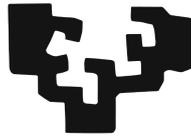


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

TRABAJO FIN DE GRADO

Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho

AÑO ACADÉMICO 2023/2024

LA PROBLEMÁTICA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Trabajo realizado por Pablo Ontañón del Río

Dirigido por Javier Tajadura Tejada

SEPTIEMBRE de 2024

Bilbao

RESUMEN

El presente trabajo de fin de grado tiene por objeto la realización de un análisis pormenorizado de la problemática del Consejo General del Poder Judicial en España y su posible impacto en la independencia del Poder Judicial. Se aborda la trayectoria y evolución del CGPJ desde su creación en la Constitución de 1978 hasta la actualidad, estudiando su estructura, composición, funciones y el proceso de elección de sus miembros. Asimismo, se procederá a analizar las diferentes reformas que han incidido en la percepción de la independencia del Consejo y del Poder Judicial, teniendo en consideración el sistema de reparto por cuotas. Finalmente, se abordarán las recomendaciones emanadas de instituciones europeas orientadas a reforzar la independencia del Poder Judicial, y se expondrán posibles medidas para erradicar o, por lo menos, mitigar la percepción de politización que lo envuelve.

PALABRAS CLAVE: Consejo General del Poder Judicial, Independencia judicial, politización, elección, vocales.

ABSTRACT

This final-year project aims to provide a comprehensive analysis of the issues currently facing the Spanish Council General del Poder Judicial (CGPJ) and their potential impact on the independence of the judicial system. This study examines the trajectory and evolution of the CGPJ from its inception in the 1978 Constitution to the present day. It analyses the structure, composition, functions and the election process for its members. Furthermore, the impact of different reforms on the perception of the Council's and the judicial system's independence will be analysed, with particular consideration of the proportional representation system. Finally, the recommendations issued by European institutions aimed at guaranteeing the independence of the judicial system will be discussed, as well as potential measures to ensure its independence and eradicate or, at the very least, mitigate the perception of politicisation surrounding it.

KEY WORDS: General Council of the Judiciary, judicial independence, politicisation, election, members.

LABURPENA

Gradu amaierako lan honen helburua da Espainiako Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren problematikaren eta horrek Botere Judizialaren independentzian izan dezakeen eraginaren azterketa xehatua egitea. Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiak 1978ko Konstituzioan sortu zenetik gaur egun arte izan duen ibilbidea eta bilakaera aztertzen dira, haren egitura, osaera, funtzioak eta kideak hautatzeko prozesua aztertuz. Halaber, Kontseiluaren eta Botere Judizialaren independentziaren pertzepzioan eragin duten erreformak aztertuko dira, kuoten araberako banaketa-sistema kontuan hartuta. Azkenik, Botere Judizialaren independentzia bermatzera bideratutako Europako erakundeen gomendioak jorratuko dira, bai eta haren independentzia ziurtatzeko eta haren inguruko politizazio-pertzepzioa desagerrarazteko edo, gutxienez, arintzeko balizko neurriak ere.

GAKO-HITZAK: Botere Judizialaren Kontseilu Nagusia, independentzia judiziala, politizazioa, hautaketa, bokalak.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL TEMA Y OBJETIVOS.....	3
2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.....	4
2.1. ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN.....	4
2.2. FUNDAMENTO.....	5
2.3. NATURALEZA JURÍDICA.....	7
3. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO Y ELECCIÓN DE SUS MIEMBROS.....	9
3.1. MARCO CONSTITUCIONAL.....	9
3.2. PROCEDENCIA DE LOS VOCALES.....	11
3.2.1. <i>Sobre los vocales de procedencia judicial.....</i>	<i>12</i>
3.2.2. <i>Sobre los vocales no judiciales.....</i>	<i>13</i>
3.3. ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS.....	15
3.3.1. <i>Análisis de los distintos modelos de elección.....</i>	<i>16</i>
3.3.2. <i>Sobre la constitucionalidad del modelo parlamentario.....</i>	<i>21</i>
3.3.3. <i>Última reforma al respecto. Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio.....</i>	<i>26</i>
4. FUNCIONES DEL CONSEJO Y SUS LIMITACIONES.....	27
4.1. EL NÚCLEO DE FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADO.....	27
4.2. UN ANÁLISIS SUCINTO DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO.....	29
4.2.1. <i>En materia de nombramientos.....</i>	<i>29</i>
4.2.2. <i>Inspección y régimen disciplinario.....</i>	<i>31</i>
4.2.3. <i>Otras funciones del Consejo.....</i>	<i>32</i>
4.3. SOBRE SUS LIMITACIONES.....	33
4.3.1. <i>El CGPJ en funciones.....</i>	<i>33</i>
4.3.2. <i>Recapacitación del legislador en relación con el nombramiento de los magistrados del TC.....</i>	<i>35</i>
4.3.3. <i>Crítica doctrinal a la reforma en cuestión.....</i>	<i>35</i>
4.3.4. <i>Pronunciamiento del Tribunal Constitucional. STC 128/2023.....</i>	<i>37</i>
4.4. LA RAZÓN DE QUE SEA UN ÓRGANO TAN CODICIADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS. UNA POSIBLE VÍA DE SALIDA.....	40
5. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: EL DENOMINADO “SISTEMA DE CUOTAS”.....	42
6. MARCO EUROPEO: DIRECTRICES Y RECOMENDACIONES DE INSTITUCIONES EUROPEAS.....	46
6.1. INFORMES DE LA COMISIÓN EUROPEA.....	46
6.2. LA RECOMENDACIÓN CM/REC(2010)12 DEL COMITÉ DE MINISTROS.....	47
7. CONCLUSIÓN: SOLUCIONES POSIBLES DE CARA A DESPOLITIZAR EL CGPJ.....	49
7.1. OBJETIVAR LOS NOMBRAMIENTOS DISCRECIONALES.....	50
7.2. REFORMAR EL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS VOCALES.....	52
8. BIBLIOGRAFÍA.....	54

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Reparto de vocales en 2024.....	43
Gráfico 2: Reparto de vocales en 2013.....	43
Gráfico 3: Reparto de vocales en 2008.....	43
Gráfico 4: Valoración de la independencia judicial en España en 2024.....	46
Gráfico 5: Valoración de la independencia judicial en España. Últimos cuatro años.....	46

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL TEMA Y OBJETIVOS

En el presente trabajo de fin de grado, se procederá a realizar un estudio de la problemática que aqueja al Consejo General del Poder Judicial. Podremos ver cómo se ha ido degradando la imagen del órgano de gobierno de los jueces, lo que ha desencadenado inevitablemente una percepción de justicia politizada, hasta el punto de ponerse en duda uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho: la independencia judicial. El estudio se estructura de manera que permita comprender el origen, la evolución y la problemática actual que enfrenta el Consejo General del Poder Judicial.

En primer lugar, empezaremos con un apartado introductorio, en el que se abordará su nacimiento, así como su fundamento y naturaleza jurídica, con el objetivo de dejar claro al lector cuál es el papel que juega el Consejo dentro del Estado de Derecho.

Posteriormente, procederemos a analizar la composición y la elección de sus miembros, prestando especial atención a la procedencia de sus miembros y los distintos modelos de elección que se han adoptado a lo largo de estas últimas décadas. Dentro de este apartado, también se hará especial hincapié en las pautas marcadas por el Tribunal Constitucional en 1986, con el objetivo de proceder, en una fase ulterior del análisis, a su comparación con la situación actual, valorar el grado de cumplimiento o inobservancia de las mismas.

Seguidamente, se analizarán sus funciones y la figura del “Consejo en funciones”, con el objetivo de mostrar al lector la verdadera razón de que sea un órgano tan atractivo para la clase política. Asimismo, explicaremos la praxis seguida hasta ahora en lo referente al método de elección de los vocales: el sistema de reparto por cuotas.

Posteriormente mencionaremos las directrices y recomendaciones que marcan las instituciones europeas orientadas a reforzar la percepción de independencia del Poder Judicial en España. Finalmente, ofreceremos algunas posibles soluciones, con el objetivo de intentar erradicar, en la mayor medida posible, la percepción politizada del Poder Judicial.

2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

2.1. ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN

Nos remontamos a 1978, sin duda una de las fechas más trascendentales en la historia de nuestro país, pues tuvo lugar la elaboración y aprobación de la Constitución Española, que llevó consigo la instauración del Estado social y democrático de derecho.

Al objeto de garantizar la independencia del poder judicial, y la consiguiente neutralidad e imparcialidad de los jueces en el desempeño de sus funciones, se crea en nuestra más reciente Carta Magna un órgano de gobierno colegiado y autónomo, que recibe la denominación de Consejo General del Poder Judicial. Este órgano, compuesto por jueces y otros juristas, carece de precedentes directos en España. A lo largo de nuestra historia, es cierto que han existido tentativas de crear instituciones que, al menos en parte, garantizaran el autogobierno del poder judicial, pero ninguno logró conseguir la esencia ni mucho menos el propósito del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ o Consejo, en lo sucesivo). Entre dichos intentos destacamos la Junta Central o Suprema de 1849, la Junta Organizadora del Poder Judicial de 1923 o el Consejo Judicial, que funcionó desde 1952 hasta la implantación del régimen constitucional actual. Por tanto, el CGPJ fue una innovación del constituyente como una vía para fortalecer la separación de poderes –piedra angular de todo régimen democrático– y para garantizar la tutela efectiva de los derechos fundamentales y libertades públicas.¹

Una innovación con matices. Realmente el constituyente español no innovó, más bien se inspiró en modelos de otros países de la Europa occidental. Al igual que la Constitución española se vio influenciada por la Constitución francesa de 1958 en facetas como la regulación de la moción de censura o por la Ley Fundamental de Bonn de 1949 en la configuración del Tribunal Constitucional, también se vio influenciada en la creación del CGPJ, particularmente por la Constitución italiana de 1947.²

El Consejo Superior de la Magistratura italiano (CSM, en adelante), inspirado en el modelo constitucional francés de 1946, incidió significativamente en el Consejo General tanto a nivel competencial como a nivel estructural.

¹ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Historia-del-CGPJ/>

² ENÉRIZ OLAECHEA, F. J.: *Instituciones básicas de Derecho constitucional*, Gobierno de Navarra, 2003, pp. 115-116.

En el ámbito competencial, al CSM se le habían otorgado funciones decisorias exclusivas sobre el estatuto jurídico profesional de los magistrados, entre las que se incluían asignaciones, ascensos, traslados y medidas disciplinarias, funciones prácticamente idénticas a las que el constituyente español atribuyó al CGPJ. Así pues, el Consejo General adoptó un enfoque similar al asumir competencias en nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, asegurando que estas decisiones se tomaran de manera autónoma y sin intervención del poder ejecutivo.

A nivel estructural, la Constitución italiana había establecido que los miembros del CSM serían elegidos en sus dos terceras partes por los magistrados de entre los pertenecientes a todas sus categorías y el tercio restante por el Parlamento en sesión conjunta de entre catedráticos de universidad de materias jurídicas y abogados con al menos quince años de ejercicio profesional. El constituyente español, aunque no terminó de precisar la forma de elección de los miembros, adoptó un sistema muy parecido al italiano, estableciendo que el CGPJ necesariamente tenía que componerse tanto de miembros de las diversas categorías judiciales como de abogados y juristas de reconocida competencia y con más de quince años de experiencia. Se observa, por tanto, un paralelismo en la inclusión de magistrados y miembros no pertenecientes a la judicatura.³

Desde sus orígenes, el CGPJ ha sido, y sigue siendo objeto de controversia, posiblemente más que cualquier otro órgano constitucional. Se han generado intensos debates en torno a su estructura, organización y funciones. De hecho, varios de ellos han llegado a instancias jurisdiccionales, algunos ante el Tribunal Constitucional (en cuestiones relacionadas con cambios en su composición) y otros ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (relativos a ciertos actos y disposiciones emitidos por el Consejo).⁴

2.2. FUNDAMENTO

En el apartado anterior se indicaba que el CGPJ se crea con el propósito de garantizar la independencia del poder judicial. Pero, ¿qué se entiende por independencia judicial? Tal

³ TEROL BECERRA, M. J.: *El Consejo General del Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 53-61.

⁴ MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: El Consejo General del Poder Judicial. Balance de tres décadas, en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, vol. 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015, pp. 387-388.

y como afirma Diego Íñiguez Hernández, la independencia judicial en un estado de Derecho tiene las siguientes implicaciones: “En primer lugar, la independencia respecto a las partes es una condición necesaria para garantizar la imparcialidad del juez. En segundo lugar, un juez independiente supone un límite eficaz al modo en que se desempeñan las funciones públicas y, en definitiva, el poder. En tercer lugar, como la magistratura ya no está aislada de su entorno político, el juez desempeña un papel fundamental en los regímenes democráticos, lo que implica inevitablemente la aparición de tensiones con el sistema político.” Por ende, el concepto de independencia debe entenderse en dos sentidos distintos: internamente, refiriéndose a la autonomía que tienen los jueces al tomar decisiones en casos específicos; y externamente, como la protección contra ataques e injerencias de los otros poderes del Estado: el legislativo y el ejecutivo.⁵ Algo que, desde luego, resulta inexcusable en un régimen democrático, para garantizar el principio de separación de poderes.

En este sentido, la existencia del CGPJ se justifica como una garantía adicional para la independencia judicial, pero no es la única. Existen otros mecanismos constitucionales que también contribuyen a esta independencia, como el sistema de carrera judicial y la inamovilidad de los jueces (impidiendo así la existencia de remociones discrecionales), la reserva de ley orgánica en materia estatutaria de jueces y magistrados (que les blinda de la intervención del ejecutivo), y el régimen de incompatibilidades y prohibiciones. Estos mecanismos combinados aseguran que los jueces puedan ejercer sus funciones sin temor a represalias o influencias indebidas. Así pues, la Constitución, junto con la ley en un nivel subordinado, dispone una serie de garantías destinadas a suprimir las formas de influencia que históricamente han puesto en riesgo la independencia judicial.⁶

Pese a todo lo comentado, la necesidad del Consejo se ha visto cuestionada. El propio Diego Íñiguez Hernández, indica que “un órgano como el CGPJ no es necesario. No lo exige el principio de separación de poderes; ni el sistema americano, ni el inglés, ni el alemán, ni los países escandinavos lo tienen; y en realidad, solamente ha resultado un éxito en Italia, pues los órganos semejantes, portugués o francés tienen competencias limitadas”.⁷ Es decir, hay sistemas constitucionales donde no hay un órgano

⁵ ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*, Aranzadi, Madrid, 2008, pp. 52-58, citado en PÉREZ ALONSO, J., “La independencia del Poder judicial en la historia constitucional española”, en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 19, 2018, pág. 83.

⁶ LÓPEZ GUERRA, L.: “Consejo General del Poder Judicial y política de la justicia en España”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP*, n. 55, 2002, p. 12.

⁷ ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*, Aranzadi, Madrid, 2008, p. 91.

independiente de gobierno judicial, y aun así no se confunden los poderes ni se compromete la independencia judicial. Lo que tenemos que tener claro es que una institución de gobierno judicial sólo garantiza verdaderamente la independencia judicial si se establece con una verdadera y efectiva autonomía, tanto en su composición como en sus funciones. “Con lo cual no es equivalente la ecuación órgano de gobierno judicial e independencia judicial, pues puede haber aquel sin esta, de igual modo que puede haber esta sin aquel”.⁸

2.3. NATURALEZA JURÍDICA

La Constitución Española (CE, en adelante) describe al CGPJ como un “órgano de gobierno” del Poder Judicial. Ahora bien, conviene precisar que la función de gobierno que se le atribuye al Consejo General no debe entenderse como una autonomía absoluta para gestionar todos los aspectos relacionados con la administración, organización y personal de la Administración de Justicia. En realidad, esta gobernanza implica que el CGPJ es responsable de promover la independencia judicial, intervenir en decisiones políticas significativas que afectan al Poder Judicial y, particularmente, resolver cuestiones que atañan el estatus jurídico de los jueces y magistrados.⁹

Por otro lado, resulta completamente incorrecto afirmar que el CGPJ se posiciona en la cúspide del Poder Judicial. Esto se debe a que el Consejo no es parte del Poder Judicial, pues no está compuesto únicamente por jueces y magistrados, ni sus funciones se limitan a juzgar y ejecutar lo juzgado, aunque podría considerarse válida esa afirmación si se aplicara exclusivamente a los órganos con funciones de gobierno dentro del Poder Judicial. De modo que se podría aseverar que el CGPJ sí se posiciona en la cima de los órganos con competencias gubernativas dentro del Poder Judicial, tales como los Presidentes y las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, los Presidentes de las Audiencias Provinciales y los Jueces Decanos. En consecuencia, el Consejo General, al no ser integrante del Poder Judicial, no puede revisar las decisiones de los órganos jurisdiccionales, ni siquiera de manera indirecta a través de sus funciones de inspección o disciplina. En otras palabras, las resoluciones judiciales no pueden ser recurridas ante el CGPJ. A sensu contrario, las decisiones del Consejo, al ser un órgano

⁸ RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: “El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional”, en *Anuario Da Facultade De Dereito Da Universidade Da Coruña*, n. 20, 2016, p. 219.

⁹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J.: *Instituciones básicas...*, ob. cit., p. 318.

de gobierno, sí son recurribles ante el Poder Judicial, por lo que podrían ser impugnadas por el órgano jurisdiccional legalmente establecido para ello.

Precisamente esta separación del CGPJ del Poder Judicial explica por qué la Constitución no extiende a sus miembros las garantías de inamovilidad otorgadas a los jueces y magistrados en el artículo 117.2 de la CE. Se estipula un mandato temporal para los vocales del Consejo fijado en cinco años, lo que se considera una garantía de autonomía y de ejercicio adecuado de sus funciones. La temporalidad en el cargo ayuda a asegurar una mayor independencia de los vocales respecto a quienes los han designado y previene la “rutina burocrática” que podría resultar de una permanencia indefinida. Asimismo, en virtud del artículo 122.2, “la ley orgánica establecerá el estatuto del CGPJ y el régimen de incompatibilidades de sus miembros”. Esto, aunque redactado de manera un tanto confusa, indica claramente que el régimen de incompatibilidades y el estatuto de los vocales del CGPJ no es el mismo que los de los jueces y magistrados, dejándose su regulación a la ley orgánica, que tiene amplia discrecionalidad en este aspecto, aunque puede considerar el estatuto judicial como marco normativo e incluso remitirse a él en ciertas facetas.¹⁰

En lo referente a su conceptualización como órgano constitucional, el Consejo General es un órgano que se encuentra recogido en la Constitución, pero ello no implica *per se* que se trate de un órgano constitucional. Así lo indica Manuel José Terol Becerra, “desde luego, no es admisible calificar a un órgano de constitucional por el simple hecho de venir recogido en la Constitución, (...)”.¹¹

Desde la entrada en vigor de la Carta Magna, ha habido un debate constante en la doctrina científica española sobre si el Consejo es un órgano constitucional o simplemente un órgano de relevancia constitucional. Un sector de la doctrina considera al CGPJ como un órgano constitucional debido a que está previsto y garantizado por la Constitución, es supremo en su esfera de atribuciones, y protege la independencia del Poder Judicial. Además, sostienen que es un órgano fundamental en un régimen constitucional, con funciones que garantizan el sistema constitucional y con decisiones que poseen importancia política. Sin embargo, otra parte de la doctrina niega que sea un órgano constitucional en sentido estricto, argumentando que no posee poderes políticos

¹⁰ RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: “El Consejo General ...”, ob. cit., pp. 209-219.

¹¹ TEROL BECERRA, M. J.: “El Consejo General ...”, ob. cit., p. 146.

propios ni influencia sobre las normas primarias. Ahora bien, reconocen la relevancia constitucional de sus funciones, catalogándolo como un "órgano de relevancia constitucional con funciones administrativas" o un "órgano de relevancia constitucional de garantía".

El Tribunal Constitucional aborda esta cuestión en su Sentencia 108/1986, sin negar explícitamente que el CGPJ sea un órgano constitucional, pero rechazando las consecuencias doctrinales asociadas a tal calificación. Reconoce las dificultades interpretativas del artículo 122 y señala que, aunque existe una opinión doctrinal que considera al Consejo como un órgano constitucional, esta interpretación no necesariamente se deriva directamente del texto constitucional. El Tribunal concluye que no se pueden deducir todos los elementos esenciales del CGPJ únicamente de la Constitución y que integrar al texto constitucional una opinión doctrinal no es apropiado, "por respetable que esta sea, haciendo decir a aquel lo que evidentemente no dice".¹²

En este sentido, Terol Becerra indica que "(...), no parece que sea desacertado prescindir por el momento de la noción de órgano constitucional para definir la naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial, sin que eso obligue a rechazar la condición de órgano de relevancia constitucional que adquiere por el simple hecho de venir recogido en el texto de una Constitución como la española, cuyo carácter rígido lo protege frente a cualquier intento de modificarlo o suprimirlo, extraño al procedimiento de reforma que ella misma contempla".¹³

3. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO Y ELECCIÓN DE SUS MIEMBROS

3.1. MARCO CONSTITUCIONAL

Las bases para la elección, composición y funciones del CGPJ se establecen en la Constitución, fundamentalmente en su artículo 122, precepto al que se prestará especial atención a lo largo de este trabajo. En este apartado, se procederá a analizar la

¹² RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: "El Consejo General ...", ob. cit., pp. 216-220.

¹³ TEROL BECERRA, M. J.: "El Consejo General ...", ob. cit., pp. 153-154.

composición y la elección de sus miembros, y en apartado inmediatamente posterior, se profundizará en sus funciones.

El artículo 122.3 de la CE detalla la composición del CGPJ, así como el proceso de elección de dos quintas partes de sus miembros. A este respecto, se establece que estará compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo –quien a su vez será el Presidente del Consejo– y por otros veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De estos veinte miembros:

- Doce serán elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, según lo establecido por la ley orgánica.
- Los ocho restantes serán propuestos por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo cuatro a cada cámara, y serán elegidos por una mayoría cualificada de tres quintos, entre abogados y juristas de reconocida competencia con al menos quince años de ejercicio profesional.

Este último apartado del art. 122 –concretamente en la vertiente del método de elección de los miembros de procedencia judicial– fue una de las cuestiones que más controversia generó en el iter parlamentario del texto constitucional. En el Anteproyecto de la Constitución, el Consejo estaba originalmente previsto que incluyera veinte miembros, de los cuales doce serían elegidos “a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales” , o lo que es lo mismo, por y entre los Jueces y Magistrados.

A lo largo del proceso constituyente, surgieron múltiples enmiendas y debates respecto a si los miembros judiciales del CGPJ debían ser elegidos directamente por sus pares. La Unión de Centro Democrático y Alianza Popular propusieron que no fueran elegidos por los propios Jueces y Magistrados, argumentando que dicha elección podría propiciar la aparición de antagonismos, y fomentar el partidismo y la desunión en el seno de la judicatura.¹⁴

Finalmente, se optó por una redacción un tanto pusilánime, estableciéndose que los doce miembros serían elegidos “entre” jueces y magistrados, sin especificar su procedimiento electivo, y remitiendo la regulación de dicho aspecto a una ley orgánica.

¹⁴ TEROL BECERRA, M.J.: “El Consejo General ...”, ob. cit., pp. 63-70.

Lo que en su momento se presentó como una solución conciliadora, destinada a satisfacer a todas las partes implicadas, ha terminado por desencadenar un escenario de confrontación continua, cuya resolución parece, a día de hoy, condenada a prolongarse indefinidamente.

3.2. PROCEDENCIA DE LOS VOCALES

El Consejo, pese a ser el órgano de gobierno del Poder Judicial, no está compuesto exclusivamente por miembros pertenecientes a la judicatura. Conforme a lo dispuesto por la CE, se configura como un órgano de composición mixta, integrado por doce vocales de procedencia judicial y ocho vocales no provenientes de la judicatura.

La inclusión de vocales no judiciales, junto con la preeminencia de vocales pertenecientes a la carrera judicial, opera como un mecanismo de "checks and balances" –en castellano, control y equilibrio– diseñado para evitar un autogobierno hermético y monopolizado por un único grupo. Esta configuración, además de favorecer una “sana colaboración” entre los poderes legislativo y judicial, da pie a un foro de debate y reflexión más amplio y plural, lo cual permite abordar las necesidades y deficiencias de la Administración de Justicia desde múltiples perspectivas.¹⁵

El propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia 108/1986, señala que el fin perseguido de la naturaleza mixta del Consejo “es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad.” Seguidamente añade que, mediante esta tipología de composición, se busca que el Consejo “refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial.”¹⁶

El Tribunal subraya, además, la importancia de que la composición del CGPJ refleje una diversidad de perspectivas dentro del ámbito judicial. Por un lado, la inclusión de un

¹⁵ RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: “El Consejo General ...”, ob. cit., pp. 210-211.

¹⁶ FJ 13º, STC 108/1986, de 29 de julio.

número mayoritario de vocales de procedencia judicial, garantiza por parte de los mismos un criterio propio, basado en su experiencia directa con los problemas que los titulares de los órganos judiciales enfrentan en su labor cotidiana. De igual manera, al destinar los ocho puestos restantes a Abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional, se pretende incorporar la experiencia de personas con un profundo conocimiento del funcionamiento del sistema de justicia, desde perspectivas distintas a las de aquellos que lo administran.¹⁷

3.2.1. Sobre los vocales de procedencia judicial

Recordemos que nuestra norma suprema exige que los vocales judiciales provengan de "todas las categorías judiciales", lo cual implica la obligación de garantizar la representación de las distintas categorías que conforman la Carrera Judicial –actualmente tres: Jueces, Magistrados y Magistrados del Tribunal Supremo–¹⁸. Disposición que, según José Fernando Lousada Arochena, se introdujo con el fin de evitar que el CGPJ fuese copado por Magistrados del TS, preocupación presente en el momento de la redacción constitucional, dado el contexto histórico –en el que la mayor parte de dichos magistrados eran nombrados por el régimen franquista–.

En lo que respecta a aquellos que desempeñan funciones jurisdiccionales “sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal” –como es el caso de los magistrados suplentes, jueces sustitutos y jueces de paz–, se infiere del artículo 298.2 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, que dichos sujetos se encuentran excluidos al no formar parte de la Carrera Judicial. En consecuencia, únicamente son elegibles los Jueces y Magistrados de carrera, es decir, aquellos que pertenecen de manera permanente a la Carrera judicial y que gozan del carácter de profesionalidad.

Atención especial merecen los miembros del Tribunal Constitucional, quienes tampoco pueden ser elegidos como miembros del Consejo, en consonancia con el artículo 159.4 de la CE, el cual les priva de desempeñar otras funciones representativas, políticas o administrativas, o ejerzan cualquier otra actividad profesional o mercantil durante el ejercicio de su mandato.

¹⁷ FJ 8º, STC 108/1986, de 29 de julio.

¹⁸ De conformidad con el artículo 299.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: “1. La Carrera Judicial consta de tres categorías: – Magistrado del Tribunal Supremo. – Magistrado. – Juez.”

Obsérvese que no es la función jurisdiccional del órgano lo que determina su elegibilidad como vocal de procedencia judicial, sino su pertenencia al Cuerpo único de Jueces y Magistrados de Carrera al que se refiere el art. 122.1 de la CE.

Existen divergencias de opinión acerca de la inclusión de miembros pertenecientes a la Jurisdicción Militar; no obstante, en el presente trabajo no se procederá a profundizar en dicha cuestión. Resulta pertinente destacar, eso sí, que la inclusión de Magistrados de la Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo es aceptada de manera indiscutible y sin objeciones.¹⁹

3.2.2. *Sobre los vocales no judiciales*

Por lo que respecta a los vocales no judiciales, se requiere que sean "abogados y otros juristas de reconocida competencia" con un mínimo de 15 años de ejercicio profesional. Por consiguiente, no basta con la mera posesión de un título en Derecho; es imprescindible, como subraya el precepto, haber ejercido la profesión durante un periodo considerable.²⁰ De este modo, quedan excluidos aquellos licenciados en Derecho que no hayan ejercido profesionalmente en el ámbito jurídico, así como aquellos que, habiéndolo hecho, no alcancen los quince años de experiencia requeridos. Este precepto, cuya finalidad es garantizar la competencia jurídica de los candidatos, ha de interpretarse, según Manuel Gerpe Landín, en el sentido de que "los propuestos hayan desarrollado durante quince años profesiones jurídicas, bien sea una de ellas o varias durante ese tiempo".²¹

Como se puede apreciar, la Constitución ofrece una descripción sucinta respecto al perfil profesional requerido para ocupar la vocalía de procedencia no judicial –a diferencia de la descripción mucho más pormenorizada que proporciona para la composición del Tribunal Constitucional²²–. En este sentido, se enfoca de manera específica en la Abogacía, sin mencionar explícitamente otras profesiones jurídicas de relevancia para el funcionamiento del sistema judicial, como son la Carrera Fiscal y el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. Esta omisión ha suscitado críticas

¹⁹ Así lo afirman RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: "El Consejo General ...", ob. cit.

²⁰ RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: "El Consejo General ...", ob. cit.

²¹ Así lo indica GERPE LANDÍN, M.: "La composición del Consejo General del Poder Judicial" en *Revista del Centro de Estudios*, n. 9, 1991, p. 145.

²² Descripción recogida en el art. 159 de la CE: "Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, (...)".

respecto al marco constitucional, las cuales han sido parcialmente mitigadas en aquellos casos en que se ha procedido a la designación de miembros del Consejo, incluyendo a representantes de estos cuerpos.²³ Lo cierto es que, aunque la Constitución no menciona explícitamente a estos profesionales, tampoco los excluye. Al hacer alusión a “otros juristas”, no parece que la finalidad del constituyente sea excluir a tales cuerpos; más bien todo lo contrario, parece querer incluir a todo profesional del ámbito jurídico que reúna, evidentemente, los requisitos de reconocida competencia y 15 años de experiencia profesional. Esta interpretación fue respaldada por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 8º de la Sentencia 108/1986, al señalar que, con la inclusión de juristas, “se busca que aporten su experiencia personas conocedoras del funcionamiento de la justicia desde otros puntos de vista distintos del de quienes la administran”.

Si acudimos a la LOPJ, podemos observar que no es mucho más lo que se aporta al respecto. En su artículo 567.3, se limita a establecer que pueden ser elegidos para el turno de juristas quienes posean más de quince años de antigüedad “en cualquiera de las profesiones jurídicas” y acrediten méritos destacados en su ejercicio.

En este sentido, Ernesto Pedraz Penalva expone un elenco de profesiones jurídicas que, a su juicio, podrían ser consideradas aptas para dicho propósito²⁴. Dentro de este listado se encuentran, entre otros, abogados, procuradores, secretarios judiciales²⁵ y profesores de universidad.

Por otro lado, cabe preguntarnos la posibilidad de que miembros de la Carrera Judicial puedan ser designados como miembros no judiciales, cuestión que, aunque no está expresamente excluida por la Constitución, parece alejarse del espíritu de la misma.²⁶ La respuesta a esta interrogante debe ser negativa, si bien con una salvedad significativa –introducida en la reforma de la LOPJ de 2013–. El mismo artículo 567.3 de la LOPJ dispone que los miembros de la Carrera Judicial no pueden ser elegidos para el turno de juristas, “salvo que se encuentren en situación administrativa distinta a la del servicio activo al menos durante el año anterior”. Por tanto, aquellos jueces o magistrados que

²³ RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: “El Consejo General ...”, ob. cit.

²⁴ Véase respecto a esta cuestión, PEDRAZ PENALVA, E., *Del CGPJ y de la selección de sus miembros en Gobierno de la Justicia. El Consejo General del Poder Judicial*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996, p.38.

²⁵ Actualmente denominados Letrados de Administración de Justicia, tras la reforma de la LOPJ de 21 julio de 2015.

²⁶ Así lo expresan RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: “El Consejo General ...”, ob. cit.

hayan estado en servicio activo durante el año previo a la elección no podrán ser elegidos para dicho puesto. Sin embargo, si estos jueces o magistrados han estado en una situación administrativa diferente, que los haya apartado del servicio activo durante al menos un año antes de la elección, entonces sí podrían ser considerados elegibles como miembros no judiciales.

Asimismo, tras la reforma de agosto de este mismo año, se excluye la posibilidad de ser designados como tales a aquellos juristas que, en un pasado reciente, hayan ocupado cargos políticos de relevancia. Así lo establece el artículo precitado, al añadir que tampoco podrán ser elegidos por este turno quienes, en los cinco años anteriores, hayan sido nombrados titulares de un Ministerio o de una Secretaría de Estado, de una Consejería de un Gobierno autonómico, o quienes hayan sido elegidos titulares de una Presidencia de Corporación local. Del mismo modo, la prohibición se extiende a quienes, en ese mismo periodo de tiempo, hayan tenido la condición de diputado, senador, miembro del Parlamento Europeo o de una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma.

3.3. ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS

Centrémonos ahora en la forma de elección de los miembros del Consejo, pues es aquí donde se encuentra la raíz del problema y donde la independencia del Poder Judicial puede verse comprometida.

Veníamos señalando, en apartados precedentes, que nuestra Carta Magna es clara y contundente en torno al proceso de elección de los ocho vocales de origen no judicial. A este respecto, dispone que serán propuestos por las Cortes Generales –cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado–, requiriéndose para su elección una mayoría cualificada de tres quintos de los miembros de cada Cámara.

En lo que respecta a los doce vocales de procedencia judicial, el texto constitucional se limita a establecer su procedencia, sin concretar su proceso de elección, delegando esta regulación a lo que disponga la Ley Orgánica.

3.3.1. *Análisis de los distintos modelos de elección*

El amplio marco constitucional ha propiciado sucesivas modificaciones del Consejo. La estabilidad en la forma de elección de los vocales ha brillado por su ausencia, desarrollándose diferentes modelos a lo largo de estas últimas cuatro décadas. Diego Íñiguez Hernández los clasifica de la siguiente manera: describe el modelo de 1980 como corporativo, el de 1985 como parlamentario y el de 2001 como un "modelo con nuevos elementos corporativos, pero en su mayoría parlamentario".²⁷ En el presente trabajo, clasificaremos los modelos en dos grandes grupos: corporativo y parlamentario. La razón de ello radica en que, el modelo del 2001, pese a introducir connotaciones corporativas, no deja de ser un sistema parlamentario.

a) Modelo corporativo

Teóricamente, el desarrollo normativo de las previsiones constitucionales debía realizarse a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como lo establece la propia Constitución. Sin embargo, la urgencia del momento llevó a que se promulgara primero la **Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial**. Decisión que no fue tomada a la ligera, sino ante la apremiante necesidad de constituir el Tribunal Constitucional, pues dos de sus miembros debían ser propuestos por el CGPJ –en virtud del artículo 159.1 de la CE–.²⁸ Por tanto, se decidió optar por una regulación separada del Consejo, preservando, por supuesto, el carácter orgánico que debe presidir su regulación.²⁹

La ley en cuestión se decantó por un procedimiento de elección que, en opinión de Gema Rosado Iglesias, es susceptible de ser considerado como “el que más naturalmente se infiere del texto constitucional”. Dicho procedimiento establecía un nombramiento parlamentario con mayoría cualificada para los miembros no judiciales, en línea con lo recogido explícitamente en el artículo 122.3 de la CE. Por su parte, la selección y elección de los miembros judiciales –de los cuales tres debían ser magistrados del Tribunal Supremo, seis magistrados y tres jueces– se dejaba en manos de los propios jueces y magistrados en activo, por medio de un sistema de elecciones

²⁷ ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D.: *El fracaso del autogobierno ...*, ob. cit., p. 221.

²⁸

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Historia-del-CG-PJ/>

²⁹ GERPE LANDÍN, M.: “La composición del Consejo General ...”, ob. cit., p. 150.

internas.³⁰ El voto era secreto, personal y directo, la votación mayoritaria y la circunscripción única para todo el territorio nacional. Para postularse como candidato, era necesario obtener el respaldo de un diez por ciento del electorado, con la condición adicional de que dicho respaldo incluyera un cinco por ciento de cada categoría judicial. Algo que, sin la más mínima sombra de duda, resultaba conspicuamente arduo de conseguir. Como alternativa, se disponía que la candidatura fuese avalada por “una asociación profesional válidamente constituida”. Teniendo en cuenta que, la Asociación Profesional de la Magistratura, era la única asociación que existía formalmente en aquel momento –puesto que el resto de asociaciones no cumplían con los requisitos legalmente exigidos–, fue la única que participó en la elección y, por consiguiente, la única facultada para avalar candidatos. Como resultado, los doce vocales provenientes de la carrera judicial resultaron ser miembros afiliados a la mencionada asociación.³¹

Este sistema recibió una lluvia de críticas al no garantizar la representación de todas las corrientes ideológicas presentes en la magistratura, propiciando una composición del Consejo predominantemente conservadora.³² Es más, en respuesta a esta notoria carencia de representación del sector minoritario, el Congreso y el Senado procedieron a incluir, entre los juristas de reconocida competencia, a miembros de la carrera judicial afines a otras corrientes ideológicas, dando inicio a una práctica que, por su naturaleza, parece difícilmente compatible con los principios y fines constitucionales.³³ Consecuentemente, el Consejo se consagró como un cuasi-autogobierno judicial, compuesto por solo tres miembros ajenos a la Carrera Judicial³⁴, recibiendo la etiqueta de órgano eminentemente corporativo.³⁵

A estas críticas se añaden otras, derivadas de su composición altamente jerarquizada. Recuérdese que, de los doce miembros judiciales, tres debían ser magistrados del Tribunal Supremo, seis magistrados y tres jueces –lo que resultaba en un total de nueve

³⁰ ROSADO IGLESIAS G.: “La constitucionalización del gobierno judicial: cuarenta años del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes”, en *Revista de Derecho Político de la UNED*, n. 101, 2018, p. 356.

³¹ VILA CONDE, F.: “La renovación del Consejo General del Poder Judicial: ¿una farsa?”, en *Almacén de Derecho*, 2024

³² CASTILLO FELIPE, R.: *El Consejo General del Poder Judicial y sus miserias: ...*, ob. cit., p. 39.

³³ ROSADO IGLESIAS G.: “La constitucionalización del gobierno judicial: cuarenta años ...”, ob. cit. p. 357.

³⁴ MARTÍN GUARDADO, S.: “Polarización política y crisis ...”, ob. cit., pp. 135-136.

³⁵ Sobre el corporativismo, LOPEZ GUERRA L.: en “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación ...”, ob. cit., p. 10, señala que “se trata de aquellos enfoques que señalan el peligro de que, debido a la mayoritaria presencia de jueces y magistrados en el Consejo, a la hora de adoptar decisiones, tengan un peso desproporcionado las opiniones y los intereses de los integrantes de la carrera judicial, en detrimento de los intereses generales y del servicio público de la justicia”.

magistrados–. Esta distribución, como señala Rosario Serra Cristóbal, favorecía de manera desmesurada la presencia de representantes pertenecientes a las categorías jurisdiccionales superiores, lo que se tradujo en una "escasa o nula representatividad de un gran sector de la judicatura". En esta línea, la autora explica que no resulta apropiado dar preponderancia desmedida al principio de jerarquía en detrimento del de representación, especialmente cuando se trata de la elección del órgano de Gobierno del Poder Judicial.³⁶

b) Modelo parlamentario

Con la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1982 –con una contundente mayoría absoluta de 202 escaños– se impulsó una reforma del Poder Judicial. Se considera oportuno, a modo de introducción en la explicación de este modelo, indicar unas palabras de Francisco Vila Conde:

“Para atarlo en corto (se entiende que el poder judicial), lo más sencillo era tener un CGPJ afin, pues, como ya hemos dicho, este órgano es el encargado de los ascensos, los traslados o de aplicar el régimen disciplinario a los jueces. El CGPJ elige qué jueces ocupan las altas magistraturas de la carrera judicial. Dicho en cristiano: el CGPJ decide quiénes son los jueces que, en un momento determinado, juzgarán a los políticos. Por esta razón, controlar el CGPJ se presenta como algo muy apetitoso (especialmente, cuando se tiene una amplia mayoría absoluta).”³⁷

Pues bien, gracias a la abrumadora mayoría absoluta obtenida en las elecciones de 1982, dicha formación política logró aprobar sin mayores dificultades la **Ley Orgánica 6/1985 del 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial**. Por medio de esta ley se ponía fin al modelo corporativo –quedando derogada la Ley Orgánica 1/1980– y se instauraba un modelo estrictamente parlamentario. Acontecimiento que no resultó en absoluto sorprendente, pues en los debates constitucionales, el Partido Socialista ya había dejado entrever, de manera inequívoca, la dirección que tomarían sus intenciones respecto a la concepción del Consejo. Este nuevo modelo trasladaba la potestad de elección de los vocales de procedencia judicial desde los Jueces y Magistrados hacia las Cortes

³⁶ CRISTÓBAL SERRA, R.: “La elección de los miembros del consejo general del poder judicial. una propuesta de consejo más integrador e independiente”, en *Teoría y Realidad Constitucional de la UNED*, n. 31, 2013, pp. 301-313.

³⁷ VILA CONDE, F.: “La renovación del Consejo ...”, ob. cit.

Generales, confiriendo a estas últimas la prerrogativa de designar a la totalidad de los vocales.³⁸

La reforma en cuestión fue motivada bajo el argumento de que el Consejo General del Poder Judicial debía concebirse como el órgano de gobierno del Poder Judicial, en lugar de una institución corporativa o representativa de intereses profesionales. Además, se adució que, en coherencia con el sistema democrático —donde todos los poderes emanan del pueblo—, lo razonable era que las Cortes Generales, como representantes del pueblo soberano, fuesen las encargadas de designar a los miembros del Consejo. Eso sí, para evitar que su composición reflejara una mayoría parlamentaria concreta, se impuso el requisito de una mayoría cualificada en el proceso de selección.³⁹

Desde esta óptica, Francisco Sosa Wagner señala sobre este modelo que, “con la mayoría aplastante de los socialistas en las Cortes, la toma del Palacio del CGPJ estaba asegurada sin más que ordenar a sus diputados y senadores pulsar un botón. Para quedarse con el botín”.⁴⁰ Una práctica que, según Vila Conde, suponía un “*spoils system* en estado puro” —en castellano, sistema de despojo—. Frente a esta situación, el diputado de Alianza Popular, José María Ruiz-Gallardón, manifestó en el Congreso su inquietud acerca de la reforma promovida por el Partido Socialista, alegando que se había convertido al CGPJ en algo que se asemejaba a un comisionado de las Cortes. Sin embargo, esta crítica no impidió que su partido, a pesar de haber votado en contra de la ley y de haberla impugnado ante el Tribunal Constitucional, presentara candidatos conforme al nuevo modelo, participando, de esta manera, en el reparto de vocales. “Mejor tener a los míos dentro que no tener nada, debieron pensar”.⁴¹

Dicha reforma causó un gran revuelo, hasta el punto de que el asunto llegó al Tribunal Constitucional. Se consideraba que este cambio trascendental infringía de manera flagrante el artículo 122.3 de la Constitución, dado que las facultades de propuesta o nombramiento otorgadas al Parlamento son de naturaleza excepcional y deben ser interpretadas de manera restrictiva. En este contexto particular, la extensión de la facultad de propuesta de cuatro vocales por parte del Congreso y otros tantos por parte

³⁸ PÉREZ ALONSO, J.: “La independencia del Poder judicial en la historia constitucional española”, en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 19, 2018, p. 83.

³⁹ SALVADOR MARTÍNEZ, M.: “Composición del CGPJ”, en *Blog de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, 2023.

⁴⁰ Palabras de SOSA WAGNER, F., citado en VILA CONDE, F.: “La renovación del Consejo ...”, ob. cit.

⁴¹ Así lo señala VILA CONDE, F.: en “La renovación del Consejo ...”, ob. cit.

del Senado para integrar el Consejo, modificando el régimen anterior que permitía únicamente el nombramiento de ocho vocales, para así permitir que se nombren la totalidad de los veinte, implicaría la transformación del legislador ordinario en un poder constituyente, lo que supondría una vulneración del artículo 66.2 de la Constitución. Pese a ello, el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de la ley, si bien advirtiendo al legislador de los problemas intrínsecos que podrían derivarse –este asunto se analizará de manera exhaustiva en el apartado siguiente–. Con esta nueva reforma, según lo expuesto por Juan-Luis Gómez Colomer, “se produjo el cambio de rumbo y se empezaron a truncar las ideas constitucionales, porque con el nuevo sistema de nombramientos, pasando a ser designados todos por el Parlamento, empezó la politización del CGPJ”.⁴²

A lo largo del periodo comprendido entre 1985 y 2001, la discusión sobre la idoneidad de los métodos para seleccionar a los vocales judiciales, ya fuera mediante elección parlamentaria o judicial, se convirtió en un ámbito recurrente de confrontación política entre los partidos. De manera general, aunque con algunas excepciones, la elección judicial fue defendida principalmente por sectores conservadores, como el Partido Popular y la Asociación Profesional de la Magistratura. Por su parte, la elección parlamentaria recibió el respaldo de posiciones progresistas, incluyendo a partidos de izquierda como el PSOE e Izquierda Unida, así como por la asociación Jueces para la Democracia.⁴³

En 2001, con el Partido Popular a la cabeza del Ejecutivo, se intentó corregir el modelo implementado en 1985. **La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio**, otorgó a los jueces una participación destacada en la selección de los vocales de origen judicial, al asignarles la tarea de proponer a los candidatos que podrían ser elegidos por las Cortes –es decir, se mantuvo el carácter parlamentario del modelo, pero se implementaron elementos corporativistas–. Para ello, se debía crear una lista de treinta y seis candidatos, en la que aparecieran los nombres sugeridos por las asociaciones judiciales y, si correspondía, aquellos jueces no afiliados que hubieran recibido el apoyo del dos por ciento de los miembros en activo de la carrera judicial. Los lugares en la lista se distribuían en función del número de afiliados de cada asociación judicial y de la

⁴² GÓMEZ COLOMER, J. L.: “Sobre el nombramiento del presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común” en *Teoría y Realidad Constitucional de la UNED*, n. 44, 2019, pp. 213-214.

⁴³ LOPEZ GUERRA L.: “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación ...”, ob. cit., p. 13.

cantidad de jueces no asociados. Como se puede deducir de los detalles aludidos, la reforma reforzó la influencia de las asociaciones judiciales: por un lado, al garantizarles una cuota en la selección de candidatos y, por otro lado, al imponer barreras significativas a los jueces no afiliados para poder presentarse como candidatos.⁴⁴

En la práctica, la modificación no resultó ser sustancial, pues se mantuvieron los problemas del modelo de 1985: “el reparto de puestos y designación por cuotas y la elección conforme a criterios ideológicos”. Por si fuera poco, persistieron también los problemas del modelo de 1980, incorporando una sobrerrepresentación de las principales asociaciones judiciales –Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces para la Democracia–, con una pobre inclusión de vocales de asociaciones minoritarias –Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente–, y una casi inapreciable representación de jueces no afiliados.⁴⁵ Así pues, tal y como indica Gómez Colomer, “si con la LOPJ se había empezado a hablar de politización del CGPJ, ahora con esta reforma empeoran mucho las cosas, porque se empieza a hablar también de sectarismo del órgano de autogobierno del Poder Judicial, en el que adquieren un papel relevante las asociaciones judiciales.”⁴⁶

3.3.2. *Sobre la constitucionalidad del modelo parlamentario*

La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985 –que, como señalabamos, marcó un antes y un después en el proceso de elección de los vocales–, fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, nada más y nada menos que en dos ocasiones: una por parte del mismo CGPJ, que promovió un conflicto de competencias entre órganos constitucionales –resuelto en la Sentencia 45/1986, de 17 de abril–, y la otra, por parte de varios diputados de Alianza Popular, que plantearon un recurso de inconstitucionalidad –resuelto en la Sentencia 108/1986, de 29 de julio–.⁴⁷

En primer término, tuvo lugar la **Sentencia 45/1986**, mediante la cual se desestimó el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales promovido por el CGPJ, en desacuerdo con la resolución del Pleno del Congreso que había aprobado el Proyecto de LOPJ. En su escrito, el órgano de gobierno del Poder Judicial articulaba que el

⁴⁴ CASTILLO FELIPE, R.: *El Consejo General del Poder Judicial y sus miserias: ...*, ob. cit., pp. 40-41.

⁴⁵ ROSADO IGLESIAS G.: “La constitucionalización del gobierno judicial: cuarenta años ...”, ob. cit. p. 359.

⁴⁶ GÓMEZ COLOMER, J. L.: “Sobre el nombramiento del presidente y de los vocales del Consejo General ...” ob. cit., p. 215.

⁴⁷ RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: “El Consejo General ...”, ob. cit. p. 220.

Congreso había invadido su competencia para seleccionar a sus doce vocales judiciales, dado que tal competencia pertenecía al conjunto de Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, a quienes el Consejo representaba. Además, alegaba que la intervención de las Cortes en la regulación de la composición del órgano de gobierno del Poder Judicial suponía una usurpación en toda regla de esa atribución específica, pues las Cámaras solamente tenían las competencias que la Constitución les concedía expresamente, sin que existiere la posibilidad de ampliarlas mediante el ejercicio de la actividad legislativa. No obstante, en esta ocasión el Tribunal Constitucional no llegó a pronunciarse sobre las cuestiones de fondo, pues rechazó el conflicto de competencias por motivos de admisibilidad que, por una parte, giraban en torno a la adecuación entre la naturaleza de los actos en cuestión y el propósito específico de este tipo de procedimiento, y por otra parte, en torno a la legitimidad activa del propio CGPJ. Respecto al primer punto, se señaló que, la supuesta invasión de competencias alegada por el Consejo, no podía ser impugnada a través de un conflicto de competencias, pues este mecanismo no estaba diseñado para tal propósito. Por lo que respecta al segundo punto, el Tribunal negó al Consejo la capacidad para presentar el conflicto de competencias, aduciendo que había una clara falta de correspondencia entre el órgano demandante y el titular de la competencia supuestamente invadida ⁴⁸. En esta línea, el Tribunal rechazó rotundamente que el Consejo fuese el órgano representativo de los Jueces y Magistrados, señalando que no había nada, ni en la Constitución, ni en la LO del Consejo General del Poder Judicial de 1980, ni en la LO del Poder Judicial de 1985, que autorizase a aseverar “la pretensión de representación procesal por el Consejo General del Poder Judicial, como tal”, a lo que añadió que “al configurarse constitucionalmente como su «órgano de gobierno», no podría ser, ni siquiera a efectos procesales, «representante» del Poder Judicial, pues ello estaría en contradicción con el principio constitucional de «independencia de Jueces y Magistrados», (...)”. ⁴⁹

Acto seguido, tuvo lugar la **Sentencia 108/1986**, en la que el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad planteado por varios diputados de Alianza Popular. Fue en esta sentencia donde el Alto Tribunal resolvió las cuestiones de fondo. Desde el punto de vista del recurrente —el Grupo Parlamentario Popular—, no se podían atribuir a las Cámaras potestades de designación adicionales a las expresamente

⁴⁸ GARCÍA COSTA, F. M.: “Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial” en *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, n. 26, 2008, pp. 432-433.

⁴⁹ FJ 5º, STC 45/1986, de 17 de abril.

previstas en la Constitución. En este sentido, alegaban que las competencias atribuidas constitucionalmente a las Cortes para proponer o designar ciertos cargos eran competencias distintas de sus funciones normativas, por mucho que tales nombramientos o propuestas tuviesen que regularse por ley, y que se trataban, por tanto, de facultades excepcionales incorporadas a su función normativa en base a una disposición constitucional explícita. Por lo que, a su parecer, no podían considerarse integradas dentro de su función legislativa y solamente se les podían atribuir más funciones excepcionales si tales funciones venían expresamente otorgadas en la Constitución. El Tribunal Constitucional zanjó este asunto en el fundamento jurídico duodécimo, señalando que por ley sí que se puede reconocer otras competencias a las Cortes, aunque no estén específicamente mencionadas en la Constitución.⁵⁰

Por otra parte, el Grupo Parlamentario Popular aducía que el nuevo procedimiento de designación de los miembros del CGPJ constituía un atentado contra la independencia del Poder Judicial, viéndose comprometido su autogobierno y la representatividad interna, que, a su juicio, requería dicha independencia.

En lo que respecta a la independencia judicial, el Tribunal Constitucional señaló que la creación del Consejo tiene como fin privar al Gobierno de aquellas funciones que pudieran ser utilizadas –por este poder– para intentar influir en los tribunales, transfiriéndolas a un órgano independiente y autónomo. Pero, tal y como indica Terol Becerra, “de ahí a sostener que la independencia judicial y la creación constitucional del Consejo General comportasen, como afirmaban los recurrentes, el reconocimiento por la Constitución de una autonomía de la judicatura entendida como conjunto de todos los magistrados y jueces de carrera y, en consecuencia, la facultad de autogobierno de ese conjunto de magistrados y jueces cuyo órgano sería precisamente el Consejo, mediaba una larga distancia que sólo era posible recorrer ignorando las prescripciones constitucionales al respecto”. De este modo lo manifestó el Tribunal, señalando que la Constitución no reconoce de manera explícita esa autonomía ni la facultad de autogobierno, la cual tampoco puede deducirse de la existencia, composición y funciones del Consejo, a la vez que reiteró que “la independencia constitucionalmente consagrada es la de cada juez a la hora de impartir justicia y que el objetivo perseguido con la regulación constitucional del Consejo era el de crear un órgano autónomo que

⁵⁰ GARCÍA COSTA, F. M.: “Consideraciones sobre el sistema de elección ...”, ob. cit., pp. 433-434.

desempeñase determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se derivase que ese órgano fuese expresión del autogobierno de los jueces”.⁵¹

En lo que al proceso de elección se refiere, el Tribunal Constitucional subrayó que la regulación constitucional sobre la composición del Consejo no permite inferir que los doce vocales de este órgano, que deben ser seleccionados “entre” Jueces y Magistrados, necesariamente deban ser elegidos “por” ellos mismos.⁵² En este marco, el Tribunal recaló que la finalidad del art. 122.3 es “asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial.” Si bien es cierto que reconoció que esta finalidad se logra más fácilmente otorgando a los propios Jueces y Magistrados la capacidad de elegir a los doce miembros judiciales, también señaló los riesgos que ello puede acarrear, en concreto, que el procedimiento electoral traslade a la Carrera Judicial las divisiones ideológicas presentes en la sociedad. En cualquier caso, terminó indicando que tal finalidad no se disipa en caso de adoptar un procedimiento distinto “en especial, el de atribuir también a las Cortes la facultad de propuesta de los miembros del Consejo procedentes del Cuerpo de Jueces y Magistrados, máxime cuando la Ley adopta ciertas cautelas, como es la de exigir una mayoría cualificada de tres quintos en cada Cámara”. Sin embargo, el TC realizó una advertencia que no se debe, ni mucho menos, pasar por alto: “se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial”. El Tribunal concluyó indicando que “la existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya

⁵¹ TEROL BECERRA, M. J. : “El Consejo General ...”, ob. cit., pp. 80-82.

⁵² GARCÍA COSTA, F. M.: “Consideraciones sobre el sistema de elección ...”, ob. cit., pp. 434-435.

que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Ocurriendo así en el presente caso, pues el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución”.⁵³ Es decir, ante el riesgo de politización –que con el tiempo ha llegado a materializarse–, el Tribunal Constitucional aconsejó sustituir el nuevo sistema y reconsiderar el anterior. Pero insistió que, aunque el modelo previo garantice más eficazmente la finalidad del artículo 122.3, ello no implica *per se* la inconstitucionalidad del nuevo sistema, siempre que el desarrollo de la Ley Orgánica 6/1985 se lleve a cabo conforme a las directrices que marca el propio Tribunal.⁵⁴

En resumidas cuentas, este último avaló la constitucionalidad del modelo parlamentario reconociendo que, aunque el pluralismo se alcanzaba más fácilmente con la elección por parte de los propios jueces, no era inconstitucional adoptar otro procedimiento –como el parlamentario–, especialmente si este incluía salvaguardias como la mayoría cualificada.

El contenido de esta sentencia fue y continúa siendo discutible, fundamentalmente porque, además de rechazar la naturaleza de órgano de autogobierno del Consejo, el Alto Tribunal alertó sobre el riesgo de politización que conllevaba el modelo estrictamente parlamentario. En efecto, la sentencia insinuaba que “el juicio sobre la adecuación de la norma a la CE debía ser otro si se probaba que el sistema conducía a dicho resultado”. Esta conclusión, en opinión de Rafael Castillo Felipe, es “del todo punto censurable”, pues trasladó el juicio de constitucionalidad desde el ámbito jurídico al fáctico, sin ceñirse a evaluar si la disposición en cuestión se adecuaba al contenido de la Carta Magna, proclamando la constitucionalidad “sobre la base de un resultado no constatable en ese momento”.⁵⁵

⁵³ FJ 13º, STC 108/1986, de 29 de julio.

⁵⁴ VILA CONDE, F.: “La renovación del Consejo ...”, ob. cit.

⁵⁵ CASTILLO FELIPE, R.: *El Consejo General del Poder Judicial y sus miserias: ...*, ob. cit., pp. 39-40.

3.3.3. Última reforma al respecto. Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio

La última reforma en torno al proceso de elección de los vocales del Consejo data de 2013. Pese a las sugerencias de sustitución por parte del máximo intérprete de la Constitución, a día de hoy continuamos con un modelo parlamentario, si bien con algunas variaciones respecto al modelo mixto de 2001.

La victoria del Partido Popular (PP) en las elecciones de 2011 llevó a Alberto Ruiz Gallardón a la cartera de Justicia. En su comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2012, expresó la necesidad de modificar el sistema de elección de los vocales del CGPJ, al objeto de eliminar la percepción de politización del órgano y volver al espíritu de la Constitución. Se planteó, por ello, que doce de los veinte miembros del CGPJ fueran elegidos de “entre” y “por” los jueces y magistrados, sugiriendo un retorno al sistema corporativo. Sin embargo, como indica Jorge Pérez Alonso, “el valor de las palabras del ministro se demostró tan fiable como la mayoría de los propósitos de año nuevo”, puesto que la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, no se ajustó de ninguna manera a lo planteado por el ministro. Aunque hubo alguna que otra modificación, el nombramiento parlamentario de los vocales de procedencia judicial se mantuvo.⁵⁶

Tras la reforma de 2013, se insinúa nuevamente, con bastante prudencia, la posibilidad de que un juez o magistrado no adscrito a una asociación pueda aspirar a la posición de vocal. Esto es así porque cualquier juez o magistrado, que cuente con el respaldo de veinticinco “colegas” o de una asociación, puede presentarse como candidato. No obstante, las Cámaras, con una mayoría cualificada de tres quintos, ostentan la última palabra, lo que en la praxis deja en suspenso, por decirlo de alguna manera, la validez de dichos avales. Así, por ejemplo, un candidato avalado por tres mil jueces y magistrados podría ser desbancado en las Cortes por otro avalado por una asociación. En definitiva, las asociaciones, y de manera más intrincada, los partidos políticos que operan en su sombra, continúan ejerciendo un control inapelable sobre el proceso.⁵⁷

Así pues, un sistema que, en teoría y según la intención del legislador –tal y como se desprende de la Exposición de Motivos–, pretendía garantizar la participación de todos los miembros de la judicatura, tanto de los asociados como de los no asociados, en la

⁵⁶ PÉREZ ALONSO, J.: “La independencia del Poder judicial en la historia...”, ob. cit. pp. 82-85.

⁵⁷ VILA CONDE, F.: “La renovación del Consejo ...”, ob. cit.

práctica ha demostrado desviarse de dicho propósito, por un lado, porque la designación de los vocales por parte de las Cámaras nunca se ha basado estrictamente en el mérito y la capacidad de los candidatos y, por otro lado, porque persiste una inclinación legislativa a favorecer a las asociaciones judiciales. Esta deficiencia se extiende a la designación de los doce vocales judiciales, que no ha reflejado una proporción real entre asociados y no asociados, pese a ser una de las premisas fundamentales de la reforma. Aunque, en cierto modo, se pretende reflejar un pluralismo profesional al imponer una distribución entre distintas categorías de jueces y magistrados –como la exigencia de incluir a tres magistrados del Tribunal Supremo, tres magistrados con más de veinticinco años de antigüedad, y seis jueces o magistrados sin requisitos específicos de antigüedad–, esta medida no altera la realidad de que el legislador continúa priorizando un pluralismo político (ya sea asociativo, ideológico o partidista) sobre el pluralismo profesional consagrado en la Constitución.⁵⁸

4. FUNCIONES DEL CONSEJO Y SUS LIMITACIONES

En este apartado, nos centraremos en las funciones del CGPJ, y abordaremos las circunstancias en las que algunas de estas funciones podrían verse paralizadas. Asimismo, explicaremos el motivo de que el Consejo sea un órgano tan atractivo para las formaciones políticas y veremos una posible solución para alejar a la esfera política del órgano de gobierno de los jueces.

4.1. EL NÚCLEO DE FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADO⁵⁹

En el art. 122.2 de la CE se define al Consejo como el órgano de gobierno del Poder Judicial y se establece que una ley orgánica regulará “su estatuto, y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”. Como se puede observar, el artículo 122 nos da una pista acerca de las funciones que, como mínimo, ha de tener el Consejo y que han de ser respetadas por el legislador orgánico. Asimismo, la

⁵⁸ MARTÍN GUARDADO, S.: “Polarización política y crisis ...”, ob. cit., p. 138.

⁵⁹ Así lo titula LÓPEZ GUERRA, L.: en “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas de reforma”, en *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, n. 18, 2003, p. 23.

Constitución confiere al CGPJ la facultad de nombrar al presidente del Tribunal Supremo –órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales– y a dos magistrados del Tribunal Constitucional –máximo intérprete de nuestra Constitución–, en los artículos 123.2 y 159.1 respectivamente.

Con la creación del CGPJ, se ha producido un traspaso de competencias desde el Ejecutivo hacia un órgano autónomo e independiente, con la finalidad de prevenir que el Gobierno meta mano en el Poder Judicial, en cuyo caso la separación de poderes y, por ende, la democracia, quedaría en entredicho. Así lo expresó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 108/1986, al indicar que se “ha querido crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial”⁶⁰. Tradicionalmente, las funciones de gobierno del poder judicial han recaído en el Poder Ejecutivo –a través del Ministerio de Justicia– y en los propios órganos jurisdiccionales –mediante las Salas de Gobierno, Jueces Decanos y Presidentes de Sala–. Ahora bien, la interpretación de “gobierno del poder judicial” no ha supuesto en ningún caso la transferencia al Consejo de la totalidad de las funciones relacionadas con la administración de justicia que históricamente había desempeñado el Poder Ejecutivo. La presencia del Ministerio de Justicia se ha mantenido y sigue siendo una pieza clave en la organización general de la administración de justicia. A diferencia de la Constitución italiana, que reconoce formalmente al Ministerio de Justicia con funciones específicas, en nuestro caso no se ha producido tal constitucionalización, pero ello no ha impedido que su influencia sea notable en la práctica, y que se le asignen legalmente funciones que, directa o indirectamente, podrían considerarse parte del gobierno del Poder Judicial. Desde esta óptica, el Consejo General está muy lejos de disponer poderes de gobierno de la justicia análogos a los que disponen por atribución constitucional las cortes supremas de algunas repúblicas latinoamericanas, las cuales, en ciertos casos, ni siquiera cuentan con un Ministerio de Justicia.⁶¹

El Consejo cuenta, por tanto, con un conjunto de funciones “intocables” que la Constitución le reserva específicamente, referidas a aspectos cruciales para mantener la independencia judicial –nombramientos de los jueces, promociones dentro de la carrera,

⁶⁰ FJ 8º, STC 108/1986, de 29 de julio.

⁶¹ LÓPEZ GUERRA, L.: “Consejo General del Poder Judicial...”, ob. cit., p. 8.

inspección y régimen disciplinario—. Aunque la Constitución no lo menciona explícitamente, según Luis López Guerra, parece lógico incluir, dentro de este apartado, la gestión del régimen de prestación de servicios por los jueces –esto es, licencias, permisos y asignación de situaciones administrativas–, a raíz de su estrecha relación con el gobierno del Poder Judicial y la garantía de la independencia del juez. En su mayoría, estas funciones están rígidamente reguladas por ley, lo que limita considerablemente el margen de discrecionalidad del Consejo, convirtiéndose, por consiguiente, en “competencias estrictamente regladas de ejecución de la ley”, especialmente en lo que concierne a los nombramientos ordinarios, ascensos y régimen disciplinario. Ahora bien, no todas sus funciones son regladas; el Consejo cuenta con cierto grado de discrecionalidad en lo que a la organización y dirección de la inspección de los Tribunales se refiere, si bien las consecuencias derivadas de dicha inspección –es decir, la potestad disciplinaria– están estrictamente sometidas al principio de legalidad. Lo mismo ocurre en el nombramiento de altos cargos, donde el Consejo dispone de un amplio margen de discrecionalidad.⁶²

4.2. UN ANÁLISIS SUCINTO DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO

Desde una perspectiva sustantiva, es importante destacar que el Consejo goza de la autonomía necesaria para su funcionamiento; no está sujeto a ninguna subordinación jerárquica o funcional frente a otros órganos; posee la capacidad de autoorganización dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial; cuenta con facultades administrativas, y tiene autonomía en la gestión de su presupuesto. Esta autonomía del Consejo General no implica una ausencia de control sobre sus acciones; por el contrario, sus decisiones y disposiciones están bajo la lupa de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, garantizando así que su actuación se ajuste a Derecho.⁶³

4.2.1. *En materia de nombramientos*

En este punto, resulta imprescindible realizar una distinción entre la función de nombramiento y la función de selección, ya que, aunque a primera vista puedan parecer

⁶² LÓPEZ GUERRA, L.: “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación ...”, *ob. cit.*, p. 23.

⁶³ MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: *El Consejo General del Poder Judicial. Balance ...*, *ob. cit.*, p. 392.

equivalentes, en realidad se trata de competencias completamente distintas. Mientras que la segunda se refiere a la tarea de organizar y gestionar la oposición para el acceso a la judicatura, la primera se entiende como la designación para un cargo determinado. De hecho, la función de selección de los jueces, a diferencia de la del nombramiento, no es una competencia reconocida constitucionalmente, sino que ha sido atribuida –y, en algunas ocasiones, sustraída– por el legislador, recorriendo un itinerario de idas y venidas, trasladándose sucesivamente del Consejo al Poder Ejecutivo y retornando nuevamente al ámbito del Consejo.

En esta ocasión, centrémonos en los nombramientos. Antes que nada, señalar que son dos los tipos de nombramientos que puede realizar el Consejo: por un lado, nombramientos reglados –también denominados nombramientos ordinarios, los cuales dejan un escaso, por no decir nulo, margen de discrecionalidad al Consejo– y, por otro lado, nombramientos discrecionales –en los que el Consejo dispone de un mayor margen de actuación–.

En términos generales, nos encontramos ante una competencia rígidamente regulada por la ley, lo que implica que el Consejo General carece de margen para actuar con discrecionalidad. Véase, por ejemplo, el ingreso inicial a la carrera judicial, que es el resultado de un proceso de selección que se realiza a través de los Tribunales de oposiciones y la Escuela Judicial, donde el Consejo está obligado a actuar conforme a las normas estrictamente establecidas. De igual modo ocurre en los nombramientos que resultan de promociones o ascensos en el seno de la carrera judicial. Así, el ascenso de juez a magistrado se fundamenta en criterios estrictamente objetivos. En lo que respecta a la provisión de plazas concretas, la LOPJ establece el concurso como el criterio objetivo general y, en último término, la posición en el escalafón, aunque con alguna matización. Ello ha supuesto, en la praxis, que la antigüedad se convierta en el factor determinante. Si bien este criterio podría ser objeto de críticas desde la perspectiva de “la eficacia de la administración de justicia y de los incentivos al perfeccionamiento de jueces y magistrados”, es innegable que se trata de un criterio objetivo, de fácil verificación y difícil manipulación.

Ahora bien, existen algunas excepciones a los nombramientos reglados que acabamos de mencionar. El Consejo cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en la designación de determinados cargos judiciales, de modo que se puede hablar de

nombramientos políticos, en el sentido de que no están completamente reglados. El número de estos cargos no es particularmente elevado, pero son cargos relevantes dentro del Poder Judicial, y su cobertura tiene un impacto significativo no solo en el funcionamiento general del sistema judicial, sino también en los medios de comunicación y en la percepción de la opinión pública. Esta libre designación –que ha de ser matizada, puesto que los aspirantes deben cumplir ciertos requisitos mínimos– se aplica a dos tipos específicos de cargos judiciales: por un lado, a aquellos que forman parte del gobierno del sistema judicial –Presidente de la Sala del Tribunal Supremo, Presidentes de Audiencias Provinciales, Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, Presidentes de la Audiencia Nacional y sus salas–, y por otro, a los Magistrados del Tribunal Supremo y a los Magistrados de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia.⁶⁴

4.2.2. *Inspección y régimen disciplinario*

A parte de los nombramientos, señalábamos anteriormente que la Constitución otorgaba al Consejo las funciones de inspección y régimen disciplinario.

Con respecto a la inspección, entiéndase como tal la facultad o, más bien, la responsabilidad de supervisar y controlar los Juzgados y Tribunales, velando en todo momento por el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. Esta potestad es ejercida por el Servicio de Inspección del Consejo, sin perjuicio de la función de inspección atribuida a los órganos de gobierno de los diferentes Tribunales. Dicho Servicio realiza inspecciones y visitas a los Juzgados y Tribunales según lo acordado por el Consejo, recibe y verifica las denuncias presentadas por los ciudadanos, y ejecuta funciones de verificación y control sobre el funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia.

Por otro lado, ostenta la atribución del régimen disciplinario, lo que implica que es responsable de aplicar las normas disciplinarias para abordar el incumplimiento de las responsabilidades profesionales de los jueces y magistrados, tanto en su desempeño profesional como en sus interacciones con ciudadanos y otros profesionales de la Administración de Justicia. Se ocupa, por consiguiente, de exigir su responsabilidad disciplinaria, todo ello a través de la apertura de un expediente destinado a tal fin,

⁶⁴ LÓPEZ GUERRA, L.: “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación ...”, ob. cit., pp. 23-24.

mediante el cual se busca determinar la naturaleza y el alcance de la conducta del juez o magistrado en cuestión. De este modo, el Consejo decide sobre la existencia de una infracción y la correspondiente sanción a imponer.

4.2.3. *Otras funciones del Consejo*

Además de las funciones constitucionalmente reconocidas, el legislador le encomienda otras tantas en el artículo 560 de la LOPJ. Entre las más destacadas se encuentran las siguientes:

Se le atribuye al Consejo la función de selección y formación de Jueces y Magistrados, garantizando su completa adaptación a las innovaciones jurídicas que tienen repercusión en sus funciones jurisdiccionales. Concretamente, esta función se le encomienda a la Escuela Judicial del Consejo, quien gestiona los procesos de selección, proporciona la formación inicial a los futuros jueces –la cual se extiende por dos años tras la aprobación de la oposición–, y coordina su formación continua, desarrollando actividades, programas e iniciativas encaminadas a garantizar su adecuado perfeccionamiento profesional.

Asimismo, se le reconoce potestad reglamentaria en una serie de materias–, si bien sus disposiciones reglamentarias no pueden regular ni afectar, de manera directa o indirecta, los derechos y deberes de personas ajenas al Consejo. De suerte que se trata de una potestad *ad intra* –o hacia dentro–, sin que el Consejo pueda traspasar sus fronteras.

Por otro lado, el Consejo se encarga, no solo de la custodia, sino también de la publicación de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y por los demás órganos judiciales. Tiene la potestad de interponer conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, y además, juega un papel importante en las relaciones internacionales, actuando en los siguientes campos: cooperación al desarrollo, auxilio judicial y relaciones institucionales.⁶⁵

Y, por último y no menos importante, debemos hacer hincapié en su función consultiva, que supone la emisión de informes sobre anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre unas materias determinadas. En otras palabras, siempre que se apruebe un anteproyecto de ley sobre alguna de las materias recogidas en el art. 561 de la

⁶⁵ <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Funciones-/>

LOPJ⁶⁶, deberá pasar por la lupa del Consejo General del Poder Judicial. A veces, este requerimiento se ha visto sorteado mediante la presentación de propuestas por medio de proposiciones de ley o de enmiendas introducidas durante el iter parlamentario, evitando así la intervención del Consejo. Para evitar que la exigencia mencionada se vea eludida, las Cortes pueden solicitar facultativamente al Consejo informes sobre proposiciones de ley o enmiendas que versen sobre tales materias, pero reiteramos: es algo facultativo, de ahí a que no siempre tenga lugar.⁶⁷

4.3. SOBRE SUS LIMITACIONES

4.3.1. *El CGPJ en funciones*

En la reforma de la LOPJ de 2013 se introduce una disposición al objeto de dar una “solución” a la falta de renovación del CGPJ. Para tal efecto, se crea el art. 570.2, que viene a decir que el Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo “si ninguna de las dos Cámaras hubieren efectuado en el plazo legalmente previsto la designación de los Vocales que les corresponda” y, hasta entonces, no podrá procederse a la elección del nuevo Presidente del CGPJ. Sería suficiente, en virtud del art. 570.1, con la designación de los vocales por una de las Cámaras para que el nuevo Consejo pudiera constituirse, completándose el número con los vocales previamente designados por la Cámara que ha incumplido su deber de designación, pudiendo desde entonces ejercer todas sus atribuciones. De modo que la prórroga sólo será posible excepcionalmente cuando ninguna de las Cámaras haya procedido a la designación de los vocales, permaneciendo el Consejo en funciones hasta el momento en el que una de ellas cumpla con tal designación.

Ocho años más tarde, se aprueba la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por medio de la que se establece el régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. En su preámbulo, el legislador señala que, cuando la renovación no se

⁶⁶ Reguladas en el art. 561 de la LOPJ: Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; Determinación y modificación de las demarcaciones judiciales, así como de su capitalidad; Fijación y modificación de la plantilla orgánica de Jueces y Magistrados, Secretarios Judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia; Estatuto orgánico de Jueces y Magistrados; Estatuto orgánico de los Secretarios Judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia; Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales; Normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales; Leyes penales y normas sobre régimen penitenciario; Cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna.

⁶⁷ LÓPEZ GUERRA, L.: “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación ...”, ob. cit., p. 25.

produce a tiempo, el Consejo se coloca en una “situación extraordinaria”, razón por la cual su régimen jurídico no puede ser el mismo que el aplicable al periodo normal de funcionamiento. Además, añade que esta reforma es necesaria ante la “laguna jurídica” presente, ya que, a diferencia de lo que sucede con otros órganos constitucionales como el Ejecutivo o las Cortes Generales, no existen en nuestro ordenamiento jurídico disposiciones que regulen el CGPJ en funciones, más allá del artículo 570.2 de la LOPJ, lo que lleva consigo un “déficit en el diseño constitucional del Estado que debe ser corregido”, y que se corrige, precisamente, creando un régimen jurídico completo y adecuado para cuando no se produzca la renovación. Así pues, el legislador justifica la nueva regulación como una garantía básica para el buen funcionamiento de la Administración de Justicia y como una vía para favorecer la renovación, pero, especialmente, como una solución de cara a salvaguardar la legitimidad del órgano. Y lo hace recordando, al mismo tiempo, que el Consejo desempeña un papel fundamental en el diseño institucional propio de nuestro Estado de Derecho, cuya relevancia radica no solo en la garantía de la independencia de quienes ejercen la función jurisdiccional, sino también en la legitimidad democrática que confiere al tercer poder del Estado.

Por las razones expuestas, el legislador decide sustraer determinadas funciones al Consejo, cuando sus miembros excedan del periodo constitucional de cinco años. Principalmente, la limitación se produce en materia de nombramientos discrecionales, excluyendo del ámbito competencial del Consejo en funciones facultades como la de proponer el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, de los Presidentes de las Audiencias, de los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional, de los Presidentes de Sala y los Magistrados del Tribunal Supremo o de los Magistrados del Tribunal Constitucional.⁶⁸ Estas limitaciones se extienden también al nombramiento de los Directores de la Escuela Judicial y del Centro de Documentación Judicial, así como del Vicepresidente del Tribunal Supremo, del Director del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial, del Promotor de la Acción Disciplinaria y del Jefe de la Inspección de Tribunales. Asimismo, se le retira la función de interponer conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado.

No obstante, el Consejo en funciones no pierde todas sus competencias; mantiene aquellas que el legislador considera necesarias para garantizar el correcto

⁶⁸ Aunque la facultad de nombrar a los dos Magistrados del Tribunal Constitucional la recuperará, un año más tarde, con la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio.

funcionamiento del órgano y que no implican injerencia en las legítimas atribuciones del Consejo entrante, asegurando de este modo que no se produzca una parálisis en su funcionamiento.⁶⁹

El legislador finaliza el preámbulo de la ley precitada, realizando una distinción de las funciones del CGPJ, que merece ser señalada: por un lado, aquellas “indispensables para el gobierno y buen funcionamiento de los juzgados y tribunales” –que conservará el Consejo mientras esté en funciones– y, por otro lado, aquellas que “conforman un haz de competencias y atribuciones que legítimamente han de corresponder al Consejo entrante o renovado y no al saliente”.

4.3.2. Recapitación del legislador en relación con el nombramiento de los magistrados del TC

Un año más tarde, se aprueba la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, por la que se modifican los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985. Esta reforma no supone más que la devolución al Consejo en funciones de una competencia expresamente reconocida en la Constitución: el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Constitucional. En el preámbulo de la ley, el legislador expresa que para evitar tener que esperar a la renovación del Consejo para proceder a dicha designación –lo que podría causar dificultades en la renovación de un órgano constitucional– se restituye al CGPJ en funciones la facultad de nombrar a los dos Magistrados del TC, facultad que le había sido retirada con la Ley Orgánica 4/2021. Asimismo, el legislador establece un plazo de tres meses para proceder a dicha designación, quedando el art. 599.1 redactado del siguiente modo: “La propuesta de nombramiento, por mayoría de tres quintos, de los dos Magistrados del Tribunal Constitucional cuya designación corresponde al Consejo General del Poder Judicial, que tendrá que realizarse en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior”.

4.3.3. Crítica doctrinal a la reforma en cuestión

La reforma de 2021 no ha sido vista con buenos ojos por parte de un sector de la doctrina. Según Fernando Portillo Rodrigo, esta reforma “parte de una mentira”, pues en el preámbulo se afirma que se busca corregir una laguna jurídica o un déficit en el

⁶⁹ Véase el art. 570 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

diseño constitucional del Estado, lo cual sería cierto si la LOPJ no hubiera previsto qué ocurre en caso de que el CGPJ no sea renovado a tiempo, pero el no modificado art. 570.2, establece que el CGPJ saliente continuará en funciones, lo que significa que seguirá operando con normalidad excepto en lo relativo al nombramiento de su presidente. Por tanto, no se trata de una falta de previsión legal, “más bien se trata de que lo previsto no es del agrado de estos grupos parlamentarios”, lo que ha motivado su deseo de modificarlo. “Ello es legítimo, por supuesto. Pero sí para justificarlo tiene que recurrirse al falseamiento, mal empezamos”.

Por otro lado, el mismo Portillo Rodrigo añade que la reforma “es en sí misma un absurdo”. Lo que ocurre es que los partidos políticos no logran llegar a un consenso para que el Parlamento renueve el CGPJ y la "solución" que adoptan es restarle funciones al CGPJ. Para que lo entendamos bien: “por los pecados de un poder (el legislativo), paga otro (el judicial)”. Lo que es aún más preocupante es que, al privar al CGPJ de funciones tan relevantes como los nombramientos discrecionales, no se promueve su renovación, sino que simplemente se garantiza que, mientras tanto, no se puedan realizar tales nombramientos, ergo la única manera de comprender esta reforma es verla como lo que verdaderamente es: la evidencia de que nuestra clase política percibe el poder judicial únicamente como una “esfera a conquistar”. Así es, ante el fracaso en la renovación del CGPJ por parte de los partidos políticos que dominan el arco parlamentario, estos deciden dejar el Consejo “inoperativo” en lo que verdaderamente les importa y desean controlar: los nombramientos discrecionales de altos cargos de la judicatura. Es por ello que Portillo Rodrigo describe esta reforma como un “asalto al poder judicial”, en el sentido que busca que la composición de los altos tribunales dependa del partido político ganador. Si no se consigue un CGPJ acorde con los intereses del Gobierno de turno, se impide que aquel funcione con normalidad. Con ello, cabe la posibilidad de que se produzca una paralización del funcionamiento de los altos tribunales, dado que si, pasados unos cuantos años, no se produce la renovación, el Tribunal Supremo podría verse desbordado ante una acumulación de vacantes.⁷⁰

A este respecto, Sergio Martín Guardado indica que detrás de toda esta reforma se encuentra “el objetivo de compeler a la oposición para alcanzar un pacto que permita la

⁷⁰ PORTILLO RODRIGO, F.: “El último asalto al poder judicial: sobre la reforma de la LOPJ” en *Hay Derecho*, 2021.

designación de nuevos vocales y la renovación del CGPJ, más allá de pensar realmente en el régimen que le corresponde al órgano cuando está en funciones”. Aunque el CGPJ no ostenta la función de juzgar ni ejecutar lo juzgado, su deber es garantizar que no se generen situaciones de indefensión ni dilaciones indebidas en el ejercicio de tal función y, al suprimir la función de los nombramientos discrecionales, lo que se hace es dañar el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, que se traduce en un atentado contra el derecho a la tutela judicial efectiva. Por este motivo, a juicio de Martín Guardado, la reforma en cuestión “va en detrimento del adecuado funcionamiento de la administración de justicia y del ejercicio de la potestad jurisdiccional, porque los nombramientos son «competencias decisorias de orden externo» que no afectan al Consejo en sí, sino al poder judicial”.⁷¹

4.3.4. *Pronunciamiento del Tribunal Constitucional. STC 128/2023*

Ante la polémica reforma del CGPJ en funciones, el asunto ha llegado al máximo intérprete de la Constitución. En su Sentencia 128/2023, el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Vox.⁷²

Las alegaciones formuladas por los recurrentes giran en torno a dos cuestiones: vicios procedimentales y vicios materiales o sustantivos. Con respecto a los vicios procedimentales, sostienen que la ley objeto de recurso fue aprobada sin previo informe del CGPJ, haciendo caso omiso al art. 561.1 de la LOPJ –referido a la necesidad de someter a informe del Consejo anteproyectos de ley y disposiciones generales que impliquen modificaciones de LOPJ–. Alegan que la obligación contenida en dicho artículo, es una garantía para que los legisladores tengan conocimiento de los riesgos que una reforma de tal envergadura podría representar para la independencia del Poder Judicial, y consideran, por ende, que la omisión de tal informe vulnera la independencia judicial y los derechos de las minorías parlamentarias. Además, califican esta jugada de “fraude de ley”, al haberse utilizado el término de “proposición” en lugar de “proyecto”, con la clara intención de eludir la obligación de solicitar el informe al Consejo, lo que

⁷¹ MARTÍN GUARDADO, S.: “Polarización política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, en *Revista de Derecho Político de la UNED*, n. 117, 2023, pp. 141-144.

⁷² Y poco tiempo después, en su Sentencia 15/2024, ratifica nuevamente la constitucionalidad de la LOPJ 4/2021, desestimando otro recurso de inconstitucionalidad promovido, esta vez, por diputados del Grupo Parlamentario Popular.

habría distorsionado el proceso de formación de la voluntad de la Cámara y constituido una infracción del artículo 23 de la Constitución.

En referencia a los vicios materiales, manifiestan que la reforma de 2021 supone un hurto de potestades esenciales derivadas de la Constitución, que resultan indisponibles por parte del legislador. Sostienen que, a diferencia de otros poderes del Estado, cuya expiración de mandato está regulada por la Constitución, no ocurre así respecto del CGPJ, por lo que no existe habilitación constitucional expresa que permita debilitar sus funciones una vez transcurrido su mandato. Se difiere, por tanto, que la Constitución “ha querido mantener una plenitud en el ejercicio de sus funciones, sin interrupción alguna, dado que todas esas potestades se ordenan a garantizar la independencia del Poder Judicial”. En este sentido, argumentan que el Poder Legislativo ha creado un órgano-extraconstitucional, por medio del cual se ha desnaturalizado al Consejo y se le ha convertido en un puro órgano burocrático o de gestión, completamente subordinado a la mayoría política que sustenta a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. De hecho, de tal grado es la subordinación que la restitución de la plena funcionalidad constitucional del Consejo depende única y exclusivamente del Poder Legislativo, lo cual permite que, en función de la conveniencia de la mayoría política, se opte por prolongar indefinidamente un Consejo en funciones, desmantelando la garantía institucional prevista en el texto constitucional para salvaguardar la independencia del Poder Judicial.

73

El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad en ambos sentidos. En lo atinente a los posibles vicios procedimentales, se señala –en el fundamento jurídico tercero–, que la omisión del informe del CGPJ en la tramitación de la Ley Orgánica 4/2021 carece de "relieve jurídico-constitucional". Se enfatiza que dicha norma se originó a partir de una proposición de ley presentada por grupos parlamentarios, y no a partir de un proyecto de ley gubernamental, motivo por el cual su tramitación está sujeta al reglamento parlamentario, sin que, en tal contexto, resulte menester el informe preceptivo reservado a los anteproyectos de ley. A la luz de lo anterior, el Tribunal concluye que no ha habido vulneración alguna de los preceptos constitucionales, aduciendo que la eventual trascendencia constitucional de la omisión del citado informe solo podría suscitarse respecto de los proyectos de ley. A todo lo

⁷³ Antecedente 3º, STC 128/2023, de 2 de octubre de 2023.

anterior, el Tribunal añade que si bien la Cámara podía haber solicitado dicho informe potestativamente, no existía obligación alguna de hacerlo, ergo la decisión de no recabarlo no presenta objeción alguna desde el punto de vista jurídico-constitucional.

Por otro lado, el Alto Tribunal desestima igualmente la alegación de “fraude de ley” esgrimida por los recurrentes. En el propio fundamento jurídico tercero, sostiene que la Constitución permite, sin lugar a ambigüedades, tanto las proposiciones como los proyectos de ley, y que no existen restricciones en el ordenamiento jurídico que impidan a los grupos parlamentarios presentar iniciativas legislativas bajo la forma de proposiciones de ley. De este modo, el Tribunal puntualiza que no cabe imponer la exigencia de que determinadas leyes deban necesariamente originarse a partir de un proyecto de ley del Gobierno, y concluye que, de aceptarse dicha alegación, se limitaría injustificadamente el derecho de iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios.

Seguidamente, en el fundamento jurídico cuarto, el Tribunal Constitucional entra a analizar los posibles vicios materiales. Respecto a la ausencia de habilitación constitucional para la creación del Consejo en funciones, el Tribunal argumenta que la Constitución deja al legislador un margen de actuación lo suficientemente amplio para poder desarrollar el art. 122 CE de manera extensa, sin que ello implique que el legislador esté asumiendo competencias propias del poder constituyente. Si bien el texto constitucional no prevé explícitamente un Consejo en funciones –como sí lo hace para el Gobierno o las Diputaciones Permanentes de las Cámaras–, tampoco existe objeción jurídico-constitucional; únicamente determina, de forma clara y unívoca, que el mandato de los vocales tiene una duración de cinco años, periodo en el que se encuentran en el pleno ejercicio de sus atribuciones. Por esta razón, el Tribunal declara que no hay óbice alguno para que el legislador orgánico pueda establecer el régimen jurídico del CGPJ en funciones en una situación de anormalidad institucional –situación que se produce cuando transcurre el mandato de cinco años y no tiene lugar la debida renovación–, siempre que se garantice la gestión del aparato administrativo del Poder Judicial.

Por otro lado, se aborda la preocupación sobre la reducción de competencias del Consejo en funciones que, según al parecer de los recurrentes, comprometía su papel como garante de la independencia judicial. A este respecto, el Tribunal expresa que tal reducción no afecta en absoluto a su papel de garante de la independencia judicial, ni

coloca al CGPJ en una posición de subordinación respecto del Legislativo. A juicio del Tribunal, el Consejo en funciones debe poder ejercer las competencias constitucionalmente atribuidas, pero bajo límites estrictos, al objeto de evitar que, en una situación de prórroga, el Consejo saliente “comprometa la capacidad de decisión futura del gobierno del Poder Judicial, allí donde las decisiones a adoptar tengan un alto grado de discrecionalidad y un bajo contenido de mera gestión administrativa”. De igual modo, aduce que la suspensión de determinadas funciones durante la prórroga actúa como una garantía de la independencia del Consejo frente al Poder Legislativo, ya que despoja a este último del interés que podría tener en prolongar la vigencia del Consejo saliente, con el propósito de que continúe desempeñando funciones de nombramiento de capital importancia en la designación de jueces y magistrados en ciertos cargos, y con un elevado margen de discrecionalidad en el ejercicio de esas funciones.

4.4. LA RAZÓN DE QUE SEA UN ÓRGANO TAN CODICIADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS. UNA POSIBLE VÍA DE SALIDA

Como se ha expuesto previamente, la actuación del Consejo no es del todo reglada y, en ciertos casos, se le deja un margen de discrecionalidad para la adopción de determinadas decisiones. En particular, los nombramientos de magistrados para el Tribunal Constitucional y de otros altos cargos judiciales –como magistrados para el Tribunal Supremo y para los Tribunales Superiores de Justicia– evidencian la relevancia de dicho órgano y ponen de manifiesto la razón de que sea un órgano tan codiciado por los partidos políticos. Los procesos judiciales con mayor potencial de dañar la reputación de los partidos políticos –tales como aquellos en los que se juzga la responsabilidad penal de altos cargos del Estado– se llevan a cabo ante el Tribunal Supremo, por lo que resulta muy atractivo por parte de los mismos controlar el Consejo. La preocupación de los partidos políticos por la facultad de nombramientos discrecionales es tal que, ante la falta de renovación del Consejo debido al bloqueo político, el Poder Legislativo decidió sustraer dicha función del órgano, mientras este último se encuentre en funciones.⁷⁴

⁷⁴ CASTILLO FELIPE, R.: *El Consejo General del Poder Judicial y sus miserias: partitocracia e independencia judicial en España*, LiberArs, São Paulo, 2024, p. 43.

En la inmensa mayoría de las resoluciones judiciales emanadas por jueces y magistrados en las distintas jurisdicciones de naturaleza civil, laboral, mercantil, penal, así como en las primeras instancias de lo contencioso-administrativo, es decir, al dirimir meras disputas relativas a herencias, contratos, despidos, etc., las inclinaciones políticas de los jueces no ejercen influencia alguna. No obstante, tales inclinaciones políticas pueden revelarse sutilmente en litigios donde se revisan decisiones gubernamentales de considerable trascendencia económica o política o, mismamente, en pleitos donde se enjuician las conductas delictivas de personas vinculadas al Gobierno o a su partido. Estos litigios son dirimidos ante el Tribunal Supremo, y si se deja en manos de los partidos políticos la elección de sus magistrados –convirtiéndose el CGPJ en un mero intermediario–, la percepción de independencia e imparcialidad del sistema judicial se ve inevitablemente comprometida y cuestionada.⁷⁵

La mayor discrecionalidad del Consejo en la asignación de estos tipos de cargos se justifica por el hecho de que se trata de posiciones que implican funciones de gestión y dirección, o tareas de creación de jurisprudencia, tanto a nivel nacional como en lo relativo al Derecho autonómico, que no están necesariamente vinculadas al criterio general de antigüedad en el escalafón y que requieren una valoración por parte del Consejo. Sobre este aspecto, Lopez Guerra expresa que no parece adecuado que estos nombramientos se guíen por criterios partidistas, quedándose al margen de los principios de mérito y capacidad. Por este motivo, sugiere que tales nombramientos sean de algún modo objetivados, para así mitigar, al menos parcialmente, “la difundida impresión de que preferencias partidistas desempeñan un papel no despreciable en este tipo de decisiones.”⁷⁶

Otros autores especializados en la materia, como Francisco Sosa Wagner, abogan directamente por suprimir los nombramientos discrecionales *in aeternum*, pues si se quiere preservar la verdadera independencia judicial, “nunca más el nombramiento de un magistrado del Tribunal Supremo debe ser el fruto de un enredo o intriga entre los vocales del CGPJ”, que es, a su vez, “un enredo o intriga entre algunas asociaciones de jueces deseosas de colocar a sus afiliados o allegados”. A su juicio, el CGPJ únicamente

⁷⁵ TAJADURA TEJADA, J.: “La Justicia y los partidos políticos”, en *Claves de Razón Práctica*, 2016, p. 22.

⁷⁶ LÓPEZ GUERRA, L.: “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación ...”, ob. cit., p. 24.

debería poder realizar nombramientos reglados basados en concursos de méritos y baremos objetivos, de la misma manera en que se lleva a cabo el ascenso de cualquier juez o magistrado que no pertenece a las altas esferas judiciales. Con ello se conseguiría disolver todo el alboroto que diariamente nos abruma, debido principalmente a las formaciones políticas, pues ya carecería de tensión la composición del CGPJ al haber perdido sus miembros “unas facultades discrecionales que les permiten apoyar amigos y relegar a quienes no lo son a la hora de los ascensos y las sinecuras en función de sus compromisos o los de las asociaciones judiciales”.⁷⁷

5. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: EL DENOMINADO “SISTEMA DE CUOTAS”

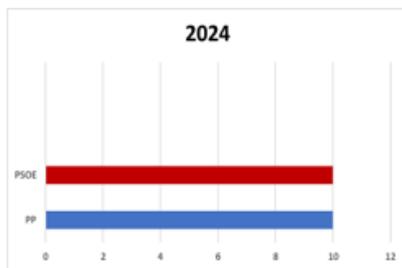
Recordemos que la Constitución exige una mayoría cualificada de tres quintos, como una fórmula para evitar que las elecciones de los vocales “laicos” del Consejo sean obra de la mayoría parlamentaria de turno. Esta mayoría, difícilmente alcanzable por un solo partido político, la exige igualmente la LOPJ para la elección de los vocales judiciales. La idea subyacente de estas disposiciones es la de obligar a las formaciones políticas a consensuar a los candidatos, asegurando que éstos no sean elegidos en base a su afiliación partidista o ideológica, sino por su reconocida competencia, capacidad e independencia. No obstante, estas disposiciones constitucionales y legales han sido, en la praxis, distorsionadas mediante el llamado “sistema de reparto por cuotas”, sistema que ha excluido el consenso como forma de elección. Esto es, en lugar de negociarse de manera individualizada la elección de cada vocal –de manera que todos y cada uno de ellos fueran aceptables para al menos la mayoría de tres quintos–, se ha optado por repartir los vocales entre los grupos parlamentarios de manera proporcional a la fuerza parlamentaria de cada uno de ellos. Así, para lograr la mayoría requerida, basta que los diputados o senadores de cada grupo se ciñan al compromiso alcanzado y emitan su voto conforme al reparto preestablecido. Esta técnica introduce una apariencia de relación directa entre cada grupo parlamentario y los vocales propuestos por el mismo, que genera una percepción, difícil de erradicar, de que la elección de estos miembros obedece exclusivamente a los intereses partidistas. Asimismo, introduce “una relación de fuerzas en el Consejo paralela o casi paralela a la existente en el Parlamento que la

⁷⁷ SOSA WAGNER, F.: “Poder Judicial «en funciones»”, en *el Blog de Francisco Sosa Wagner*, 2021.

elige”. De este modo, se ve sumamente afectado, desde luego ante la opinión pública, el fin último de la existencia del Consejo. Es aquí, por consiguiente, donde radica la gran debilidad del sistema parlamentario y donde podría encontrarse una posible solución.⁷⁸

Esta práctica de reparto de cuotas continúa a la orden del día y parece no tener fecha de caducidad. Para qué el lector lo perciba de manera inequívoca, analicemos cómo se ha producido la renovación del CGPJ en los últimos tres mandatos:

Gráfico 1: Reparto de vocales en 2024

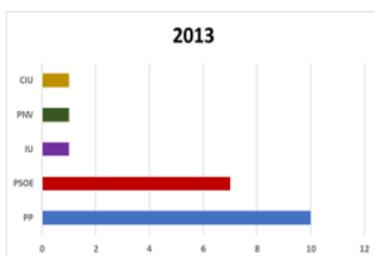


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de RTVE

Recientemente, tras más de cinco años de bloqueo, se ha logrado renovar el CGPJ, fruto de un acuerdo alcanzado entre las principales formaciones políticas del arco parlamentario, el PSOE y el PP. Estas fuerzas, recurriendo a la tradicional praxis del reparto de cuotas, han pactado una distribución “equilibrada”, asignándose de manera equitativa las vocalías del

Consejo, con una designación de diez miembros por parte del PSOE y otros diez por parte del PP.⁷⁹

Gráfico 2: Reparto de vocales en 2013

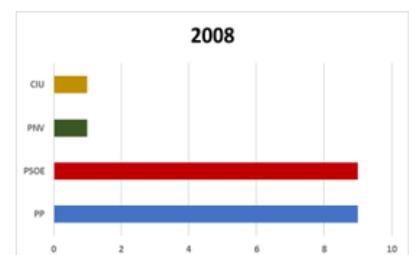


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de El Confidencial

En 2013, la renovación del CGPJ se produjo gracias a un acuerdo entre varios partidos políticos, y se repartieron las vocalías del siguiente modo: diez el PP, siete el PSOE, una Izquierda Unida (IU), una el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y una Convergència i Unió (CiU).⁸⁰

En 2008, tras un bloqueo de casi dos años, el PP y el PSOE llegaron a un acuerdo, y atendiendo al sistema de reparto de cuotas repartieron los miembros del Consejo de esta forma: nueve el PP, nueve el PSOE, uno el PNV y uno el CiU.⁸¹

Gráfico 3: Reparto de vocales en 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de RTVE

⁷⁸ LOPEZ GUERRA L.: “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación ...”, ob. cit., pp. 16-17.

⁷⁹

<https://www.rtve.es/noticias/20240625/psoe-pp-alcizan-acuerdo-renovacion-consejo-general-poder-judicial-bloqueo/16162215.shtml>

⁸⁰ https://www.elconfidencial.com/espana/2013-11-25/el-gobierno-y-el-psoe-completan-la-renovacion-del-poder-judicial_58873/

⁸¹ <https://www.rtve.es/noticias/20080908/el-psoe-y-el-pp-cierran-la-lista-para-la-renovacion-el-cgpi-con-el-nombre-de-siete-mujeres/152567.shtml>

Esta ha sido la tónica general desde 1985 –fecha en la que se instauró el modelo estrictamente parlamentario–, materializándose la preocupación señalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 108/1986, en la que se advertía sobre el riesgo de que los partidos políticos adoptaran un “sistema de cuotas”, distribuyéndose los puestos a cubrir entre los mismos, en proporción a su fuerza parlamentaria. Así pues, cada formación política propone candidatos que, si bien cumplen con los requisitos legales, son afines a sus propias posturas.⁸² En efecto, el modelo en cuestión ha hecho caso omiso a las sugerencias del Tribunal Constitucional y ha seguido justamente el camino contrario al marcado por este, por lo que todos los nombramientos de vocales del Consejo que se han hecho desde entonces han de considerarse contrarios a la Constitución, “porque han sido un puro cambio de cromos entre los partidos mayoritarios (PP y PSOE), con el visto bueno de los nacionalistas, según la fuerza que tenían en el Parlamento”.⁸³

Manuel Aragón Reyes, magistrado emérito del Tribunal Constitucional, lo expone claramente en uno de sus artículos científicos: el sistema de reparto por cuotas políticas es, sin lugar a dudas, contrario a la Constitución. Es este sistema el culpable de que se haya consolidado, en el ámbito de nuestra vida pública, una percepción de politización del Poder Judicial completamente contraria a los principios que rigen nuestro Estado de Derecho. Pues, reiteramos una vez más que la intención del constituyente, al fijar una mayoría de tres quintos para la designación parlamentaria, era que todos los seleccionados tuviesen el apoyo sólido y auténtico de dicha mayoría, con la finalidad de que se designaran “juristas solventes e independientes respecto de los cuales (de cada uno de ellos) ninguno de los grupos políticos que les respaldan con su voto tuviesen reparo alguno para su designación”. Dicha finalidad se ha visto frustrada por el reparto de cuotas entre los partidos en proporción a su fuerza parlamentaria. Precisamente, el Tribunal Constitucional validó el modelo estrictamente parlamentario –argumentando que no se oponía a la letra del art. 122.3 CE–, pero lo hizo con la condición de que no se siguiera esta práctica. Por la importancia que reviste vale la pena recordar cuáles fueron sus palabras: *“Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la Norma Fundamental si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas políticas existentes en su propio seno y*

⁸² SALVADOR MARTÍNEZ, M.: “Composición del CGPJ”, ob. cit.

⁸³ VILA CONDE, F.: “La renovación del Consejo ...”, ob. cit.

distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos del poder y entre ellos, señaladamente, el Poder Judicial". Pues bien, esto es lo que ha sucedido y sigue sucediendo hasta la fecha: los partidos que conforman la mayoría cualificada de tres quintos se ponen de acuerdo de manera abiertamente descarada y sin tapujos, y declaran públicamente que no habrá vetos mutuos, sino un verdadero reparto de puestos a cubrir, de manera que cada grupo que forma parte de la mayoría cualificada acepta las candidaturas presentadas por los demás. La votación final por la mayoría de tres quintos resulta ser, por tanto, un mero trámite formal, y realmente cada vocal es elegido libremente por la formación política que lo ha propuesto. Este procedimiento se aleja del consenso requerido por la Constitución, el cual implica necesariamente la existencia de vetos mutuos, a fin de que todos y cada uno de los propuestos y votados a favor sean idóneos para todos los que los proponen y los votan o, en otras palabras, "que todos sean aceptables para todos".

Ahora bien, tal y como sostiene el propio Aragón Reyes, el sistema de cuotas, pese a su naturaleza objetable, no conduce necesariamente a que los miembros del Consejo actúen sin imparcialidad y bajo las órdenes de la fuerza política que los eligió, pues en muchas ocasiones la independencia personal, cuando se basa en un reconocido prestigio, puede impedir que tales designados sucumban a influencias partidistas. Lo que resulta innegable, eso sí, es que este sistema genera una irremediable apariencia de parcialidad sobre los vocales del Consejo, al quedar manifiesto públicamente el sesgo ideológico que subyace en su designación, "hasta el punto de que, sin reparo alguno, los diversos partidos harán alarde de que habrá vocales del Consejo de los unos y de los otros."⁸⁴

⁸⁴ ARAGÓN REYES, M.: "La inconstitucionalidad de las cuotas; por Manuel Aragón, catedrático emérito de Derecho Constitucional y magistrado emérito del Tribunal Constitucional", en *Diario del Derecho, iustel*, 2022.

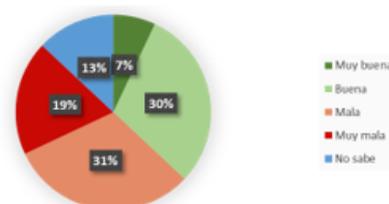
6. MARCO EUROPEO: DIRECTRICES Y RECOMENDACIONES DE INSTITUCIONES EUROPEAS

6.1. INFORMES DE LA COMISIÓN EUROPEA

La percepción social de un CGPJ sometido a influencias políticas ha quedado plasmada en los informes anuales sobre el Estado de Derecho que la Comisión Europea viene emitiendo. Véase, por ejemplo, la valoración de la independencia judicial en España contenida en el informe del pasado 24 de julio de 2024:

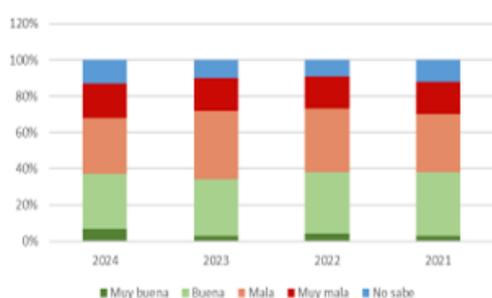
En una encuesta realizada por Eurobarometer, tan solo el 37% de los ciudadanos españoles creen que la independencia judicial en España es “buena” o “muy buena”, mientras que el 50% desconfía en el actual sistema judicial y cree que carece de independencia absoluta, debido principalmente a las interferencias y presiones políticas.

Gráfico 4: Valoración de la independencia judicial en España en 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurobarometer

Gráfico 5: Valoración de la independencia judicial en España. Últimos cuatro años



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurobarometer

A lo largo de estos últimos cuatro años, la percepción ciudadana respecto a la independencia judicial en España ha mantenido una tendencia constante, superando en todo momento las valoraciones desfavorables a las favorables, como puede apreciarse en la gráfica.⁸⁵ Según los informes de la Comisión Europea, esta tendencia negativa se atribuye, en buena medida, a la situación de bloqueo de más de cinco años que ha venido sufriendo el CGPJ.

Ante tal preocupación, desde el 2020, la Comisión lleva aconsejando a España no solo que proceda a la renovación, con carácter prioritario, del CGPJ, sino también que emprenda, inmediatamente después de la renovación, una reforma del proceso de elección de los vocales elegidos entre jueces y magistrados atendiendo a las normas

⁸⁵ Datos obtenidos a partir de encuestas realizadas por Eurobarometer en 2024, 2023, 2022 y 2021. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en#surveys

europas sobre la materia. La primera, por fin, parece haberse cumplido; la segunda, en cambio, se encuentra en proceso, a la espera de que el propio Consejo elabore una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales de procedencia judicial, y la remita al Ejecutivo y a las Cortes Generales.⁸⁶

Estos informes sobre el Estado de Derecho carecen de naturaleza perceptiva y se tratan de meras recomendaciones. No son, por tanto, normas jurídicas *per se*, por lo que los Estados no están obligados a cumplirlas. Al margen de estos informes orientativos, que invitan al Estado español a llevar a cabo una reforma del CGPJ atendiendo a las normas europeas, no podemos encontrar en el ordenamiento jurídico comunitario ninguna norma jurídica que obligue a los Estados miembro a llevar a cabo de una forma determinada la elección de los miembros de los Consejos judiciales. Incluso el Reglamento de condicionalidad –donde se detallan los principios que dan forma al Estado de Derecho– carece de disposiciones de esa índole.

Como se puede observar, tales informes emitidos por la Comisión no entran al fondo de la cuestión y simplemente se limitan a recomendar una reforma del CGPJ siguiendo las normas europeas sobre la materia. En este sentido, resulta más que necesario señalar que cuando el texto hace alusión a “normas europeas”, se está refiriendo a las normas del Consejo de Europa, y más concretamente, a la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Es decir, la recomendación del ejecutivo de la Unión Europea ha tomado como referencia una iniciativa previamente implementada por el Consejo de Europa, luego resulta imposible analizar la primera sin tener en cuenta la segunda.⁸⁷

6.2. LA RECOMENDACIÓN CM/REC(2010)12 DEL COMITÉ DE MINISTROS

En 2007, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos elaboró, a solicitud del Comité de Ministros del Consejo de Europa, un informe sobre cuál debía ser la estructura y la función de los Consejos Judiciales para garantizar un adecuado equilibrio entre los tres poderes del Estado. En su Dictamen nº 10 del 2007, el Consejo Consultivo aboga por

⁸⁶ Informe sobre el Estado de Derecho en 2024 de la Comisión Europea. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.

⁸⁷ BIGLINO CAMPOS, P.: “Los estándares europeos sobre la elección de los Consejos Judiciales”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 38, 2023, pp. 4-5.

una comisión mixta señalando que presenta la ventaja, “por un lado de evitar el corporativismo y por otro lado de reflejar las distintas corrientes de opinión de la sociedad y de aparecer como una fuente suplementaria de legitimación del poder judicial”. Al mismo tiempo, argumenta que “Incluso con una composición mixta, el Consejo de la Justicia ha de funcionar sin la menor concesión al juego de las mayorías parlamentarias y de las presiones del ejecutivo, fuera de cualquier subordinación a las lógicas partidarias, con el fin de garantizar los valores y los principios esenciales de la justicia”. Por este motivo, sugiere que, cuando el Consejo judicial tiene una naturaleza mixta –es decir, compuesto por jueces y no jueces–, ha de contar con una mayoría sustancial de jueces elegidos por sus pares, con el objetivo de evitar cualquier manipulación o presión indebida.

Tres años más tarde, el Comité de Ministros del Consejo de Europa elabora la Recomendación CM/REC(2010)12 sobre la base del informe emitido por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos. El Comité dedica el capítulo IV de la Recomendación a los Consejos judiciales, definiéndolos como órganos independientes que tratan de salvaguardar la independencia del poder judicial y de los jueces individuales, promoviendo así el funcionamiento eficaz del sistema judicial. En su apartado 27, aconseja que al menos la mitad de los miembros de tales consejos sean jueces elegidos por sus pares de todas las categorías del poder judicial. Seguidamente, en el apartado 28, recomienda que los consejos demuestren “el más alto grado de transparencia hacia los jueces y la sociedad mediante el desarrollo de procedimientos preestablecidos y decisiones razonadas”.

Otras instituciones del Consejo de Europa han seguido al pie de la letra la Recomendación CM/REC(2010)12. El GRECO –Grupo de Estados contra la corrupción– lleva años sugiriendo a nuestro país que acate las normas del Consejo de Europa y que modifique el sistema de elección de los miembros del CGPJ, de suerte que sean los propios jueces quienes elijan a los vocales de procedencia judicial.. La Comisión de Venecia, por su parte, viene indicando que la simple presencia de un Consejo no excluye de por sí la existencia de influencias políticas en el proceso de nombramiento de jueces. A este respecto, señala que, en caso de que se opte por garantizar la independencia judicial creando un órgano de gobierno del poder judicial,

este último ha de contar con una composición pluralista, donde la mayoría de sus integrantes sean jueces elegidos por sus pares.

Ahora bien, la Recomendación CM/REC(2010)12, como bien indica su nombre, se trata de una simple recomendación, de una soft law dictada por el Consejo de Europa –una organización internacional que carece de potestad para aprobar normas jurídicas directamente vinculantes–. Teniendo en cuenta lo que se acaba de mencionar, podríamos pensar que los Estados pueden incumplir de manera flagrante las pautas mencionadas, sin pagar precio alguno. De pensar eso, no estaríamos en lo cierto.

El Reglamento de condicionalidad de la UE, en su consideración decimosexta, recoge las fuentes de información para detectar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, entre las cuales incluye, además de los documentos de la propia UE –sentencias del TJUE, informe anual sobre el Estado de Derecho, etc.–, los informes de órganos del Consejo de Europa, tales como las recomendaciones del GRECO y sugerencias de la Comisión de Venecia. Por tanto, pese a que ninguna norma de la Unión Europea imponga directamente que los vocales judiciales han de ser designados por los jueces, las exigencias por parte de las mencionadas instituciones del Consejo de Europa tienen, de algún modo, eficacia indirecta, porque pueden afectar a la valoración que un Estado va a recibir por parte de las instituciones de la Unión. Téngase en cuenta que un incumplimiento del Reglamento de condicionalidad podría conllevar la suspensión de fondos por parte de la Unión Europea, de ahí que el incumplimiento, valga la redundancia, de la Recomendación del Consejo de Ministros pueda suponer graves consecuencias. Es por ello que, tanto dicha recomendación como los informes del GRECO y de la Comisión de Venecia, no deben ser pasados por alto.⁸⁸

7. CONCLUSIÓN: SOLUCIONES POSIBLES DE CARA A DESPOLITIZAR EL CGPJ

Por medio de este trabajo, no se pretende, ni mucho menos, poner en duda la imparcialidad de cada juez a la hora de impartir justicia. No estamos en las condiciones ni el lugar adecuado para realizar este tipo de acusaciones. Pero ello no es óbice para

⁸⁸ BIGLINO CAMPOS, P.: “Los estándares europeos ...”, ob. cit., pp. 4-12.

que podamos sacar una conclusión de todo el estudio que acabamos de realizar, conclusión que, desde mi punto de vista, es evidente e indiscutible a día de hoy: la existencia de una percepción de justicia politizada, atribuible, en gran medida, a la desconfianza depositada en el CGPJ. Lo que pretendemos es contribuir a la reconstrucción de la imagen tan degradada del Consejo, que prácticamente nos viene persiguiendo desde sus orígenes. Al objeto de erradicar, en la mayor medida posible, la percepción aludida concluimos este estudio proponiendo una serie de posibles soluciones.

7.1. OBJETIVAR LOS NOMBRAMIENTOS DISCRECIONALES

A lo largo del trabajo, se señalaba que una de las principales razones de que el CGPJ fuese un órgano tan codiciado por los partidos políticos era su amplio margen de discrecionalidad en el nombramiento de altos cargos judiciales. Por este motivo, pensamos que si se suprime dicho nivel de discrecionalidad, se conseguiría alejar a la esfera política del Consejo. No proponemos sustraer esta función al Consejo, lo cual sería imposible sin una reforma constitucional –pues se trata de una función expresamente reconocida en la Carta Magna–. Lo que proponemos es que, de algún modo, se lleve a cabo una objetivación de los nombramientos de los altos cargos judiciales, de manera que estos pasen a estar reglados, al igual que sucede en los nombramientos y ascensos de jueces y magistrados de instancias inferiores. Así, creemos que se conseguiría difuminar la percepción de que los miembros de las altas esferas judiciales son designados atendiendo a criterios partidistas e ideológicos, dejando prácticamente de lado los criterios de mérito y capacidad.

La cuestión ahora radica en la forma en que podrían objetivarse los nombramientos discrecionales, pues no son pocas las posibilidades que se nos presentan. En este caso en concreto, resulta particularmente interesante la propuesta formulada por Vicente Guilarte Gutiérrez, quien fue presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ, y sobre cuya propuesta fundamentaremos nuestro análisis.

En lo que respecta a los nombramientos del Alto Tribunal, siguiendo la línea trazada por Guilarte, consideramos que se debería crear una comisión especializada, compuesta mayoritariamente por vocales y por magistrados del Tribunal Supremo, todos ellos con un nivel de cualificación equivalente a la plaza objeto de concurso. A esta comisión se

le encomendaría la función de valorar el mérito y capacidad de los aspirantes, en aras de asegurar un proceso de selección justo, merecido y transparente. Sobre este aspecto, resulta conveniente reproducir la propuesta específica de Vicente Guilarte. El expresidente del Consejo propone que la Comisión esté formada por cinco miembros “de un nivel de cualificación parangonable con la plaza que se saca a concurso”. Sugiere, además, que los miembros de la Comisión sean vocales del Consejo, siempre que tengan la capacitación específica necesaria para evaluar los méritos de los candidatos –capacitación que debería ser previamente definida de manera abstracta–. En caso de no contar con un número suficiente de vocales del CGPJ con la capacitación necesaria, se designarían Magistrados del TS “por sorteo y turno rotatorio”, hasta alcanzar la cifra de tres miembros. Los dos miembros restantes serían profesionales cualificados en función la Sala del Tribunal involucrada en el proceso de selección.⁸⁹ Cabe destacar que parte de esta propuesta ha sido incorporada en la nueva LOPJ 3/2024. Por medio de esta ley, se ha creado una Comisión de Calificación en el CGPJ, que estará integrada por cinco vocales, y será esta la encargada de informar sobre todos los nombramientos, con el fin de garantizar una valoración objetiva de las candidaturas presentadas basada en su trayectoria profesional.

Por otro lado, resulta oportuno compartir y respaldar la idea de Guilarte de crear un "cursus honorum", consistente en diseñar la carrera judicial en el sentido de que queden establecidos, de antemano, los méritos y requisitos necesarios para acceder a las altas esferas de la Judicatura.

En nuestro afán por objetivar todos los nombramientos discrecionales, no podemos obviar los cargos gubernativos. Pues, como se ha venido señalando a lo largo de este trabajo, los vocales del Consejo también gozan de un amplio margen de discrecionalidad en la elección de las Presidencias de las Audiencias, de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Salas. A este respecto, Guilarte propone una fórmula que, a mi parecer, resulta muy atractiva para poder alejar de lleno a la esfera política del Consejo. Si bien es cierto que el CGPJ seguiría siendo el responsable último de aprobar los nombramientos y de ratificar los candidatos seleccionados, la facultad de elección podría ser confiada a los propios jueces del territorio afectado. Con ello, se dotaría a los

⁸⁹ GUILARTE GUTIÉRREZ, V.: “Propuesta del presidente del Consejo General del Poder Judicial, P.S., Vicente Guilarte, para la modificación del sistema de nombramientos de cargos gubernativos y de magistrados/as del Tribunal Supremo y de elección de los vocales del CGPJ”, 2024, p.14.

jueces de “un mecanismo de participación directa en una de las principales competencias que ejerce el Consejo”.⁹⁰

7.2. REFORMAR EL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS VOCALES

La otra gran cuestión se encuentra en el qué hacer con el método de elección de los vocales del Consejo: si se debe perseverar en el modelo parlamentario o si, por el contrario, es necesario transitar hacia un sistema corporativo –en el que los vocales judiciales sean elegidos por sus pares–, siguiendo así las recomendaciones de las instituciones europeas.

Sobre este punto, es preciso señalar que, durante el pasado mes de agosto, algo se ha avanzado, si bien de manera tímida. Mediante la aprobación de la precitada LOPJ 3/2024, se ha incluido una disposición –también compartida por Vicente Guilarte–, que pretende alejar del Consejo a aquellos juristas que hayan ocupado cargos políticos recientes. Así, el nuevo art. 567.3 excluye la posibilidad de ser designados como juristas de reconocida competencia a quienes, en los cinco años anteriores, hayan sido nombrados titulares de un Ministerio, de una Secretaría de Estado, de una Consejería de un Gobierno autonómico o de la Presidencia de una Corporación local, o bien quienes, en ese mismo periodo de tiempo, hayan tenido la condición de diputado, senador, miembro del Parlamento Europeo o de una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, más allá de esta previsión –que, en mi opinión, también debería alcanzar a los vocales de procedencia judicial–, todavía no se ha adoptado una decisión definitiva respecto al método de elección de los vocales. Nos encontramos a la espera de que el propio CGPJ elabore una propuesta de reforma y la remita al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado.

Lo que resulta indudable es que, en caso de persistir con el modelo parlamentario, se debería poner fin inmediatamente al cambio de cromos entre los partidos políticos. Por tanto, una solución, que viene siendo más bien un deber desde 1986, sería abandonar el sistema de reparto de cuotas en función de la fuerza parlamentaria. El Tribunal Constitucional ya advirtió, en su Sentencia 108/1986, que era una técnica admisible en otros terrenos, pero no en este, y que con ella se corría el riesgo de frustrar la finalidad

⁹⁰ GUILARTE GUTIÉRREZ, V.: “Propuesta del presidente del Consejo General del Poder Judicial...”, ob. cit., pp. 8-9.

recogida en la Constitución. Y como bien sabemos, esa advertencia ha resultado profética. Es realmente este sistema la gota que ha colmado el vaso, la que ha propiciado los bloqueos del CGPJ, la que ha puesto en duda la independencia del Poder Judicial, y por ende, la que ha determinado que el modelo estrictamente parlamentario sea un sistema fallido. Lo cierto es que esta problemática podría resolverse fácilmente: bastaría con que los grupos parlamentarios cumplieran con lo dispuesto en la LOPJ, consensuando individualmente cada una de las candidaturas, de manera que todos los candidatos sean adecuados para al menos la mayoría de tres quintos –siendo realmente valorados por su capacidad y reconocido prestigio–. Con esto, para nada estamos queriendo decir –nótese la ironía–, que los grupos parlamentarios vengán incumpliendo la LOPJ y las pautas del Tribunal Constitucional desde hace más de treinta años. Ahora bien, a estas alturas no creo que, por el mero hecho de huir del sistema de cuotas, se vaya a conseguir un cambio sustancial. Tras más de cinco años de bloqueo, la preocupación ha llegado a máximos históricos, por lo que, desde mi punto de vista, deberían tomarse decisiones más contundentes.

A la vista del fracaso del sistema parlamentario, con el que los grupos parlamentarios han actuado siempre a su libre albedrío, considero que ha llegado el momento de dar otra oportunidad al sistema corporativo. Por consiguiente, en mi humilde opinión, pienso que se deberían acatar las directrices y pautas emitidas por las Comisión Europea y el Consejo de Europa, procediendo a reformar el método de designación de los miembros judiciales del Consejo. En este aspecto, comparto la opinión de Manuel Aragón Reyes y creo que se les tendría que devolver a los jueces y magistrados la competencia de elegir directamente a los doce vocales de procedencia judicial.⁹¹ Todo ello con la cautela que propone Vicente Guilarte: repartir de forma equitativa las vocalías judiciales entre los que están afiliados a Asociaciones Judiciales y los que no lo están, respetando la proporción existente dentro de la Carrera Judicial,⁹² con el propósito de evitar que sean exclusivamente los jueces asociados los que copen el Consejo.

⁹¹ ARAGÓN REYES, M.: “La inconstitucionalidad de las cuotas...”, ob. cit.

⁹² GUILARTE GUTIÉRREZ, V.: “Propuesta del presidente del Consejo General del Poder Judicial...”, ob. cit., p.14.

8. BIBLIOGRAFÍA

MANUALES Y ARTÍCULOS DOCTRINALES

- ARAGÓN REYES, M.: “La inconstitucionalidad de las cuotas; por Manuel Aragón, catedrático emérito de Derecho Constitucional y magistrado emérito del Tribunal Constitucional”, en *Diario del Derecho, iustel*, 2022.
- BIGLINO CAMPOS, P.: “Los estándares europeos sobre la elección de los Consejos Judiciales”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 38, 2023.
- CASTILLO FELIPE, R.: *El Consejo General del Poder Judicial y sus miserias: partitocracia e independencia judicial en España*, LiberArs, São Paulo, 2024.
- CRISTÓBAL SERRA, R.: “La elección de los miembros del consejo general del poder judicial. una propuesta de consejo más integrador e independiente”, en *Teoría y Realidad Constitucional de la UNED*, n. 31, 2013.
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J.: *Instituciones básicas de Derecho constitucional*, Gobierno de Navarra, 2003.
- GARCÍA COSTA, F. M.: “Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial” en *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, n. 26, 2008.
- GERPE LANDÍN, M.: “La composición del Consejo General del Poder Judicial” en *Revista del Centro de Estudios*, n. 9, 1991.
- GÓMEZ COLOMER, J. L.:”Sobre el nombramiento del presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común” en *Teoría y Realidad Constitucional de la UNED*, n. 44, 2019.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V.: “Propuesta del presidente del Consejo General del Poder Judicial, P.S., Vicente Guilarte, para la modificación del sistema de nombramientos de cargos gubernativos y de magistrados/as del Tribunal Supremo y de elección de los vocales del CGPJ”, 2024.
- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*, Aranzadi, Madrid, 2008.
- LÓPEZ GUERRA, L.: “Consejo General del Poder Judicial y política de la justicia en España”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP*, n. 55, 2002.
- LÓPEZ GUERRA, L.: en “El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas de reforma”, en *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, n. 18, 2003.
- MARTÍN GUARDADO, S.: “Polarización política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, en *Revista de Derecho Político de la UNED*, n. 117, 2023.

- MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: El Consejo General del Poder Judicial. Balance de tres décadas, en Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, vol. 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015.
- PEDRAZ PENALVA, E., *Del CGPJ y de la selección de sus miembros en Gobierno de la Justicia. El Consejo General del Poder Judicial*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996.
- PÉREZ ALONSO, J.: “La independencia del Poder judicial en la historia constitucional española”, en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 19, 2018.
- PORTILLO RODRIGO, F.: “El último asalto al poder judicial: sobre la reforma de la LOPJ” en *Hay Derecho*, 2021.
- RON LATAS, R. P., & LOUSADA AROCHENA, J. F.: “El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional”, en *Anuario Da Facultade De Dereito Da Universidade Da Coruña*, n. 20, 2016.
- ROSADO IGLESIAS G.: “La constitucionalización del gobierno judicial: cuarenta años del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes”, en *Revista de Derecho Político de la UNED*, n. 101, 2018.
- SALVADOR MARTÍNEZ, M.: “Composición del CGPJ”, en *Blog de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, 2023.
- SOSA WAGNER, F.: “Poder Judicial «en funciones»”, en *el Blog de Francisco Sosa Wagner*, 2021.
- TAJADURA TEJADA, J.: “La Justicia y los partidos políticos”, en *Claves de Razón Práctica*, 2016.
- TEROL BECERRA, M. J.: *El Consejo General del Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- VILA CONDE, F.: “La renovación del Consejo General del Poder Judicial: ¿una farsa?”, en *Almacén de Derecho*, 2024

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- Constitución de la República Italiana de 1947.
- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

- Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.
- Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1986, de 17 de abril.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2023, de 2 de octubre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2024, de 30 de enero.

INFORMES Y RECOMENDACIONES DE INSTITUCIONES EUROPEAS

- Dictamen nº 10 del 2007 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos
- Informe sobre el Estado de Derecho en 2024 de la Comisión Europea. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España
- Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa
- Reglamento de condicionalidad de la UE

OTROS RECURSOS

- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en#surveys
- <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Funciones--/>
- <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Historia-del-CGPJ/>