

CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

FRANCISCO M. GARCÍA COSTA
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia
fmgarcia@um.es

SUMARIO: I. Introducción. II. La elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial hasta la L.O. 2/2001. III. La elección de los vocales del Consejo General del Poder judicial en la L.O. 2/2001. 1. La designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial como elección parlamentaria. 2. Las novedades del sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial introducidas por la L.O. 2/2001. IV. Conclusiones y propuestas de mejora. V. Bibliografía.

RESUMEN: En el presente artículo se examina el sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial a la luz de 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 que, al limitar el monopolio de los grupos parlamentarios en la presentación de los candidatos a ocupar las vacantes del Consejo, pudiera hacer pensar que serviría para proveer a la renovación de este órgano en tiempo y forma. Ello, sin embargo, no ha sido así, como han puesto de manifiesto las dificultades anejas a la renovación de la composición de este órgano prevista para 2006. Para evitar esta situación, planteamos una serie de propuestas de mejora.

PALABRAS CLAVE: Derecho Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Parlamento.

ABSTRACT: In this article we examine the appointment system of the members of the General Council of the Judiciary in the light of the Organic Law 2/2001, 28th June. This Organic Law rules the composition of the General Council of the Judiciary, and modifies the Organic Law 6/1985, 1st July, ruling the Judiciary. Since the monopoly of the parliamentary groups is restricted when they present the candidates who are called to occupy the vacancies of the Council, it could be interpreted as it could serve to secure the renovation of this organism as and when required. However, it does not happen like that, as it can be shown by the

intrinsic difficulties in the renovation of the composition of this organism proposed for the year 2006. To avoid this situation, we will consider some propositions to improve the current system.

KEY WORDS: Constitutional Law, General Council of the Judiciary, Parliament.

I. INTRODUCCIÓN

Se ha convertido en un lugar común la afirmación de que el aspecto más defectuoso y polémico de la regulación del Consejo General del Poder Judicial es el sistema de designación de sus miembros. Buena prueba de ello viene determinada, sin lugar a dudas, por las sucesivas reformas que las distintas leyes reguladoras de este órgano han operado en dicha materia, las cuales no han impedido que, todavía hoy, las palabras de Niceto Alcalá-Zamora escritas en 1935 con relación al nombramiento de los Magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales puedan ser perfectamente aplicables a la designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial: «Sometiéndose los nombramientos a la Cámara toda, es lamentable espectáculo ver como entre la pereza, la ambición y el nepotismo, o no se reúne número de Diputados y las interinidades se prolongan en el Tribunal, o hay necesidad de dejar a éste en cuadro para que el número de plazas vacantes permita satisfacer, por lo menos, a todos los grupos que forman la mayoría»¹

Como veremos posteriormente, las distintas polémicas doctrinales en torno al sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial se han reducido, primero, a la constitucionalidad y, después, a la conveniencia de que el Congreso de los Diputados y el Senado designen a aquellos otros componentes de este órgano que no han de elegir forzosamente *ex art.* 122. 3 C.E.

Dicha conveniencia se plantea recurrente y periódicamente con ocasión de la renovación de los componentes de este órgano constitucional. Sin embargo, nos atrevemos a señalar que esta cuestión presenta perfiles aún mas preocupantes de los habituales pues la renovación de los vocales de este órgano constitucional prevista para 2006 no se ha realizado sino hasta finales de 2008 debido al desencuentro entre los grupos parlamentarios.

Dilación que se ha producido, dato que conviene recordar, a pesar de las novedades introducidas por 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 y que, dado su alcance y calado al limitar

1 N. ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución de 1931*, Imprenta de R. Espinosa, Madrid, 1936.

el monopolio de los grupos parlamentarios en la presentación de los candidatos a ocupar las vacantes del Consejo, pudieran hacer pensar que servirían para proveer a la renovar este órgano en tiempo y forma.

Todo ello conforma el telón de fondo que nos permite volver, de nuevo, a plantearnos la utilidad y conveniencia de que el Congreso de los Diputados y el Senado designen a los miembros del Consejo General del Poder Judicial de origen no parlamentario, e incluso, a los que son de origen parlamentario, al trasluz del análisis de la regulación establecida por la Ley Orgánica 2/2001.

II. LA ELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL HASTA LA L.O. 2/2001

A pesar de que la cuestión de la composición del Consejo General del Poder Judicial fue tratada con particular interés a lo largo del proceso de elaboración de la Constitución, el punto tercero de su artículo 122 remite a la correspondiente ley de desarrollo la regulación de los términos a través de los cuales ha de verificarse la designación de aquellos miembros de este órgano que no habían de ser elegidos forzosamente por el Congreso de los Diputados y el Senado, siendo el tenor literal de dicho precepto el siguiente:

«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 profesión².

El primer desarrollo legislativo de dichas previsiones constitucionales se encontró en la Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial. Esta ley estableció un sistema presidido por la consideración de que la cláusula «Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales» atribuía a dichos colectivos la titularidad del nombramiento de los vocales del Consejo de origen no parlamentario. En

2 Un examen detenido del proceso de elaboración de este artículo se encuentra en I. CAVERO LATAILLADE, «Artículo 122. La estructura organizativa del Poder Judicial», en O. ALZAGA VILLAAMIL, Comentarios a la Constitución española de 1978, Cortes Generales-EDERSA, Tomo IX, págs. 443 ss.

esta inteligencia, el artículo 7 de dicha ley disponía que los Jueces y Magistrados habían de elegir a tres magistrados del Tribunal Supremo, a seis magistrados y a tres jueces mediante un sistema electoral mayoritario de voto limitado, en listas completas pero abiertas y en circunscripción única.

Este sistema continuó vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, que en el punto tercero de su artículo 112 encomendó al Congreso de los Diputados y al Senado la elección de los vocales de origen no parlamentario en los siguientes términos:

«cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo»³.

Esta sustancial modificación de la composición del órgano constitucional en estudio motivó sendos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en dos capitales sentencias: la Sentencia 45/86, de 17 de abril, y la Sentencia 108/86, de 29 de julio⁴.

La primera de ellas desestimó el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales planteado por el propio Consejo General del Poder Judicial contra la decisión del Pleno del Congreso de los Diputados por la que se aprobó el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el escrito de interposición del conflicto de atribuciones, el Consejo General del Poder Judicial consideraba invadida por parte del Congreso de los Diputados su competencia para elegir a los doce vocales de dicho órgano que deben ser nombrados por el Rey entre Magistrados y Fiscales de todas las categorías judiciales, pues la titularidad de dicha competencia correspondía al conjunto de los Jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial, a los cuales el propio Consejo General del Poder Judicial representaba.

Asimismo, se consideraba que la regulación por parte del Congreso de la composición del órgano de gobierno del Poder Judicial constituía un acto de invasión de esa específica atribución, pues las Cámaras tan sólo tenían las competencias expresamente conferidas por la Constitución, sin que pudieran aumentarlas a través del ejercicio de la función legislativa.

3 Para una aproximación crítica a las razones y a la circunstancia política que motivó la reforma contenida en la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, vid. J.L. REQUERO IBÁÑEZ, *El Gobierno Judicial y el Consejo General del Poder Judicial*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1996, págs 18 y ss.

4 Vid., al respecto, M. GERPE LARDÍN, «El Consejo General del Poder Judicial: naturaleza jurídica, composición y facultades reglamentarias (Comentarios a las Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1986 y 108/1986)», en RJC, Núm 2, 1987.

El Tribunal Constitucional desestimó el conflicto de atribuciones planteado por cuestiones de admisibilidad relativas, de un lado, a la adecuación entre la naturaleza de los actos sobre los que el conflicto se había planteado y el objeto propio de este tipo de procedimiento y, de otro lado, a la legitimación activa del Consejo General del Poder Judicial.

Con respecto al primer aspecto, el Alto Tribunal manifestó que los actos denunciados como invasores de atribuciones eran incapaces de generar «cualquier tipo de despojo competencial, al carecer de virtualidad agresiva, actual y efectiva sobre atribuciones de cualquier otro órgano constitucional» (F.J. 2), pues dichos actos, en el momento en el que se interpuso el conflicto de competencias, todavía no habían adquirido eficacia al no tratarse de auténticas Leyes, sino de meras decisiones del Congreso. Continuó el Tribunal Constitucional argumentando que, aún admitiéndose que la Ley invasora de competencias hubiera adquirido eficacia, la misma no podía ser controlada mediante un conflicto constitucional de atribuciones, ya que éste no está diseñado para esta finalidad, incluso cuando pudiera pensarse que existiera por parte del Legislador una «invasión de atribuciones *sub specie legis*» (F.J.3).

En relación con la segunda cuestión, el Tribunal Constitucional negó la legitimidad procesal activa del Consejo General del Poder Judicial para plantear el conflicto de atribuciones, pues existía una «patente falta de correspondencia entre órgano actor (CGPJ) y sujeto titular de la competencia supuestamente invadida» (F.J.3).

Desestimado el conflicto por estos problemas de admisibilidad, el Tribunal Constitucional no se pronunció sobre las cuestiones de fondo. Sin embargo, tales cuestiones fueron finalmente resueltas por la segunda de las Sentencias anteriormente señaladas, la Sentencia 108/1986, de 29 de julio, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Popular contra la nueva regulación establecida por la L.O. 6/1985. Si bien es cierto que esta Sentencia declaró la constitucionalidad de la nueva regulación del sistema de elección de los vocales del Consejo, no es menos cierto que dicha Sentencia aconsejaba la sustitución de la regulación prevista en la LOPJ.

En el escrito de interposición del recurso se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de esta Ley en virtud de la existencia de determinados vicios en su tramitación. Se solicitaba, subsidiariamente, la declaración de inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos, entre los que se encontraban el artículo 112, apartados 1 y 3, ya que la regulación contenida en los mismos constituía una violación del art. 122.3 C.E. en relación con el art. 66.2 C.E.

La argumentación del Grupo Parlamentario Popular era la siguiente: «las facultades de propuesta o designación que la Constitución atribuye a las Cortes Generales son distintas de las funciones normativas de éstas, aunque aquellas propuestas o nombramientos deban regularse por Ley [...]», de tal manera que «no son nunca el ejercicio de su función normativa, aunque se regulen por Ley». Se trataba, en

consecuencia, de «facultades excepcionales que se incorporan a la función normativa de las Cortes en virtud de un expreso precepto constitucional y, por ello, no puede considerarse integradas dentro de la función legislativa». Por todo ello, «a las Cortes Generales compete fundamentalmente la función normativa, la aprobación del presupuesto y el control del Gobierno, de forma que otras facultades son excepcionales y sólo pueden serles otorgadas cuando expresamente les vengan otorgadas en la Constitución».

El Tribunal Constitucional resolvió en esta Sentencia dos cuestiones:

- 1º) la de si las Cortes pudieran con carácter general atribuirse a través de la Ley el nombramiento de otros cargos públicos, al margen de los expresamente establecidos en la Constitución;
- 2º) la posibilidad de que uno de estos supuestos de autoatribución por parte de las Cortes pudiera venir constituido por el nombramiento de aquellos componentes del Consejo General del Poder Judicial que el Congreso de los Diputados y el Senado no han de designar forzosamente.

Con respecto a la primera cuestión, el Tribunal reconoció en el F.J. 12ª de la Sentencia en estudio que «por ley pueden reconocérsele a las Cortes Generales otras competencias (=nombramientos) que no estén específicamente mencionadas en la Constitución».

Con ello el Tribunal Constitucional se ha apartado de la postura argumental minoritaria defendida por el Grupo Parlamentario Popular que negaba la posibilidad de atribuir a las Cámaras parlamentarias nuevas potestades de designación, además de las expresamente encomendadas por la Constitución, al partir de la inexacta identificación entre el ejercicio de las facultades parlamentarias de designación y la facultad parlamentaria de autoatribución de potestades de designación que llevaba, al confundirlas, a incorporar esta última dentro del objeto de la designación parlamentaria y, en paralelo, a sustraerla del ámbito de la función legislativa⁵.

En relación con el caso particular de que las Cortes pudieran atribuirse la elección de los otros vocales del CGPC que no habían de designar forzosamente, el Tribunal Constitucional consideró que de la regulación constitucional de la composición del Consejo General del Poder Judicial no podía deducirse que los doce vocales de este

5 Esta postura también ha sido defendida a nivel doctrinal destacando, al respecto, S. DEL SAZ CORDERO, quien sostiene que la elección parlamentaria de Autoridades es, en todo caso, una «competencia tasada y limitada a aquellos casos expresamente previstos en la propia Constitución», S. DEL SAZ CORDERO, «Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional», Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres Estudios, Cívitas, Madrid, 1992, págs. 186-187. Sobre el concepto de reserva de Constitución vid. P. CRUZ VILLALÓN, ¿Reserva de Constitución?, REDC, Núm 5, pp. 183 ss.

órgano que han de ser nombrados «entre» Jueces y Magistrados hubieran de serlo «por ellos».

Consecuentemente, el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del sistema de elección de los vocales de origen no parlamentario introducido por el artículo 112.3 de la LOPJ. No obstante, la propia Sentencia consideró aconsejable la sustitución de dicho precepto al señalar que:

«Existe el riesgo de que las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olviden el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del estado de partidos empuja hacia actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder» (F.J. 13).

A pesar de la recomendación contenida en la Sentencia, el sistema de elección establecido por la L.O. 1/1985 se mantuvo vigente hasta su modificación por 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. Dicha regulación mantiene el sistema de elección parlamentaria de los vocales del CGPJ de origen judicial, pero introduce la novedad de que las Cámaras habrán de elegir a tales vocales exclusivamente entre los candidatos que previamente hayan sido presentados por los Jueces y Magistrados.

La cuestión fundamental al respecto sigue siendo, en nuestra opinión, la de si esta nueva regulación cumple con las exigencias planteadas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 108/86 de evitar que en la elección de estos cargos aparezcan esas distorsiones prácticas consistentes en la distribución de los cargos a elegir por los distintos partidos políticos, fenómeno que en Italia ha venido siendo designado con el término «*lottizzazione*» y, entre nosotros, como «sistema de cuotas» o «cuotización».

Para abordar con garantías de éxito el examen de la conveniencia de esta regulación y, por extensión, la de que el Congreso de los Diputados y el Senado también designen a los vocales de origen judicial, consideramos conveniente partir del análisis de qué sea o en qué consista la elección parlamentaria de Autoridades.

III. LA ELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN LA L.O. 2/2001

1. La designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial como elección parlamentaria

Conforme a nuestra hipótesis de trabajo señalada anteriormente, corresponde ahora analizar la conveniencia de la nueva regulación del sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial desde los planteamientos de la alta teoría del Derecho parlamentario que delimitan conceptualmente la noción de la competencia parlamentaria de elección de Autoridades.

La designación parlamentaria de cargos públicos es el acto por el que una persona es llamada por el Parlamento a ocupar un cargo público⁶. Dicho llamamiento se ha

6 Además de la elección de cargos públicos, la intervención del Parlamento en el nombramiento de Autoridades Públicas se ha realizado tradicionalmente a través de otras dos formas: la autorización de las propuestas de nombramiento presentadas por el Gobierno y la designación por acto de la Presidencia del Parlamento. La primera de ellas es la forma propia de participación del Senado de los Estados Unidos y, por extensión, de los Parlamentos de los regímenes presidencialistas. La Constitución Federal de Estados Unidos de 1787 regula en la Cláusula 2ª de la Sección 2ª de su Artículo II la participación del Senado en la designación de cargos públicos estableciendo la necesidad de que las propuestas de nombramiento de los miembros del Gobierno, de los altos funcionarios del Ejecutivo, de los Jueces y Magistrados y de otros empleados públicos que el Presidente le someta cuenten con su consejo y consentimiento («advise & consent»). Hemos de señalar, asimismo, que esta forma de intervenir en el nombramiento de Autoridades también ha sido desarrollada por las Asambleas Legislativas de los sistemas parlamentarios y, en este sentido, el Congreso de los Diputados autoriza las propuestas de nombramiento del Presidente y los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear presentadas por el Ministro de Industria y Energía, ex art. 5 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre Creación del Consejo de Seguridad Nuclear. La designación de Autoridades por acto de la Presidencia del Parlamento se encuentra en la Asamblea Nacional y en el Senado franceses (así, los Presidentes de estas dos Cámaras han de designar, respectivamente, a tres miembros del Consejo constitucional) y en el Parlamento italiano (así, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado de la República han de nombrar conjuntamente al Garante dell'editoria, ex art. 8 de la Legge 5 agosto 1981, n. 416, Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria). Junto a la elección, la autorización y la designación por acto de la Presidencia, formas en las que las Asambleas parlamentarias intervienen de manera decisiva en el nombramiento de las concretos cargos públicos modalidades, existen otras tantas de carácter menor en las que el Parlamento participa de manera mediata e indirecta en esta materia. Tales formas, vinculadas a la función de control de la acción del Gobierno, son dos. La primera es la imposición al Gobierno de la obligación de recabar del Parlamento informe no vinculante sobre su propuesta de designación de determinada Autoridad. Así la Legge 24 gennaio 1978, n.14., sulle nomine negli enti pubblici, en la que se obliga al Presidente del Consiglio, al Consiglio o a un Ministro a requerir del Parlamento un informe no vinculante (il parere) sobre la idoneidad de los candidatos propuestos para ocupar los cargos de Presidente y Vicepresidentes de los Entes públicos italianos. Si bien el informe emitido por el Parlamento no es jurídicamente vinculante, ello no ha impedido la formación de una costumbre parlamentaria en este sentido, dado que un informe desfavorable siempre

de caracterizar indefectiblemente por el específico modo de ser de la institución parlamentaria, basado en su condición representativa, en el debate sometido a publicidad y en su conformación dialéctica.

Por tanto, una designación parlamentaria consiste en una elección caracterizada por su legitimidad, por la exposición pública de las razones que la fundamentan y por la participación en ella tanto de la mayoría como de la oposición políticas. Estos elementos constituyen el *proprium* de la elección de autoridades realizada por el Parlamento, diferenciándola de otras formas de investidura como el nombramiento gubernativo. Examinemos cada uno de estas características.

Toda elección parlamentaria, como hemos advertido anteriormente, se caracteriza por su especial dignidad conferida por la cualidad legitimadora del propio Parlamento, al haber entroncado con el órgano que constituye la expresión institucionalizada del principio político-representativo. Debemos recordar, asimismo, que esta legitimidad democrática primaria presenta una redoblada significación en los regímenes que, como el español, se asientan formalmente sobre su legitimidad monista, pues las únicas Autoridades distinguidas con ella son las elegidas por el Parlamento.

Como segundo de los rasgos de toda elección parlamentaria de Autoridades debemos señalar el debate público de las razones que la han avalado. En toda designación parlamentaria, tanto la mayoría política como la minoría deben someter a discusión y enmienda los motivos que fundamentan su propuesta de nombramiento, referidos a los antecedentes, méritos profesionales e idoneidad del candidato, y deben acreditar el cumplimiento por parte de éste de los requisitos constitucional o legalmente exigidos.

La tercera de sus características se refiere a la intervención en ella tanto de la mayoría política como de la minoría. Al margen de la participación en la deliberación parlamentaria sobre la idoneidad de los candidatos, la minoría puede intervenir de una manera real y efectiva en la elección mediante la exigencia de mayorías reforzadas, en cuyo caso la mayoría política ha de alcanzar un compromiso con ella, con el cual puede conseguirse la neutralización política de la Autoridad elegida.

Podemos concluir afirmando metafóricamente que un cargo público elegido por el Parlamento es el único que se «viste» con tres «togas»: la de la legitimidad, la de la participación de la minoría política y la del debate público sobre las razones de su nombramiento.

ha situado al Gobierno en una posición delicada que le ha obligado a retirar la candidatura propuesta. La segunda de ellas estas modalidades no vinculantes es la comparecencia obligatoria del Gobierno en el Parlamento para informar de los criterios que fundamentan sus propuestas de nombramiento. Al respecto, vid mi artículo «La elección de Autoridades por la Asamblea Regional de Murcia», *Anales de Derecho*, Num XXIV, 2006, pags. 119 ss.

Del examen de estas tres características de un nombramiento parlamentario se colige que con la atribución al Congreso de los Diputados y al Senado de la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial se persigue conferir la legitimidad parlamentaria a dichos cargos públicos y que en su elección participen las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Efectivamente, al encomendar tanto la Constitución y, después, el legislador al Congreso y al Senado la propuesta de nombramiento de los vocales del CGPJ, se pretende que, a través del mismo, dichos vocales recaben la legitimidad democrática primaria propia del Parlamento.

Si bien es cierto que el Consejo General del Poder Judicial encuentra su anclaje legitimatorio en el principio de supremacía de la Constitución y no en el principio de Soberanía de las Cortes Generales, éstas no pueden estar ausentes en la conformación de un órgano de esta importancia, pues las Cortes constituyen todavía hoy el órgano central del sistema democrático que mantiene el monopolio de la legitimidad política primaria.

Precisamente, a través de la elección parlamentaria de los miembros del CGPJ se consigue que éste se convierta en órgano de enlace entre la Magistratura y los órganos constitucionales de estructura representativa, tal como afirma PRIETO CASTRO: «no es deseable que la función judicial queda aislada de las demás como compartimento estanco, pues el requisito de la independencia objetiva no exige ni presupone como condición que la magistratura se cree sola a sí misma en un régimen de impenetrabilidad de las otras esferas del poder soberano del Estado que sería altamente perjudicial para el mismo estamento de los Jueces»⁷.

Asimismo, la participación parlamentaria en el nombramiento de estos cargos públicos se concibe como mecanismo de neutralización del Gobierno, tal como afirma el Alto Tribunal en la STC 108/1986 «las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquéllas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los Tribunales» (F.J.7).

Para refrendar, si cabe aun con más argumentos, lo que venimos hasta aquí sosteniendo, cabe recordar que la lógica de la designación parlamentaria de los vocales del Consejo General del Poder Judicial es idéntica a la de la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional. En esta inteligencia, nos parece preclara la siguiente afirmación de D. ROUSSEAU sobre los Tribunales Constitucionales:

7 L. PRIETO CASTRO, *Derecho de tribunales: organización, funcionamiento, gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 1986.

«El interés de este sistema reside más exactamente en que el acuerdo político exigido para alcanzar la mayoría necesaria de dos tercios impide el monopolio de los tribunales por una misma familia ideológica y garantiza la representación de las principales corrientes de opinión jurídicas y políticas»⁸.

Desde estos planteamientos hemos de concluir que cabe reputar como conveniente e idónea la elección parlamentaria de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, pues a través de ella se logra que dichos vocales reciban la legitimidad democrática propia del Parlamento y que en su designación participen las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

Sin embargo, la *praxis* de la elección parlamentaria de cargos públicos se ha encontrado presidida por las exigencias propias del Estado de Partidos, de tal manera que la deseable participación de las fuerzas políticas en la designación de los vocales se ha convertido en el reparto de los nombramientos entre los distintos grupos parlamentarios en atención al grado de representatividad de cada uno de ellos.

Para suprimir estas distorsiones prácticas de la elección parlamentaria de Autoridades se han señalado una serie de mecanismos que, en principio, pudieran limitar el señorío de la voluntad de los partidos políticos en el ejercicio de esta competencia, entre los que cabe citar los siguientes:

- a) El primero de ellos consiste en excluir a los grupos parlamentarios de la titularidad de la iniciativa de la presentación de los candidatos propuestos para ocupar un determinado cargo público.
Dicha exclusión supone, en paralelo, la atribución de dicha titularidad a ciertos colectivos relacionados con la Autoridad que debe ser elegido por el Parlamento (Asociaciones Judiciales, Colegios Profesionales, Universidad).
- b) El segundo viene determinado por la creación de Comisiones de nombramiento encargadas de la verificación del cumplimiento por parte del candidato de los requisitos objetivos constitucional o legalmente exigibles y de su idoneidad.
- c) El tercero de los remedios que restringen los efectos de las distorsiones prácticas de la elección parlamentaria de cargos públicos consiste en la inexistencia de vínculo formal entre el Parlamento y los elegidos por esta institución.
- d) El cuarto de estos mecanismos hace referencia a la prohibición de reelección del designado y a la duración de su mandato, que debe ser diferente de la del Parlamento elector.

8 D. ROUSSEAU, La justicia constitucional en Europa, Traducción de I. Ortiz Pica, Estudio preliminar de T. Freixes Sanjuán, C.E.P.C., Madrid, 2002, pp. 34-35.

A través de estos mecanismos se puede limitar las distorsiones prácticas de la elección parlamentaria de Autoridades, de tal manera que la que incorpore estos mecanismos podría ser calificada de conveniente. En consecuencia, para considerar idóneo que los vocales del Consejo General del Poder Judicial sean elegidos por el Parlamento hemos de examinar si dichas elecciones se realizan con tales cautelas. Si a pesar de la puesta en marcha de estos mecanismos los problemas persisten, la conclusión a la que cabe llegar es la de la total y absoluta inconveniencia de que los vocales del Consejo General del Poder Judicial sean designados por el Congreso y el Senado, al menos aquéllos que no han de serlo forzosamente.

2. Las novedades del sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial introducidas por la L.O. 2/2002

La L.O. 2/2002 reforma tan sólo el sistema de designación de los «doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales» al disponer el nuevo artículo 112 de la LOPJ que dichos vocales serán nombrados por cada Cámara entre los presentados a las mismas por los jueces y magistrados.

En consecuencia, todos los vocales del Consejo General del Poder Judicial son elegidos por el Congreso y el Senado. Los vocales que forzosamente habían de designar *ex art.* 122.3 C. E. seguirán siendo elegidos por ambas Cámaras. El Congreso los elige a través del procedimiento establecido en el artículo 204 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RC) y en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado; el Senado los designa mediante el procedimiento regulado en los artículos 184, 185 y 186 del Reglamento del Senado (en adelante, RS).

Por su parte, los vocales de origen judicial son elegidos a través de un sistema en el que se advierten las siguientes novedades:

- a) La presentación de los candidatos propuestos para ocupar dichos cargos se encomienda a los Jueces y Magistrados a través de un procedimiento que, por remisión de los artículos 205.2 RC y 184.6 RS, se regula en el punto tercero del artículo 112 de la LOPJ, completado para cada una de las elecciones que hayan de verificarse por su normativa de desarrollo: para la renovación realizada en el año 2001, por la Disposición transitoria única de la Ley Orgánica 2/2002; para la renovación prevista para el año 2006, por las «Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado para la renovación del Consejo General del Poder Judicial», en las que se dan respuesta a muchas de las cuestiones planteadas en el Informe relativo a las consideraciones sobre el procedimiento a seguir para

la renovación de los vocales de origen judicial del Consejo General del Poder Judicial, de 22 de marzo de 2006.

- b) Se excluye la participación en dicho procedimiento de las Comisiones de Nombramientos creadas en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 25 de mayo de 2000 y por la *Reforma del Reglamento del Senado de 14 de junio de 2000*.

Así, el art. 205.2 RC establece que «los candidatos presentados [...] serán sometidos directamente a la votación del Pleno, [...] sin que proceda la comparecencia previa de los mismos»; por su parte, el art. 184.6 RS dispone que «los candidatos presentados [...], serán sometidos directamente a la votación del Pleno, [...] sin que proceda la comparecencia prevista en el artículo siguiente».

La razón de ser de esta exclusión debe buscarse en el hecho de que la propuesta de estos candidatos se haya atribuido a los Jueces y Magistrados, siendo poco conveniente que los propios grupos parlamentarios vuelvan a intervenir criticando la idoneidad de las propuestas presentadas por los colectivos habilitados al efecto.

En cualquier caso, esta solución no nos parece en modo alguno conveniente, pues priva al procedimiento de la participación de un órgano especializado que se encarga de trasladar a los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como a la opinión pública, todos los elementos de juicio necesarios para deliberar con el mayor grado de conocimiento sobre la idoneidad de los candidatos propuestos.

- c) Se rompe el bicameralismo perfecto que tradicionalmente caracterizaba la elección de Autoridades por el Congreso de los Diputados y el Senado, dado que el art. 112.4 LOPJ establece que el Senado deberá elegir los 6 vocales que le corresponden entre los «30 candidatos restantes» que no hayan sido designados por el Congreso de los Diputados.

Éstas son, en esencia, las novedades introducidas por la reforma de la L.O. 2/2001. La pregunta que nos plantemos a continuación es la de si estas novedades se encuentran en la línea de las señaladas anteriormente como mecanismos para lograr o, al menos, intentar neutralizar las distorsiones prácticas de la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial.

Al respecto, nuestra valoración es la siguiente:

- La reforma de la composición del CGPJ debía haber afectado, asimismo, al sistema de selección de los vocales de origen parlamentario. Se podía haber aprovechado dicha reforma para incorporar el único mecanismo que faltaba de los cuatro señalados anteriormente tendentes a evitar el sistema de cuotas: la atribución a los colectivos correspondientes (Universidades, Colegios Profesionales) de la titularidad de la iniciativa de presentación de estos candidatos.

- A pesar de que la reforma del sistema de selección de los vocales de origen judicial del CGPJ no prevé la participación de las Comisiones de nombramiento, dicha reforma ha de ser valorada como favorable al terminar con el monopolio de los grupos parlamentarios en la presentación de candidaturas. Esta medida, con la que en principio parecieran solucionarse parte de los problemas del sistema de cuotas, no ha sido útil debido al avanzado estado de asentamiento de la partitocracia en el sistema constitucional actual y, fundamentalmente, en el ámbito parlamentario⁹.

La pregunta, radical y terrible, que se plantea es la siguiente: dado que la elección parlamentaria se ha convertido, a pesar de la puesta en marcha de todos los mecanismos pensados para evitarlo, en un mero sistema de cuotas, ¿no sería conveniente circunscribirla a los supuestos tasados establecidos por la Constitución y arbitrar en estos últimos casos todos los mecanismos existentes para combatir el sistema de cuotas?¹⁰ En mi opinión, esta pregunta ha de ser respondida afirmativamente, lo cual supone, en el caso que nos ocupa, excluir al Congreso de los Diputados y al Senado del nombramiento de los vocales del CGPJ de origen judicial y, paralelamente, retornar al sistema previsto por la Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial. Asimismo, sería conveniente introducir una nueva regulación de la elección de los vocales que las Cámaras han de designar forzosamente en el sentido expresado anteriormente.

9 En el momento en el que se escriben estas líneas, principios del año de 2008, la renovación de los vocales de este órgano constitucional prevista para 2006 no se ha realizado todavía, debido al desencuentro entre los grupos parlamentarios.

10 La Constitución encomienda a las Cortes Generales, al Congreso de los Diputados y al Senado determinados nombramientos de Autoridades. Aquéllas han de «designar» al Defensor del Pueblo (artículo 54 C.E.), han de «nombrar» la Regencia (artículo 59 C.E.) y en determinadas circunstancias han de «nombrar» al Tutor del Rey menor (artículo 60.1 C. E.). El Senado y el Congreso de los Diputados, por su parte, han de «proponer» respectivamente a cuatro miembros del Tribunal Constitucional (artículo 159.1 C.E.) y, como sabemos, a cuatro vocales del Consejo General del Poder General (artículo 122.3 C.E.).

IV. CONCLUSIONES

La alta teoría del Derecho parlamentario demuestra que la elección parlamentaria de Autoridades es la forma de nombramiento conveniente para la designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, pues a través de este sistema se confiere a dichos vocales la legitimidad democrática originaria propia de las Cortes Generales y se permite la participación en su elección de la minoría política consiguiendo, así, impedir el monopolio gubernativo de tales designaciones. En esta inteligencia, no habría ningún obstáculo para que los vocales del Consejo General del Poder Judicial que no han de ser elegidos forzosamente el Congreso de los Diputados y el Senado fuesen, asimismo, designados por estas Cámaras.

Sin embargo, la elección parlamentaria de los componentes de este órgano constitucional se ha transformado, como consecuencia de las distorsiones introducidas por el Estado de partidos, en el reparto de tales nombramientos entre los distintos grupos parlamentarios.

Para evitar esta situación es necesario, en nuestra opinión, reformar el actual sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial en la siguiente dirección:

- 1º) Los vocales de origen judicial que no han de ser forzosamente designados por el Congreso de los Diputados y el Senado habrían de ser elegidos por el colectivo de jueces y magistrados a través del sistema previsto por la Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial.
- 2º) Los vocales que forzosamente han de ser elegidos por el Congreso de los Diputados y el Senado han de serlo entre los presentados por los colectivos correspondientes (Facultades de Derecho, Colegios Profesionales). De esta manera, la elección de estos vocales se verificaría con una serie de mecanismos orientados a limitar el sistema de cuotas:
 - a) la exclusión de los grupos parlamentarios en la presentación de candidaturas, objeto de nuestra propuesta;
 - b) la verificación por parte de los candidatos del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y de su idoneidad a través de las correspondientes Comisiones de nombramiento, prevista en la actualidad por los artículos 204 RC y 184 RS;
 - c) el establecimiento de la prohibición de reelección de los vocales del Consejo saliente, recogido en la actualidad por el artículo 113.1 de la LOPJ;
 - d) el establecimiento de la duración del mandato de dichos vocales en más de 4 años, previsto en la actualidad en 5 años por el artículo 111 de la LOPJ.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931*, Imprenta de R. Espinosa, Madrid, 1936.
- CAVERO LATAILLADE, «Artículo 122. La estructura organizativa del Poder Judicial», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales-EDERSA, Tomo IX.
- CRUZ VILLALÓN, P.: ¿Reserva de Constitución?, REDC, Núm 5, pp.183 ss.
- GERPE LARDÍN, M.: «El Consejo General del Poder Judicial: naturaleza jurídica, composición y facultades reglamentarias (Comentarios a las Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1986 y 108/1986)», en *RJC*, Núm 2, 1987.
- PRIETO CASTRO, L.: *Derecho de tribunales: organización, funcionamiento, gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 1986.
- REQUERO IBÁÑEZ, J. L.: *El Gobierno Judicial y el Consejo General del Poder Judicial*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1996.
- ROUSSEAU, D.: *La justicia constitucional en Europa*, Traducción de I. Ortiz Pica, Estudio preliminar de T. Freixes Sanjuán, C.E.P.C., Madrid, 2002.