

EL CONSEJO DEL SECRETARIADO: RÉGIMEN NORMATIVO, NATURALEZA JURÍDICA Y VALORACIÓN CRÍTICA

EDUARDO SÁNCHEZ ÁLVAREZ

*Doctor en Derecho por el
Departamento de Derecho Procesal
de la UNED, Madrid*

Extracto:

EN este trabajo se busca analizar el denominado *Consejo del Secretariado*, que prevé el artículo 463.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y encuentra un ligero desarrollo normativo en el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios judiciales. Se trata de describir su insuficiente y dispersa regulación, su naturaleza y funciones, contrastando la escasez que se le aparece en todos esos sentidos, así como diferenciarlo de otros órganos que, en principio y de manera errónea, pudieran asemejársele. Tras ese recorrido, por fin, se pretende formular conclusivamente una crítica constructiva para esa estructura administrativa, superando su actual limitada utilidad, propugnando su relanzamiento.

Palabras clave: Consejo, Constitución, Ley, Justicia.

«CONSEJO DEL SECRETARIADO»: REGULATION, CATALOGATION AND VALUATION

EDUARDO SÁNCHEZ ÁLVAREZ

*Doctor en Derecho por el
Departamento de Derecho Procesal
de la UNED, Madrid*

Abstract:

IN the next pages, we'll try to analyze the institution called «Consejo del Secretariado», established by the Organic Judicial Law (art. 463.4), which has more normative development in the organic regulation of the judicial secretaries. There are different conclusions to get after the study of that Council: it has a weak regulation, a problematic catalogation and ineffective functions. There is convenient, also, to practice a differentiation between this Council and other near institutions to avoid conceptual mistakes. Finally, however, we'll propose new and stronger utilities to the «Consejo del Secretariado».

Keywords: Council, Constitution, Law, Justice.

Sumario

1. Introducción.
2. El Consejo del Secretariado. Régimen jurídico.
 - 2.1. Concepto, características esenciales y sistema de fuentes rector.
 - 2.2. Composición.
 - 2.3. Proceso electoral.
 - 2.3.1. Derecho de voto.
 - 2.3.2. Convocatoria del proceso electoral.
 - 2.3.3. Candidaturas.
 - 2.3.4. Ejercicio del derecho de voto.
 - 2.3.5. Competencias del Ministerio de Justicia.
 - 2.3.6. Proclamación de candidatos.
 - 2.3.7. Junta Electoral.
 - 2.3.8. Mesas electorales.
 - 2.3.9. Ceses.
 - 2.4. Funcionamiento del Consejo del Secretariado.
 - 2.5. Funciones del Consejo del Secretariado.
 - 2.6. El problema de las lagunas normativas.

3. Diferenciación respecto a otros órganos en apariencia conceptualmente próximos.
 - 3.1. CONSEC *versus* CGPJ.
 - 3.2. CONSEC *versus* CONFIS.
4. Naturaleza jurídica.
5. Valoración final. Reflexión crítica.

1. INTRODUCCIÓN

Los hondos cambios por los que está atravesando el sector orgánico del Derecho Procesal en estos últimos años, cara a implementar una nueva manera de entender el funcionamiento de la Administración de Justicia y, en suma, el ejercicio de la potestad jurisdiccional, tienen un exponente referencial básico en la figura del Secretario judicial. La afectación modificativa de este Cuerpo de funcionarios pasa por dos ejes principales: tanto el puramente organizativo o estructural cuanto el competencial.

A ellos habría que añadir el basal aderezo consistente en la conformación de un ignoto modelo o paradigma de Oficina judicial distinto al establecido hasta ahora –más bien un embrión que precisará de solventes esfuerzos normativos, presupuestarios...–, es decir, de la estructura auxiliar material y personal para que los Jueces y Magistrados, únicos ostentadores de la función jurisdiccional sensu stricto (administrar justicia, en los términos empleados por el art. 117.1 de la Constitución Española –CE–), puedan desplegarla exitosamente, sin cuyo concurso aquella no sería más que previsiblemente capaz de llegar a buen puerto ¹. Se considera esta añadidura significativa dado que grandes segmentos de las plausibles exteriorizaciones de lo que habrá de ser el desarrollo de las sucintas previsiones orgánicas relativas a la Oficina judicial, quedarán bajo la exclusiva y excluyente responsabilidad del funcionario secretarial. No ahondaremos en esta última cuestión, que no supone nuestro objetivo en estas líneas, si bien conviene dejarla apuntada, indicando asimismo que está suscitando severos debates doctrinales que llegan a dudar seriamente de su misma constitucionalidad ².

¹ Acudamos al Preámbulo del Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo secretarial, y en una interpretación doctrinalmente calificable como auténtica nos encontraremos con que se apostilla que «la promulgación de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha supuesto una profunda transformación en la organización de la Administración de Justicia y en la del personal a su servicio (...) En este contexto organizativo, la figura del Secretario judicial adquiere particular relevancia (...) definiendo con precisión sus funciones dentro de la nueva estructura de la Oficina judicial, atribuyéndole nuevas funciones procesales, potenciando sus capacidades profesionales y asignándole responsabilidades de coordinación con las Administraciones Públicas competentes en materia de Justicia (...). La Norma citada establece las líneas básicas del estatuto jurídico del Cuerpo de Secretarios judiciales».

² «Esta reforma procesal supera en riesgo de inconstitucionalidad a su antecedente orgánico y sustrae más ostensiblemente funciones del ámbito judicial (...). La disgregada actuación (...) configura todo un caos (...). El caos organizativo y procesal (...) ahora agravado, aleja al Poder Judicial de las anheladas cualidades de independencia, unilateralidad, integración, vertebración estructural y coherencia institucional. Y nada más opuesto a la Constitución que encomendar funciones judiciales a funcionarios administrativos jerárquicamente subordinados al Poder Ejecutivo. El problema no es de capacitación jurídica de los Secretarios judiciales (...) sino que radica en esa dependencia administrativa, constitucionalmente incompatible con la dirección del proceso, e incluso con su tramitación insumisa a la potestad judicial (...). Se están encomendando a la Administración funciones judiciales, lo que es contrario al espíritu y a la literalidad misma de la Constitución (...). Desde la premisa de la naturaleza íntegramente judicial del proceso (...) ningún trámite procesal puede ser realizado sin sometimiento al Juez o Tribunal. Por ello, la distribución de competencias entre el órgano juris-

A) En la *vertiente organizativa*, el secretariado queda configurado por el artículo 440 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) como un conjunto de funcionarios públicos que constituyen un «Cuerpo Superior Jurídico, único, de carácter nacional, al servicio de la Administración de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia, y que ejercen sus funciones con el carácter de autoridad». Ha de resaltarse que la LOPJ pauta de manera imperativa una serie de principios a los que los Secretarios judiciales habrán de aquietarse en el cumplimiento de sus encomiendas funcionales, instaurando un sistema de articulación y prelación entre ellos tal que jugarán de forma cumulativa o privativa *ratione materiae*. Así es, de la letra del artículo 452.1 de la LOPJ cabe extraer incontrovertidamente las siguientes conclusiones en relación con este extremo:

- a) Los Secretarios judiciales desempeñarán sus funciones con sujeción al principio de *legalidad e imparcialidad* en todo caso (como no puede ser de otro modo, baste recordar la previsión del art. 9.1 CE).
- b) Regirán sobre ellos los principios de *autonomía e independencia* en el ejercicio de su histórica misión de fedatarios judiciales.
- c) Deberán actuar bajo el imperio de los principios de *unidad de actuación y dependencia jerárquica* en la totalidad de tareas que les encomiende la LOPJ, las normas de procedimiento y su reglamento orgánico. De esta forma, tal dupla de principios rectores se convierten en los más trascendentales de los que cubren el estatuto orgánico de estos cualificados funcionarios, al proyectarse sobre la integridad de su consideración estructural y procedimental con la única salvedad de lo que atañe a la dación de fe pública. En realidad, estos principios casan a la perfección con el tenor del recientemente transcrito artículo 440 de la LOPJ, donde se leía sin lugar a dudas que los Secretarios judiciales vertebran un Cuerpo «dependiente del Ministerio de Justicia», lo cual se reitera otra vez en el artículo 463.1 de la LOPJ («bajo la superior dependencia del Ministerio de Justicia, el Cuerpo de Secretarios judiciales se ordena jerárquicamente...»).

B) En la *faz competencial*, sobre el apoyo argumental consistente en la declaración expresa que reconoce a tales empleados públicos como juristas avezados, la LOPJ formula un esquema posibilista. Junto a un elenco de competencias que les atribuye en sus artículos 452 a 462, ambos inclusive, calificables como muy dispares, heterogéneas y asistemáticas, además con carácter de *numerus apertus* («asumirán todas aquellas otras funciones que legal y reglamentariamente se establezcan»);

dicional y el Secretario de dependencia funcional administrativa es incompatible con dicha naturaleza del proceso, como lo es también desvincular por completo de aquel órgano a la Oficina judicial (...). El derecho a la tutela judicial efectiva no se circunscribe a la sentencia, sino que abarca el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías (...). La satisfacción de ese derecho fundamental se encomienda a los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial (...) mediante el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos (...). El proceso es, así, instrumento inseparable e incluso condicionante de la resolución final del pleito o causa, su dirección y tramitación no pueden ser encomendadas a órganos funcionalmente dependientes del Poder Ejecutivo o la Administración y ajenos a la potestad judicial. Además, esos claros textos constitucionales han de ser interpretados en el sentido más favorable a la operatividad del principio de división de poderes (...) y cuya ostensible adopción constitucional conecta bien con la convicción ciudadana de que la tutela judicial debe ser dispensada, con garantías procesales y deseable inmediatez, por los Jueces y Magistrados» (SÁNCHEZ-PEGO, F.J.: «Reflexiones constitucionales sobre la reforma procesal de 2009», *Actualidad jurídica*, Aranzadi, núm. 785, de 5 de noviembre de 2009).

la norma orgánica también deja abierta una vía para que la legislación procesal, tras acogerse positivamente a tal habilitación, proceda a trasvasarles las capacitaciones más llamativas y cualitativamente contundentes: el impulso del proceso (art. 456.1 LOPJ) o aspectos como la ejecución, la jurisdicción voluntaria, las conciliaciones o (de nuevo una cláusula de cierre con valor de *numerus apertus*) cualesquiera otras que expresamente se prevean (art. 456.3 LOPJ).

Este traspaso de poderes procesales, verdaderamente filojurisdiccionales, se ha producido mediante la modificación operada a través de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de Reforma de la Legislación Procesal para la Implantación de la Nueva Oficina judicial –LRIJOJ– (propulsada sobre la totalidad de las normas integrantes del Derecho Procesal, que contemplan cómo una multiplicidad de sus artículos ve renovada su redacción a resultas de aquella), la cual paradójicamente, atendida su naturaleza jurídica asentada sobre el artículo 149.1.6.º CE, nada puede disponer respecto a tan novedoso aparato sustentador del Poder Judicial, por lo que solamente procede a distribuir de una forma exhaustivamente puntillosa las competencias englobadas en la tramitación jurisdiccional de los litigios, cada una de sus fases, hitos, jalones..., entre Jueces y Magistrados, de una parte, y Secretarios judiciales, de otra. Como se comprenderá, tal escisión procesal también ha despertado múltiples rechazos doctrinales, al considerar que se bifurca de un modo un tanto artificial la unívoca unicidad que parece insita al proceso en cuanto institución jurídica³.

Recapitulando, las novedades que afectan al secretariado tienen dos vectores primordiales, aun cuando lógicamente la praxis los vaya a fusionar. Por un lado, su faceta organizativa, esto es, la propia reconfiguración y ordenación estructural del Cuerpo con evidente incisión gubernativa. Por otro, su ladera eminentemente funcional-competencial, donde junto a encomiendas que tradicionalmente han correspondido a los Secretarios judiciales –recordando esa heterogeneidad etiológica a la que ya

³ «El legislador ha entendido que la mejor forma de agilizar la Justicia es aligerar a los Jueces y Magistrados de muchas de las funciones que vienen realizando, y ha creado un criterio que justifique ese desapoderamiento y su posterior atribución a los Secretarios judiciales. Ese criterio no es otro que el de atribuir las competencias procesales, entendiendo por tales aquellas que están relacionadas con la ordenación del proceso, a los Secretarios judiciales (...). Una vez que se han fijado esas competencias y esa distribución, el siguiente paso ha consistido en la reforma de todas las leyes procesales para regular y adecuar la distribución de competencias entre, por un lado, los Jueces y Tribunales y, por otro, los Secretarios judiciales y la Oficina judicial» (COLOMER HERNÁNDEZ, I. y ÁLVARO MONTERO, Á. DE: «El núcleo de la reforma: La función jurisdiccional y la actuación de los Secretarios», en la obra colectiva *Las reformas en el Ordenamiento procesal. Análisis de la Ley Orgánica 1/2009 y de la Ley 13/2009*, Aranzadi-Thomson Reuters, Colección Monografías, Aranzadi Derecho Procesal núm. 609, Pamplona, 2010, págs. 141-142). Como indica BANACLOCHE PALAO, «busca desjudicializar (o, visto de otro modo, administrativizar) parte de los procesos jurisdiccionales, atribuyendo decisiones esenciales del mismo (...) a los Secretarios judiciales, un Cuerpo integrado por profesionales muy capacitados técnicamente, pero que carecen de independencia funcional y están sujetos a una organización jerárquica cuya cabeza se halla en el Ministerio de Justicia. Además, esas nuevas e importantes atribuciones no se confieren solo a aquellos Secretarios judiciales adscritos a cada Juzgado o Tribunal concreto, sino especialmente a quienes dirigen los servicios comunes de los distintos órganos (...). En consecuencia (...) cabe dudar de la constitucionalidad de la misma, al poder resultar vulnerados los artículos 24.1 y 2 y 117.1 y 3 CE, puesto que no van a ser "Jueces y Tribunales" quienes tutelen parte de los derechos de los ciudadanos, ni algunos procesos tendrán "todas las garantías" al no ser determinadas cuestiones resueltas por "Jueces y Magistrados independientes y sometidos al imperio de la ley" (...). Es de prever que una reforma que se plantea como una manera de agilizar los procedimientos, se termine convirtiendo en la causa de enfrentamientos internos en el seno de los órganos judiciales y, lo que es mucho peor para los ciudadanos, en el origen de un rosario de recursos e incidentes de nulidad que colapsen definitivamente todo nuestro sistema procesal» (BANACLOCHE PALAO, J.: «El proyecto de nueva Oficina judicial: ¿Hacia un nuevo proceso administrativizado?», en el Proyecto de Investigación *Diez años de aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil: balance y propuestas de mejora de los procesos declarativos ordinarios*, Madrid, 2009).

hemos mencionado ⁴, al conglomerar tareas parajurisdiccionales con otras administrativas, gestoras, etc.—; la mayor y rupturista innovación estriba en las potencialidades orgánicas en aras de trasladar a los funcionarios secretariales una porción significativa de la labor de tramitar los procedimientos jurisdiccionales, como así ha sucedido con la LRIOJ, lo que, desde luego, recalca su protagonismo como operadores jurídicos ⁵.

Ahora bien, no resulta preterible, so pena de adoptar un enfoque parcial o sesgado de la realidad jurídica a estudiar en relación con este funcionario, que su pretendida potenciación se efectúa en una atmósfera cuyos elementos principales orbitan sobre una reforzada e incontrovertible pujanza de los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, con su primer eslabón en el Ministerio de Justicia (Poder Ejecutivo, en suma), quienes constituirán un sedimento inevitable que oxigenará y cimentará continuamente todo lo que concierna a ese Cuerpo de juristas. A pesar de la ganancia de relevancia de los Secretarios judiciales, tal circunstancia prende en un marco de exorbitada administrativización que les rodea, en una intensa traslación hacia lo gubernativo, reciamente arraigada en el Poder Ejecutivo, firmemente inspirada en principios propios de la Administración General del Estado —art. 103.1 CE— cuya presencia en el ámbito judicial habría de difuminarse o, cuando menos, relajarse y minorarse considerando su especificidad (principio de separación de poderes, cfr. art. 1.2 CE). Por ello, no parece descabellado esperar la gestación de disfuncionalidades y problemas con el despliegue de este modelo normativamente prefijado y puesto en vigor ⁶.

⁴ «Desde que se suprimieron los aranceles secretariales, y quedó definitivamente claro su carácter funcional con retribuciones del Estado, no se ha sabido definir el papel del Secretario judicial, y menos acomodarlo a los nuevos tiempos y a las nuevas realidades, al punto que el hastío hace que no pocos clamen por su desaparición rápida antes que someterse a una muerte lenta. Alrededor del Secretario judicial, en paralelo con una mayor complejidad en el funcionamiento de la Administración de Justicia, se han ido añadiendo cometidos muy diferentes a sus funciones tradicionales, que le han convertido finalmente en una especie de hombre orquesta, pues además de notario (fedatario), archivero y documentalista, notificador y contable, ha pasado a ser director de recursos humanos, gerente (incluyendo el reparto), ejecutor y ahora resolutor de conflictos de jurisdicción voluntaria. Del conjunto de funciones tan heterogéneas que se atribuyen a los Secretarios es evidente que el peso específico de unas y otras es muy desigual, y que la idea de eficiencia en el servicio público y los nuevos medios de comunicación obligan a un replanteamiento general de tales funciones. No parece que pueda sostenerse por mucho tiempo un Secretario tan disperso, cuando no ubicuo, como el que definen nuestras leyes. Precisamente tanto la dispersión de funciones como la diversa importancia de las que se le encomiendan exigen desde luego una especialización para realizar esas múltiples tareas, lo que debe efectivamente empezar por una Oficina judicial distinta, rompiendo el viejo molde de la pareja Juez-Secretario como en un matrimonio indisoluble» (MORENO CATENA, V.: «La justicia en acción», en la obra «Justicia: Poder y servicio público», *Cuadernos de Derecho judicial*, CGPJ, Madrid, 2006, pág. 323).

⁵ «Los Juzgados y Tribunales no están integrados únicamente por el Juez y el personal auxiliar, sino también por el Secretario que realiza funciones claramente jurisdiccionales como son la fe pública, la documentación y la ordenación del proceso (...). En un Juzgado se llevan a cabo tres tipos de funciones. En primer lugar, las estrictamente jurisdiccionales, en virtud de las cuales se dictan las sentencias, los autos que pongan fin al proceso y las resoluciones que afecten a derechos fundamentales del ciudadano. En segundo lugar, están las funciones procesales o cuasi jurisdiccionales que tienen por objeto la ordenación del proceso. Por último, están las funciones de carácter gubernativo o administrativo que están fundamentalmente atribuidas a los Secretarios pero podrían encomendarse a otros funcionarios. Pues bien, las primeras, las estrictamente jurisdiccionales, corresponden en exclusiva a los Jueces. Las segundas, las procesales, deberían corresponder también en exclusiva a los Secretarios judiciales, el proceso entendido como instrumento necesario de la jurisdicción forma parte de esta, pero puede separarse del "núcleo duro" de ella que (...) consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado» (GARCÍA-MIGUEL GARCÍA-ROSADO, M.: «LEC-LPL: Incidencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en el proceso laboral», *Estudios Jurídicos, Cuerpo de Secretarios judiciales*, vol. IV, Ministerio de Justicia, Madrid, 2000, págs. 43-45).

⁶ «El hecho de que el Secretario judicial pertenezca al Ministerio de Justicia tiene más trascendencia de lo que a simple vista aparenta. Situado dentro de la Administración Central del Estado, entendida esta como Poder Ejecutivo, se refuerza su carácter meramente administrativo, a modo de actividad subordinada y auxiliar (...). Además, el diseño de la actual

Superando la recién trazada rápida pincelada ubicativa de estas páginas, diremos que en este trabajo nos interesa centrarnos en la primera de esas mencionadas vertientes, la puramente estructural, sin reflejo cinético-procedimental en la erogación y traspaso de poderes en la singular institución del proceso. Concretamente, se busca reflexionar sobre un elemento institucional apegado al Cuerpo de Secretarios judiciales que es el denominado Consejo del Secretariado (CONSEC, en lo sucesivo). Trataremos de analizar su régimen normativo, su naturaleza jurídica, composición y funciones, vinculándolo con la propia exteriorización orgánica del Cuerpo funcional a quien se funde, así como escrutando críticamente su virtualidad práctica.

2. EL CONSEJO DEL SECRETARIADO. RÉGIMEN JURÍDICO

2.1. Concepto, características esenciales y sistema de fuentes rector

A la luz de lo previsto por el artículo 463.4 de la LOPJ, «como instrumento de participación democrática del colectivo del Cuerpo de Secretarios judiciales, se constituirá un Consejo del Secretariado en el seno del Ministerio de Justicia, con funciones consultivas en las materias que afecten al mencionado Cuerpo. Su organización, funcionamiento y competencias se desarrollarán reglamentariamente». De la letra legal orgánica transcrita han de resaltarse, a nuestro entender, algunos rasgos primordiales, obtenibles al desgranarla.

- a) El CONSEC se define como *instrumento de participación democrática* del conjunto de funcionarios integrantes del Cuerpo secretarial. Tal característica resulta ciertamente peculiar. Sin perjuicio de que el principio democrático constituya una de las vigas maestras del Ordenamiento jurídico español y de la propia e insondable presentación del Estado en esta coyuntura histórica –cfr. art. 1.1 CE⁷–, lo cierto es que su entronque con la conformación

estructura, con la designación por parte del Ministerio de Justicia de los cargos directivos y coordinadores del secretariado, produce que la politización del comentado profesional adquiera unos niveles preocupantes, al mismo tiempo que se manifiesta la consolidación de su alejamiento del Poder Judicial para permanecer, aparentemente de modo definitivo, en la órbita del Ejecutivo. A nuestro juicio, se ha producido un paso atrás en la articulación institucional de este cualificado jurista, pieza fundamental de un órgano judicial que ha de ser independiente y, sin embargo, el mismo es dependiente del Poder Ejecutivo, lo que no deja de ser contradictorio» (MARTÍN OSTOS, J. DE LOS S.: «El fedatario judicial en la Justicia civil», *Diario La Ley*, núm. 6.442, de 16 de marzo de 2006). En sentido contrario, a favor del nuevo diseño legalmente seleccionado, «el objetivo sería aquí que Jueces y Magistrados pudiesen concentrarse en su función distintiva: resolver pleitos en Derecho, dictar resoluciones de calidad y hacerlo juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (...). Mientras, los restantes Cuerpos de funcionarios (bajo el protagonismo de los Secretarios de Justicia) podrían así redespigar sus capacidades y sus propios efectivos en una nueva arquitectura física y conceptual del reparto de tareas y cumplimiento de objetivos. Todo ello redundaría no solo en mayor transparencia, sino en el mejor rendimiento y responsabilidad del conjunto del sistema» (LÓPEZ GUERRA, L.: «La Justicia como derecho ciudadano. Algunas cuestiones actuales en nuevas políticas públicas», *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas, justicia y ciudadanía*, núm. 5, 2009. Disponible en la página web de la Junta de Andalucía, en el enlace www.juntadeandalucia.es/institodeadministracionpublica/anuario/home.jsp).

⁷ «Cuando se habla de legitimación democrática de un poder público, en realidad no se está haciendo referencia al mismo en su conjunto, sino a la legitimación de sus miembros integrantes. Un poder público se legitima por sí mismo por el

legislativamente seleccionada para el secretariado judicial, a la que hemos hecho veloz mención *supra*, puede no devenir perfectamente encajable.

En efecto, la dicción del artículo 463.4 de la LOPJ recalca en este extremo la consideración del CONSEC como «instrumento de participación democrática». Dejando de lado la visión instrumental del CONSEC, se le aneja como teleología esta nota. Si, por contra, el Cuerpo secretarial renace transido hasta la extenuación de una dependencia gubernativa, ejecutiva, en su vertiente orgánica muy significativamente, pero también en la práctica totalidad de sus aptitudes procesales (excepción hecha de la fe pública), cabe preguntarse cuál es el lugar, los resquicios que permiten la viveza del principio democrático o, dicho de otro modo, cuál es el resultado de su interacción con los criterios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que con clara *vis* expansiva la LOPJ implanta en el secretariado. A nuestro modo de ver, tal armonía no resulta conceptualmente pacífica, escorando hacia el peso gravitacional más robusto ligado a los principios del artículo 452.1 de la LOPJ.

En este statu quo, ha de buscarse un nuevo horizonte a este rasgo prácticamente definitivo que la *littera legis* coloca prominente al estatuir el CONSEC. Pues bien, creemos que la característica democrática que el legislador realiza concienzudamente en relación con este órgano tiene relevancia en una óptica medial. De otra manera, se trata de destacar que una parte de los miembros del CONSEC sean elegidos democráticamente, mediante sufragio universal de los componentes del Cuerpo secretarial, de tal forma que sin perjuicio de las competencias que pueda desarrollar, de su virtualidad cualitativa y cuantitativa, tengan acceso a él funcionarios secretariales que no ostenten la condición de cargos del Ministerio de Justicia. Por consiguiente, atendiendo al origen, a su arribada a una vocalía del CONSEC mediante un proceso electoral, se logra que el órgano mismo quede impregnado por su idiosincrasia y carácter como cauce participativo del Cuerpo, conjuntándose con los miembros que no provengan de ese proceso selectivo y, en fin, frenando o contrapesando la unilateralidad que acarrearía que aquel estuviera integrado exclusivamente por consejeros de designación ministerial.

Consecuentemente, el aseguramiento democrático del órgano reposa en que, aun cuando sea parcialmente, algunos de sus miembros sean reclutados entre los Secretarios judiciales, que así pueden ver sus posiciones e intereses corporativos presentes en él, interactuando con los gubernamentales o ejecutivos que encarna el Ministerio de Justicia, cuya base democrática también existe, evidentemente, al vincularse a un Gobierno elegido por el Legislativo que, a su vez, acaba configurado por el resultado de las correspondientes Elecciones generales. En suma, este criterio democrático permite teleológicamente, al

hecho de encontrarse reconocido como tal en la Constitución. El problema, por tanto, no consiste en buscar una legitimación democrática al Poder Judicial (el cual la ostenta por el solo hecho de venir regulado en el Título VI de nuestra Constitución) sino en determinar si las personas que lo componen (...) gozan de algún género de legitimación democrática, lo cual es ciertamente crucial porque (...) en los Estados Democráticos de Derecho todos los poderes del Estado tienen que emanar de la soberanía popular que reside en el pueblo (art. 1.2 CE)» (GARBERÍ LLOBREGAT, J.: «Constitución y Derecho Procesal. Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal». *Cuadernos Civitas*, Thomson Reuters, Pamplona, 2009, págs. 45-46).

margen de los poderes que el CONSEC pueda desplegar en la práctica, estatuir un órgano en que se pongan en común, se confronten, cohabiten los intereses ministeriales con los del Cuerpo secretarial. La legitimación democrática que traduce la elección de esos vocales, con el palmario aval que supone, actúa como apriorístico motor propulsor del relanzamiento y reactivación de la relevancia de las potenciales funciones desarrolladas por ese órgano de apuntalada representación.

- b) El CONSEC se constituye *en el seno del Ministerio de Justicia*. En verdad, esta característica simplemente ahonda en la integral infiltración del Cuerpo secretarial por esta instancia ejecutiva. Diríamos que el CONSEC, en cuanto instrumento de participación democrática de los Secretarios judiciales, adolece de autonomía institucional y permanece inamoviblemente enraizado en el Poder Ejecutivo, en perfecta alineación con el tenor del artículo 440 de la LOPJ (*supra*). Justamente a partir de tal argumentación, conviene eliminar cualquier paralelismo con el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), máxime atendiendo a la parcial homofonía que se detecta en los dos órganos. Ha de trazarse una distinción radical, pues las diferencias entre CONSEC y CGPJ son voluminosas y contundentes. Posteriormente nos detendremos en esta idea y profundizaremos en el razonamiento que nos conduce a semejante conclusión –cfr. *infra*–.
- c) Sus funciones se ciñen a las de tipo *consultivo* en las materias que afecten al Cuerpo secretarial. Sin perjuicio de que el campo que el CONSEC pueda cubrir con su funcionamiento no resulte nada desdeñable, al amparar la totalidad de elementos de plúrima índole que interaccionen con el secretariado, el punto a subrayar estriba en su virtualidad última, que deviene inequívocamente consultiva. De otro modo, el CONSEC no contará con capacidad decisora ejecutiva (de ahí que carezca de capacidades de normación). Simplemente se erige en una instancia consultiva engarzada a la estructura del Ministerio de Justicia, único normador del Cuerpo de Secretarios judiciales, conectado de lleno con los principios generales de unidad de actuación y dependencia jerárquica que alientan la ordenación de este conjunto de funcionarios públicos jurídicos.
- d) La LOPJ remite su organización, funcionamiento y competencias a lo que dispongan las normas reglamentarias de desarrollo. Se produce, pues, un amplio *reenvío normativo* a la Norma que supone el Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios judiciales (ROS, a partir de ahora). En la arquitectura de esta Norma reglamentaria, son sus artículos 22 a 25, ambos inclusive, los comisionados para cumplir el mandato de la LOPJ y pormenorizar tales extremos concernientes al CONSEC.

2.2. Composición

El CONSEC se integra por 11 miembros. Según prevé el artículo 22.2 del ROS, su composición es desglosable de la siguiente forma:

- Su presidencia recaerá sobre el titular de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia (DGRAJ).
- Junto a él, se hallarán cuatro vocales natos: el Secretario General de la Administración de Justicia (quien, a su vez, actuará como secretario del CONSEJ) y otros tres que serán elegidos por el Ministerio de Justicia de manera que dos tengan la condición de Secretarios de Gobierno y el restante de Secretario Coordinador Provincial. En este sentido, recordemos que conforme al artículo 6.1 del Real Decreto 1125/2008, de 4 de julio, «el Director General de Modernización de la Administración de Justicia tiene la condición de Secretario General de la Administración de Justicia», de acuerdo con las previsiones de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, quien introduce la redacción en vigor con que cuenta la LOPJ.
- Por fin, los seis vocales necesarios para completar la composición del CONSEJ serán elegidos democráticamente «por y de entre los Secretarios judiciales en servicio activo por un periodo de cuatro años», uno de los cuales deberá forzosamente pertenecer a la tercera categoría del Cuerpo.

Pormenorizando algunas notas que fluyen de esta previsión reglamentaria, resulta ante todo que se confirma sin un ápice de titubeos la profusa vinculación del CONSEJ al Ministerio de Justicia, no solamente porque nazca dentro de su estructura y para proyectarse sobre un Cuerpo funcional que indudablemente se halla en la mayor conexión posible con ese Departamento, sino también por los propios miembros que lo componen. Nótese que lo preside un Director General integrado en la estructura del Ministerio, quien además tendrá voto de calidad de llegar el caso (art. 25.3 ROS, *infra*). Como miembros natos del CONSEJ, se selecciona al Secretario General de la Administración de Justicia, figura creada *ex novo* a partir de la reforma orgánica a la que se viene haciendo alusión, definida por el artículo 20 del ROS como «el órgano encargado de la dirección y coordinación de los Secretarios de Gobierno y del resto de Secretarios judiciales», del que se predica expresamente su incardinación a la arquitectura orgánica del Ministerio de Justicia (art. 13.3 ROS); y a dos Secretarios de Gobierno y un Secretario Coordinador Provincial, a quienes los artículos 463.2 de la LOPJ y 13.2 del ROS designan como «órganos superiores del Cuerpo de Secretarios judiciales», de los que conviene destacar que se dispone que su nombramiento –y eventual remoción– se practique libremente por el Ministerio de Justicia (arts. 464.3 LOPJ y 15.1 ROS para los Secretarios de Gobierno; y 466.1 LOPJ y 17.1 ROS para los Secretarios Coordinadores Provinciales). De este modo, todos esos cargos esconden una fuerte impronta fiduciaria al nombrarse discrecionalmente, lo que les sitúa en congrua afinidad a la legítima línea política que siga el Ministerio de Justicia en cada momento.

Entonces, la politización de todos estos miembros, la cual puede conjugarse mal con criterios puramente técnico-jurídicos, parece ciertamente esperable. Reálcese, igualmente, que en sintonía con la libre designación (y potencial remoción, se insiste) mediante la cual se llega a estos cargos que, a su vez, habilitan la obtención de la presidencia o de una vocalía nata del CONSEJ, el ROS no prevé la duración del correspondiente mandato, que previsiblemente irá ligado a la condición por la que se accede a estos puestos o al cese discrecional dispuesto por la autoridad jerárquicamente competente, al margen de que los artículos 15.1.V y 17.1.IV del ROS dispongan, respectivamente, que el mandato de los Secretarios de Gobierno y Secretarios Coordinadores Provinciales «se extenderá a un

plazo de cinco años, renovable, en su caso, por periodos iguales», dado que tal prevención no relega la absoluta libertad ministerial para el nombramiento y cese de estas autoridades.

Respecto a los vocales electos, subrayaremos que conforme al artículo 22.4 del ROS «serán electores todos los Secretarios judiciales que el día de la correspondiente elección se encuentren en situación de servicio activo». Del tenor reglamentario, conjuntado con el ya expuesto en el sentido de que los vocales electos lo serían «por y entre los Secretarios judiciales en servicio activo» (art. 22.2 ROS), se deduce que el derecho de sufragio activo y pasivo en el proceso electoral tendente a la selección de las seis vocalías no natas del CONSEJ recae exclusivamente en los funcionarios que se hallen en la aludida situación administrativa, luego a contrario sensu no en las restantes que tipifica el ROS en las cuales este personal puede encontrarse (servicios especiales, excedencia, suspensión provisional o definitiva, arts. 62 a 71 ROS, ambos incluidos). Añádase que el mandato de los vocales así elegidos sí tiene, a diferencia del supuesto de los natos, un límite cronológico, dado que abarcará un periodo de cuatro años.

2.3. Proceso electoral

A fin de proceder a la cobertura de las seis vocalías no natas del CONSEJ, el ROS implanta un proceso electoral que conduzca a adjudicarlas. Un extenso precepto, el artículo 24 del ROS, es quien se ocupa de tal menester con una llamativa y prolija minuciosidad.

2.3.1. Derecho de voto

Ante todo, se prevé que la elección se llevará a cabo mediante voto personal, libre, igual, directo y secreto entre esos funcionarios que se hallen en situación administrativa de servicio activo, admitiéndose el voto por correo.

2.3.2. Convocatoria del proceso electoral

Tal proceso deberá convocarse con dos meses de antelación a la expiración del mandato de los anteriores miembros electivos del CONSEJ.

2.3.3. Candidaturas

Las candidaturas serán abiertas y combinables entre sí, por lo que quedan impregnadas por una tangible flexibilidad, ayunas de cualquier atisbo de rigidez, lográndose que cada votante pueda ejercer libremente su derecho de voto sin sujetarse necesariamente a los nombres comprendidos en una misma lista. A cambio, se establece que ningún candidato pueda formar parte de más de

una candidatura, lo que tiene cierta lógica habida cuenta que puede ser elegido, votado, de una manera realmente personal, sin que la candidatura en la que se enclave suponga una suerte de limitación excluyente a su derecho de sufragio pasivo, en atención al esquema reglamentariamente prefigurado.

Se exige que las listas de candidatos deban forzosamente incluir un número igual de aquellos que el de puestos a cubrir, junto con sus correspondientes sustitutos. El sustituto de los candidatos de tercera categoría deberá también pertenecer a ella.

Para que puedan ser presentadas las listas, bastará con que conste el consentimiento de quienes las integren, aunque quepan ser asimismo avaladas por un grupo de electores, por una asociación profesional legalmente constituida o por una organización sindical. Por consiguiente, muy pocos límites cabe oponer a la capacidad de la formación y presentación de candidaturas. No se puede decir que el ROS instaure requisitos enervantes o rigurosistas en este ámbito. La posibilidad de participación en esta fase del proceso electoral es laxa, facilitada resueltamente en la normación reglamentaria.

Por contra, sí estimamos inapelablemente aplicables por pura jerarquía normativa (art. 9.3 CE) las disposiciones de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, en orden a que las candidaturas deberán cumplir escrupulosamente con el principio de paridad entre sexos al confeccionarlas.

2.3.4. *Ejercicio del derecho de voto*

Aunque el número de vocales no natos del CONSEJOS ascienda a media docena, se prevé expresamente que los Secretarios judiciales electores «podrán dar su voto a un máximo de cuatro candidatos».

2.3.5. *Competencias del Ministerio de Justicia*

Corresponde al Ministerio de Justicia la convocatoria de las elecciones, así como el dictado de las instrucciones necesarias para su organización y, en general, para la correcta realización del proceso electoral. Tal prevención resulta del todo esperable y previsible, atendida la incuestionable ligazón del CONSEJOS a ese Departamento y su estructura orgánica, al margen de su filosóficamente plausible autonomía funcional.

2.3.6. *Proclamación de candidatos*

El ROS dispone que resulten proclamados los seis candidatos con mayor número de votos recibidos, pero siempre y cuando entre ellos figure un Secretario perteneciente a la tercera categoría,

dado que se anhela aunar en plenitud la representatividad de todas las que integran el Cuerpo secretarial (cfr. art. 77 ROS). Si no concurriera este condicionante, se proclamará a los cinco candidatos con mayor número total de votos, recayendo el nombramiento restante en el Secretario de tercera categoría que hubiera sido más votado.

2.3.7. Junta Electoral

Se constituirá una Junta Electoral Central en la sede del Tribunal Supremo. La presidirá el Secretario de Gobierno de este órgano jurisdiccional, quien la integrará junto a otros dos Secretarios judiciales, que resultarán ser el más antiguo escalafonalmente de la segunda categoría y el más moderno de la tercera que se hallen destinados en la provincia de Madrid. Las competencias de la Junta Electoral Central radican en la proclamación de las listas de candidatos a las vocalías del CONSEJ sujeta a proceso electoral, así como en proclamar los resultados del mismo, que habrán de comunicarse al Ministerio de Justicia y a las comunidades autónomas con traspasos competenciales recibidos en materia de Justicia.

El artículo 24.3 del ROS confía a la Junta Electoral Central «en general, la dirección y ordenación de todo el proceso electoral». Consideramos que tal previsión ha de relacionarse con la contenida en el artículo 24.2 del ROS, ya que corresponde al Ministerio de Justicia, además de la convocatoria de las elecciones, el dictado de «las instrucciones necesarias para su organización y (...) para la correcta realización del proceso electoral». Así las cosas, la dirección y ordenación del proceso en cuestión a desarrollar por la Junta Electoral Central se hará dentro del marco que previamente te paute y diseñe el Ministerio de Justicia, dueño y señor orgánico del CONSEJ.

2.3.8. Mesas electorales

En la sede de cada una de las Audiencias Provinciales, el artículo 24.4 del ROS preceptúa que se constituya una Mesa electoral, presidida por el Secretario Coordinador Provincial e integrada por otros dos funcionarios secretariales que, a imagen y semejanza de la Junta Electoral Central, resultarán ser quienes escalafonalmente ostenten la condición de más antiguo de la segunda categoría y más moderno de la tercera destinados en la provincia.

A la Mesa le corresponderá presidir el acto de la votación, practicar el escrutinio de votos y realizar la comunicación de los resultados obtenidos a la Junta Electoral Central a los fines en su momento señalados. De igual forma, el ROS les atribuye «la dirección y organización del proceso en su ámbito territorial, siguiendo las instrucciones de la Junta Central», quien, como indicábamos recientemente, se veía condicionada por el marco genérico que trazara el Ministerio de Justicia en cuanto convocante del proceso electoral, lo que corrobora la profunda, en cierto modo subordinada, cooperación con eminente sesgo jerárquico-orgánico tanto de las Mesas electorales como de la Junta Electoral Central respecto a ese Departamento ministerial.

Por fin, apuntar que ex artículo 24.2 *in fine* del ROS «con objeto de facilitar el ejercicio del derecho al sufragio, las votaciones podrán –facultativamente, habilitación reglamentaria de la cual se pueda hacer uso– realizarse en horario de mañana y tarde».

2.3.9. Ceses

En los casos de cese anticipado, por los motivos que fueran, de alguno de los miembros electos –nótese, no de los natos, cfr. *supra*– del CONSEC (entre los que se menciona expresamente el cambio de categoría del Secretario de tercera si solamente hubiera uno en el órgano, quebrando la necesidad de la presencia mínima de un representante de ese nivel categorial por cuya implantación se decanta el diseño normado por el ROS), se prevé que «su puesto será cubierto por el correspondiente suplente» (art. 24.5 ROS). Si se tratara de un miembro electo (nueva exclusión de los natos) y el sustituto también cesara, el puesto será ocupado por el candidato no elegido en el correlativo proceso electoral que hubiera obtenido mayor número de votos.

Si no restaran candidatos electos, será precisa la celebración de elecciones parciales para cubrir el puesto o los puestos vacantes, siendo de aplicación las previsiones que ya se han desglosado en estas mismas páginas en relación con su convocatoria, desarrollo y conclusión. De igual modo, habrá que convocar elecciones parciales en el supuesto de cambio de categoría del Secretario judicial de tercera que, a su vez, hubiera sustituido al inicialmente proclamado.

Insistimos, se reitera constantemente la perentoriedad de que uno de los vocales electos del CONSEC pertenezca «de modo necesario a la tercera categoría», asegurando la precisa representatividad en el CONSEC de la integridad del Cuerpo de Secretarios, en su dispar ordenación y estructuración categorial interna (art. 20.2 *in fine* ROS).

2.4. Funcionamiento del Consejo del Secretariado

El artículo 25 del ROS se encarga de regular el funcionamiento del CONSEC. Primeramente, dispone que deberá reunirse de manera ordinaria dos veces al año. Igualmente, se reunirá también de forma imperativa cuando deba ser oído para el nombramiento de los Secretarios de Gobierno (*infra*). Además de estas reuniones de *ius cogens*, se preceptúa que el CONSEC «podrá (...) reunirse en sesión extraordinaria a iniciativa del Presidente o a petición de la mayoría de vocales miembros del Cuerpo de Secretarios judiciales». Por consiguiente, el CONSEC se reunirá bien obligatoriamente, bien facultativamente a partir de la solicitud de las personas reglamentariamente legitimadas.

Para que pueda considerarse válida la constitución del CONSEC a efectos de celebrar las sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se exige la presencia de su Presidente y del Secretario, o de sus sustitutos, así como, al menos, de la mitad del resto de sus vocales.

En el seno del CONSEC, los acuerdos serán adoptados por mayoría simple. En caso de empate, el voto del Presidente tendrá carácter dirimente. De cada sesión que se celebre, por el Secretario del CONSEC se levantará acta en la que se harán constar los asistentes, el orden del día, circunstancias de lugar y tiempo, puntos principales de las deliberaciones y contenido de los acuerdos adoptados, exigiéndose indicación de los votos emitidos.

El texto del artículo 25.4 del ROS indica que «los consejeros» que discrepen del acuerdo tomado mayoritariamente podrán formular por escrito voto particular en el plazo de las 48 horas siguientes a su adopción, los cuales se incorporarán al acta. Produce ligera sorpresa que el tenor reglamentario utilice en esta ocasión, aisladamente, esta denominación que, naturalmente, ha de estimarse en situación de sinonimia con la designación más generalizada en los preceptos que estamos comentando de los miembros del CONSEC como «vocales». En cualquier caso, las actas mencionadas se aprobarán en la sesión siguiente del CONSEC, si bien se podrá por su Secretario emitir certificación de los acuerdos adoptados haciendo constar semejante circunstancia en la misma.

2.5. Funciones del Consejo del Secretariado

El artículo 23 del ROS se ocupa de establecer el listado de tareas que compete desarrollar al CONSEC, detallando la cláusula general del artículo 463.4 de la LOPJ reiterada por el artículo 22.1 del ROS, al referirlas bajo el concepto global «funciones consultivas en las materias que afecten» al Cuerpo de Secretarios judiciales. Bien, ante todo ha de afirmarse que tal elenco no queda estancado por la letra reglamentaria, pues el aludido precepto concluye indicando que serán propias del CONSEC «las demás atribuciones que este reglamento, la ley u otras disposiciones le confieran», de lo que se deduce con nitidez que el catálogo funcional al que de inmediato nos referiremos está palpablemente abierto, pendiente de que pueda ser incrementado por otras disposiciones que, al parecer, hipotéticamente, hasta pueden ni tan siquiera ser legales o reglamentarias a la vista de la cláusula infrascrita, quien no adjetiva el concepto «disposiciones» con el epíteto «generales».

En concreto, el artículo 23 del ROS preceptúa como funciones propias del CONSEC las que siguen:

- Ser oído para la promulgación por el Ministerio de Justicia de normas reglamentarias que afecten al Cuerpo de Secretarios judiciales.
- Ser oído sobre los criterios generales que se establezcan en orden a asegurar la unidad de actuación del Cuerpo de Secretarios judiciales, en lo referente a la estructuración y funcionamiento de sus órganos.
- Informar en los supuestos de rehabilitación establecidos en el ROS.
- Emitir los informes que solicite el Secretario General de la Administración de Justicia en cuantas materias considere oportuna la opinión del CONSEC.

- Ser oído en las propuestas pertinentes respecto al nombramiento de los diversos cargos que exija la ley o el reglamento.
- Ser oído para la elaboración de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo de los Secretarios judiciales.
- Informar las reclamaciones que puedan plantearse en relación con el escalafón del Cuerpo secretarial.
- Ser oído para la elaboración de los planes de formación inicial y continuada de los Secretarios judiciales.
- Informar de los nombramientos de los Secretarios de Gobierno y de los Secretarios Coordinadores Provinciales.

Se contrasta que las capacitaciones conferidas al CONSEC, teniendo por evidente sustrato común al Cuerpo secretarial, devienen plurales, dispares en alcance y entidad. De todas formas, a nuestro entender, lo que ha de retenerse consiste en que el ROS incluye expresiones del tipo «ser oído» o «informar» en la absoluta totalidad del catálogo funcional recién recorrido. Consecuentemente, las tareas del CONSEC quedan rigurosamente ceñidas a lo consultivo: el CONSEC es un órgano consultivo, que debe informar de manera preceptiva aunque no vinculante sobre todos esos temas que el ROS le pauta. Merece la pena hacer severo hincapié en esta conclusión, verdadera nota diferencial y definitoria de aquel.

2.6. El problema de las lagunas normativas

De lo que se ha venido exponiendo hasta este momento, se diagnostica con clarividencia que la regulación jurídica del concreto órgano de naturaleza representativa y consultiva que supone el CONSEC dista mucho de poder ser rubricada como integral. Efectivamente, los artículos 22 a 25 del ROS, ambos inclusive, u otras disposiciones con asistemáticas previsiones como pudiere ser el artículo 6.4 del Real Decreto 1125/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, tejen unos mimbres normativos ciertamente descompensados, escuetos e incompletos. Bien es verdad que se estatuyen con detallada prolijidad previsiones en aspectos como el proceso electoral para elegir sus vocales no natos, pero se dejan absolutamente desguarecidos, en la más descarnada indigencia normativa, otros flancos que indudablemente van a hallarse imbricados al CONSEC, como pudiera ser lo relativo a su funcionamiento interno más allá del *tempus* de sus reuniones ordinarias o extraordinarias, razón por la cual el régimen jurídico establecido adolece de un buen número de las perentorias prevenciones que permitirían hallarnos ante un auténtico sistema normativo completo y cerrado.

En consecuencia, huyendo de lagunas legales y reglamentarias mediante la activación de las técnicas de heterointegración arbitradas por nuestro Ordenamiento en aras de salvaguardar su misma plenitud, se hace preciso acudir a otras sedes normativas para superar exitosamente el escollo surgido.

Conviene sugerir que sería apropiado y razonable que la que parece ubicación natural para normar estos aspectos conectados al CONSEC (habida cuenta de su naturaleza marcadamente sectorial/especial –ámbito de la Justicia– y, de una manera más directa, del reenvío que dibuja el art. 463.4 LOPJ), esto es, el ROS, colmara estas ausencias a las que nos referimos, ampliando en los términos oportunos la regulación presente que contiene. El CONSEC ha de aspirar legítimamente a contar con unas normas de funcionamiento interno y autorregulación, extremo técnicamente sencillo dado que la estructura ministerial en la que se engarza posee sobradamente estas capacidades reglamentarias proyectadas en última instancia sobre una ordenación palpablemente doméstica. Con todo, pese a los anhelos formulados *lege ferenda*, la situación *lege data* es la que hemos reflejado, por lo cual se torna necesario buscar otros individuos normativos con los que rellenar los vacíos de regulación que se han detectado.

Más adelante nos ocuparemos de reflexionar sobre la naturaleza jurídica del CONSEC. A los fines que se pretenden en este instante expositivo, baste indicar que nos hallamos en presencia de un órgano administrativo eminentemente colegiado (simplemente con recordar su composición, tal afirmación deviene incuestionablemente pacífica) e integrado en la concreta personificación de la Administración Pública que supone el Ministerio de Justicia. En consecuencia, parece perfectamente adecuado acudir supletoriamente a las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC, a partir de ahora). Una interpretación *mutatis mutandis* del artículo 2.2 del ROS, *ratione materiae*, también permitiría, a nuestro entender, arribar a esa misma conclusión. Vistas las raíces etiológicas del CONSEC, habrá que complementar las oquedades dejadas por la normativa específica contenida en el ROS con los artículos 22 a 27 de la LRJAP-PAC.

Asimismo, convendría instaurar previsiones tendentes a la articulación de la elaboración de sus esperables –valorando su labor consultiva– informes o dictámenes, de tal modo que pudiera ser publicado y conocido su contenido que, a buen seguro, se recibirá con sumo interés por todos los funcionarios secretariales y por el resto de la comunidad jurídica.

De igual forma, resultaría especialmente aconsejable la implantación de un estatuto de los vocales del CONSEC que les garantice una autonomía, una libertad –lógicamente, enfocada en especial hacia los consejeros no natos– que actúe *more* armadura protectora de su independencia en el desempeño de las funciones que les correspondieran.

3. DIFERENCIACIÓN RESPECTO A OTROS ÓRGANOS EN APARIENCIA CONCEPTUALMENTE PRÓXIMOS

Consideramos singularmente útil detenernos brevemente en un análisis individualizante del CONSEC a elaborar de manera negativa, es decir, por contraposición con otros órganos que en una primera y poco reflexiva lectura pudieran hipotéticamente asemejarse. Del resultado de esa confrontación conceptual, nacerá una mayor nitidez en la determinación del propio CONSEC, eliminando visiones extremadamente turbias que distorsionen tal horizonte.

Un factor fundamental y señero para arrancar esta comparación nace de la simple denominación de los órganos con quienes trazar el parangón en cuestión, de su cercanía literalista, parcialmente homofónica, al CONSEC. En consecuencia, contrabalancearemos los puntos de disonancia entre el CONSEC, por una parte, y el CGPJ y el Consejo Fiscal (CONFIS, en adelante), por otra.

3.1. CONSEC *versus* CGPJ

En efecto, más allá de la indiciaria y engañosa similitud nominativa entre ambos, lo cierto es que nos situamos ante órganos sólidamente diferenciables desde muchas perspectivas.

Considerando que en los Estados de Derecho el Judicial queda erigido en un auténtico Poder estatal, se ve conceptualmente obligado a dotarse de un sistema de autogobierno propio y específico. En nuestro caso, semejante idea cobra positivación a partir del tenor del artículo 9.1 de la CE, quien exige que la totalidad de los poderes públicos se hallen sujetos al Ordenamiento jurídico, comenzando por su cima, es decir, la misma CE. Tal capacidad de gestión autónoma del Poder Judicial no debe ser entendida en el sentido de que Jueces y Magistrados se organicen y gobiernen por sí solos, esto es, de manera radicalmente secesionada o independiente (nótese, no hablamos de división, sino de separación de poderes ex art. 1.2 de la CE, pues no en vano todos ellos emanan de un único sujeto soberano que materializa su voluntad y armazón normativo máximo en la CE). Por contra, se trata de acentuar que cuenten con un órgano gestor privativo que permita proclamar que sus miembros, al desempeñar los cometidos que les correspondan, se encuentren funcionalmente separados de los restantes engranajes públicos, aunque obviamente bajo una integral sumisión al imperio de las leyes y del Ordenamiento jurídico ⁸.

Ciertamente, el CGPJ también forma parte del Poder Ejecutivo. Constituye un órgano de gestión gubernativa de las facetas administrativas ineludiblemente conexas al Poder Judicial, nacido expresamente para desapoderar de tales roles al Ministerio de Justicia y garantizar, formal y materialmente, la imprescindible independencia judicial en un Estado de Derecho, entendida básicamente como

⁸ «La garantía de los derechos identifica lo que denominamos actualmente Estado Constitucional, pudiendo afirmarse que una Constitución que no asegura la garantía de los derechos y que no determina la separación de poderes, no es reconocible democráticamente, siendo pacífico que la garantía efectiva de los derechos es necesariamente la garantía judicial, ya que no hay derecho que no esté garantizado judicialmente (...). Se consagra de esta manera un derecho a la justicia, que se configura como un derecho de todos a que sus pretensiones sobre cualquier situación jurídica sean examinadas por un Juez imparcial e independiente tras un proceso establecido legalmente que respete las garantías de igualdad de las partes, de su eventual contradicción, de la plenitud de los medios de prueba y defensa y la duración razonable, proscribiéndose, de este modo, cualquier tipo de indefensión (...). Efectividad de la tutela judicial (...) tratándose de un derecho pòrtico que asegura la efectividad de los demás derechos fundamentales, llevando implícita una nueva ética en la función judicial y un modelo de Juez constitucional (...). La disciplina constitucional del proceso comporta un cambio total de la función de juzgar, definiendo un nuevo paradigma en la actividad judicial, que ha supuesto que el Juez del poder haya dado paso al Juez de los derechos (...). El Juez tiene un compromiso ético con el cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos (...) debiendo subrayarse que la garantía de los derechos constituye, junto con la independencia judicial, el emblema de la ética profesional del Juez» (BODAS MARTÍN, R.: «Las garantías éticas del proceso», en la obra «Ética del Juez y garantías procesales»; *Manuales de formación continuada del CGPJ*, núm. 24, Madrid, 2005, págs. 365 y ss.).

no sujeción de los jurisdicentes en el ejercicio de la función jurisdiccional a ninguna otra instancia que no sea el Ordenamiento jurídico, así como el abortamiento de cualquier atisbo de injerencia en sus cometidos por parte de alguna institución estatal que pudiera lesionar, minorar o influenciar tal característica constitucional de independencia (cfr. arts. 117.1 CE y 104.1 LOPJ).

Ahora bien, el CGPJ es un órgano constitucional, existe por volición constitucional directa (art. 122.2 CE)⁹. Sin embargo, el CONSEC es un órgano instaurado por la LOPJ, luego drásticamente contingente en perspectiva constitucional. Las plantillas normativas de ambos resultan perfectamente desgajables: el CGPJ es un órgano constitucional que encuentra desarrollo normativo en la LOPJ; entre tanto, el CONSEC resulta ser un órgano legal, bosquejado en la LOPJ, que cuenta con mayor minuciosidad normativa en sede reglamentaria, y aún así sufre carencias en su regulación (*supra*).

Un buen ejemplo de esta advertida divisoria se encuentra al estudiar la composición de ambos órganos: la del CONSEC queda fijada en la normativa reglamentaria en los términos que ya han sido descritos con anterioridad; mientras, la del CGPJ se establece y congela en rango normativo en el artículo 122.3 de la CE, al margen de mutaciones exegéticas ulteriores practicadas por las diversas reformas operadas cronológicamente en el tenor de la LOPJ aprovechando los huecos que deja abiertos la *littera constitutionis*¹⁰.

En otro orden de cosas, las funciones de ambos son diferentes, cualitativamente mayores y con infinita trascendencia en el parangón trazado a favor de las reservadas al CGPJ. En efecto, el CGPJ es el órgano de gobierno del Poder Judicial, concepto jurídico posiblemente indeterminado (especialmente cara a instaurar qué entender por Poder Judicial, si solamente los Jueces y Magistrados o también todos los elementos materiales y personales que les rodean en el desempeño de sus tareas

⁹ «El CGPJ es un órgano constitucional que ejerce potestades públicas al servicio del Poder Judicial (...). Es la cúspide gubernativa del Poder Judicial» (SALA SÁNCHEZ, P.: «El Gobierno del Poder Judicial», en la obra «Constitución y Poder Judicial. XXV aniversario de la Constitución de 1978», CGPJ, Madrid, 2003, pág. 234). «Sus competencias exclusivamente administrativas (...) y el hecho importante de que esas mismas competencias sean controlables por la Jurisdicción ordinaria (...) lo califica de órgano de relevancia constitucional con funciones administrativas (...). El Consejo no forma parte del Poder Judicial, integrado exclusivamente por Jueces y Magistrados, ni ejerce funciones jurisdiccionales, juzgar y ejecutar lo juzgado, sino que es un órgano que garantiza la independencia jurídica de aquel, aislando de otros poderes toda decisión sobre el *status* profesional de Jueces y Magistrados que incida en la independencia necesaria en un Estado de Derecho (...). La Constitución establece un mínimo de competencias del Consejo (...). No explicita en ningún momento la atribución al Consejo de los medios materiales que precisa el Poder Judicial como infraestructura, cuya gestión, según el esquema teórico de nuestro sistema político, corresponde al Gobierno (...). El responsable de la Justicia, como ámbito de la política interior, es el Gobierno, respetando aquellas competencias del Consejo que afectan al estatuto jurídico de Jueces y Magistrados» (FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: «El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio», *Revista de Derecho Político*, núm. 38, Madrid, 1994).

¹⁰ El artículo 122.3 CE prevé que el CGPJ deba estar compuesto por un Presidente, que será el del Tribunal Supremo, y 20 miembros o vocales: 12 elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales en los términos que establezca la LOPJ (de ahí la apertura a la oportunidad orgánica sobre la previa habilitación constitucional); cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado elegidos entre abogados y demás juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional. La CE se decanta por una composición mixta del CGPJ, conjugando vocales seleccionados parlamentariamente entre juristas de distinta condición con otros pertenecientes a la Carrera judicial. Sin embargo, el vigente texto de la LOPJ hace que también los vocales de origen judicial sean elegidos por las Cámaras con los condicionantes previos legalmente establecidos (cfr. sus arts. 112 y 113). Por eso, parece que la LOPJ tienda a un modelo parlamentario a la hora de nombrar a los miembros del CGPJ.

constitucionales, entre quienes se hallarían indudablemente los Secretarios judiciales¹¹), pero indefectiblemente comprensivo de la mencionada faz gubernativa aparejada a los juzgadores. De este modo, el CGPJ ostenta verdaderas competencias decisorias o ejecutivas *ratione materiae*, para el desarrollo de las cuales, subrayando su autonomía consagrada *ope Constitutione*, se le dota de potestad reglamentaria (*vid.* arts. 104.2, 107, 108 o 110.1 LOPJ)¹². Por el contrario, el CONSEC adolece de cualquier autonomía orgánica—rememoremos, se levanta e injerta firmemente en la estructura del Ministerio de Justicia—, por supuesto no posee capacidades normativas, y sus funciones—*vid. supra*—no tienen ninguna semejanza con las del CGPJ.

3.2. CONSEC versus CONFIS

En apariencia, tal vez parezca más apropiado aproximar el CONSEC al CONFIS, a modo de elongación de las coetáneas cercanías paradigmáticas que presenta la ordenación del Cuerpo secretarial con la del Ministerio Fiscal, aunque tal afinidad seguramente no resulte muy afortunada, como ya ha tenido ocasión de advertir la doctrina científica¹³. Así es, el legislador orgánico ha tenido a bien acercar al Secretario judicial a la organización arquitectural del Ministerio Fiscal, presidido por iguales principios organizativo-estatutarios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, conforme a lo establecido por el artículo 124.2 de la CE, detallado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, del

¹¹ «Desde una orientación meramente descriptiva, por Jurisdicción puede entenderse aquel conjunto de órganos públicos (Juzgados y Tribunales) servidos por un concreto orden de funcionarios (Jueces y Magistrados, a los que acompañan otros, tales como los Secretarios judiciales y demás funcionarios al servicio de la Administración de Justicia) que tienen como función primordial la de ejercitar la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, es decir, la función de resolver con arreglo a Derecho (el *ius dicere*) los conflictos intersubjetivos y sociales que se le trasladen» (GARBERÍ LLOBREGAT, J.: «Constitución y Derecho...», *op. cit.* pág. 40).

¹² Un completo estudio de la potestad reglamentaria del CGPJ, su alcance, naturaleza y fundamento, en la obra de FOLGUERA CRESPO, a la que cabe remitirse en este punto, «La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial», *Revista del Poder Judicial*, núm. 62, CGPJ, Madrid, 2001.

¹³ «Cuando se parte de parámetros erróneos o incongruentes, el éxito final de la conclusión o medida tiene muchas posibilidades de que fracase. Esto puede ocurrir en el presente caso, toda vez que la naturaleza, el fundamento y el cometido profesional del Ministerio Fiscal difiere enormemente de la figura secretarial. Por ello, los principios configuradores deben ser específicos y adaptados a cada figura. El Ministerio Fiscal es único, donde cobra más importancia la institución o el ente que las personas (fiscales) que lo integran. Se trata de un órgano administrativo sui generis que está cualificado, por su actividad y finalidad, para colaborar con y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (...). El Ministerio Fiscal no es un órgano judicial, tampoco lo integra, se trata de un cualificado colaborador del mismo, no toma decisiones jurisdiccionales, solo interpreta y opina conforme a Derecho para cumplir con los fines previstos en el artículo 124.1 de la CE. Esta peculiar naturaleza, fundamento y finalidad justifican aspectos como la forma de nombramiento y principios rectores orgánicos y funcionales: Unidad de actuación, dependencia jerárquica, legalidad e imparcialidad (...). El legislador, quizá cegado y obsesionado por administrativizar y burocratizar hasta donde sea posible la figura y la proyección del Secretario judicial, acoge con los ojos cerrados dos principios estructurales caracterizadores del Ministerio Fiscal y los traslada sin más y con tratamiento orgánico al Cuerpo de Secretarios judiciales (...). En la figura del Secretario judicial (...) de acuerdo con su naturaleza y fundamento, esta programática imposición (...) chirría y puede constituir una regulación contra natura (...). Respecto al campo procesal las incongruencias saltan a la vista y las contradicciones son alarmantes (...). El Secretario judicial que integra el órgano judicial (...) a la hora de aplicar e interpretar el Ordenamiento jurídico (sea Derecho sustantivo o adjetivo) solo puede y debe ser corregido vía recurso o impugnación procesal (...). Admitir otras vías, más o menos directas, para mediatizar y encauzar la voluntad y el criterio profesional del Secretario judicial atenta contra las más elementales reglas que nunca deben faltar en un Estado Social y Democrático de Derecho» (GÓMEZ ARROYO, J.L.: «Comentarios al artículo 452 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (y II)», *Diario La Ley*, núm. 6.075, de 16 de agosto de 2004).

Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF). De hecho, más que de aproximación cabe hablar de auténtica identificación, pues el Ministerio Público se convierte en un espejo en que se refleja e inspira de manera integral la ordenación introducida *ex novo* para el Cuerpo secretarial en la LOPJ.

La robusta viveza global de los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica implica otra evidente manifestación de la integración del secretariado en las redes del Poder Ejecutivo. Que el tenor constitucional, fielmente reiterado en el articulado del EOMF, disponga que esos mismos principios hayan de presidir el ejercicio de las funciones del Ministerio Público podría inclinarnos a adoptar esa cierta asimilación.

Sin embargo, una valoración más reflexiva del CONFIS cuestiona tal apriorismo e infunde latentes disparidades con relación al CONSEC. El CONFIS se configura en el EOMF como un órgano del Ministerio Fiscal [art. 12 b) EOMF]. Por lo tanto, nos hallamos ya con una inicial separación del CONFIS respecto al CONSEC, ya que una Norma con rango de ley como es el EOMF (cfr. la reserva legal al efecto estatuida *ope art.* 124.3 CE) le cataloga directamente como órgano, mientras el tenor del artículo 463.4 de la LOPJ, que ya se ha tenido ocasión de transcribir más arriba, califica al CONSEC de «instrumento», al margen de su participación en esa categoría jurídica. Parece que se mantiene en estos órganos la misma disociación formal que existe sobre los Cuerpos de funcionarios en los que aquellos se proyectan: el CGPJ es un órgano constitucional, el CONFIS tiene carácter legal, pero el CONSEC, sin perjuicio de su embrionaria mención en la LOPJ, detenta un alcance eminentemente reglamentario, pues la previsión orgánica resulta demasiado esquemática para poder sustentarlo *per se ipsa*. En óptica normativo-jerárquica, el CONSEC se manifiesta con rocosa endeblez a la hora de entrelazarlo con esos otros órganos con quienes en un primer contacto podría mantener algunas proximidades y alineación.

El artículo 14 del EOMF se apresta a detallar el resto del marco jurídico que ha de resultar propio del CONFIS. Tal precepto indica que se constituirá, bajo la presidencia del Fiscal General del Estado, por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Jefe Inspector y otros nueve Fiscales pertenecientes a cualquiera de las categorías que comprende este Cuerpo de funcionarios. De esa manera, el CONFIS queda integrado por 12 miembros. El tenor normativo pauta tajantemente que esos nueve consejeros, cuya integración en este órgano no depende del desempeño de ciertos cargos orgánicos en el Ministerio Público, «se elegirán por un periodo de cuatro años por los miembros del Ministerio Fiscal en servicio activo, constituidos en un único colegio electoral en la forma que reglamentariamente se determine». Es evidente que existen algunas identificaciones con el régimen que hemos comentado con relación al CONSEC –principalmente, a los efectos que ahora interesan, elección democrática de parte de los consejeros–. *Ultra vires* de las mismas, el lindero entre ambos órganos queda perfectamente amojonado.

Y es que, funcionalmente, el artículo 14.4 del EOMF repasa los cometidos que se encargan de desempeñar al CONFIS. Es cierto que gran parte de ellos tienen un inderrotable sentido consultivo o de asesoramiento (*v. gr.* informar las propuestas pertinentes respecto al nombramiento de los diversos cargos, elaborar informes para ascensos de los miembros de la Carrera fiscal, conocer e informar los planes de formación y selección de los Fiscales...). Sin embargo, otras encomiendas legales trascienden ese papel puramente consultivo (p. ej. resolver los expedientes disciplinarios y de mérito que sean

de su competencia, apreciar las posibles incompatibilidades a que se refiere el EOMF, resolver los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en expedientes disciplinarios por los Fiscales Jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal...) para adentrarse en fondos realmente resolutivos, extremo que, desde luego, no compartía en ningún momento el elenco funcional propio del CONSEC.

En última instancia, el CONFIS conjuga una probablemente tensa convivencia entre su condición de máximo órgano colegiado y de representación del Ministerio Fiscal y su indudable función asesora a su Presidente, es decir, el Fiscal General del Estado. Valorando la complementariedad de ambos vectores, se deja entrever una dicotomía entre un haz de intereses generales que envuelven al Fiscal General del Estado y la pura defensa de las necesidades profesionales, más bien corporativas o colectivas, de los demás funcionarios del Ministerio Fiscal partícipes en ese órgano representando a la universalidad de la Carrera. De otra manera, considerando siempre el potente sustrato de legitimidad democrática que adorna al CONFIS, atendiendo a que el 75 por 100 de sus componentes son elegidos mediante un proceso electoral, se trata de buscar un posiblemente arduo equilibrio entre sus funciones asesoras (consejero de su Presidente, órgano asesor...) que no mutilen y tiñan de automática irreflexividad su papel representativo de todo el Ministerio Fiscal y, en cierto modo, un rol como controlador mismo del Fiscal General del Estado. Ese constituye el hecho diferencial del CONFIS: encierra un carácter complejamente híbrido, representativo del Cuerpo ante su cabeza (dotada constitucionalmente de mando directo sobre todos los funcionarios que lo integran), a la par que porta en sí un fuerte sesgo como vigía privilegiado en su funcionamiento, implicando un sano beneficio democrático insuflado en una institución tan reposante en un criterio de firme jerarquía.

Se comprenderá que no es posible apreciar demasiadas identidades o similitudes entre el CONSEC y el CGPJ o el CONFIS. Cualitativamente, la repercusión tanto normativa como funcional del primero resulta menor que la de los otros dos citados. El CONSEC queda perfectamente individualizado a contrario sensu, aun en cierta minoridad respecto a los otros dos «Consejos» relatados.

4. NATURALEZA JURÍDICA

Así las cosas, analizado el régimen jurídico del CONSEC amarrado al ROS, es momento de plantear cuál resulta su veraz etiología jurídica. El artículo 463.4 de la LOPJ nos habla de «instrumento», mientras el artículo 22 del ROS reitera tal expresión sin concretar más en su articulado la que deba ser la auténtica naturaleza jurídica del CONSEC.

De todas formas, como adelantábamos más arriba, postularemos conclusivamente que nos hallamos ante un *órgano administrativo*, una unidad en que se descompone la organización de cualquier ente público, enlazada a recias teorías propias del Derecho Administrativo en las que no procede aquí profundizar¹⁴. La doctrina jurídica nos aporta muchas clasificaciones, de índole eminentemente

¹⁴ A mayor abundamiento, por todas, cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41, Civitas, Pamplona, 1984.

propedéutica o didáctica, en las que encasillar a los órganos administrativos. Siguiendo la propuesta de PARADA VÁZQUEZ¹⁵, diremos que el CONSEC como órgano administrativo contaría con estos calificativos: no constitucional, colegiado, simple (no es una agrupación de otros órganos), interno (no parece que tenga la posibilidad de originar relaciones intersubjetivas en nombre de la persona jurídica de la que forman parte *lato sensu*, esto es, el Ministerio de Justicia), central (estatal), con competencia específica (*ratione materiae*) y consultivo.

Visto el rasgo de colegialidad predicado, es importante recordar la regulación normativa de los artículos 22 a 27, ambos inclusive, de la LRJAP-PAC. Insistamos, estos preceptos actuarán supletoriamente completando la esquelética regulación al efecto del ROS en los aspectos que aquellos tratan *–supra–*.

Por fin, las funciones que se anejan al CONSEC le distancian de estimar que pueda llegar a dictar con el despliegue de sus cometidos verdaderos actos administrativos. La definición clásica que nos aporta la literatura administrativista de acto administrativo rezaba que se entendía por tal «la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria»¹⁶. No es nuestro objetivo en este trabajo detenernos en un análisis pormenorizado de esta categoría jurídica. Simplemente nos interesa resaltar que un acto administrativo, para ser tal, debe amparar una expresión concreta de una potestad previamente prefijada por una norma jurídica: no hay acto administrativo sin una precedente norma que lo prevea y autorice. Si la norma reglamentaria innova o, por qué no, crea el Ordenamiento jurídico sin perjuicio del primordial respeto al principio de jerarquía normativa, el acto administrativo lo aplica. Por eso, si bien un órgano administrativo ostenta aptitud para el dictado de un acto administrativo, es preciso que se le otorgue normativamente capacidad funcional para hacerlo. La competencia así comprendida se determina analíticamente, *ratione materiae*, *ratione loci* y *ratione temporis*. Ahora bien, si la norma jurídica *sensu stricto* a quien se reserva la potestad de predefinir esta habilitación no la activa, queda de inmediato abortada la posibilidad de que un órgano pueda ser fuente de actos administrativos. Y tal es lo que parece que sucede en el caso que nos ocupa.

A mayor abundamiento, si el objeto del acto administrativo debe ser un comportamiento del administrado, de otra Administración, de otro órgano... salvo que se estime que los dictámenes e informes que emanan del CONSEC supongan per se un hecho que se documenta, certifica, califica... –cosa difícilmente aceptable– seguimos situados en responsabilidades ajenas a la elaboración de actos administrativos. *Ítem* más, ¿acaso por el CONSEC se sigue el preceptivo proceso administrativo que concluya con una resolución que alumbre un acto administrativo? Evidentemente, más bien no.

En efecto, el CONSEC no produce actos administrativos, simplemente adopta acuerdos reflejados en las correspondientes actas. El acto administrativo es por definición una declaración de voluntad

¹⁵ PARADA VÁZQUEZ, R.: «Derecho Administrativo», vol. II, *Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 23.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, edit. Civitas, Madrid, 1995, pág. 522.

(el acta se convertiría en la constancia documental que lo atestigua). Jurisprudencialmente, solo se confiere el carácter de actos administrativos a las resoluciones o manifestaciones creadoras de situaciones jurídicas, revisables y enjuiciables jurisdiccionalmente (por todas, y con solera histórica, *vid.* STS de 30 de abril de 1984). En consecuencia, no son actos administrativos cualesquiera declaraciones que nazcan de la Administración si, a pesar de su procedencia de un órgano administrativo, no resultan por sí creadoras o modificadoras de situaciones jurídicas, esto es, adolecientes de efectos imperativos o decisorios. Así, no pueden merecer el calificativo de actos impugnables por no participar de la condición de actos administrativos los informes o dictámenes, las manifestaciones de juicios que, siendo meros actos de trámite, provienen de órganos consultivos, o tampoco las contestaciones a las consultas de los administrados. Y en esta esfera se posiciona el supuesto que acaece funcionalmente con el CONSEC.

Como corolario, a nuestro modo de ver, en el CONSEC no concurren los requisitos connaturales al procedimiento administrativo direccionado a la emisión de actos administrativos encadenables al concepto dogmático transcrito y universalmente asumido por la doctrina y la jurisprudencia. En realidad, las tareas consultivas e informadoras que constituyen la única misión encomendada al CONSEC le alejan de poder estimar que su actividad sea administrativa en un sentido propio. Nos hallamos ante un órgano pura e infaliblemente administrativo, cierto es, pero cuya virtualidad práctica ya resulta dudosamente encajable en las categorías arquetípicas de este giro estatal, lo cual realza y ejemplifica su eventual desaprovechamiento.

5. VALORACIÓN FINAL. REFLEXIÓN CRÍTICA

Pues bien, antes de concluir esta exposición conviene recapitular cuanto se ha comentado, sintetizar los aspectos más señeros y culminar con una reflexión constructivamente crítica con relación al CONSEC.

No se puede negar que supone un objetivo ambicioso y prácticamente delimitador de su naturaleza última la condición constitutiva legalmente apegada a este órgano recogida en la expresión «instrumento de participación democrática del colectivo de Secretarios judiciales» (art. 463.4 LOPJ). Mas, declaración formal o nominal aparte, se estima cuestionable que el CONSEC pueda llegar a ser capaz de desarrollar de veras tan elevada misión. Así es, la regulación con la que se ha dotado a este órgano se ha encargado de pautar con un grado de minuciosidad extremadamente denso todo lo que concierne al aspecto electoral, de selección de los vocales no natos del órgano, salvando holgadamente el basamental principio democrático en esa fase. Pero tal vez su vigor queda descuidado ulteriormente, una vez culminado el proceso electoral, ya conformado el mandato cronológico del CONSEC y presto a desarrollar las rudimentarias competencias que se le confían.

Además de su notable infiltración por y en las estructuras orgánicas del Ministerio de Justicia, lo que en cierto modo le debilita como real localización en la que volcar las legítimas aspiraciones corporativas del Cuerpo secretarial, sirviendo de foro donde contrastar y enjuagar los intereses gubernativos del aparato organizativo ejecutivo a que estos funcionarios se incardinan con pétrea solidez

con los propios de todos ellos en cuanto elemento humano y profesional; las funciones que el artículo 23 del ROS tipifica como adosadas al CONSEC le degradan de manera innegable. Todas las capacidades que fiduciariamente le son transvasadas tienen naturaleza consultiva, la integridad de su labor se constriñe al asesoramiento, audiencia e informe.

En suma, sin mínimas potestades resolutorias, en la gradación que en cada supuesto se estimaran oportunas, la virtualidad y relevancia del CONSEC se difuminan a niveles mínimos y preocupantes, de pura y mera participación democrática del colectivo secretarial estética o aparente. De otro modo, la contundencia del fortalecido vigor de los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica (arts. 452.1 LOPJ y 3.3 ROS, de consuno) es tal que ni tan siquiera se arbitra alguna mínima modulación o contrapeso a las plenas capacidades organizativas del Ministerio de Justicia que bien podrían tener por sede residencial el CONSEC, a semejanza de lo que sucede respecto al Fiscal General del Estado con el CONFIS. Se opta más bien en el diseño normativo que nos ocupa por la absoluta sujeción o sometimiento de los funcionarios secretariales a la estructura gubernativa de la que se predica su dependencia orgánica, ayuna de cualquier atemperación (art. 440 LOPJ).

Otra nota que ha de subrayarse consiste en la pobreza y dispersión normativa que afecta al CONSEC, la cual también puede ser un buen indicio de la postración de este órgano y de la escasez de la repercusión efectiva de sus capacidades y funciones. Reiteramos, el ROS se detiene con demasiado celo en la conformación y el proceso electoral aparejados al CONSEC, pero el funcionamiento del órgano, aspecto que presumiblemente debiera ser capital, se despacha sucinta e incompletamente por su artículo 25, dejando caminos expeditos al surgimiento de lagunas y dudas razonables en muchos extremos afectantes a su actividad. No nos parece comprensible que el CONSEC adolezca de una regulación suficiente que cubra aspectos como su forma de constituirse y actuar, una mayor cobertura normativa para la importante figura del Secretario de este órgano... Esos silencios conllevan en plena relación de directa causalidad la rebaja de la esperable trascendencia sectorial, para el colectivo secretarial, del CONSEC. Como ya hemos argumentado, las prevenciones de la LRJAP-PAC son las llamadas a rellenar estos huecos, permitiendo en este ámbito puntual la siempre precisa plenitud del Ordenamiento jurídico, pero no por ello ha de aspirarse razonablemente a una normación privativa sistémica, ad hoc.

Evidentemente, también ha de erigirse en una meta a cruzar la implantación de normativa que dote a los vocales del CONSEC, singularmente a los no natos, de un estatuto jurídico de suficiente entidad para garantizar su autonomía funcional en el desarrollo de las labores que les corresponden, atenuando una vigencia agobiante de los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que en ningún momento ha quedado relajada para los vocales del CONSEC, dada su imprescindible condición de Secretarios judiciales. Considerando el entorno al que acceden, tales piedras angulares de la ordenación del Cuerpo de quien forman parte, aunque el CONSEC mismo se sitúe plenamente en el recinto del Ministerio de Justicia, debería mitigarse a través de una regulación estatutaria específica, a fin de fortificar formal y materialmente la efectiva autonomía y libertad necesaria, protectora, impidiendo adecuadamente que les pueda parar algún perjuicio causado bien por su condición abstracta de miembro del CONSEC, bien originado en el desempeño de las funciones que ella porta aparejadas.

Aun asumiendo las acotadas funciones consultivas del CONSEC, en la creencia subjetiva de que las mismas deberían crecer y extenderse a otros aspectos más decisivos, tampoco queda claro de los artículos comentados si el órgano emite dictámenes o informes, y en caso afirmativo, las maneras de hacerlos públicos, habida cuenta del interés que podrían despertar en el colectivo secretarial e incluso, en última instancia, en la totalidad de los operadores jurídicos. No perdamos de vista que este tipo de órganos ganan prestigio a partir de la construcción de un cuerpo doctrinal sólido, respetado y estudiado por la Dogmática jurídica, con origen en los sucesivos pronunciamientos que van exteriorizando al desenvolver sus capacidades. Desde luego, la ausencia de esta labor en el CONSEC se revela como otro factor de postrante relegación de su envergadura.

Concluyendo, a resultas de la reforma procesal orgánica (y también rituarial) por la que circulamos, se han introducido modificaciones rupturistas entre las que se halla lo concerniente al CONSEC. Es notorio que se ha apuntalado su democratización participativa formal, el ensanchamiento en la posibilidad de que los Secretarios judiciales, de todas las categorías en que el Cuerpo se ordena, sientan cercano a este órgano y tengan derecho a elegir –o ser elegidos– a buena parte de sus miembros. Pero más allá de ese terreno, el CONSEC se demuestra débil y poco útil: aparece profusamente tomado y participado por el Ministerio de Justicia, con una regulación jurídica escasa y asistemática, otorgándole unas funciones extremadamente irrelevantes, minusvalorado en la tarea de elaboración de dictámenes e informes que podrían abonar el germen de una interesante y solvente línea doctrinal en las materias que le son inherentes –máxime en estos tiempos de implementación de un nuevo modelo de Oficina judicial que, curiosamente, se quiere que en gran medida vehiculice el Secretario judicial– y hambriento de un estatuto protector de la autonomía e independencia de sus miembros, demasiado asfixiados por los principios organizativos básicos del Cuerpo, a saber, la unidad de actuación y la dependencia jerárquica.

Abogamos, en fin, por relanzar efectivamente sus roles en el sentido expresado, dotándolo de competencias efectivas y de un marco jurídico-normativo acorde a la dignidad de la finalidad representativa del Cuerpo secretarial a la que ha de servir. A nuestro juicio, en el presente statu quo su aportación práctica es virtualmente inapreciable, lo cual le torna en insostenible y prescindible tal cual se le ha diseñado. Creemos necesarios los cambios relatados, orientados a un reforzamiento veraz y eficaz de su importancia.