que a la complejidad inherente a la ejecución del proyecto, había de sumársele la dificultad añadida de la celeridad con que se proponía consumarlo. No es verosímil que, en efecto, ignorase el legislador los aspectos vulnerables de su proyecto cuando su proceder admite entenderse expresivo de un intento por evitar los riesgos que podían comprometer el éxito de la empresa. Pues como anticipación a cualquier eventualidad en tal sentido, cabe enjuiciar su decisión de confiar a las Mesas del Congreso y del Senado el cuidado de vigilar el proceso, en los concretos aspectos del mismo referidos a la adopción de cuantas decisiones requiriese la elección inmediata de los vocales judiciales, y a la suplencia de dudas y carencias que pudieran observarse en el procedimiento o dimanasen de la falta de propuesta en plazo de los candidatos. Mostrándose en esto último la Ley por completo coherente con sus restantes determinaciones, en tanto en cuanto hacen recaer en la voluntad de las Cámaras la decisión última de designar a los vocales del Consejo y subordinan las restantes actuaciones que reclaman de otros agentes a la obtención de tal finalidad.

Observado el proceso desde la óptica de su desenlace merece elogiarse la pulcritud en el cumplimiento de sus respectivos cometidos por aquellos con cuyo concurso al respecto contaba la norma. De otro modo, no hubieran podido recorrerse, sin incidencias dignas de reseñarse, las sucesivas fases del proyecto legislativo descrito hasta lograr coronarlo con éxito. De ese mérito, atribuible a cuantas personas físicas o jurídicas e instituciones intervinieron en el proceso conducente a la ejecución de la Ley, participa también el Presidente del Consejo General del Poder Judicial. Como no podía ser de otra forma, cabe añadir, considerando el papel protagonista que, entre todos esos artífices de la implementación legislativa, le adjudica la norma. El cual, es obvio que estaba sobre aviso de qué obligaciones le imponía ésta e incluso que había realizado la más perentoria de de todas –consistente, recuérdese en efectuar operaciones encaminadas a determinar los 36 candidatos– al tiempo de publicarse la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, considerando que sólo un día después de producirse este hecho, el mismo previsto para la entrada en vigor de aquella, es decir, el 30 de junio, publicaba el Presidente del Consejo General del Poder Judicial instrucciones precisas para ejecutarla.

Conforme a lo esperado, versaban dichas instrucciones sobre los puntos esenciales en torno a los que había de girar el procedimiento destinado a formalizar las candidaturas a vocal del Consejo, y, en consecuencia concretaban el número de candidatos que correspondía presentar a las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados –10 a la Asociación Profesional de la Magistratura, 4 a la Asociación Jueces para la Democracia y 4 a la Asociación Judicial Fran-

cisco de Vitoria³³-, los requisitos formales que habían de reunir los avales de respaldo a los miembros de la Carrera Judicial no asociados, el número mínimo de ellos con que debían contar estos últimos para poder presentar su candidatura, 73 avales, y el lugar y el momento de presentación de las candidaturas.

En el plazo previsto, el décimo quinto día hábil posterior a la entrada en vigor de la Ley, el 18 de julio, comunicó el Presidente del Consejo General del Poder Judicial a las Presidentas del Congreso y del Senado los 36 nombres de integrantes de la judicatura candidatos a vocales del Consejo General Poder Judicial. De ellos, los presentados por asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados eran 24 y los no asociados provistos de avales suficientes 12. Siendo digno de subrayarse que la elección de las Cortes recayó en 9 Jueces y Magistrados de los mencionados en primer lugar y en 3 miembros de la carrera judicial no asociados, esto es, mediando una corrección parlamentaria de la proporción dictada por las propuestas de la judicatura.

4. BREVE ENJUICIAMIENTO DE LA NORMA DESDE LA ÓPTICA DE SUS AUTORES

4.1. *RESPECTO AL ALCANCE DE LA REFORMA*

Quizá ahora, luego de conocer qué fases jalonan el procedimiento para designar a los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial y la prontitud con que decidieron las Cortes pronunciarse a su respecto, se comprendan mejor los recelos manifestados durante la tramitación de la Proposición de Ley sobre esta precisa cuestión, por los riesgos que de esa rapidez podían derivarse para la efectiva participación en el proceso de los convocados a las elecciones, o para la transparencia del propio sistema electoral en el seno de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados. Pues no faltó quien cuestionase que los censos estuviesen verdaderamente actualizados, ni quienes desconfiasen respecto a la certidumbre en que descansaba la Proposición de Ley –reiterada luego por la norma–, atinente a que los Estatutos de aquellas asociaciones contemplasen algún sistema de elección de los candidatos que les correspondiese presentar, mostrándose éste último sector crítico no menos incrédulo sobre una posible modificación de los Estatutos tendente a regular tal extremo en el corto espacio de tiempo previsto por el legislador para la ejecución completa de su plan³⁴.

33. Sin que se le permitiese presentar ningún candidato a la Unión Judicial Independiente, por contar tan sólo con 27 afiliados, si bien se les reconoció a éstos la posibilidad de avalar candidatos de tal asociación u otros no asociados.

34. Cfr. la enmienda que a este propósito presentó el Grupo Nacionalista Vasco, la núm. 6 a la Proposición de Ley, y, en particular, su justificación (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 150-3, de 14 de junio de 2001, p. 16), así como su defensa

Aunque, como se adelantaba, reúnan mayor atractivo las consideraciones parlamentarias dedicadas al propio Consejo o a la reforma del sistema para designar a sus vocales que ocupaba a las Cortes. A cuyo propósito interesa destacarse ante todo la inmediata acogida de la Proposición de Ley por la inmensa mayoría de los Diputados y Senadores como una propuesta respetuosa con la Constitución. Juicio éste del que hacían partícipes a sus trabajos en torno a la misma y, por consiguiente, también a sus frutos, la Ley Orgánica finalmente aprobada. Así permiten afirmar algunas declaraciones de unos y otros susceptibles de traerse a colación como testimonios de albergar sus autores el convencimiento de encontrarse ante una formulación constitucionalmente correcta que moldeaban con precisiones generadas por un proceder parlamentario encuadrable en los márgenes permitidos por la Constitución.

De ese modo entendía actuar Ollero Tassara, a juzgar por el tenor de su intervención tendente a justificar los términos de la reforma perseguida con la Proposición de Ley, esto es, la pretensión de sustituir la fórmula entonces vigente —de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio— para designar a los vocales judiciales del Consejo por la que habría de resultar de conjugarla con el sistema anteriormente regulado al efecto en la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero. Téngase en cuenta que, con tal motivo, se detendría a comparar ambos sistemas para negar a la postre que la mencionada en último lugar mereciera los reproches de corporativista y menos democrática que la adoptada en la Ley Orgánica 6/1985 y concluir afirmando:

«Estamos en presencia de una opción libre, o sea, de la posibilidad de decir, dentro de la Constitución, lo contrario de lo que venimos diciendo, perfectamente legítimo, pero en modo alguno en la batalla de dos modelos que nunca ha habido»³⁵.

Aunque quizá fuese Uría Etxebarria quién con más claridad aludiese a que la Proposición de Ley y su tratamiento parlamentario no significaban ningún riesgo para la imagen comunmente aceptada del Consejo General del Poder Judicial. Toda vez que admite entenderse en tal sentido su declaración en virtud de la cual señalaba que la reforma pretendía cumplir no sólo con el tenor del art. 122 de la Constitución, sino también con la jurisprudencia recaída sobre el particular, citando al efecto la STC 108/1986, según sus propias palabras, «tan traída y tan llevada cada vez que se habla de esta cuestión»³⁶.

Vista desde la óptica indicada, como una manifestación opuesta a toda intencionalidad de ruptura con la imagen social del Consejo, en tanto que evo-

por Uría Etxebarria y las manifestaciones de simpatía hacia dicha enmienda efectuadas por Rejón Gieb en el Congreso (D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 91, de 14 de junio de 2001, pp. 4467 y 4465, respectivamente) y por Cámara Fernández en el Senado (D.S.S., Pleno, núm. 53, de 27 de junio de 2001, p. 2998).

35. Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, pp. 4375 a 4377.

36. Idem. p. 4384.

cadora de su reivindicación, nada tiene de particular que en dicha declaración omita su autora cualquier referencia a una posible dimensión sociológica de esa imagen y ofrezca tan sólo una percepción suya de carácter jurídico. No se olvide que se trata de una institución nueva creada por la Constitución vigente mediante formulaciones jurídicas, requeridas para concluir de configurar el órgano y de brindar, en su virtud, una representación completa del mismo, de esas normas que en cada momento lo regulan y de esa aplicación que se haga de ellas, mencionadas por Uría Etxebarria en su intervención.

A lo largo de los debates parlamentarios menudearán las intervenciones reveladoras del alto grado de consciencia reinante en las Cortes a este propósito. No en balde, ninguna admite considerarse disidente de la recién descrita, sino, antes bien, coincidente en transmitir con ella una visión idéntica del Consejo que, todo apunta, obedece a la influencia en Diputados y Senadores de tantas formulaciones jurídicas como se le han dedicado desde su creación. No se olvide que, sin contar las dos formulaciones legislativas consecutivamente reguladoras del órgano, disponían las Cortes de dos sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre la segunda de esas normaciones y de una nutrida literatura jurídica referida a tales leyes y sentencias, que, a pesar de las naturales diferencias, concuerda en lo sustancial y proporciona así base suficiente para lograr el consenso que se aprecia existir en las Cortes acerca de la misión constitucionalmente encomendada al órgano y a sus miembros, como asimismo sobre el estatuto de éstos últimos.

Harto elocuentes de cuanto viene diciéndose son las dos siguientes declaraciones referidas al papel que, a la vista de su tratamiento constitucional, ha de representar el Consejo, respectivamente formuladas por un Diputado y una Senadora. Pues, efectivamente, en el Congreso recordaba Silva Sánchez que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que el Consejo General Poder Judicial no es un órgano representativo, ni es un órgano de autoorganización de los Jueces y Magistrados y hasta indicaba dicho Diputado mediante qué resolución lo había manifestado al señalar que así constaba «precisamente en el fundamento jurídico noveno de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1986»³⁷. Mientras que en el Senado ofrecería Mora Devis esta acabada imagen del Consejo de clara reminiscencia doctrinal:

«(...) existen varios estudios de Derecho comparado sobre éste órgano que desde el punto de vista material nadie duda en otorgarle un carácter administrativo, pero que desde el punto de vista de las funciones que desempeña en los tres planos, tanto en el de la independencia, bien entendida en su doble vertiente, independencia interna de los jueces, y externa de la magistratura, como en la formación judicial, como en la responsabilidad disciplinaria de los jueces, el asunto adquiere enorme enjundia»³⁸.

37. Idem. p. 4382.

38. D.S.S., Pleno, núm. 53, de 27 de junio de 2001, p. 3003.

4.2. *SOBRE EL ESTATUTO DE LOS VOCALES JUDICIALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL*

También acerca de la relación entre los vocales del Consejo y éste pueden esgrimirse declaraciones parlamentarias que expresan con elocuencia inspirarse en fuentes jurisprudenciales y doctrinales favorecedoras del consenso igualmente perceptible en las Cortes al respecto. Pues, las hay que enfatizan la función que la Constitución asigna al Consejo en orden a garantizar la independencia de los Jueces y Magistrados a la hora de aplicar justicia, para, de ese modo, rechazar que pueda representar los intereses de los miembros de la carrera judicial³⁹. Sin que tampoco falten las declaraciones parlamentarias sustentadas en esta premisa que afinan más respecto al estatuto de los vocales judiciales del Consejo. Tal es el caso de la efectuada por Silva Sánchez, según todo indica inspirada en el rechazo de la STC 108/1986 a considerar el Consejo un órgano representativo de la judicatura, y en cuya virtud negaba dicho Diputado que del sistema contemplado en la Proposición de Ley para designar a los vocales judiciales del Consejo pudiera derivarse ningún derecho estatutario, «ni de ejercicio individual ni colectivo», para los Jueces y Magistrados. De modo que afirmará encontrarse ante un procedimiento orientado a permitir la intervención de las asociaciones judiciales y de los jueces no afiliados contemplada en la propuesta, pero no «en presencia de derechos estatutarios cuya vulneración pudiera dar lugar a una reacción ante una autoridad judicial o incluso ante el propio Tribunal Constitucional»⁴⁰.

En relación con tal estatuto de los vocales judiciales del Consejo se echan de menos manifestaciones de Diputados y Senadores que, inspiradas en la STC 108/1986, le nieguen expresamente a tales consejeros la consideración de delegados o comisionados de las Cortes. Circunstancia ésta que ni siquiera admite entenderse enunciada de modo implícito en la justificación que, nada más iniciarse los debates parlamentarios, ofrecía Ollero Tassara para excluir de la comparecencia ante las Cortes a los candidatos propuestos por asociaciones de Jueces y Magistrados y por miembros de la carrera judicial no asociados, argumentando que no los consideraba la Proposición de Ley —ni tampoco la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio— como candidatos de los Grupos Parlamentarios⁴¹.

4.3. *A MODO DE BALANCE*

Adviértase que la imagen del Consejo ofrecida por las Cortes carece de otra dimensión social que no sea la referida al desprestigio del órgano. Idea

39. Como es el caso de la formulada por Galán Pérez en el Senado. Cfr. D.S.S., Pleno, núm. 53, de 27 de junio de 2001, p. 3002.

40. Cfr. D.S.C.D., Pleno y Diputación Permanente, núm. 89, de 12 de junio de 2001, p. 4383.

41. Idem. p. 4377.

esta que en absoluto resultaría extraña al mundo de lo jurídico si, como todo parece indicar, descansa en las formulaciones de la STC 108/1986. Recuérdese que allí procedió el Tribunal a interpretar el art. 122.3 de la Constitución según su espíritu y finalidad, para alcanzar la conclusión de corresponderle a la norma contenida en el precepto la función de asegurar que la composición del Consejo reflejara el pluralismo existente en la sociedad. Objetivo este que estimaba en peligro de atender las Cámaras «sólo a la división de fuerzas existentes en su propio seno», de modo que distribuyan «los puestos a cubrir entre los ditintos partidos en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos». Tampoco se olvide que el Tribunal advirtió la existencia y aun la probabilidad de producir ese riesgo el art. 122.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin perjuicio de lo cual no llegó a manifestar al respecto sino su conocido aserto en cuya virtud, tal circunstancia «parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez».⁴²

Obsérvese que de esa idea a la del descrédito sólo hay un paso. Basta con estimar que lo probable equivale a lo cierto y con entender que así lo percibe la sociedad —como hizo en su comparecencia del 14 de febrero de 2001, ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, el Ministro de Justicia—, para justificar la conveniencia de modificar el sistema contemplado en la Ley Orgánica del Poder Judicial para la designación de los vocales judiciales del Consejo, por pretendidamente favorecedor de su clientelismo respecto de los partidos políticos.

Naturalmente que una institución llamada a desempeñar las tareas que la Constitución encomienda al Consejo en relación con el Gobierno del Poder Judicial, sufre necesariamente un desgaste, con independencia de una eventual concurrencia de otras circunstancias coadyuvantes con la indicada en el mismo sentido, y por más que, entre ellas alguna se preste a juzgarse como la causa desencadenante de todas las demás, en tanto que motivo inspirador de cuantas críticas hayan podido influir en el descrédito del órgano.

Sea cual fuere a causa del descrédito no habrían sido ajenos a su difusión, tanto las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados, tras la aprobación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial —por la considerable merma que ésta significó para el protagonismo que les concediera la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial en la designación de los vocales judiciales del órgano—, como todos y cada uno de los integrantes de la carrera judicial, quienes, en cuanto destinatarios de las decisiones adoptadas por el Consejo, serían inmediatamente sensibles a cualquier signo de erosión del órgano y a transmitirlo a la sociedad.

Sin embargo, no es indiferente a qué podía deberse el desprestigio del órgano. En todo caso, parece descartable que respondiese a circunstancias de índole exclusivamente endógenas, motivadas por el actuar del propio Conse-

42. STC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 13.

jo –tan solamente imputables, entonces, a sus miembros–, toda vez que durante varios mandatos consecutivos se han sucedido las críticas hacia el órgano. Sería irrazonable estimar que la sucesiva falta de acierto por las Cortes en la elección de sus vocales judiciales fuera la causa de tantas censuras como ha recibido. Mas parecía deberse aquel reproche, en cambio, a causas exógenas, de naturaleza política, que convertirían en encomiable el intento por las Cortes de ponerle fin. Dado lo precario que en lo político se muestra el Consejo. Pues se comparte aquí el juicio de Lucas Murillo de la Cueva, según el cual «no es un sujeto activo del proceso político. Por el contrario es un órgano de garantía que actúa conforme a Derecho, no en virtud de criterios de oportunidad. Por eso carece de vínculos de responsabilidad política. En efecto, el Consejo no puede ser disuelto. Tampoco cabe remover a sus miembros si no es como consecuencia de un proceso penal ante el Tribunal Supremo o de una decisión de su propio Pleno⁴³».

43. Cfr. «El Gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español», cit. pp. 232 y 233.