

*Debates
Constitucionales*

El poder judicial

**Configuración
constitucional,
desarrollo y retos**

Miguel Ángel Cabellos Espíerrez



Marcial
Pons

Colección

Debates Constitucionales

José Tudela Aranda
(dir.)

Josep Maria Castellà Andreu
Fernando Reviriego Picón
(coords.)

EL PODER JUDICIAL
Configuración constitucional, desarrollo y retos

MIGUEL ÁNGEL CABELLOS ESPIÉRREZ

EL PODER JUDICIAL
Configuración constitucional,
desarrollo y retos

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2023

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Miguel Ángel Cabellos Espiérrez
© Fundación Manuel Giménez Abad
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-746-0
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico
Fotocomposición: GREGORIO GONZÁLEZ SÁNCHEZ
MADRID, 2023

A Luisa, Cristina y Laia

ÍNDICE

	Pág.
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO II. LA CONFIGURACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN: ASPECTOS GENERALES	19
1. LOS RETOS DEL CONSTITUYENTE AL REGULAR EL PODER JUDICIAL	19
2. PODER JUDICIAL Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA REGULACIÓN DE LA JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN	26
3. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL COMO FUNCIÓN PROPIA DEL PODER JUDICIAL	34
4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL PODER JUDICIAL	39
CAPÍTULO III. LA APERTURA DEL PODER JUDICIAL A LA INTEGRACIÓN EUROPEA. LA INCIDENCIA DEL TJUE Y EL TEDH. OTROS ELEMENTOS DE INTERÉS: EL <i>SOFT LAW</i> EN EL ÁMBITO JUDICIAL	43
1. INTRODUCCIÓN	43
2. LA ACTUACIÓN DEL TJUE	46

	Pág.
3. LA ACTUACIÓN DEL TEDH.....	53
4. EL <i>SOFT LAW</i> EN MATERIA JUDICIAL.....	55
CAPÍTULO IV. LA ORGANIZACIÓN JURISDICCIONAL.	59
1. INTRODUCCIÓN	59
2. CRITERIOS DE ORDENACIÓN DE LA DEMARCA- CIÓN Y LA PLANTA. COMPETENCIA Y REPARTO....	60
3. ALGUNAS CUESTIONES RELEVANTES EN RELA- CIÓN CON LA ORGANIZACIÓN JURISDICCIONAL...	65
3.1. Introducción	65
3.2. La posición y función del TS y las relaciones con los TSJ	65
3.3. La previsión de la Audiencia Nacional	72
3.4. Algunas referencias a la creciente complejidad de la organización jurisdiccional.....	75
4. UNA MIRADA COMPARADA: ¿HAY SUFICIENTES JUECES EN ESPAÑA? OTROS FACTORES RELE- VANTES QUE INCIDEN EN LA EFICACIA DE LA JUSTICIA	77
CAPÍTULO V. ESTATUTO DE LOS JUECES Y MAGIS- TRADOS	89
1. EL ACCESO A LA CARRERA JUDICIAL	89
2. INDEPENDENCIA	108
3. IMPARCIALIDAD	118
4. INAMOVILIDAD	125
5. RESPONSABILIDAD	129
6. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y PROHI- BICIONES Y SU RELACIÓN CON LA INDEPENDEN- CIA, LA IMPARCIALIDAD Y LA EXCLUSIVIDAD.....	134
7. OTROS ELEMENTOS A TENER EN CUENTA.....	138
CAPÍTULO VI. GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL: EL CGPJ	141
1. INTRODUCCIÓN	141
2. COMPOSICIÓN DEL CGPJ. EL SISTEMA DE ELEC- CIÓN DE SUS MIEMBROS Y SUS CONSECUEN- CIAS PROBLEMÁTICAS	151

	Pág.
2.1. La regulación constitucional	151
2.2. El desarrollo inicial: la Ley Orgánica 1/1980, del CGPJ	154
2.3. La regulación de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial.....	157
2.4. Las reformas ulteriores del sistema de la LOPJ..	162
2.5. Algunos efectos perniciosos del sistema: la infiltración partidista o las renovaciones tardías.....	166
2.6. La valoración en el ámbito europeo del modo de elección y la composición de los órganos de gobierno de los jueces	173
2.7. ¿Cómo reformar el actual sistema?.....	178
3. ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO	184
4. ESTRUCTURA INTERNA.....	186
5. PRINCIPALES FUNCIONES.....	190
5.1. Introducción	190
5.2. La función de realizar nombramientos discrecionales de altos cargos judiciales.....	195
5.2.1. El problema de los nombramientos discrecionales de altos cargos judiciales realizados por el Consejo: entre la discrecionalidad y la arbitrariedad.....	195
5.2.2. La suspensión de la facultad de realizar nombramientos discrecionales operada por la reforma de 2021	201
5.3. La potestad reglamentaria del Consejo.....	206
5.4. La potestad disciplinaria del Consejo	209
5.5. El Consejo y la defensa de la independencia de los jueces	210
5.6. La función de informar anteproyectos	212
5.7. La actividad internacional del Consejo.....	214
6. RELACIÓN DEL CGPJ CON OTROS PODERES: LAS COMPARENCIAS EN EL PARLAMENTO.....	214
7. EL CGPJ Y LAS CCAA: POSIBILIDADES DE ACERCAMIENTO DEL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL AL ÁMBITO AUTONÓMICO	217

	Pág.
CAPÍTULO VII. PODER JUDICIAL Y ESTADO AUTÓNOMICO. EN ESPECIAL, LAS COMPETENCIAS AUTÓNOMICAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	225
1. INTRODUCCIÓN. UNIDAD JURISDICCIONAL Y ESTADO COMPUESTO	225
2. LOS MECANISMOS DE ACERCAMIENTO ENTRE PODER JUDICIAL Y MODELO DE ESTADO EN NUESTRO SISTEMA; DE LAS CLÁUSULAS SUBROGATORIAS EN LOS PRIMEROS ESTATUTOS A LAS NUEVAS REGULACIONES ESTATUTARIAS.....	229
3. LA REGULACIÓN DE LA CUESTIÓN EN LOS ESTATUTOS APROBADOS DESDE 2006 Y SU ENJUICIAMIENTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL...	233
4. ALGUNAS VÍAS POSIBLES DE APROXIMACIÓN.....	236
 CAPÍTULO VIII. EL MINISTERIO FISCAL	 239
 CAPÍTULO IX. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA JUSTICIA.....	 247
 CAPÍTULO X. RECAPITULACIÓN.....	 251
 BIBLIOGRAFÍA.....	 255

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El objeto de esta obra, como ya se deriva de su título, es ciertamente amplio: el Poder Judicial en su configuración constitucional, su desarrollo a lo largo de estas últimas décadas y los retos que se le plantean en la actualidad. Incluso podría decirse que es un título que no lo abarca todo: hablamos de configuración constitucional pero ya no podemos quedarnos sólo en la lectura de la Constitución y de sus normas legales de desarrollo en esta materia, ni en la jurisprudencia del TC que interpreta y aplica la norma fundamental al tiempo que controla la constitucionalidad de tales normas de desarrollo, sino que hemos de atender también a la jurisprudencia del TJUE y del TEDH así como a las normas que cada uno aplica; e incluso todo ello debe abordarse sin descuidar tampoco alguna referencia a otros documentos, sobre todo procedentes de organismos del ámbito del Consejo de Europa, que no vinculan pero influyen en nuestro entendimiento de cuestiones relevantes propias del Poder Judicial.

Y aun todo lo anterior se proyecta sobre una variedad de subtemas en los que se descompone, como se verá, el estudio de dicho Poder Judicial. Se hablará, pues, de todos ellos, pero un tratamiento a fondo exigiría no un solo

libro sino una suma de monografías: la voluntad que anima a estas páginas es, entonces, la de ofrecer una primera aproximación a todas aquellas cuestiones relevantes y al desarrollo que han tenido a lo largo de estas décadas de nuestro actual periodo constitucional, y a través de ello describir ámbitos, identificar problemas, aportar algunas claves para su análisis ulterior y avanzar posibles soluciones.

El título habla también de retos. El principal, siempre que hablamos del Poder Judicial, es solucionar o al menos dar pasos hacia la solución del endémico mal funcionamiento de la justicia en España. Los pleitos tienden a eternizarse por muchas causas y de su principio a su fin, mediando los frecuentes retrasos, aplazamientos y los sucesivos recursos, el lapso temporal que transcurre se cuenta muchas veces más por trienios que por años, y eso siendo optimistas. La causa no es única, sino que se dan cita una notable variedad de factores que inciden conjuntamente en aquel resultado: la fragmentación de la gestión de los recursos personales, una media de jueces por debajo de la europea, una organización jurisdiccional cada vez más compleja, problemas con los sistemas informáticos y su interconexión, un sistema de gobierno del Poder Judicial con permanentes signos de infiltración política y cuya normativa reguladora se reforma constantemente, otros ámbitos que, en cambio, no se reforman o lo hacen sin una visión de conjunto... No es ya el problema central (que no único) de la justicia en España, como lo fuera en el siglo XIX y en parte del XX, el de la falta de independencia de los jueces, pues esta ya está plenamente conseguida, sino que los problemas que corresponde ahora afrontar de manera prioritaria son de estructura, de organización, de medios, de mejor coordinación interadministrativa y de eficiencia.

Esta obra quiere presentar al lector, aunque sea de modo necesariamente sintético por lo multiforme del tema tratado y las características y finalidad de esta colección, cuáles son las diferentes vertientes de interés que hallamos al aproximarnos al Poder Judicial, su regula-

ción, la interpretación de esta por la jurisprudencia de los diversos niveles, los problemas y retos que se detectan en la práctica y cuáles podrían ser las opciones para abordarlos, siempre teniendo en cuenta que los frentes abiertos de la justicia en nuestro país son tantos que su abordaje requeriría diversas fases y, sobre todo, acuerdos amplios y duraderos entre las principales fuerzas políticas en el Parlamento (así como entre las diferentes administraciones intervinientes en el nivel ejecutivo) que, en nuestra cultura política, por desgracia, no se dan con facilidad.

El libro se estructura en ocho ámbitos. En primer lugar se hace una aproximación de carácter introductorio a los ejes de la regulación del Poder Judicial en nuestra actual Constitución, realizando previamente una rápida valoración de lo que ha sido el devenir de aquel en nuestra historia constitucional. En segundo lugar, y de modo complementario al anterior aspecto, se pone de manifiesto que el Poder Judicial ya no puede entenderse únicamente a través de dicha regulación constitucional, sino que hay que tener presentes elementos que van más allá de la misma y que proceden, sobre todo, aunque no sólo, de la jurisprudencia del TJUE y del TEDH. A través de esta, conceptos clave como la independencia o la imparcialidad del juez, entre otros, han ido completando su contenido. Igualmente en este caso la pretensión no puede ser dar noticia precisa de la desbordante cantidad de jurisprudencia existente, sino poner de manifiesto la importancia de esa apertura a elementos externos a nuestra Constitución para la interpretación y aplicación de conceptos relevantes de la misma.

En tercer lugar se habla de la organización jurisdiccional en España, de sus principales características y criterios de ordenación, y dentro de las muy diversas facetas que podrían tratarse se seleccionan algunas especialmente significativas, como son la relación del TS y los TSJ, la posición de la Audiencia Nacional o la creciente complejidad de la organización jurisdiccional, para terminar analizando, a partir de los datos relativos a nuestra justicia, si contamos con suficientes jueces, si se invierte lo suficiente

o cuáles son los factores relevantes a la hora de explicar la eficiencia o ineficiencia del sistema.

En cuarto lugar se entra a analizar el estatuto de los jueces. Se comienza por el modo de acceso a la carrera judicial, en muchos aspectos propio de otros tiempos, y que ya no responde a las necesidades de un sistema moderno de selección de quienes han de ejercer la función jurisdiccional en un mundo en que las bases de datos, las tecnologías de la información o las herramientas de inteligencia artificial han sustituido a los medios precarios y pretecnológicos que vieron nacer a aquel sistema memorístico y refractario a la argumentación. Tras ello se estudian la independencia y la imparcialidad del juez (y habrá que volver a referirse, aunque sea de modo sintético, a la luz que sobre ellas haya arrojado la jurisprudencia no sólo del TC sino también del TJUE y el TEDH), las incompatibilidades y prohibiciones que debe observar el juez, su inamovilidad y por último su responsabilidad, instrumentos todos ellos, en diferente medida, relacionados con la independencia judicial.

El gobierno del Poder Judicial, en quinto lugar, ocupa el capítulo más extenso. Ello no debiera sorprender en el caso de nuestro país, en que la solución adoptada por el constituyente para articular dicha función de gobierno, la creación del Consejo General del Poder Judicial, ha resultado ser una idea en teoría afortunada pero que se ha aplicado del peor modo posible. Sistemas de elección de sus miembros de naturaleza constantemente variable aprovechando la muy vaga regulación constitucional; funciones del órgano que, a resultas de las sucesivas reformas legislativas, se amplían o reducen según convenga; conversión del Consejo en un parlamento a escala; incidencia (para mal) de todo ello en el ejercicio de funciones tan relevantes como la de elegir altos cargos judiciales empleando una discrecionalidad que cuesta distinguir a veces de la simple arbitrariedad... Los problemas del órgano son muy numerosos, y sin embargo las alternativas a este modelo de gobierno, como podría ser la de encomendar tal función al poder ejecutivo, pare-

cen aún peores, sin olvidar que la sustitución del Consejo por otro tipo de sistema de gobierno requeriría de una reforma constitucional, mecanismo este que ya sabemos que se da con muy escasa frecuencia entre nosotros. Así pues, la solución más razonable parece la de reformar a nivel legal el Consejo, y para ello se ofrecerán diferentes propuestas.

En sexto lugar se aborda la relación entre el Poder Judicial y la estructura autonómica del Estado. No en todos los Estados territorialmente descentralizados el Poder Judicial se ve afectado por esa descentralización; los modelos existentes son varios, y todos ellos hallan su justificación en las características del Estado en que se implantan y en las del pacto constitucional que en su momento se alcanzase en torno a la estructuración de este poder del Estado. Desde la pluralidad de poderes judiciales (federal y estatales) propia, por ejemplo, de Estados Unidos, hasta los sistemas de unidad del Poder Judicial pero con compartición de su gestión en los diversos niveles como pueda suceder en Alemania, hasta finalmente aquellos sistemas federales en que el Poder Judicial, además de ser único, es gestionado del todo o en gran medida por el nivel federal, las soluciones que ofrece el Derecho comparado son, como se ve, bien diversas. Haciendo ahora abstracción de si nuestro sistema se corresponde o no con los rasgos propios del federalismo, lo cierto es que se ubicaría cerca del tercer modelo pero no totalmente dentro del mismo, pues las CCAA tienen algunas vías de intervención en la gestión de la Administración de Justicia. Con todo, incluso dentro del actual marco constitucional habría algunas formas de aproximar aún más el Poder Judicial al modelo de Estado, bastando para ello con una mera reforma de la LOPJ, como se apuntará desde diferentes perspectivas.

Entrando ya en la parte final del libro, en séptimo lugar se hará una mención muy esquemática al papel del Ministerio Fiscal, que no siendo Poder Judicial interviene en (y colabora con) dicho poder de modo sustancial, y en octavo y último lugar se hablará de la participación ciudadana en la justicia centrándonos sobre todo en la figura del jurado.

Se quiere, con todo lo anterior, ofrecer una panorámica general de las características del Poder Judicial que la Constitución diseñó con la voluntad de romper con los constantes precedentes de nuestra historia constitucional en que el Poder Judicial se hallaba sometido al Gobierno y sus integrantes carecían de las garantías mínimas que hoy consideramos propias del ejercicio de la función jurisdiccional. Todo eso acabó, y ahora los problemas son otros. Otros, y no menores, a tenor del funcionamiento endémicamente defectuoso de nuestra Administración de Justicia.

A explicar todo ello de modo necesariamente conciso, pero al mismo tiempo suficientemente completo, se dirigen las páginas que siguen. Páginas que, por último, son deudas del trabajo compartido a lo largo de los años en torno a los problemas de la justicia con muchas personas. Quisiera en particular nombrar a dos: al profesor Miguel Ángel Aparicio, que me sugirió, entre otras muchas cosas, ahondar en estos temas hace ya más de dos décadas, y al profesor Manuel Gerpe, con quien desde hace prácticamente el mismo tiempo he tenido la oportunidad de investigar y publicar en torno al Poder Judicial. Me gustaría, así, acabar estas primeras páginas dejando constancia de mi agradecimiento hacia ambos, por su generosidad y por todo lo que he podido aprender de ellos.

CAPÍTULO II

LA CONFIGURACIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN: ASPECTOS GENERALES

1. LOS RETOS DEL CONSTITUYENTE AL REGULAR EL PODER JUDICIAL

La actual regulación constitucional del Poder Judicial no surge, ciertamente, de la nada, sino que responde por el contrario a una clara conciencia de lo que había sido el Poder Judicial en España desde los inicios de nuestra historia constitucional, y a la necesidad de evitar los cuantiosos peligros que durante los siglos XIX y XX habían hecho del Poder Judicial en España una parte del Estado que no merecía tal calificativo de poder por constituir, en realidad, un apéndice en la práctica del Poder Ejecutivo, que a través de muy variadas formas dirigía a aquel privando a los jueces de las garantías más básicas. Con los matices propios de cada etapa, durante ese largo periodo hubo una Administración de Justicia, pero no un Poder Judicial al modo como hoy lo entenderíamos¹.

¹ *Vid.*, en este sentido, MONTERO AROCA, J., *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, Madrid, 1990, p. 37.

Fue crónica, así, la dependencia en España de los tribunales respecto del Gobierno, favorecida por muy diversas vías, como la consistente en dotar a aquel de amplias funciones de gestión de la Administración de Justicia y de quienes en ella servían, así como la de fragmentar y disgregar la jurisdicción a través de la existencia de jurisdicciones especiales, de muy antigua existencia entre nosotros, hasta el punto de que, como señala Aparicio Pérez, cuando a principios del siglo XIX los constituyentes de Cádiz se enfrentan al intento de ordenar en algo el enmarañado sistema judicial existente, se encuentran con que los términos entre jurisdicción común y jurisdicciones especiales estaban invertidos: «Lo común era realmente lo especial, y viceversa», en una estructuración tan confusa que les llevará a optar por intentar un «arreglo y mejora» de la situación de partida (es decir, sobre todo racionalizar desde el punto de vista orgánico y competencial el sistema judicial) y no una reforma radical que parecía quimérica². Una decisión que, después, se irá reproduciendo en buena medida a lo largo del siglo XIX cuando se elaboren constituciones posteriores, cuyas prescripciones en materia de justicia, por lo demás, no serían por lo general respetadas en la práctica por las normas de desarrollo ulterior, inclusive las de rango reglamentario, sin que de ello se siguiera consecuencia alguna. Como tampoco pudieron echar raíces los principios de exclusividad e inamovilidad que la Constitución de 1812 expresamente recogía (y que las posteriores de 1837, 1845, 1869 y 1876 reiterarían) o la separación del judicial respecto de los otros poderes que la propia Constitución de 1812 intentaba también fundamentar.

E incluso cuando, tras décadas de desorganización, subordinación y penuria judicial se consigue en 1870 dar una regulación completa de rango legal a la Administración de Justicia mediante la Ley Orgánica Provisional del

² *Vid.* APARICIO PÉREZ, M. Á., *El status del Poder Judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1995, pp. 16 y 20.

Poder Judicial, de 15 de septiembre del mencionado año, ello se hará, como señala Aparicio Pérez, a base de mezclar en ella principios contrapuestos, lo que explicará «el éxito de la Ley Orgánica y [...] su capacidad de pervivencia en medio de regímenes políticos tan diversos [pues] esa mezcla de principios permitió inclinarse por unos o por otros según fueran los dominantes en cada momento»³. Y ciertamente nunca fueron los dominantes los relativos a asegurar de modo real la independencia de los jueces y el resto de principios que quiso (y no pudo) asentar la Constitución de 1812, aunque al menos la ley intentara racionalizar la Administración de Justicia, por más que con resultados ulteriores desiguales en función de cada periodo histórico y de cada régimen político.

No es la sumisión de la justicia a otros poderes, desde luego, una problemática exclusiva del caso español pues, como ha recordado Jiménez Asensio, la lucha por la independencia judicial frente a las injerencias del ejecutivo fue clave en el constitucionalismo liberal de la Europa de los siglos XIX y XX⁴. En España, como se ha apuntado, el camino hacia la culminación de esa lucha ha sido particularmente trabajoso y tardío, con un siglo XIX en el que de las diversas constituciones españolas no pudo surgir un Poder Judicial independiente, en el que la inamovilidad de los jueces fue constantemente limitada o directamente ignorada (la práctica de las cesantías y los nombramientos arbitrarios cada vez que cambiaba el Gobierno fue constante hasta llegar al último tercio del siglo, y no desaparecería de modo efectivo hasta el Real Decreto de 24 de septiembre de 1889, sobre inamovilidad en la carrera judicial), en el que la unidad jurisdiccional no existió como tal (los intentos de lograrla, aun con limitaciones, por parte de las Constituciones de 1812 o 1837 no tuvieron recorrido práctico, y los acometidos por el Decreto-ley de 6 de diciembre de 1868, de unificación de fueros, y la Ley

³ Vid. APARICIO PÉREZ, M. Á., *El status...*, op. cit., p. 113.

⁴ Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Poder Judicial y Administración de Justicia», *Iura Vasconiae*, 16, 2019, pp. 472-473.

Orgánica Provisional de 1870 pronto se demostraron baldíos), y en el que las penurias salariales de los jueces eran la norma y el Gobierno, a través del entonces Ministerio de Gracia y Justicia, ejercía una interferencia constante sobre la Administración de Justicia y sobre aquellos (esto es, sobre su acceso, permanencia, incompatibilidades, responsabilidad disciplinaria y resto de cuestiones ligadas al estatuto judicial). Así pues, la situación de dependencia del Poder Judicial respecto del Gobierno fue permanente⁵ y, más allá de las puntuales mejoras que pudieron suponer algunas previsiones nacidas de la Constitución de 1869 o de la Ley Orgánica Provisional de 1870 (en la siempre relativa medida en que fueran respetadas o durara su aplicación práctica) o del citado Real Decreto de 1889, la situación del Poder Judicial fue en todo momento precaria a lo largo del siglo XIX⁶.

No cambiaron mucho las cosas durante buena parte del siglo XX: en la Constitución de 1931 se hicieron esfuerzos por separar al Poder Judicial de la influencia del Gobierno constitucionalizando el principio de independencia judicial y previendo, por ejemplo, en su art. 96 un presidente del TS con notables competencias relacionadas con el estatuto de los jueces, que sería elegido por el presidente de la República de entre los candidatos propuestos por una asamblea cuya composición se defería a la ley, y cuya primera regula-

⁵ Y la independencia judicial, como señala Íñiguez Hernández, «quedó reducida a una condición personal de cada juez: a una virtud». *Vid.* ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson Civitas, Madrid, 2008, p. 145.

⁶ Señala Aparicio Pérez cómo, pese a la recepción constitucional del principio de separación de poderes, «la realidad del constitucionalismo histórico español muestra una vigencia práctica muy escasa de la separación o autonomía del judicial y una dependencia efectiva (teórica del legislativo y real del ejecutivo) de los jueces, al menos hasta la Restauración». *Vid.* APARICIO PÉREZ, M. Á., *El status...*, *op. cit.*, p. 13. Y, por otra parte, incluso tras la Restauración, el Gobierno siguió reteniendo importantes funciones en materia de ascensos, nombramientos o infracciones y sanciones, que siguieron cimentando la dependencia de los jueces respecto de aquel.

ción de 1932 dio lugar a un órgano plural en que estuvieron presentes diputados, jueces y miembros de otros sectores de la justicia; no menos relevante fue la insistencia constitucional en la unidad jurisdiccional. Con todo, el intento de dotar al Poder Judicial de la independencia y las condiciones necesarias para el correcto ejercicio de la función jurisdiccional resultó fallido por el propio desarrollo accidentado y breve del régimen republicano, durante el cual la justicia siguió pasando por vicisitudes que incluyeron, por ejemplo, situaciones de ruptura de la idea de inamovilidad⁷.

Por su parte, antes y después de la Segunda República, en las dictaduras de Primo de Rivera y Franco, aquella dirección por parte del Gobierno se ejerció, como era de esperar, de modo muy intenso y se practicaron diversas depuraciones de jueces, con el añadido durante el franquismo de la ruptura consciente y búsqueda de cualquier idea de unidad jurisdiccional (a la que de nuevo había intentado tender la Segunda República) mediante la fragmentación de la jurisdicción ordinaria, a la que se le retiraron muy diversos sectores materiales (en ámbitos como el orden público, penal, económico, militar, eclesiástico o de la actividad política, entre otros) que pasaron a ser competencia de jurisdicciones y tribunales especiales⁸, aún más intensamente controlados desde el ejecutivo, mientras se proclamaban una «apoliticidad» y una «neutralidad» de la justicia que no podían ocultar los eficaces esfuerzos del régimen por garantizar por muy diversas vías que esa neutralidad no significara otra cosa que la aceptación acrítica

⁷ Como cuando el art. 1 de la Ley de 8 de septiembre de 1932 declaró «jubilables» «cualquiera que sea su edad, a su instancia o por resolución del Gobierno, todos los jueces de instrucción, magistrados y funcionarios del Ministerio Fiscal», lo que llevó a depurar al 10 por 100 de la plantilla judicial.

⁸ En cuanto a las jurisdicciones especiales en el franquismo, *vid.* DE OTTO Y PARDO, I., *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, pp. 152-153, ROSADO VILLAVARDE, C., *Constituciones y jurisdicciones especiales*, Colex, Madrid, 2022, pp. 181-197, y CARRILLO, M., *El Derecho represivo de Franco*, Trotta, Madrid, 2023, pp. 166-189.

de los valores de tal régimen, combinada con la promoción activa de los mismos desde las citadas jurisdicciones especiales creadas para controlar mejor los ámbitos más sensibles políticamente y con la concentración total de cuanto afectara al estatuto y régimen de los jueces en manos del Ministerio de Justicia.

Como ha señalado Díez-Picazo Giménez, pues, si el origen de la Administración de Justicia moderna en España se halla en la Constitución de 1812, y esta se propuso ante todo actuar contra la fragmentación jurisdiccional y asegurar la independencia de los jueces, ese doble intento resultó baldío y «el desarrollo de estas dos ideas en la historia constitucional española ulterior representa, en gran medida, la crónica de un fracaso»⁹. Así pues, la Constitución de 1978 se enfrentaba, en el ámbito que estudiamos, al intento de culminar la consecución de importantes necesidades largamente postergadas.

Por mencionar las principales, encontraríamos en primer lugar la de reconducir a la unidad el ejercicio de la jurisdicción, frente a una fragmentación tradicional de esta que, como se acaba de decir, facilitaba su control gubernamental y su organización en compartimentos estancos, lo que además de a los fines de segregar y controlar a los jueces obedecía unas veces a la voluntad de perseguir de manera especialmente intensa determinados actos o a determinados colectivos y otras, en sentido opuesto (sobre todo en la primera mitad del siglo XIX), a otorgar un trato privilegiado a justiciables pertenecientes a determinados grupos o estratos sociales. En segundo lugar, la necesidad de asegurar la independencia de los

⁹ Vid. Díez-Picazo Giménez, L. M., *La jurisdicción en España. Ensayo de valoración constitucional*, IEE, Madrid, 1994. Por su parte, Andrés Ibáñez y Movilla Álvarez señalan que, desde la Constitución de 1812 y con la excepción de las leyes del periodo comprendido entre 1868 y 1882, «ninguna otra aportación esencial en materia de organización judicial cabe registrar hasta nuestros días». Vid. Andrés Ibáñez, P., y Movilla Álvarez, C., *El Poder Judicial*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 42.

jueces a través de una serie de garantías que conformasen un estatuto de aquellos tendente a lograr dicho fin. Relacionado también con lo anterior, hemos de mencionar la necesidad de establecer un modo de articular el gobierno de los jueces que lo apartara de la interferencia constante del ejecutivo; ha de añadirse de inmediato que nos referimos a «gobierno» en un sentido distinto al habitual de la palabra, dado que un poder de cuyos integrantes se predica la independencia no puede ser gobernado en la acepción usual de este término, esto es, de modo que pudieran recibir órdenes acerca de cómo llevar a cabo su función: ese gobierno deberá referirse, pues, a la administración de las situaciones propias de la carrera profesional del juez y a velar por el correcto funcionamiento de juzgados y tribunales.

Es verdad, con todo, que se dejaron por abordar otros retos que el propio texto constitucional planteaba: así, al establecer este un Estado territorialmente descentralizado hubiera podido pensarse en establecer mecanismos que pusieran en relación Administración de Justicia y CCAA. Sin embargo, como se verá, en este punto prevaleció la inercia histórica y una y otras fueron reguladas de modo que apenas llegaron a entrar en contacto, lo que después se ha ido mitigando a través de regulaciones legales que, en cierto modo, han operado una mutación constitucional. También, por otra parte, hallamos que la regulación constitucional sobre el Poder Judicial resulta en muchos aspectos muy esquemática, y desde luego generosa para con el legislador; al que se remiten importantes decisiones que no se encuentran, o se encuentran sólo de manera indiciaria, en el texto constitucional: piénsese en la regulación mínima que se da al CGPJ (del que ni siquiera se acaba de regular de manera suficientemente precisa su modo de elección, ya no digamos sus funciones), en lo telegráfico de la regulación del estatuto de los jueces o en el hecho de que nada se diga en torno a cómo se accede a la condición de tal, por poner algunos ejemplos; a ello vendremos a referirnos de inmediato.

2. PODER JUDICIAL Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA REGULACIÓN DE LA JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN

Se ha puesto de manifiesto en ocasiones que el Título VI de nuestra Constitución es el único que define expresamente como «poder» a la rama del Estado que regula, mientras que los títulos dedicados al Gobierno o al Parlamento dan por supuesta esa condición sin necesidad de recordarla formalmente. Late aquí implícitamente el reconocimiento de que, como ya se ha dicho, en nuestra historia constitucional el judicial más que un poder en sí mismo era una dependencia de otro, el ejecutivo, quedando, por tanto, sometido a las decisiones de este en su funcionamiento cotidiano¹⁰, en la línea de lo que tras el proceso revolucionario francés se extendió en Europa bajo lo que Jiménez Asensio ha definido como «la desconfianza hacia el Poder Judicial», en contraste con lo que sería propio del modelo anglosajón¹¹.

¹⁰ Siendo la dependencia del legislativo más indirecta en tanto que las decisiones de este, expresadas mediante ley, se hacían realidad sólo en la medida en que el Gobierno quisiera aplicarlas. En cualquier caso, lógicamente, la denominación por sí misma no transforma la realidad: así, las Constituciones de 1837 y 1869 también hablaban del Poder Judicial, sin que luego se siguiera de ello en la práctica la independencia de este frente a los demás poderes.

¹¹ Si tras el proceso revolucionario francés la ley, como expresión de la voluntad general emanada del Parlamento, va a ocupar el centro del sistema, se seguirá de ello que el Poder Judicial ostente un papel subordinado a la ley, y que se desconfíe completamente de toda actividad interpretativa que pudieran llevar a cabo los jueces, a los que en los inicios del proceso revolucionario se considera aplicadores mecánicos de la ley y, por tanto, difícilmente integrantes de un «poder» real y sí sólo, más bien, de una Administración de Justicia sin más; será una concepción que pesará en el siglo XIX español (a la que en nuestro caso se unirá la intensa interferencia del ejecutivo en el ámbito judicial y un peso notable del clientelismo político). En Estados Unidos, en cambio, desde muy pronto va a fijarse la función