

Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial [BOE n.º 155, de 29-VI-2013]

Reforma del Consejo General del Poder Judicial

Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, que ahora comentamos, lleva a cabo una profunda modificación de este órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial.

En 1978, el artículo 122 de nuestra Constitución reguló la composición y forma de elección de los miembros del CGPJ y remitió a una futura ley orgánica desarrollar estas cuestiones y lo referente al estatuto y régimen de incompatibilidades de sus miembros y a sus funciones, lo que desarrolló primeramente la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del CGPJ, y posteriormente la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en el Título II del Libro II.

Por lo tanto, el marco de actuación en el que se debe desarrollar cualquier reforma del Consejo tiene que ser el artículo 122 de la Constitución, de tal forma que en él se encuentran los parámetros que se deben respetar a la hora de diseñar cualquier modelo de CGPJ.

Las reformas sobre el CGPJ han sido variadas y de diferente calado. En la actualidad se estaba demandando una reforma profunda de este órgano que pudiera acabar con sus problemas de estructura y funcionamiento.

En primer lugar, en cuanto a las atribuciones del CGPJ, la Ley Orgánica 4/2013 no cambia mucho las cosas. La razón de ser de la creación del CGPJ por nuestra Constitución fue la de que éste garantizara la independencia del Poder Judicial, y para ello se sustraían al Gobierno diversas competencias en relación con la carrera de Jueces y Magistrados. Por lo tanto, el CGPJ debía ejercer las atribuciones que le encomienda el artículo 122.2 de la Constitución –«en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario»– y aquellas otras que estén íntimamente ligadas a ellas.

A este respecto pueden destacarse tres novedades: por un lado, que toda la actividad internacional del Consejo habrá de ser coordinada con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Por otro lado, se insiste en que la potestad reglamentaria del CGPJ se debe referir, con carácter general, al ámbito interno. Sólo de manera excepcional se reconoce una potestad reglamentaria ad extra en algunos aspectos accesorios de las actuaciones judiciales. Y en tercer y último lugar, en cuanto a la potestad presupuestaria del CGPJ, éste elabora su propio presupuesto, que se integra como una sección independiente dentro de los Presupuestos Generales del Estado, y también ejecuta su propio gasto. Tras la actual reforma se establece que, en el primer presupuesto del CGPJ elaborado tras la entrada en vigor de la L.O. 4/2013, se justifiquen ex novo todas las necesidades económicas de la institución.

Aspecto trascendental de esta reforma es el de la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Se ha querido diseñar un sistema de elección que garantizara la máxima participación posible de todos los Jueces y Magistrados, estén o no asociados, pero atribuyendo al Congreso y al Senado la responsabilidad de la designación de estos Vocales.

La cuestión referente a la forma de elección de estos miembros fue y sigue siendo objeto de grandes y encendidas discusiones. La pretendida ambigüedad en la redacción del art. 122 de nuestra Carta Magna fue la excusa. Existe una gran diferencia entre el nombramiento de sus miembros por los propios Jueces y Magistrados, o por éstos y en parte también por el Congreso y el Senado, y cuando lo son por las Cámaras en su totalidad (lo que no parece –en este último caso– estar muy de acuerdo con lo expresado en la Constitución).

El primer desarrollo legal de las disposiciones constitucionales se realizó por la L.O. 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, que entendió sin problema que la Constitución marcaba que los doce vocales de procedencia judicial serían elegidos por los propios Jueces y Magistrados y los juristas de reconocida competencia por el Congreso y el Senado. Esta Ley, a pesar de algunas críticas, determinó el carácter electivo de los miembros de procedencia judicial mediante un sistema electoral mayoritario entre todos los jueces y magistrados que se encontraban en servicio activo.

Pocos años más tarde la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificó la forma de elección de los miembros del CGPJ, que pasaron a ser elegidos todos por ambas Cámaras: diez por el Congreso y diez por el Senado, lo que fue considerado, por muchos, un hecho grave, pudiendo atentar contra la independencia y el autogobierno judicial. La gran polémica sobre la constitucionalidad de esta fórmula se trasladó al Tribunal Constitucional, pero éste, en su sentencia n.º 108/1986, de 29 de julio, interpretó que la forma de elección de los vocales del Consejo no era contraria a la Constitución, aunque recomendó al legislador su cambio, lo que no deja de ser significativo.

La L.O. 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, modificó la LOPJ instaurando un nuevo procedimiento de designación de los Vocales del CGPJ, y, concretamente, de los doce que habían de ser propuestos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales. Dichos miembros son propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con un procedimiento complejo que puede resumirse indicando que son los propios Jueces y Magistrados los que designan a treinta y seis candidatos, como máximo, y con posterioridad las Cámaras son las que de entre ellos eligen a los doce miembros de procedencia judicial (seis el Congreso y seis el Senado). Esta fórmula parece más acertada que la anterior, pero no ha acabado con los riesgos de politización del CGPJ.

La L.O. 4/2013 articula el nuevo sistema de elección sobre tres premisas básicas, como se indica en su propio Preámbulo. En primer lugar, la designación de los

vocales con arreglo a exclusivos criterios de mérito y capacidad de los candidatos. En segundo, se abre la posibilidad de ser designados como vocales la totalidad de los miembros de la carrera judicial que cuenten con un número mínimo de avales de otros Jueces y Magistrados o de alguna asociación. Y, finalmente, se toma en cuenta la proporción real de Jueces y Magistrados asociados y no asociados.

Otra de las cuestiones importantes que se abordan en esta reforma es la eliminación de situaciones de bloqueo en la constitución del Consejo General del Poder Judicial. Hasta ahora se permitía que la falta de renovación del CGPJ cuando finalizara su mandato diera lugar a una prórroga, que podía extenderse bastante tiempo. Ahora se establece que la prórroga del Consejo no sea posible, salvo en el supuesto muy excepcional de que ninguna de las Cámaras cumpliera el mandato de designación.

Por otra parte, cambiando lo que venía siendo habitual, ahora se dispone el ejercicio a tiempo parcial del cargo de vocal. Con excepción de los que formen parte de la Comisión Permanente –que se renovará anualmente, permitiendo que todos los vocales, con excepción de los que integren la Comisión Disciplinaria, puedan llegar a formar parte de la misma–, los vocales ejercerán su cargo compaginándolo con la función jurisdiccional si son vocales de origen judicial, o con su profesión si fueron elegidos por el turno de juristas de reconocida competencia.

También, en materia de organización y funcionamiento del CGPJ, se prevé un nuevo reparto de competencias entre los órganos del mismo. Así, se suprime la Comisión de Calificación; además, con la excepción del régimen disciplinario, las atribuciones referidas al funcionamiento del CGPJ quedan, principalmente, en manos de la Comisión Permanente y el Pleno. El Pleno conocerá de las cuestiones más relevantes, pero deja de conocer en alzada, con carácter general, sobre los acuerdos de la Comisión Permanente. Otra novedad es que el presidente del Tribunal Supremo se verá auxiliado y, en su caso, sustituido por la figura del vicepresidente del Tribunal Supremo, que será elegido por el Pleno del CGPJ a partir de una propuesta del presidente.

Igualmente se establece que, dentro del Cuerpo de Letrados del Consejo, un número determinado tenga carácter permanente, siendo seleccionados mediante concurso-oposición que garantice los principios de mérito y capacidad.

La última novedad en esta materia, para evitar bloqueos en la toma de decisiones, es que éstas, salvo que la Ley Orgánica específicamente exija otra cosa, se tomarán por mayoría simple.

Por último, nos referimos a una de las mayores innovaciones recogidas en la L.O. 4/2013: la transformación de la Comisión Disciplinaria, a fin de evitar un procedimiento disciplinario inquisitivo: no debe ser un mismo órgano quien decida la incoación del procedimiento, designe al instructor y finalmente sancione o no. Así aparece una nueva figura: el Promotor de la Acción Disciplinaria, que será un miembro experimentado de la carrera judicial, que asuma la tarea de investigar las infracciones y sostener la acusación. Su inactividad puede ser corregida por la Comisión Permanente.

La Comisión Disciplinaria se limita a juzgar los procedimientos disciplinarios por infracciones graves y muy graves, así como a imponer las sanciones pertinentes. En algunos casos la Comisión Disciplinaria agota la vía administrativa, por lo que contra sus acuerdos no cabe la alzada ante el Pleno. La composición de la Comisión Disciplinaria –que debería estar servida por las mismas personas a lo largo de los cinco años de cada Consejo, para profesionalizar el órgano– refleja la proporción del Pleno.

Para evitar posibles confusiones derivadas de la duplicación en la numeración de artículos con contenido distinto a lo largo del tiempo, así como para dar una nueva estructura sistemática a la regulación del Consejo General del Poder Judicial, la L.O. 4/2013 ha optado por introducir un nuevo Libro VIII en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en lugar de modificar los artículos anteriormente dedicados a la materia. Y es importante tener en cuenta las numerosas disposiciones transitorias de la L.O. 4/2013, que van marcando la puesta en marcha de cada una de las reformas introducidas.

Se aprovecha también esta L.O. para modificar la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

INMACULADA SÁNCHEZ BARRIOS
Profesora Titular de Derecho Procesal
Universidad de Salamanca
misaba@usal.es