

MODELOS DE GOBIERNO DE LOS JUECES

Luis López Guerra

*Catedrático de Derecho Constitucional
(Universidad Carlos III de Madrid)*

SUMARIO

- 1.- *Dimensiones individual y organizativa del poder judicial*
- 2.- *El Poder Judicial como organización*
- 3.- *El sistema tradicional: dependencia orgánica del Ejecutivo*
- 4.- *La separación radical de poderes: el modelo americano*
 - a) *Iberoamérica*
 - b) *Estados Unidos*
- 5.- *La creación de los Consejos de la Magistratura*
- 6.- *Algunas consideraciones sobre el modelo español; gobierno de los jueces e independencia judicial*
- 7.- *La extensión de las competencias del Consejo*

1. Dimensiones individual y organizativa del poder judicial

Tradicionalmente, la atención, tanto del poder constituyente como de la doctrina científica, en lo que se refiere al poder judicial, se ha centrado prioritariamente en aquellos aspectos que versan sobre la garantía de la independencia de los órganos jurisdiccionales, sean éstos unipersonales o colegiados. Ello resulta perfectamente comprensible, por cuanto que la independencia del juez –sujeto únicamente al imperio de la ley– se configura como inseparable de la misma condición de tal, y como elemento fundamental para la justificación del poder judicial como uno de los poderes del Estado; destacadamente en el supuesto del Estado democrático de Derecho, en que, como expresa el artículo 1.2 CE, los poderes del Estado emanan del pueblo¹.

No es pues extraño que en el título VI de la Constitución, *Del Poder Judicial*,

1. En relación con la justificación democrática del juez, que presupone la independencia como característica esencial del mismo, me remito a mi trabajo "La legitimidad democrática del Juez" en *Cuadernos de Derecho Público*, (1997) págs. 43-75.

la gran mayoría de las disposiciones en él contenidas se refieran a los órganos jurisdiccionales considerados como unidades aisladas, poniéndose el acento en la independencia de cada juez, así como en los efectos y consecuencias de las resoluciones judiciales. A la vista de estos mandatos, el poder judicial se configura –como en el resto de las constituciones europeas– como un poder difuso, que se expresa en una multiplicidad de órganos que actúan independientemente unos de otros, "sometidos únicamente al imperio de la ley" sin una relación de supra o subordinación jerárquica entre ellos; de manera que la relación de los tribunales superiores con los inferiores es la que se articula a través del sistema de recursos, esto es, del cuestionamiento de las decisiones adoptadas por los tribunales inferiores ante los tribunales de nivel superior, cuestionamiento sólo planteable *a posteriori*, sin que quepan instrucciones u órdenes de los órganos jurisdiccionales superiores sobre la forma en que deben actuar los inferiores en cada caso.

Como consecuencia, tanto en los textos doctrinales como en los documentos constitucionales ha recibido mucha menor atención lo que pudiera denominarse el aspecto organizativo del poder judicial, esto es, su consideración como organización o servicio público permanente. Posiblemente ello se deba, como se verá, a que, en la práctica, no es fácil conciliar la exigencia, teórica y normativa, de independencia del juez con las exigencias que derivan de su pertenencia a una organización estable. Resulta sintomático que en la expresión originaria de la naturaleza del poder judicial, Montesquieu tratara de resolver la compatibilidad entre los aspectos individuales y colectivos de la judicatura (su independencia y, al tiempo, su integración en la maquinaria del Estado) mediante la fácil fórmula de suprimir toda organización permanente de ese poder (Libro XI. Cap. VI de *El Espíritu de las Leyes*)².

2. El Poder Judicial como organización

Pues efectivamente es posible considerar al poder judicial desde una perspectiva distinta de aquella que toma en cuenta en primer lugar el juez individual; cabe contemplar a la justicia como un servicio que el Estado presta a sus ciuda-

2. "El poder judicial no debe darse a un Senado permanente, sino que lo deben ejercer personas del pueblo, nombradas en ciertas épocas del año de la manera prevista por la ley, para formar un tribunal que sólo dure el tiempo que la necesidad lo requiera.

De esta manera, el poder de juzgar, tan terrible para los hombres, se hace invisible y nulo, al no estar ligado a determinado estado o profesión. Como los jueces no están permanentemente a la vista, se teme a la magistratura, pero no a los magistrados". (Libro XI, Cap. VI: *De la Constitución de Inglaterra*).

danos, como una de las prestaciones que, tradicionalmente, se han asignado a los poderes públicos (a veces, incluso, como la prestación esencial que se espera de ellos) y que justifican la misma existencia de una organización política. Y en una sociedad moderna, en que al número de sus componentes se une la intensificación y la complejidad de las relaciones jurídicas que caracterizan una economía desarrollada, la prestación de ese servicio público de la justicia exige la creación y mantenimiento de una estructura, integrada por medios materiales y personales, capaz de atender a las crecientes demandas de los ciudadanos. Baste recordar algún dato revelador; en España, el número de demandas (utilizando este término en un sentido genérico, como solicitudes de protección judicial) presentadas en 1996 ante los tribunales fue de cerca de seis millones; demandas que hubieron de ser atendidas por alrededor de tres mil quinientos jueces y magistrados³, apoyados por un amplio aparato administrativo.

Una estructura de este tipo y tamaño plantea, desde luego, los problemas típicos de toda organización, y entre ellos la gestión (y la gestión más eficaz y eficiente posible) de los medios económicos, materiales y personales que la integran. Pueden citarse, sólo a título de ejemplo, la selección de jueces y magistrados, su eventual promoción, y su formación para el puesto de trabajo a desempeñar; el control e inspección del cumplimiento de sus funciones; o la eventual aplicación de medidas disciplinarias o correctoras. Todo ello constituye un tipo de tarea distinta de la jurisdiccional, atribuida en exclusiva a los órganos judiciales, y también distinta de la legislativa (el establecimiento de las normas de procedimiento y de la estructura y planta de los tribunales). Se trata de una tarea de administración, y, en cuanto puede suponer la adopción de decisiones no regladas, que dejan un margen de discrecionalidad, de una tarea de gobierno.

Hablar de "gobierno de los jueces" exige previamente una delimitación respecto de otros aspectos relativos a la actuación judicial. Sobre todo, y para una adecuada configuración de su contenido, es necesario distinguirlo de la potestad jurisdiccional; quizás sea éste uno de los puntos más delicados y controvertidos a la hora de diseñar un sistema de gobierno de la judicatura. La potestad de gobierno de los jueces se ejerce sobre éstos, en tanto que empleados del Estado, pero no directamente sobre los ciudadanos en tanto que partes en un procedimiento. La independencia del juez exige que sus decisiones estén sujetas sólo al imperio de la ley, y, no a otros mandatos; ni, como se dijo, de los tribunales supe-

3. Tomo los datos de la *Memoria* aprobada por el Consejo General del Poder Judicial en abril de 1997, que en su pág. 94 da la cifra de 3.434 jueces y magistrados.

riores, ni, en lo que aquí interesa, de los órganos de gobierno y administración de la organización judicial. En otras palabras, la potestad de gobierno, en un sistema en que se garantiza la independencia del poder judicial, no puede en forma alguna identificarse con la capacidad de incidir en las materias sujetas a procedimientos jurisdiccionales. Su objeto no son las decisiones a tomar en estos procedimientos (ni la posición de los ciudadanos que en ellos intervienen) sino únicamente la actuación del juez en cuanto funcionario, obligado a cumplir unas determinadas tareas, fijadas por la ley, a reunir determinadas condiciones subjetivas, y a abstenerse de determinadas conductas. Todo ello con abstracción de sí, en el cumplimiento de esas tareas, y en el curso de procedimientos jurisdiccionales, el juez ha aplicado o no correctamente la ley en la resolución de los litigios ante él planteados; pues toda evaluación de esa corrección o falta de ella ha de corresponder exclusivamente a órganos jurisdiccionales.

La consideración del poder judicial como un conjunto orgánico implica por tanto la definición de sus órganos de gobierno y administración, pero no sólo eso. También requiere tener en cuenta la necesidad de cuantiosos medios materiales y económicos, y, en consecuencia, la determinación de quién es el encargado de proveerlos, y de administrarlos. La gestión de los medios materiales es posiblemente tan relevante como la de los medios personales para el buen funcionamiento de una organización. No obstante, y a pesar de su importancia, este aspecto ha quedado frecuentemente fuera de la atención de las previsiones constitucionales, atentas a la consideración del juez primariamente desde una perspectiva individual, y, últimamente, al gobierno del personal judicial, sin ir más allá. En el constitucionalismo europeo no es frecuente que se regule este aspecto en los textos fundamentales: otro es el caso, sin embargo, en los textos constitucionales del continente americano. Sobre este punto se tratará más abajo.

Las dimensiones del gobierno de la justicia son muy variadas, como resulta de lo expuesto. Sólo con referencia a cuestiones de personal cabe diferenciar el gobierno que versa exclusivamente sobre los integrantes del poder judicial (jueces y magistrados) del que tiene por objeto el personal auxiliar (lo que el Tribunal Constitucional español ha denominado "la administración de la Administración de Justicia")⁴. Si se tienen en cuenta los diversos niveles y órganos jurisdiccionales, es también posible diferenciar la administración y gobierno de cada órgano judicial (lo que podría denominarse "gobierno interno" de jueces y tribunales, relativo a materias de carácter cotidiano de organización de tri-

4. STC 56/90, caso *Ley Orgánica del Poder Judicial*, III, F.J. 4.

bunales, como el cuidado de locales, la distribución de espacios y de períodos de utilización de los mismos) de aquellas cuestiones que atañen al poder judicial en su conjunto, como el ingreso y promoción de jueces, la inspección o lo atinente a la potestad disciplinaria general. Finalmente, las materias referidas al régimen económico de los tribunales (retribuciones de jueces y magistrados y otro personal, inversiones y gastos de funcionamiento y mantenimiento) constituyen otro capítulo del complejo gobierno de la justicia. En forma general, podría afirmarse que, de las cuestiones mencionadas, la que ha sido con mayor frecuencia tratada por las normas constitucionales y por los estudios doctrinales (siempre, como se ha dicho, en forma mucho más sucinta que aquellos temas relativos a los órganos judiciales considerados individualmente) ha sido la referente al gobierno de la judicatura en lo que toca a un aspecto muy limitado, esto es, la selección y régimen jurídico-funcionario de jueces y magistrados⁵. Los demás temas (personal auxiliar, medios materiales, recursos económicos) quedan también usualmente relegados a la legislación ordinaria, e incluso, y pese a su importancia no sólo para el buen funcionamiento de la organización del servicio público de la justicia, sino para el mismo mantenimiento de la independencia judicial, a disposiciones de rango reglamentario.

3. El sistema tradicional: dependencia orgánica del Ejecutivo

La forma en que hasta muy recientemente se ha planteado, en los países de Europa Occidental, y desde luego en España, la organización judicial como servicio público ha sido consecuencia y prolongación directa de la organización de la justicia en el Antiguo Régimen. La censura que supuso la Revolución Francesa respecto de la monarquía absoluta por cuanto supuso la proclamación de los principios de división de los poderes y de independencia judicial, no se tradujo, al menos hasta la segunda mitad del presente siglo, en la configuración administrativa del poder judicial como organización estatal separada del tronco central de la administración pública, dirigida por el gobierno.

Durante la época de la monarquía absoluta los jueces se configuraban como "jueces del Rey" y de éste derivaba su misma legitimación, bien fuera por nombramiento o compra del cargo; ello desde luego con todas las matizaciones necesarias en los casos de existencia de una "nobleza de toga" o de la presencia de

5. Así, el art. 122.2 CE se refiere a las funciones del órgano de gobierno de los jueces poniendo el acento "en particular en materia de nombramientos y ascensos, inspección y régimen disciplinario".

unos "parlamentos" judiciales con especificidades propias. Esta condición de "servidores del Rey" se traducían incluso en la coincidencia, en la misma autoridad, de funciones administrativas y judiciales; en ambos casos se trataba de aplicar el Derecho del Rey. En el caso español, la figura del corregidor, titular a la vez de potestades judiciales y administrativas, puede considerarse como expresiva de la situación en que se encontraba el encargado de "administrar" justicia, así como, en los más altos escalones de la jerarquía judicial, la institución del Consejo Real de Castilla, como última instancia, con funciones a la vez jurisdiccionales y ejecutivas. Los jueces, por así decirlo, se incardinaban en la cadena de mando en cuya cúspide se encontraba el Rey. El mismo concepto de "independencia judicial" carecía así de sentido⁶.

La Revolución Francesa y la adopción del principio de separación de poderes no supuso la ruptura de la vinculación entre juez y poder ejecutivo en el aspecto orgánico; en el régimen constitucional del siglo XIX coexistieron la afirmación de la independencia judicial (como independencia funcional de cada juez al aplicar el Derecho), y la inserción del juez como funcionario en la estructura de una administración que se situaba bajo la dirección del Ministerio de Justicia, y, en último lugar, del gobierno. Ciertamente, en el inicio de la Revolución Francesa, y bajo el influjo de los postulados de Montesquieu, se trató de poner en marcha una efectiva separación orgánica de poderes, apartando la organización judicial del poder ejecutivo: la famosa ley de 16-24 de agosto de 1790 preveía la constitución de un sistema judicial basado en jueces electivos, culminando en un Tribunal de casación integrado también por jueces provenientes de la elección; y de hecho, se celebraron los correspondientes procesos electorales en los distintos niveles⁷. Pero tal situación fue de corta duración, ante los recelos, primeramente del legislativo (de la Convención nacional) y posteriormente del ejecutivo. El golpe de Estado de Termidor supuso el fin del experimento "electivo" (por otra parte aplicado con notables excepciones y escaso entusiasmo) y la reconducción de la organización de los jueces a la integración en el aparato administrativo del Estado. A partir de 1810, los jueces franceses vuelven formal y definitivamente a la incardinación administrativa, en cuanto a nombramientos y status, adoptándose un modelo que representó una fuente a

6. Sobre este tema, F. TOMÁS Y VALIENTE, "De la Administración de Justicia al Poder Judicial" en el volumen colectivo publicado por el Ministerio de Justicia, *El Poder Judicial en el bicentenario de la Revolución Francesa*, Madrid, 1990, págs. 11-31.

7. Clemente AUGER LIÑÁN, "Organización judicial y el Estatuto del juez" en *El poder judicial en el bicentenario...* cit. págs. 129-152, esp. 141 y ss. También, en el mismo volumen, sobre este tema, Jesús PECES MORATE, "Consolidación de una estructura judicial", págs. 185-204.

imitar por el ordenamiento español. En este modelo, la selección de los jueces se lleva a cabo mediante procedimientos paralelos a la selección de funcionarios, mediante órganos dependientes de la administración, órganos que incluyen una Escuela Judicial (extremo éste más tardiamente imitado en España) y que proporcionan al sistema unos jueces profesionalizados, sin una práctica jurídica previa, reclutados usualmente poco después de terminar sus estudios, y que inician una "carrera" a través de los diversos niveles jurisdiccionales. En forma consecuente, los medios materiales y la infraestructura administrativa de la justicia se consideran atribuidos a la competencia del poder ejecutivo. Es el gobierno quien elabora el presupuesto de la justicia (que se incluye en el proyecto de Presupuestos del Estado que ha de aprobar el Parlamento) y quien ejecuta ese presupuesto. También es el gobierno quien proporciona los locales para las sedes judiciales, y quien suministra el personal administrativo auxiliar, bajo la dependencia del ministerio de justicia.

A lo largo del siglo XIX, este modelo se traslada al constitucionalismo español, en sus diversas manifestaciones⁸. La consideración "funcionarial" del juez supone que su situación refleja la de los funcionarios de la administración; de hecho, y en forma en gran parte paralela a lo que ocurre dentro de ésta, la inmovilidad judicial plena sólo se consigue en fecha tan tardía como 1915. No se da siquiera un breve lapso de separación orgánica del poder judicial respecto del ejecutivo, similar al representado por la ley francesa citada de 16-24 de agosto de 1790. El Decreto de 29 de diciembre de 1838 sobre nombramiento de jueces, magistrados y promotores fiscales establece una línea de integración de los jueces en el aparato administrativo, continuación de la perspectiva tradicional, que se mantiene en la norma básica hasta recientemente en esta materia, la Ley Orgánica Provisional del Poder Judicial de 1870, en vigor hasta 1985. La integración de la judicatura en el complejo orgánico que culmina en el ministerio de justicia se hace evidente en esta última ley (y en sus sucesivas modificaciones) en todos los aspectos del aparato de la justicia. En cuanto a la designación de jueces, aún cuando se introduce el sistema de los exámenes competitivos (que en un comienzo se realizan para la inserción en un Cuerpo de aspirantes, que ha de optar a las vacantes que en su momento se produzcan) el gobierno mantiene, según los principios de la ley, una posición privilegiada. No sólo designa los componentes de los tribunales de examen (las Juntas de calificación) sino que,

8. Sobre esta cuestión, M. A. APARICIO, *El status del poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Barcelona, 1995. También de interés, J. PAREDES, *La organización de la justicia en la España liberal (los orígenes de la carrera judicial: 1834-1870)*, Madrid, 1991, y J. SAINZ GUERRA, *La administración de justicia en España (1810-1870)*, Madrid, 1992.

en la provisión de destinos entre los aspirantes, conserva una amplia discrecionalidad, discrecionalidad que aumenta, si cabe, en cuanto a promociones y ascensos. Por lo que se refiere a la función disciplinaria, si bien se reconoce a los órganos jurisdiccionales superiores una cierta capacidad sancionadora "interna", la sanción de separación "por no ser dignos de continuar ejerciendo las funciones judiciales a causa de su conducta viciosa, comportamiento poco honroso o habitual negligencia" queda en manos del gobierno. Este retiene también una amplia capacidad inspectora, y, desde luego, todo lo concerniente a los medios económicos, materiales y administrativos.

El esquema consolidado en 1870 se mantiene, en sus líneas esenciales, hasta el fin de la República; de la fase posterior, hasta 1978, resulta ocioso hacer referencia⁹. Es cierto que entre 1870 y 1936 se produce una evolución que reduce los aspectos más escandalosos relativos a la dependencia orgánica del juez respecto del poder ejecutivo: la carrera judicial, y las garantías de inamovilidad se consolidan lenta pero progresivamente. Incluso se introducen elementos que parecen anunciar un cierto autogobierno judicial (como la aparición esporádica de un Consejo Judicial, con competencias en materia de ascensos). Pero el modelo en sí continúa inalterado: la organización de la justicia es parte "natural" del poder ejecutivo, y el ministerio de justicia parece como la figura clave. En palabras del Conde de Romanones, al inaugurar el año judicial, "yo no puedo olvidar que el Ministro de Gracia y Justicia es siempre y señaladamente en este día, el medio de conexión entre los distintos poderes del Estado para la realización del Derecho"¹⁰.

4. La separación radical de poderes: el modelo americano

a) Iberoamérica.

Frente al modelo europeo de organización de la Administración de Justicia que surge a lo largo del siglo XIX, y que la coloca bajo la égida del ministerio de justicia, los países del otro lado del Atlántico -singularmente las antiguas

9. Para una visión de la época franquista, en su primera fase, J. CANO BUESO, *La política judicial del Régimen de Franco*, Madrid, 1985, y "Notas sobre la Administración de Justicia en el Estado totalitario. Especial referencia a la España de Franco (1936-1945)", en *Anuario de Derecho Público y Estudios Políticos. Monográfico: el Poder Judicial*, Granada, 1988, págs. 5-21; y, M. LANERO TABOAS, *Una milicia de la justicia, la política judicial del franquismo, 1936-1945*, Madrid, 1996. Una visión general, en las atinadas observaciones de J.J. TOHARIA en *El juez español. Un análisis sociológico*, Madrid, 1975, esp. págs. 37 y ss.

10. Discurso de apertura de Tribunales, del año 1906; cf. APARICIO, op. cit. p. 151, nota 8.

colonias españolas- adoptan un sistema radicalmente distinto, que bien pudiera designarse (aparte de sus variaciones) como modelo americano, modelo que aún perdura en muchos de ellos, bien en su versión pura, bien unido a elementos tomados de la posterior práctica europea. Se trata de un modelo establecido en los textos constitucionales, y respecto del cual –como en otros aspectos del ordenamiento constitucional de estos países– hay que tener en cuenta que su aplicación a la realidad se ha hallado frecuentemente mediatizada por los mismos factores que han representado un obstáculo continuo a la vigencia de un efectivo régimen constitucional al Sur del Río Grande; factores que pueden resumirse como la inestabilidad de los regímenes democráticos y el carácter en muchos casos meramente programático en la realidad de sus Constituciones. Así y todo, y abandonando una perspectiva eurocéntrica que en muchos casos ha caracterizado la doctrina constitucionalista (incluso la de los mismos países iberoamericanos) preciso es reconocer que en el campo de la organización judicial, como en muchos otros, las constituciones de esos países han introducido fórmulas más racionales y mucho más coherentes con los principios del constitucionalismo que las adoptadas por los países europeos, lastrados muchas veces por una serie de condicionamientos históricos que impedían una construcción racional de la organización de los poderes públicos. Muy posiblemente, y superada la fase de inestabilidad que ha aquejado a las Constituciones iberoamericanas, las soluciones por ellas instrumentadas se revelen más eficaces que las equivalentes europeas; y ello no sólo en lo que atañe a la separación de poderes y a la organización de la Administración de Justicia.

En lo que se refiere a ésta, la peculiaridad del modelo americano reside en el papel directivo que se asigna a los mismos órganos judiciales, y, más específicamente, a las Cortes Supremas de Justicia de cada país¹¹. En efecto, el gobierno de los jueces se encomienda, no al poder ejecutivo (en algún caso ni siquiera existe ministerio de justicia) sino a los propios órganos jurisdiccionales superiores, que han de cumplir así una doble función, administrativa y jurisdiccional.

La cabal comprensión de este sistema exige tener en cuenta las características de las Cortes Supremas del continente americano, que difieren notablemente de sus equivalentes europeos. Como nota general, se trata de tribunales cuyos miembros son seleccionados directamente por los otros poderes del Estado: bien

11. Una visión general de esta cuestión puede encontrarse en Héctor FIX ZAMUDIO, "*Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*", trabajo introductorio del volumen con el mismo nombre, en que colaboran un amplio conjunto de expertos, publicado en México en 1977, págs. 9-59.

por las Asambleas legislativas¹², bien –siguiendo el modelo norteamericano– por el poder ejecutivo en colaboración con el legislativo¹³. Se trata por tanto de tribunales que se encuentran, de modo más directo que en el caso europeo, en contacto con la legitimación popular, en cuanto designados por órganos que ostentan directamente esa legitimación. Como segunda característica –que puede considerarse ligada a la anterior– los miembros de esos tribunales son nombrados en muchos países para un mandato de duración limitada, que en ocasiones puede ser renovable.

Salvando las peculiaridades de cada uno de los diversos países (y dejando de lado, por el momento, el caso de Estados Unidos, que presenta, dentro de su encuadre en el modelo general, características propias) la Corte Suprema aparece como el centro de toda la Administración de Justicia y está dotada de competencias que van mucho más allá de las meramente jurisdiccionales. En forma prácticamente general, le corresponde a la Corte la designación (y en ocasiones la remoción) de los jueces de niveles jurisdiccionales inferiores: tal es el caso, por ejemplo, de Honduras, Nicaragua, Panamá o El Salvador. Ha de notarse, por otra parte, que en muchos de estos países no existe en la práctica (aunque a veces se haga constar en las Constituciones) una carrera judicial en que se garantice a los jueces la inamovilidad en su condición de tales; de forma que la misma permanencia de los jueces en su oficio depende de la Corte Suprema. Este poder de designación (y en su caso de remoción) se atribuye a la Corte, en algunos casos, en las reformas constitucionales de los últimos años, como tarea compartida con Consejos de la Judicatura, encargados de suministrar ternas de candidatos¹⁴. En todo caso, el papel de la Corte sigue siendo decisivo en el procedimiento de designación. A sus poderes en este sentido se unen, también como regla general, los de inspección y disciplina sobre el personal judicial, incluyendo la imposición de sanciones, que llegan hasta la separación del cargo.

También la administración general del aparato de la justicia, más allá de lo correspondiente al personal judicial, se atribuye, en este modelo, a la Corte Suprema. Esta atribución puede encontrarse explícitamente contenida en la Constitución en algunos supuestos, o bien verse reconocida en la legislación ordinaria; en algún caso se ha

12. Este es el sistema más generalizado en Iberoamérica, recogido por lo común en la misma Constitución (así en todos los países de Centroamérica, Paraguay, Venezuela o Uruguay, por citar algunos).

13. Este modelo, también con algunas variaciones, puede encontrarse en Argentina, Perú, o República Dominicana.

14. Para la introducción de la figura de los Consejos de la Judicatura en Iberoamérica, ver *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, 1995, con extensas referencias a México, Argentina, Venezuela y Colombia.

podido considerar (así en Argentina) que esta competencia de gestión y dirección administrativa ha de estimarse como un "poder implícito" derivado de las previsiones constitucionales que consagran la independencia judicial. Esta competencia incluye el nombramiento y gestión del personal no judicial (en lo no reservado a los tribunales inferiores) así como la gestión de los medios económicos; muy destacadamente, la preparación del Presupuesto que ha de presentarse a la aprobación de la Asamblea, (excluyéndose por tanto toda intervención del poder ejecutivo en esta materia), y la ejecución del mismo. Es la Corte Suprema por tanto la que ostenta el *spending power* en el campo de la justicia, lo que supone, entre otros aspectos, la capacidad de adoptar todas las decisiones sobre las mismas sedes físicas de los tribunales (edificios de juzgados y oficinas), y los medios de actuación cotidiana de la Administración de Justicia (desde vehículos hasta material de oficina).

Como peculiaridad de muchos de los países incluidos en este modelo general, cabe señalar la garantía constitucional de una dotación presupuestaria indisponible en favor de la Administración de Justicia. Así, la Constitución de El Salvador reserva a la Administración de Justicia el seis por ciento del Presupuesto del Estado; en Honduras y Paraguay tal cifra es del tres por ciento; en Perú y Guatemala, el dos por ciento.

b) Estados Unidos.

El caso norteamericano supone una cierta desviación del "modelo americano" aún participando en muchas de sus líneas generales. Por lo que se refiere a la organización de la Administración de Justicia de cada uno de los Estados (esto es, de la justicia estatal) sigue, dentro de su diversidad, las líneas señaladas, encomendándose, como regla general al Tribunal Supremo de cada Estado una competencia de dirección y gestión de tribunales que va más allá de las tareas meramente jurisdiccionales¹⁵. Pero en lo que atañe a la justicia federal, presenta una mayor descentralización. El sistema de organización de la jurisdicción federal es resultado de un proceso de desvinculación del poder ejecutivo, que ha llevado a un modelo de amplio autogobierno en forma muy descentralizada, ostentando cada tribunal federal una amplia gama de competencias administrativas. El núcleo central directivo del sistema lo constituye (desde 1948 con ese nombre, y anteriormente con otras denominaciones) la *Judicial Conference*, presidida por el Presidente (*Chief Justice*) del Tribunal Supremo, e integrada por los 13 Presidentes de los tribunales federales de circuito y por doce jueces federales de dis-

15. Para el gobierno de los jueces en Estados Unidos, puede encontrarse datos de interés en Russell R. WHEELER, *Origins of the Elements of Federal Court Governance*, publicado por el Federal Judicial Center, Washington, 1992.

trito; representa pues un Consejo Judicial cuyos miembros provienen, en exclusiva, de la rama jurisdiccional. Su órgano administrativo es la Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos (*Administrative Office of the United States Courts*)¹⁶ que, bajo el control de la Conferencia –y señaladamente del *Chief Justice* del Tribunal Supremo– se encarga de preparar el proyecto de Presupuesto que ha de someterse al Congreso, de repartir los fondos presupuestarios a los diversos tribunales y de dirigir la política de suministro y gestión de medios materiales (edificios, etc). En un segundo nivel, la gestión administrativa del sistema judicial corresponde a una serie de Consejos de circuito (*circuit councils*) también de composición estrictamente judicial; en materias de personal, las competencias de nombramiento y gestión pertenecen a cada órgano jurisdiccional.

La variedad norteamericana aparece así como una modalidad descentralizada del modelo americano, en cuanto que la dirección administrativa de la justicia corresponde, no a la Corte Suprema, sino a un conjunto de órganos colegiados, que presentan una amplia descentralización. Pero, como resultado de una continua evolución, el sistema judicial federal viene en definitiva a compartir con las restantes organizaciones judiciales del hemisferio la característica consistente en la exclusión del poder ejecutivo de la gestión del aparato de la justicia, gestión que se encomienda a los mismos integrantes del poder judicial; bien al Tribunal Supremo (sistema latinoamericano y de la justicia estatal de Estados Unidos) bien a Consejos compuestos por jueces (sistema federal norteamericano).

5. La creación de los Consejos de la Magistratura

Cada una de las oleadas democratizadoras que se han producido, tanto en Europa como en Latinoamérica, tras la Segunda Guerra Mundial (primero en los países afectados por el conflicto bélico, tras 1945; en la Europa del Sur, en los años setenta; en Latinoamérica en la década de los ochenta; y finalmente, por el momento, en Europa Central y del Este, tras el fin de la guerra fría) ha incluido el intento, plasmado en los correspondientes textos constitucionales, de enfrentarse con el problema de cómo establecer un gobierno de la organización judicial que asegurara tanto su efectividad en el cumplimiento de sus funciones como la independencia del juez individual en su tarea de administrar justicia en el caso concreto. La cuestión se planteó en la segunda posgue-

16. Resulta de interés la publicación informativa *Administrative Office of the United States Courts. A tradition of Service to the Federal Judiciary* (Washington, n.d.) elaborado por la *Office of Management Coordination* de la misma, bajo la dirección de Ralph MECHAM.

rra a la hora de establecer los nuevos ordenamientos constitucionales en Francia e Italia, países en que la organización de la justicia se había configurado de acuerdo con el modelo europeo tradicional; esto es y como se vio, el basado en el predominio organizativo del poder ejecutivo, plasmado en el protagonismo del ministerio de justicia en materias como la selección de los jueces y el régimen de ascensos, el control disciplinario y la provisión de medios materiales. El descontento con este sistema provenía de su difícil compatibilidad con la independencia judicial; aunque la inamovilidad judicial suponía una evidente garantía, al blindar al juez frente a amenazas directas por parte del poder ejecutivo por la vía del traslado o remoción, las competencias de ese poder en materias tan cruciales como las señaladas suponían una vía de posible influencia gubernamental, y una ausencia de lo que se ha llamado independencia "externa", en cuanto que el ejecutivo podía al menos condicionar la actuación de los Tribunales.

Pese a la conciencia de las disfunciones del modelo tradicional, la solución adoptada por los constituyentes franceses de 1946 y los italianos de 1948, y seguida después por muchas de las nuevas Constituciones de Europa y América no fue la importación del modelo americano de gobierno de la justicia por los altos órganos jurisdiccionales, ni siquiera en la versión edulcorada norteamericana. No faltaron ocasiones, en todo caso, en que el modelo americano se propuso expresamente: en nuestro país, y con antelación a las reformas constitucionales de la posguerra, tal fue el caso durante el período constituyente de la II República, en que Ossorio y Gallardo propuso un sistema de gobierno de la justicia basado en el papel central de un Tribunal Supremo dotado de competencias tanto jurisdiccionales como gubernativas, sistema que no fue finalmente el adoptado por la Constitución de 1931, ni, en los procesos constituyentes de la posguerra, por los nuevos textos constitucionales europeos.

Posiblemente, la no adopción del modelo americano se debía a la ausencia de una tradición de separación de poderes que atribuyera a los órganos jurisdiccionales superiores una potestad de gobierno de la justicia. Por otro lado, algunos de los inconvenientes del modelo son obvios. La especialización propia de los jueces no garantiza una adecuación de los órganos jurisdiccionales para las tareas de gestión administrativa; asumir esas tareas supone sin duda una sobrecarga de trabajo que puede repercutir en la misma capacidad de los Tribunales Supremos como órganos jurisdiccionales. Y ello aparte del peligro de una cierta confusión entre los papeles jurisdiccionales y gubernativos de esos Tribunales, al hacer coincidir en éstos la competencia de revisión jurisdiccional de las decisiones de los órganos judiciales inferiores y la potestad inspectora y sanciona-

dora respecto de los integrantes de éstos. Con ello, pudiera verse afectada una de las dimensiones de la independencia judicial, esto es, la que se proyecta frente a los propios órganos jurisdiccionales superiores; ya que, a la capacidad de éstos para revisar a posteriori las decisiones judiciales de órganos de inferior nivel, mediante el sistema de recursos, vendría a unirse la capacidad condicionante, tanto a priori como a posteriori, que supone la disponibilidad de la potestad sancionatoria. De hecho no faltan ejemplos en la práctica latinoamericana, del empleo de esta potestad respecto de tribunales inferiores "rebeldes" frente a las orientaciones jurisprudenciales de los respectivos Tribunales Supremos.

Sea por éstos o por otros motivos (cuya precisión exigiría una investigación histórica fuera del propósito de estas líneas) las Constituciones europeas de la posguerra optaron por sustituir, parcialmente, el modelo tradicional por otro en que elementos sustanciales del gobierno de los jueces se trasladaron, no a los órganos jurisdiccionales supremos, sino a órganos de nueva creación, separados en principio de los tres poderes clásicos del Estado. Estos órganos fueron los Consejos de la Magistratura¹⁷, adoptados primeramente en la Constitución francesa de 1946, y posteriormente, y con mayor permanencia –y mayor trascendencia en el Derecho comparado– en la Constitución italiana de 1948. Debe señalarse que este nuevo sistema no fue de adopción generalizada –por ejemplo, no fue el seguido por la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que permaneció fiel al sistema tradicional, aún cuando referido al poder ejecutivo de los Länder¹⁸– ni presentaba, ni mucho menos, las mismas características en los diversos países en que se adoptó. En efecto, las variaciones entre ordenamientos en lo que se refiere a la composición y funciones de los Consejos de la Magistratura son muy considerables.

Así y todo, es posible apuntar algunas notas comunes a la generalidad de los Consejos de la Magistratura en su expresión actual, características de las que participa el Consejo General del Poder Judicial español:

a) Se trata (con algún matiz a que se hará referencia) de órganos no jurisdiccionales; más concretamente, son órganos de gobierno y de gestión administra-

17. Un análisis del modelo de gobierno del poder judicial basado en los Consejos de la Magistratura puede encontrarse en P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA "El gobierno del poder judicial: los modelos y el caso español" en *Revista de las Cortes Generales*, 35 (1995) págs. 167-239. Para una amplia exposición de la situación de los Consejos de la Magistratura en varios países europeos, *The role of the Judicial Service Commission*, publicado por el Consejo de Europa, Strasbourg, 1995.

18. Sobre el caso alemán, aparte de la obra citada en la nota anterior, ver J.L. REQUEJO PAGES "El control administrativo sobre los jueces en la ley judicial alemana", en *Revista Jurídica de Asturias*, 19 (1991) pág. 1-19.

tiva. Ello tiene al menos tres consecuencias. Por un lado, que los Consejos de la Magistratura no se integran en el sistema de Tribunales, ni se configuran como una instancia añadida a las ya existentes. En segundo lugar (desde luego en el sistema español, aunque pueden señalarse desviaciones de este principio en otros ordenamientos) que sus decisiones se configuran como revisables en vía jurisdiccional. Finalmente, que en cuanto órganos de gobierno su actuación tiene forzosamente una dimensión política, no reglada. La actividad de gobierno implica escoger una de entre diversas vías de acción, de acuerdo con consideraciones de oportunidad y coste; como consecuencia implica también la posibilidad de aciertos y errores, imputables a quienes han adoptado la correspondiente decisión, y que pudieran dar lugar a algún tipo de responsabilidad.

b) El carácter de órgano de gobierno no ha implicado, en el modelo de que se trata, que se hayan transferido a los Consejos de la Magistratura las potestades de gobierno de la justicia tradicionalmente atribuidas al poder ejecutivo. En los países europeos en que se han creado Consejos de este tipo el ministerio de justicia ha conservado gran número de sus anteriores funciones, sobre todo en lo que se refiere a personal auxiliar y gestión de medios económicos y materiales. En los países latinoamericanos en que esta nueva institución se ha insertado en el modelo propio, las funciones asumidas por los Consejos se han limitado, por lo general, a aquellas relativas a la selección del personal judicial, manteniendo las Cortes Supremas un lugar destacado como órganos de gobierno del poder judicial. En realidad, el "modelo de Consejos de la Magistratura" aparece como un modelo mixto, en que, según los casos, se mantienen considerables elementos de los modelos tradicional y americano.

6. Algunas consideraciones sobre el modelo español; gobierno de los jueces e independencia judicial

La Constitución de 1978 ha incorporado la figura del Consejo de la Magistratura (con la denominación *Consejo General del Poder Judicial*) al ordenamiento español, y con ello ha dado lugar a que se susciten en nuestro país una serie de controversias (tanto doctrinales como políticas, si es que es posible separar radicalmente ambos conceptos) que hacen posible afirmar que el desarrollo del artículo 122 de la Constitución siga siendo aún hoy uno de los puntos en que no se ha logrado un consenso básico entre los actores políticos; en el momento de escribirse estas líneas, se mantiene la divergencia entre los dos grandes partidos nacionales sobre una materia tan decisiva como es el procedimiento de elección de los miembros del Consejo¹⁹. Partiendo de que la

Constitución deja un margen de actuación al legislador para el desarrollo del sistema de elección (como especificó la STC 106/86) la decisión sobre el mantenimiento o alteración del método de elección actualmente en vigor es una materia más propia de preferencias político-ideológicas que de análisis académicos. Aún así, éstos pueden servir para encuadrar la polémica y contribuir a una comprensión del significado y consecuencias de las alternativas en presencia. Las líneas que siguen se refieren, pues, a cuestiones en cierta forma laterales a la controversia básica, pero cuestiones que son de innegable relevancia.

La primera de ellas es la que versa sobre la función (que es su misma justificación) del Consejo como vía para el mantenimiento y defensa de la independencia judicial, frente a los inconvenientes que el modelo tradicional presentaba. El fundamento de la introducción del Consejo de la Magistratura residiría en la sustracción de jueces y magistrados de un posiblemente nocivo ámbito de influencia del ejecutivo, derivado de las competencias de éste en materia de nombramientos y régimen disciplinario de jueces y magistrados. La duda que se plantea a este respecto es elemental. La creación de un Consejo del Poder Judicial, y la atribución al mismo de determinadas competencias sustrae, al menos parcialmente, a jueces y magistrados del ámbito gubernativo del poder ejecutivo. Pero, como es lógico, lo que ello implica es que esos jueces y magistrados van a quedar sujetos, de todas formas, al ámbito gubernativo de una institución externa al poder judicial como organización, en cuanto, como se vio, el Consejo no se incardina en la organización judicial. La dependencia orgánica "externa" del juez se mantiene, aunque ahora sea respecto de un Consejo, y no respecto de un ministerio. Ha podido así señalarse que ello hace necesario garantizar una nueva dimensión de la independencia judicial: la independencia frente a los órganos de gobierno "propios" del Poder Judicial²⁰.

El tema no es desde luego irrelevante, sobre todo si se pone en conexión, como en ocasiones ocurre, con la cuestión de la composición y forma de elección del Consejo. Si éste, se dice, se transforma en mera correa de transmisión

19. Para una defensa del sistema de elección parlamentaria de los miembros del CGPJ me remito a mi trabajo "Democracia y división del poder" en J.F. TEZANOS, comp. *La Democracia post-liberal*, Madrid, 1996, págs. 238-255. Para una crítica de ese sistema, J.L. REQUERO IBÁÑEZ, *El Gobierno Judicial y el Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1996. Un ponderado análisis de los pros y los contras del sistema, se encuentra en el trabajo citado de P. LUCAS MURILLO, "El Gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español".

20. L.M. DÍEZ PICAZO, *Régimen Constitucional del poder judicial*, Madrid, 1991, págs. 103-104. En general, para la independencia judicial, ver P. GONZÁLEZ GRANDA, *Independencia del juez y control de su actividad*, Valencia, 1993.

de otros poderes, habrán desaparecido las ventajas teóricamente derivadas de su misma existencia: en realidad, la dependencia de los jueces respecto del Consejo se transformará en una dependencia respecto de otras instancias políticas, sean éstas el Gobierno, el Parlamento o los partidos políticos.

Pueden pues separarse dos aspectos de esta cuestión. Por un lado, los peligros que pueden derivarse de la consideración del Consejo como "correa de transmisión" de otras instancias; por otro, los que pudieran derivarse del mismo poder del Consejo, independientemente de que resulte o no una agencia interpuesta respecto de otros poderes políticos.

En cuanto a lo primero, y dada la composición del Consejo, partiendo del pie forzado que supone el mandato del art. 122 CE, que establece un Consejo integrado por miembros elegidos para mandatos limitados, siempre cabrá la imputación, sea cual sea la regulación de esa elección, de que los vocales representarán intereses particulares, ajenos al interés del buen funcionamiento de la justicia; sean estos intereses los de los partidos políticos –en el caso de elección parlamentaria, total o parcial, de los miembros del Consejo– o los intereses corporativos que articulan las asociaciones profesionales –si se adopta el modelo de elección de parte del Consejo por los propios integrantes del Poder Judicial, como fue el caso hasta 1985–. La experiencia propia y ajena parece mostrar que en efecto, sea cual sea el método elegido, en el Consejo encuentran expresión las posiciones sociales, ideológicas y corporativas que en otros ámbitos protagonizan el debate político cotidiano. Ahora bien, aparte de que cabría meditar sobre si ello es en sí mismo disfuncional, o si constituye más bien una consecuencia lógica del carácter pluralista de una sociedad democrática, el carácter de "correa de transmisión" del Consejo se ve altamente reducido si se establece la exigencia de un amplio consenso en la elección de los miembros del mismo, de manera que no sea suficiente para esa elección la identificación con un grupo o partido. Ello es factible en el supuesto de elección parlamentaria (por ejemplo, y en la regulación actual, mediante la exigencia de una mayoría de tres quintos de los miembros de las Cámaras) y cabría también instrumentar una técnica en el mismo sentido si eventualmente se optara por un sistema de elección por jueces y magistrados. Por otra parte, no ha de olvidarse que es difícil aceptar que, dada la composición y procedimiento de funcionamiento del Consejo, y de los temas a tratar por él, quepa trasladar mecánicamente a su ámbito la correlación de fuerzas existente en otros contextos. Sin negar la existencia (y conveniencia) de una correlación entre la composición del Consejo y las posiciones sociales y políticas existentes en la sociedad, y en el seno de la judicatura, parece desproporcio-

nado estimar que ello convierte al Consejo en una "correa de transmisión".

El otro aspecto del problema es más complejo, aunque menos presente ante la opinión pública. Ciertamente la creación de un Consejo de la Magistratura supone privar al ejecutivo de algunas de sus prerrogativas en relación con la administración de justicia; pero no es menos cierto que el Consejo continúa siendo una instancia "externa" que ostenta considerables competencias y supone, al menos potencialmente, un poder sobre los jueces, que, incluso, podría representar un condicionamiento para su independencia. Piénsese por ejemplo, la fuente de influencia que supone la disponibilidad en materia de ascensos y promociones. La pregunta sería, pues, qué es lo que se gana con la creación de una nueva instancia de gestión de la justicia, si sigue siendo una instancia externa. ¿No representa sólo un trasvase de competencias de una fuente de poder –gobierno– a otra –Consejo del Poder Judicial– quedando siempre el juez en una posición condicionada?.

La respuesta a esta objeción puede situarse en dos planos. Por un lado, cabe afirmar que si el Consejo es efectivamente una fuente "externa" de poder, representa una fuente mucho menos peligrosa que el poder ejecutivo, que dispone de una considerable panoplia de medios para hacer valer sus opiniones y deseos, y que, además, constituye una instancia con una ideología y unos fines y objetivos mucho más claros y urgentes que los que puedan estar presentes en el Consejo. Pero además, el poder del Consejo, en los aspectos referentes en forma más directa a la independencia judicial, es un poder estrictamente condicionado por el sistema de garantías de la independencia del juez previsto constitucional y legalmente. Ello viene a confirmarse por un simple repaso del régimen de las principales funciones del Consejo.

Así, en lo que se refiere a la designación de jueces, el proceso de nombramiento previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial trata de excluir prácticas que no respondan a los criterios de mérito y capacidad que la Constitución predica respecto del acceso a la función pública, criterios que no es difícil extrapolar al acceso a la función judicial. La forma de designación de Tribunales de selección, la publicación de los correspondientes temarios de oposiciones y el carácter público de los ejercicios son garantías, tradicionalmente probadas como eficaces, que impiden una selección arbitraria por parte del Consejo. Y, en todo caso, la independencia del juez, una vez designado, se garantiza, en forma más general, por su condición de inamovible, en los términos del art. 117 de la Constitución.

Por lo que atañe a los ascensos (en el sistema de inamovilidad relativa con-

sagrado en la tradición española) la previsión del art. 326 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece que "la previsión de destinos de la carrera judicial se hará por concurso" y las normas concordantes vienen a integrar un modelo de promoción que se basa esencialmente en la antigüedad, criterio éste que, si dudosamente funcional, no puede por menos que considerarse objetivo al máximo, al no tener en cuenta más que un factor independiente de toda voluntad del órgano formalmente decisor. Bien es verdad que el mismo artículo 326 establece una excepción: la relativa a Presidentes de Audiencia, Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, Presidente de la Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo. En estos supuestos el Consejo dispone de un mayor margen de discrecionalidad, aún cuando ésta se encuentre ciertamente limitada por la exigencia de la concurrencia de determinados requisitos de antigüedad. Pero ese margen (que afecta a ciento cincuenta y seis puestos²¹, de entre las casi tres mil quinientas plazas de Jueces y Magistrados que existen en el sistema judicial español) parece sobradamente justificado si se tienen en cuenta las funciones de gobierno que corresponden a muchos de los puestos de que se trata (las Presidencias de órganos colegiados) y el especial papel que representan los Magistrados del Tribunal Supremo, en cuanto autores últimos de la jurisprudencia que complementa, según el Código Civil, el ordenamiento jurídico. Funciones y papel que justifican la introducción de un especial juicio de capacidad que vaya más allá de la mera antigüedad, y que tenga en cuenta la presencia de otras cualidades de más compleja apreciación.

Por último, y en cuanto a las funciones disciplinarias, su atribución al Consejo del Poder Judicial difícilmente puede estimarse como una fuente de poder que pueda poner en peligro la independencia judicial; por cuanto que la misma Ley Orgánica del Poder Judicial rodea su ejercicio de requisitos que sobradamente garantizan un procedimiento con presencia y participación activa, en orden a su defensa, del afectado; aparte, naturalmente —y ésta es nota común a todas las actividades del Consejo, como ya se apuntó— de que se configura, el ejercicio de la potestad disciplinaria, como una actividad administrativa, y por ello sujeta en último término, a la oportuna revisión en sede jurisdiccional por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Por cierto, que este sistema no se corresponde con el adoptado en otros Consejos de la Magistratura, en que se atribuye

21. Cincuenta Presidentes de Audiencias Provinciales, diecisiete Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, ochenta y ocho Magistrados del Tribunal Supremo y un Presidente de la Audiencia Nacional. (Datos anteriores a la reforma de la LOPJ por L.O. 5/1997, de 4 de diciembre).

al órgano funciones jurisdiccionales en materia disciplinaria²².

7. La extensión de las competencias del Consejo

De lo expuesto hasta el momento puede concluirse que la independencia del juez frente al mismo Consejo queda suficientemente garantizada, y que la separación de determinadas áreas del gobierno de la organización judicial del ámbito competencial del poder ejecutivo y su atribución al nuevo órgano de gobierno de los jueces presenta al menos la ventaja de colocar poderes y facultades que podrían afectar a la independencia judicial en manos de una institución con una menor tendencia histórica a imponer líneas ideológicas y de conducta a los integrantes de la administración de justicia. Otra cosa es determinar si la creación de este (relativamente) novedoso órgano de gobierno resulta un elemento que, además, asegure la eficiencia del funcionamiento del aparato judicial, y redunde en un mejor "servicio público de la Justicia".

En este aspecto las respuestas (desde la perspectiva española) no aparecen como totalmente positivas. Los datos de que se dispone en cuanto a satisfacción popular con el funcionamiento de la justicia, así como las cifras referentes a dilaciones en la tramitación de procedimientos en todos los órganos jurisdiccionales no son precisamente optimistas²³. Sin duda las causas explicativas de las disfunciones de la Administración de Justicia, y de la insatisfacción del público son muy complejas. Aquí, y en relación con el tema central de la presente exposición, se tendrá en cuenta un posible factor explicativo de aquellas disfunciones, en relación con el papel y competencias del Consejo General del Poder Judicial; factor consistente en la limitada extensión de esas competencias, y la correspondiente dispersión de órganos de gobierno de la justicia, en sus diversas facetas.

Ya se señaló que, en el modelo americano, la función de gobierno de las Cortes Supremas se extendía prácticamente a todo aquello que tradicionalmente en Europa se ha atribuido al ministerio de justicia. Sin embargo, en Europa, en aquellos países en que se ha adoptado el modelo de gobierno que incluye la creación de un Consejo de la Magistratura (entre ellos España) el ministerio de justicia, y, en general, el poder ejecutivo, ha conservado un notable elenco com-

22. Tal sería, por ejemplo, el caso de Colombia, cuyo Consejo Superior de la Judicatura integra una Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de acuerdo con el art. 254 de la Constitución.

23. Sobre este aspecto se extiende el *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1997, elaborado por el CGPJ, en su "Introducción", págs. 17-29.

petencial, de tal manera que el gobierno de la justicia se encuentra distribuido entre varias manos. En el caso español, el recientemente aprobado *Libro Blanco de la Justicia* señala una lista de titulares de competencias gubernativas y administrativas en esta materia: el Consejo del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, las Consejerías de Justicia de las Comunidades Autónomas, los órganos de gobierno de los tribunales, y, para ciertos supuestos, los Ayuntamientos. Si el Consejo es competente en materia de selección, formación y disciplina de jueces, el ejecutivo estatal lo es en lo que atañe a formulación y ejecución de presupuestos, y a la gestión de los Cuerpos Nacionales auxiliares de la Administración de Justicia (Secretarios, oficiales, auxiliares y agentes); mientras que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia disponen de atribuciones sobre la gestión de medios materiales, así como sobre determinados aspectos del funcionamiento y régimen de los Cuerpos de personal auxiliar. Corresponden también facultades diversas de gobierno a los órganos colegiados y unipersonales de los tribunales y juzgados (en materia de gobierno interno) así como, en lo que se refiere a jueces de paz, a la administración municipal.

Esta diseminación de funciones difícilmente puede considerarse como conducente a una gestión eficiente. El actual modelo europeo implica un reparto de tareas sobre la misma materia entre órganos muy distintos, sin que en muchos casos se produzca la necesaria coordinación; y cuando ésta se lleva a cabo es a costa de esfuerzos y dilaciones que pudieran ser fácilmente evitables de adoptarse un sistema más eficiente.

La tradición europea ha contribuido a que, incluso tras la adopción del modelo basado en los Consejos de la Magistratura, se restrinja el mismo concepto de "gobierno del poder judicial" cuando se aplica a las competencias de esos Consejos. La dicción de la Constitución española, al referirse al gobierno de los jueces es reveladora; en los términos del artículo 122 de la Constitución, "el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley Orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario". Desde luego ello no representa una enumeración exclusiva y excluyente, pero sí proporciona indicios sobre la concepción del "gobierno de los jueces" que abrigaba el constituyente.

Ahora bien, reducir el gobierno de los jueces a esos términos, si bien puede que no sea inadecuado constitucionalmente, sí cabe sospechar que lo sea en términos de eficiencia. Acotar la competencia del Consejo General del Poder Judicial a cuestiones referentes únicamente al estatuto del personal judicial trae

como consecuencia no sólo la necesaria existencia de otras instancias de poder en materia de administración de justicia (instancias incluidas en el poder ejecutivo) sino también el siempre presente peligro de descoordinación entre las diversas instancias competentes. Por una parte, el Consejo aparece, en virtud de sus atribuciones, como la institución en más estrecho contacto con los órganos judiciales, y con la mayor información para conocer sus necesidades y problemas, y para proponer soluciones a los mismos; pero por otra se encuentra desprovisto de los medios necesarios para ello, medios que quedan a disposición tanto del Ejecutivo estatal como de los autonómicos. Cualquier decisión en materia de justicia queda así a merced de una eventual coincidencia de actuaciones y fines que puede muy bien no producirse. La formulación de una "política de la justicia" se revela en estas condiciones como altamente dificultosa, y ello en las más diversas materias: fijación de horarios, planes de urgencia para subvenir a estrangulamientos y cuellos de botella en la administración de justicia, política de dotación de plazas, y un largo etcétera.

Aún sin concluir (como sí ha ocurrido en otros contextos) que la garantía de la independencia de los jueces exige una radical separación de todo lo concerniente a la justicia del ámbito competencial de los otros poderes del Estado, sí es posible aventurar que la pervivencia de la tradición consistente en atribuir al poder ejecutivo los elementos esenciales en la gestión de la máquina de la justicia, dejando en manos de los Consejos de la Magistratura únicamente competencias en materia de personal judicial, resulta dudosamente funcional. Por ello, quizás constituyera un ejercicio intelectual provechoso el tratar de determinar qué aspectos del modelo americano (en cuanto suponen una notable sustracción de competencias al ejecutivo) pudieran ser aplicables a la variedad española del modelo europeo de gobierno judicial por el Consejo de la Magistratura.