

GRADO: ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y DERECHO

Curso 2021/2022

EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: UN BLOQUEO ANALIZADO DESDE SU HISTORICA POLITIZACIÓN

Autor: Jorge Rubio Ortega

Director: Ixusko Ordeñana Gezuraga

Bilbao, a 14 de febrero de 2022



RESUMEN

El Consejo General del Poder Judicial fue creado a través de la Constitución Española de 1978 como órgano de gobierno del Poder Judicial, y tiene como función principal la de garantizar la independencia de los Jueces y Magistrados respecto al resto de poderes del Estado. Por desgracia, desde su creación las disputas en relación con su sistema de elección han sido constantes entre partidos políticos, asociaciones judiciales y demás poderes del Estado. De este modo, el Consejo ha sido un órgano que se ha visto envuelto por una gran politización e intentos de injerencia por parte del resto de órganos y poderes estatales, lo cual ha provocado una gran dificultad para poder cumplir con su principal cometido.

Todo ello ha llevado al Consejo a la situación que vive hoy en día, donde sufre un bloqueo y falta de renovación que se alarga ya durante más de tres años, en los que continúa ejerciendo en funciones, y lo que es más grave, una gran deslegitimación entre la población, que pone en cuestión la independencia, tanto de los miembros del Consejo, como de los del Poder Judicial. A través del presente trabajo expondremos las causas que han llevado al Consejo General del Poder Judicial hasta la situación que vive en la actualidad y los principales efectos de la misma, poniendo especial énfasis en las modificaciones del sistema de elección y en la politización que ha vivido la institución.

PALABRAS CLAVE: Consejo General del Poder Judicial, independencia, politización, Poder Judicial, separación de poderes

ABSTRACT

The General Council of the Judiciary was created by the Spanish Constitution as the governing body of the Judiciary, and its main function is to guarantee the Independence of Judges and Magistrates with respect to the other branches of government. Unfortunately, since its creation, disputes over its election system have been constant between political parties, judicial associations and other branches of government. In this way, the Council has been a body that has been involved in a great deal of politicization and attempts of interference by the rest of the state bodies and Powers, which has made very difficult for it to fulfill its main mission.

All this has led the Council to the situation it is in today, where it is suffering from a blockage and lack of renewal that has lasted for more than three years. And what is more serious, it is suffering a great lack of legitimacy among the population, which calls into question the Independence of the members of the Council and the members of the Judiciary. Through the present work we will expose the causes that have led the Judiciary to this situation, and its main effects, with special emphasis on the modifications of the election system and on the politicization that institution has undergone.

KEY WORDS: General Council of the Judiciary, independence, judicial Independence, politicization, Judiciary, separation of Powers

ABREVIATURAS

AJFV: Asociación Judicial Francisco de Vitoria

AP: Alianza Popular

APM: Asociación Profesional de la Magistratura

Art.: artículo

CE: Constitución Española de 1978

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

CSM Francés: *Conseil Superior de la Magistrature*

CSM Italiano: *Consiglio Superior della Magistratura*

FJ: Fundamento jurídico

GRECO: Grupo de Estados contra la Corrupción

JJPm: Juezas y Jueces para la Democracia

LOGPJ: Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial

Núm.: número

Op. cit.: obra citada

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

UCD: Unión de Centro Democrático

ÍNDICE

	Página
1. INTRODUCCIÓN	5
2. ASPECTOS GENERALES.....	5
2.1. Descripción general y justificación.....	5
2.2. Naturaleza.....	8
2.3. Funciones.....	11
3. CONTEXTO HISTÓRICO	13
3.1. Contexto político en el momento de su creación	13
3.2. Proceso de creación	15
3.3. Sistema de elección inicial (LO 1/1980) y primera modificación (LO 6/1985)	17
4. POSTERIORES MODIFICACIONES DEL SISTEMA DE ELECCIÓN.....	23
4.1. Reforma 2001	23
4.2. Reforma 2013	26
4.3. Comparación con los sistemas de otros países europeos	28
5. SITUACIÓN ACTUAL	32
5.1. Exposición y causas del bloqueo: la politización.....	32
5.2. Los efectos de la politización	36
5.3. Visión desde Europa	39
6. DISTINTAS MODIFICACIONES PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD	41
6.1. Propuesta del Partido Popular.....	41
6.2. Propuesta del Gobierno de coalición.....	41
6.3. Propuesta de las asociaciones judiciales	42
7. CONCLUSIONES	43
8. BIBLIOGRAFÍA.....	47

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente trabajo realizaremos un exhaustivo análisis sobre el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ). Se trata este del órgano de gobierno del Poder Judicial, que actualmente se encuentra de total actualidad por el bloqueo y falta de renovación que sufre desde hace más de tres años, cuando debió haberse renovado según se establece legalmente, por lo que desde entonces se encuentra desempeñando su labor en funciones. Por ello, estamos ante el que hoy en día es uno de los principales puntos de conflicto entre los partidos políticos de nuestro país.

A través de la investigación que realizaremos en relación con esta tan relevante institución pretendemos averiguar las causas que han llevado al CGPJ hasta la situación actual, y sobre todo, tratar de extraer los principales efectos que el bloqueo ha originado hasta ahora y los que podrían generarse de continuar con el mismo. Para ello, realizaremos un recorrido a lo largo de la historia de esta importante institución hasta llegar a la coyuntura que vivimos actualmente, centrándonos sobre todo en lo referente al sistema de elección de sus vocales, en el entendimiento de que podemos encontrar sus principales causas analizando las diferentes modificaciones que ha sufrido y las actuaciones que han sido llevadas a cabo a lo largo de los años. De este modo, examinaremos desde el proceso de creación del Consejo hasta la actual situación de bloqueo y falta de renovación del mismo, pasando por las diferentes modificaciones que la regulación del órgano ha sufrido desde su creación.

Para lograr este objetivo nos hemos ayudado, en una mayor medida, de distintos artículos redactados por expertos en revistas científicas y de jurisprudencia y legislación emitida al respecto, para a través de su profunda lectura obtener las necesarias respuestas en torno a la conflictiva situación que hoy en día vive el CGPJ.

2. ASPECTOS GENERALES

2.1 DESCRIPCIÓN GENERAL Y JUSTIFICACIÓN

Tal y como la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) señala en su artículo (en adelante, art.) 122.2, el CGPJ es el órgano de gobierno del Poder Judicial. Sin embargo, el texto constitucional no establece muchas más precisiones, limitándose a regular la composición del órgano y a remitirse a una posterior ley orgánica encargada de establecer su estatuto, régimen de incompatibilidades y funciones, en especial, en lo que respecta a nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

El CGPJ, y en concreto, su creación, no puede entenderse sin estudiar previamente el objetivo con el que fue creado, y que guarda una gran relación con el principio de separación de poderes y con la necesaria independencia del poder judicial con respecto al resto de poderes del Estado, el ejecutivo y el legislativo.

Como en todo Estado de Derecho que se rige por principios democráticos, la CE configura en España la separación de poderes entre el poder judicial, el poder legislativo y el poder ejecutivo, si bien lo realiza de manera implícita. Así, su título tercero ("*de las Cortes Generales*") define y delimita el poder legislativo, su título cuarto ("*del Gobierno y de la Administración*") el poder ejecutivo y, por último, su título sexto ("*del Poder Judicial*") el poder judicial. Además de ello, otra muestra de que la Constitución pretendió remarcar la existencia de distintos poderes

dentro del Estado la encontramos en su art. 1.2, es decir, en un lugar muy destacado, donde se establece que: *“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”*.

También debemos hacer notar que el poder judicial es el único de los tres poderes que viene recogido en la CE de manera expresa, algo que no se consideró oportuno para el resto de los poderes, en lo que debe entenderse como un movimiento intencionado por parte del constituyente con el objetivo de remarcar de una manera especial la función jurisdiccional dentro del Estado de Derecho y, con ello, su necesaria independencia con respecto al resto de poderes¹.

A este respecto, el art. 117 CE señala que los Jueces y Magistrados serán los integrantes del Poder Judicial y que a estos les corresponde de manera exclusiva y excluyente el ejercicio de la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Paralelamente, diversos arts. de la CE realizan varias precisiones con el objetivo de subrayar y garantizar la independencia e imparcialidad de los Jueces y Magistrados, una independencia entendida en un doble sentido, el jurídico y el de ausencia de subordinación de hecho a los intereses o decisiones de otros poderes del Estado. Para ello, en primer lugar, el art. 117.1 señala que los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial serán *“independientes, inamovibles, responsables”* y que estarán *“sometidos únicamente al imperio de la ley”*, haciendo alusión, de forma expresa, a su total independencia dentro del ámbito jurídico y, además, reseñando que se someterán exclusivamente a lo que disponga la ley, es decir, poniendo de manifiesto que no estarán subordinados, en el ejercicio de su función jurisdiccional, a ningún otro poder del Estado.

Pero como, tal y como hemos dejado entrever, la independencia en el ámbito jurisdiccional no es suficiente sino va acompañada de una independencia de hecho, en segundo lugar, el art. 117.2 señala que *“Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley”*, y el art. 127 establece que *“1. Los Jueces y Magistrados así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales. 2. La ley establecerá el régimen de incompatibilidades de los miembros del poder judicial, que deberá asegurar la total independencia de los mismos”*.

De este modo, por un lado, se predica la inamovilidad de Jueces y Magistrados, de suerte que no podrán ser relevados de su cargo sino es por alguna de las causas expresamente establecidas en la ley y, por otro lado, se establece su régimen de incompatibilidades, de tal forma que no entren en juego intereses que sean contrarios y puedan condicionar el desempeño y cumplimiento de su función, que no es otra que juzgar y ejecutar lo juzgado con arreglo a la ley.

Dentro de este marco es donde ubicamos la creación del CGPJ, con un claro objetivo de que lo dispuesto constitucionalmente pudiera ser cumplido de forma efectiva y así, conseguir una verdadera independencia judicial, algo que históricamente no había sucedido en España.

¹ Tal y como señala CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR en su artículo *“El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio”*. *Revista de Derecho Político*, 38, 1993.

Repasando algunos antecedentes, es cierto que en distintos textos legales previos se habían regulado cuestiones como el acceso a la carrera judicial por oposición² o la inamovilidad e independencia de los jueces³, pero estas precisiones no dejaban de ser meras manifestaciones teóricas que no permitían alcanzar, en la práctica, una verdadera independencia, debido a que era el Ministerio de Justicia quien tenía encomendadas las competencias de gestión del estatuto judicial, en particular la capacidad de decisión sobre nombramientos, ascensos o régimen disciplinario de los Jueces y Magistrados dentro de la carrera judicial. Dichas competencias son las que mayor influencia tienen en la independencia de los miembros del poder judicial, y su atribución al poder ejecutivo provocaba, “de hecho”, que no existiera una verdadera independencia del Poder Judicial. Es esta una circunstancia que se agudizó, de forma absoluta, con la dictadura franquista vivida en España durante buena parte del siglo XX, lo que provocó una mayor desconfianza, si cabe, hacia la actuación del poder judicial.

Por lo tanto, con la creación del CGPJ se pretende sustraer del ámbito del poder ejecutivo las mencionadas funciones para entregárselas a un órgano autónomo que ostentara el gobierno del Poder Judicial y no estuviera subordinado a ninguna otra institución, en particular al Gobierno. A través de la redacción constitucional, el constituyente pretendió que la independencia judicial de Jueces y Magistrados quedara garantizada de una manera más idónea con el objetivo último de preservar el Estado de Derecho.

Aparte de lo dicho hasta ahora, al tratarse de una cuestión que guarda especial relación con el principal tema que analizaremos a lo largo del presente trabajo, es obligatorio detenernos ya en lo que establece la carta magna en cuanto a la composición y forma de elección de los miembros del Consejo.

La CE concreta que el CGPJ estará compuesto por veinte (20) miembros, de los cuales (i) doce (12) serán elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, a los que se les considera vocales judiciales, y (ii) ocho (8) entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de quince (15) años de ejercicio profesional, a los que se les considera vocales no judiciales.

La CE no establece como serán elegidos los doce (12) vocales judiciales, dejando esta cuestión a la regulación en una posterior ley orgánica. No ocurre lo mismo en el caso de los ocho (8) vocales no judiciales, sobre los cuales se señala que serán elegidos por mayoría de tres quintas parte del Congreso y del Senado, correspondiendo a cada uno de ellos el nombramiento de cuatro (4) vocales no judiciales. Adelantemos ya que, siendo ese el “punto de partida” establecido en la CE, en la actualidad, la totalidad de los vocales del Consejo son elegidos por las cámaras señaladas. Nos encargaremos más adelante de analizar esta cuestión.

Finalmente, y para terminar de exponer las escasas precisiones que la CE realiza en torno al CGPJ, debemos señalar que según el art. 122.3 el mismo será presidido por el presidente del Tribunal Supremo (en adelante, TS), el cual será precisamente nombrado por el Rey a propuesta del Consejo en función de lo dispuesto en el art. 123.2 CE, y que el nombramiento de los vocales

² En la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870.

³ En las Constituciones Españolas de 1876 y 1931, respectivamente. Para profundizar en cada una de ellas el artículo de REMEDIO SANCHEZ FERRIZ “Cánovas y la Constitución de 1876”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 101, 1998, y el artículo de JOAN OLIVER ARAUJO “La constitución republicana de 1931”, *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 6, 1, 1997, 107-119.

será por un periodo de 5 años, si bien no se menciona nada acerca de que ocurre cuando, expirado ese periodo de mandato, el Congreso y/o el Senado no alcanzan las mayorías suficientes para la renovación del Consejo, situación que, como también veremos, se ha repetido desde la entrada en vigor de la CE y ocurre en la actualidad.

2.2 NATURALEZA

Una vez analizada la regulación general y los motivos que impulsaron la creación del CGPJ, es momento de entrar a examinar el carácter que ostenta este órgano, tanto en cuanto a su naturaleza dentro del sistema constitucional, como en cuanto a su posición dentro del propio Poder Judicial.

En cuanto a su naturaleza constitucional, o falta de la misma, de entrada debemos señalar que se trata de una cuestión que, aun habiendo pasado más de 40 años desde la entrada en vigor de la CE y de la primera versión de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), continúa siendo muy discutida, como a continuación analizaremos.

A lo largo de este tiempo han sido emitidas muy diversas opiniones o teorías acerca de esta cuestión, que difieren entre las que consideran que el CGPJ es un “*órgano constitucional*”, y las que consideran que se trata de un “*órgano de relevancia constitucional*”. Nos encontramos, por ende, ante un asunto no pacífico entre la doctrina, sujeto a distintas interpretaciones y sobre el que cualquier opinión bien argumentada vertida sobre el mismo podría considerarse como aceptable.

Aun así, existe un aspecto que no suscita ningún tipo de controversia, que no es otro que la naturaleza del CCGPJ desde un punto de vista formal o legal, desde el cual es un órgano constitucional a todas luces. El art. 73.1 CE, en relación con el art. 59.1.c, define al CGPJ como un órgano constitucional, colocándolo al mismo nivel que el Gobierno, el Congreso de los Diputados o el Senado. En este sentido, y aunque no tenga relevancia legal, la propia página web del Poder Judicial, al definir al CGPJ⁴, lo hace describiéndolo como un órgano constitucional.

Sin embargo, no es suficiente una mera referencia o definición legal para establecer la naturaleza jurídica de un órgano, sino que solo a través de un análisis más profundo de la regulación será posible concluir su naturaleza real. En el caso que nos ocupa, lo que debemos analizar es si el Consejo cumple con los requisitos para que una institución pueda ser considerada como realmente constitucional.

Entrando en los principales argumentos que cada una de las posiciones doctrinales ha formulado a favor de su posición, debemos destacar, en primer lugar, los aportados por aquel sector de la doctrina a favor de la consideración del CGPJ como órgano de relevancia constitucional⁵. El mismo está basado en la opinión del profesor y ex presidente del Tribunal Constitucional (en

⁴ “*El Consejo General del Poder Judicial es un órgano constitucional, colegiado, autónomo, integrado por jueces y otros juristas, que ejerce funciones de gobierno del Poder Judicial con la finalidad de garantizar la independencia de los jueces en el ejercicio de la función judicial frente a todos.*”

⁵ Dentro del cual encontramos a MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA en su libro “*El Consejo General del Poder Judicial*”, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 1990, y a CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR en su artículo “*El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio*”, op. cit., entre otros.

adelante, TC) D. MANUEL GARCÍA-PELAYO, quien considera que para que un órgano tuviera la consideración de constitucional, sus principios deben estar *“establecidos y configurados directamente por la Constitución”*, entre otros requisitos⁶. Es esta una condición que no se refiere únicamente a que la carta magna lo recoja en su regulación, mencionando alguna característica de los mismos, sino que para que sea considerado como constitucional es necesario que esta establezca todos los aspectos que sean fundamentales para cumplir con la función tan relevante que tiene asignada dentro del texto constitucional, tales como su composición, el sistema de designación de sus miembros o sus atribuciones competenciales, entre otros.

En la materia de nuestro análisis, el sector que defiende su naturaleza de relevancia constitucional, antes mencionado, expone que la CE, por una parte, deja en manos del legislador ordinario el sistema de elección de 12 de los 20 vocales que componen el Consejo (art. 122.3), y por otra, permite un amplio margen a la posterior ley orgánica a la hora de determinar las competencias del órgano (art. 122.2), señalando únicamente el contenido mínimo que las mismas deberán tener, pero no concretándolas.

En este punto debemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 108/1986, de 29 de julio (Repertorio Aranzadi RTC\1986\108), cuyo contexto también referiremos en un posterior apartado, que en su fundamento jurídico (en adelante, FJ) undécimo recoge lo siguiente: *“que una autorizada opinión doctrinal entienda que los órganos constitucionales, entre los que se incluye al Consejo, deban venir regulados en sus elementos esenciales, entre los que se incluiría la forma de designación de sus componentes, por la propia Constitución, no implica que del texto constitucional deban deducirse forzosamente todos esos elementos, cuando basta su simple lectura para comprobar que no regula algunos de ellos”*. De este modo, no se cumpliría con el requisito mencionado anteriormente, de tal forma que estaríamos ante un órgano de mera relevancia constitucional, según esta corriente de opinión.

Además de lo anterior, esta parte de la doctrina defiende otro argumento para considerar al CGPJ como un órgano no constitucional, y que guarda relación con las competencias o poderes que a él le son atribuidas de forma efectiva a través de las diferentes leyes orgánicas que han sido aprobadas desde la aprobación de la CE. En su opinión, el carácter constitucional de un órgano no viene dado por el rango de la norma que la regula, sino por los verdaderos poderes políticos que le son atribuidos, ya que estos son los que posibilitan tener una influencia real dentro del sistema y poder cumplir con el cometido que le ha sido asignado. En otras palabras, el hecho de que el CGPJ se encuentre recogido en la CE, como un organismo autónomo del gobierno judicial con la finalidad de garantizar la independencia judicial, no supone que sea *per se* un órgano constitucional o esencial dentro del Estado de Derecho. De este modo, a partir de la aprobación de la LOPJ de 1985, dejando sin efecto la aprobada en el año 1980 (un asunto que analizaremos con mayor profundidad en apartados posteriores), este sector defiende que el CGPJ quedó desprovisto de poderes políticos reales y suficientes para poder actuar en cumplimiento del papel que le ha sido otorgado dentro del Estado de Derecho, que no es otro que reforzar la independencia judicial. No obstante, como a pesar de ello sí que actúa en busca

⁶ Los cuales señala en su artículo “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, 1981, 11–34, y son: estar establecidos y configurados directamente por la CE, suponer un componente fundamental de la estructura constitucional, participar en la dirección política del Estado y tener paridad de rango con el resto de órganos constitucionales.

del beneficio de la misma, este debe ser considerado como un órgano de relevancia constitucional, pero no como un mero órgano administrativo.

Ante los mencionados argumentos, la corriente contraria⁷ argumenta su carácter constitucional por el hecho de que, cualesquiera que sean las funciones o competencias atribuidas de forma efectiva, es una institución que está prevista y garantizada por la CE. Además, señalan que desempeña sus funciones con el propósito de fortalecer la independencia judicial, y por ello, la separación de poderes constitucionalmente establecida. Por lo tanto, al estar previsto en la norma suprema de nuestro ordenamiento y perseguir uno de los principales fines constitucionalmente determinado, se trata de un órgano esencial dentro del sistema constitucional, y por ello, constitucional bajo su punto de vista.

Otro de los argumentos esgrimidos a favor de su constitucionalidad es la posición que el CGPJ ostenta dentro del Poder Judicial. El citado argumento señala que tiene carácter constitucional por el hecho de situarse en el vértice o cúspide del Poder Judicial, siendo un órgano que ostenta una competencia plena dentro del Poder Judicial, y que no queda sometido o subordinado a las decisiones de ningún otro órgano del mismo.

Contra dicho pensamiento se han expuesto dos argumentos, que entendemos zanján la cuestión. Por un lado, que, pese a que el CGPJ sí que tiene reconocidas plenas competencias en el ámbito gubernativo u organizativo dentro del Poder Judicial, estas son únicamente funciones administrativas y en ningún momento le ha sido reconocida ni por la CE, ni por las posteriores leyes orgánicas, una competencia total en materia de justicia.

Por otro lado, que de ninguna manera puede ser considerado el CGPJ como el vértice del Poder Judicial, porque ni siquiera puede ser tenido en cuenta como parte del mismo. Esto es así porque, tal y como establece la CE, el Poder Judicial únicamente puede ser integrado por Jueces y Magistrados, teniendo el Consejo dentro de su composición ocho vocales que no son judiciales. Además, el Poder Judicial tiene como competencia exclusiva la función jurisdiccional, es decir, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, no correspondiéndose esta con las funciones que desempeña el Consejo. En consecuencia, a la vista de esta corriente de ninguna manera es posible tener al Consejo como vértice del Poder Judicial⁸.

Para acabar, vemos necesario volver a referir la STC 108/1986 (Repertorio Aranzadi RTC\1986\108), ya que en la misma también se hace mención a la función que el Consejo cumple dentro del Poder Judicial. Dicha sentencia, en su FJ noveno, señala, como ya hizo en la anterior STC 45/1986, de 21 de abril (Repertorio Aranzadi RTC\1986\45), que el CGPJ no tiene reconocido ni en la CE ni por su propia naturaleza un carácter representativo de los Jueces y Magistrados que forman parte del Poder Judicial, por lo que no puede actuar en su nombre. Así mismo, argumenta en su FJ octavo, que el CGPJ no es una institución que sea muestra de autogobierno de los jueces y magistrados, sino que se trata de una entidad creada con la intención de

⁷ Dentro de la cual el artículo de CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR “El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio”, op. cit. identifica a LUÍS MARÍA DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ y JUAN ANTONIO XIOL RÍOS, entre otros.

⁸ Tal y como defienden RICARDO PEDRO RON LATAS Y JOSÉ FERNANDO LOUSADA AROCHENA en su artículo “El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 20, 2017, 206–225.

preservar la buena imagen de la independencia judicial, asumiendo funciones que de asumir el poder ejecutivo podrían ponerla en peligro, tal y como ya comentamos en apartados anteriores.

De estos dos argumentos expuestos, podemos concluir que el CGPJ ostenta una representatividad hacia fuera (*ad extra*) pero no hacia dentro (*ad intra*) del Poder Judicial⁹. Esto es, el Consejo es el encargado de proyectar hacia fuera una imagen adecuada de la independencia judicial a través del gobierno del Poder Judicial (representatividad hacia fuera). Sin embargo, no tiene reconocida la capacidad de representación de los Jueces y Magistrados, ya sea de cada uno de ellos individualmente o de las distintas categorías de los mismos.

La segunda conclusión, quizás de mayor relevancia, es que el Consejo no forma parte *strictu sensu* del Poder Judicial ya que no tiene atribuidas las funciones más genuinas del mismo de “dictar sentencias y hacer ejecutar las mismas”, por lo que difícilmente puede ocupar la posición de vértice o cúspide del Poder Judicial, la cual corresponde a los distintos órganos jurisdiccionales en función de sus respectivas competencias, principalmente, al TS y al TC.

2.3 FUNCIONES

En cuanto a las funciones que el CGPJ tiene atribuidas, es necesario comenzar apuntando, de nuevo, lo que la CE establece sobre ellas en su art. 122.2: “*La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario*”.

Podemos apreciar que el texto constitucional no establece las competencias que el CGPJ tendrá asignadas de forma definitiva, dejando en manos de una posterior Ley Orgánica su fijación. Sin embargo, lo que sí realiza es establecer un catálogo mínimo de funciones que serán indisponibles para el legislador, de suerte que este no podrá no reconocérselas o limitárselas. En este sentido, la expresión “*en particular*” recogida en el citado artículo alude a la necesidad de que en el posterior desarrollo que se realice mediante Ley Orgánica estén presentes, de manera obligatoria, las competencias en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario¹⁰.

La mayor consecuencia de esta circunstancia la encontramos en el hecho de que, al dejar en manos de una ley orgánica el establecimiento de las competencias concretas, las mismas han ido modificándose a través de las distintas reformas de la LOPJ desde que fue aprobada, la primera de ellas, en el año 1980. Por lo tanto, las competencias o funciones del CGPJ han ido ampliándose y reduciéndose de manera constante a lo largo de los más de 40 años que han pasado desde su creación. Advertimos que el propósito principal de este trabajo no es el análisis en profundidad de las distintas reformas de la LOPJ en cuanto a la atribución de las funciones del CGPJ, por los que nos limitaremos a reseñar las que ostenta según la legislación vigente.

⁹ Tal y como defiende ANTONIO JOAQUIN PORRAS NADALES en su artículo “El Consejo General del Poder Judicial según la STC 108/1986, de 29 de julio, sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19 (enero-abril), 1987.

¹⁰ Tal y como afirman MIGUEL RODRIGUEZ PIÑEIRO, MARIA EMILIA CASAS BAAMONDE, ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, JESUS REMON PEÑALVER, MERCEDES PEREZ MANZANO e IGNACIO BORRAJO INIESTA en “Comentarios a la Constitución Española: Vol. Tomo II”, *Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia*, 1ª edición octubre de 2018.

De este modo, a día de hoy, las atribuciones concretas que ostenta el CGPJ se encuentran recogidas en el art. 560 LOPJ, donde se establece un amplio listado de materias que en este estudio dividiremos en tres grupos, señalando ejemplos de cada uno de ellos. Sin embargo, antes de ello, es necesario señalar que, a través de las distintas reformas de la LOPJ, las funciones encomendadas al CGPJ se han venido reduciendo de forma casi sistemática, de forma que en la última reforma operada en el año 2013 las funciones que el CGPJ tiene atribuidas no son muchas más que las que la propia Constitución le reconoció en un primer momento.

De esta manera, en primer lugar, el CGPJ tiene atribuidas funciones meramente administrativas, es decir, funciones consistentes en la organización y gestión del Poder Judicial. Entre ellas, podríamos destacar la regulación de la estructura y funcionamiento de la Escuela Judicial y del Centro de Documentación Judicial, recogidas en los apartados 11º y 12º del citado art. 560. Sobre las mismas podríamos señalar que, si bien son atribuciones que dotan al Consejo de un cierto margen de discrecionalidad en la materia, no le confieren un verdadero peso político dentro de la política judicial, al tratarse de competencias únicamente referidas a aspectos organizativos dentro de su ámbito de actuación.

En segundo lugar, nos encontramos con una de las materias donde el CGPJ tiene atribuidas sus competencias de mayor peso, y que son las que suscitan una mayor polémica. Nos referimos a las atribuciones conferidas en materia de nombramientos, dentro de las cuales podríamos diferenciar dos tipos. Por un lado, aquellos nombramientos que afectan al régimen de jueces y magistrados, es decir, los referidos al acceso, ascensos o traslados. Se trata de un ámbito donde el CGPJ ejerce una función meramente ejecutiva o administrativa, al encontrarse todo lo relativo a ello perfectamente regulado en la ley, por lo que el mismo posee un margen de discrecionalidad muy escaso, limitándose a aplicar la misma. De este modo, el peso político que esta función le confiere es nulo. Esta competencia se encuentra atribuida en el apartado 6º, que establece la competencia para participar en la selección de Jueces y Magistrados, y en el apartado 7º, que establece la competencia para resolver en materia de formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados.

Por otro lado, nos encontramos con aquellos nombramientos sobre los que el CGPJ ostenta un gran margen de discrecionalidad y capacidad de decisión, y que son mediante los cuales ejerce realmente la denominada como “política judicial”. Estos son los nombramientos discrecionales de los cargos de gobiernos de los principales órganos jurisdiccionales, como (i) el presidente del TS y de las correspondientes salas del mismo y de sus Magistrados, previsto en los apartados 1º y 2º, (ii) dos magistrados del TC, previsto en el apartado 3º, y (iii) los presidentes de las Audiencias Provinciales, los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional y de sus Salas, entre otros, tal y como establecen diversos artículos de la LOPJ. Es para la realización de estos nombramientos cuando el Consejo goza de una mayor libertad y discrecionalidad, ya que a pesar de la aprobación de una serie de criterios que en todo caso deben cumplirse¹¹, se trata de una elección que realiza en base a su propio criterio. Independientemente de que se trata de un número de cargos a designar no muy elevado, la gran importancia que tienen los mismos

¹¹ Establecidos en el Reglamento 1/2010, de 25 de febrero, entre los que destacan: propuestas de nombramientos basadas en los principios de mérito y capacidad, procedimiento objetivo y transparente en que se garantice la igualdad de acceso y acuerdos en materia de nombramientos suficientemente motivados.

explica que esta sea una de las competencias que convierte al CGPJ en un órgano de gran relevancia, y lo que provoca, tal y como explicaremos en posteriores apartados, grandes conflictos entre los diferentes partidos políticos a la hora de acordar la designación de los vocales del propio Consejo, ya que son estos los encargados de los nombramientos de los cargos judiciales más importantes.

Para terminar, el último gran bloque dentro de las funciones del CGPJ es la potestad reglamentaria que se le atribuye. La misma, al igual que muchas otras, ha sido sistemáticamente modificada a lo largo de los años, y se recoge en el art. 560.1.16º LOPJ. A día de hoy, y a través de la reforma de la LOPJ del año 2013, se trata de una potestad reglamentaria *ad intra*, es decir, únicamente para materias referidas a su esfera interna, como la organización y funcionamiento del CGPJ, los órganos de gobierno de Juzgados y Tribunales o la publicidad de las actuaciones judiciales. Junto con ello, es necesario mencionar que con dicha reforma del año 2013 se eliminó la potestad reglamentaria *ad extra* que también poseía el Consejo, eliminando su capacidad para dictar reglamentos en materias ajenas a él. De este modo, la nueva redacción de la LOPJ establece lo siguiente *“En ningún caso, las disposiciones reglamentarias del Consejo General del Poder Judicial podrán afectar o regular directa o indirectamente los derechos y deberes de personas ajenas al mismo.”*.

3. CONTEXTO HISTÓRICO

3.1 CONTEXTO POLÍTICO EN EL MOMENTO DE SU CREACIÓN

Para entender de una manera más adecuada las primeras regulaciones que sobre el CGPJ se realizaron, bien en la CE de 1978, bien en las dos primeras Leyes Orgánicas, consideramos imprescindible detenernos en el contexto político que existía en aquella época, sobre todo durante el proceso constituyente que se dio hasta la aprobación de la Constitución. Se trata de una nueva época que se inicia con la muerte del dictador Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975, y que da lugar al comienzo de la caída de la dictadura franquista que se vivió en España desde el final de la Guerra Civil.

La transición que se vivió desde la muerte de Franco hasta la aprobación de la Constitución de 1978 podríamos dividirla en dos fases. La primera de ellas comienza con el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno a manos del Rey Juan Carlos I. Se trata de una primera fase que se caracteriza por la decisión de apostar por la evolución y no por la ruptura total con el régimen anterior, algo que muestra el hecho de que el propio Suárez desempeñara distintos cargos públicos a lo largo de la dictadura. Con esta decisión se pretendía reducir las posibilidades de que los sectores franquistas, en ese momento aún muy presentes en el panorama nacional, rechazaran cualquier intento de evolución y modificación de la situación anterior. Dentro de esta fase se considera como un hito clave la aprobación de la Ley para la Reforma Política en el año 1976, ratificada posteriormente en referéndum, una ley aprobada por las mismas cortes franquistas existentes antes de la muerte del dictador. La entrada en vigor de esta ley es considerada de manera general como un “suicidio institucional” de las propias cortes franquistas¹², ya que se trataba de una ley que posibilitaba la aprobación de una Ley

¹² Tal y como argumenta RICHARD GUNTER en su artículo “El proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 49 (enero-febrero), 1986, 33–61.

Electoral y la posterior convocatoria de unas elecciones democráticas, y a través de ello, la elaboración de una nueva Constitución.

De este modo, y en base a la nueva Ley Electoral, se celebraron el 15 de junio de 1977 las primeras elecciones libres desde la época de la II República, que dieron lugar a unas Cortes Generales que se convertirían en Cortes Constituyentes, comenzando de esta manera la segunda fase dentro de este proceso, cuyo hecho determinante fue el proceso constituyente. Para ello, las nuevas cortes constituyentes seleccionaron una Comisión de Asuntos Constitucionales, compuesta por treinta y seis (36) diputados, la cual encomendó a una Ponencia compuesta por siete (7) diputados -los denominados “padres de la Constitución”- la elaboración de un primer proyecto de Constitución, que sería posteriormente discutida en la citada Comisión.

Esta segunda fase, y por consiguiente, el proceso constituyente, estuvieron marcados por la voluntad de consenso de todos los partidos políticos que participaron en ella y la intención de romper con los ejes izquierda-derecha que en España existían desde el comienzo de la Guerra Civil. Junto a ello, sectores importantes del régimen franquista jugaron un papel activo dentro del proceso constituyente. De este modo, se buscaba que existieran mayores opciones de que las negociaciones constitucionales contaran con la aceptación de los partidos políticos más importantes del momento y de otros poderes del Estado.

Sin embargo, el comienzo de las negociaciones dentro de la Ponencia sacó a la luz las dificultades para lograr tal objetivo. Su composición -tres diputados de Unión de Centro Democrática (en adelante, UCD), uno del Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE), uno de Alianza Popular (en adelante, AP), uno del Partido Comunista y uno de Minoría Catalana- y la adopción de los acuerdos por mayoría provocaron que la mayoría de los acuerdos dentro de los asuntos más conflictivos fueran acordados por los dos partidos más escorados ideológicamente hacia la derecha, UCD Y AP, lo que puso en peligro todas las negociaciones. Ante el riesgo de que la Constitución resultante no tuviera la legitimidad democrática suficiente como para ser aprobada socialmente, todos los partidos políticos llegaron a la conclusión de que era necesario llegar a acuerdos entre todos ellos, lo que les obligaba a realizar ciertas concesiones, sobre todo dentro de los temas más controvertidos como, entre otros, la relación Iglesia-Estado, la monarquía o el marco de las relaciones laborales.

De este modo, y a través del consenso generalizado entre todos los partidos políticos, fue posible la elaboración de un texto constitucional definitivo que fue aprobado en el Congreso de los Diputados el 31 de octubre de 1978 con 325 votos a favor, 14 abstenciones y 6 votos en contra, y sometido a referéndum el 6 de diciembre de dicho año, siendo ratificado por el 87,78% de los votantes, entrando, finalmente, en vigor el 29 de diciembre de 1978¹³.

La principal consecuencia del necesario consenso al que todos los partidos políticos se vieron “obligados” a llegar la encontramos en la propia redacción resultante de un gran número de artículos de la Constitución, que podemos separar en dos grandes apartados. Indudable es que existieron ciertos temas sobre los que se obtuvo un consenso total, haciendo posible una

¹³ Tal y como se recoge en el portal telemático de la Constitución Española que publica el Congreso de los Diputados <https://app.congreso.es/consti/constitucion/cronologia/cronologia.jsp?anio=1978>

redacción clara y concisa que evitó que continuaran las controversias políticas sobre los mismos, como fueron la monarquía o el reconocimiento de los derechos fundamentales, entre otros.

No obstante, existieron otros asuntos sobre los que, a pesar de conseguir un acuerdo que fuera suficiente para que la legitimidad del nuevo régimen no estuviera en peligro, las amplias diferencias ideológicas entre los partidos políticos provocaron que la redacción de los artículos constitucionales fuera excesivamente vaga y ambigua. Como consecuencia de ello, estas cuestiones requerían de un desarrollo legislativo posterior, lo que continuaría provocando conflictos entre los partidos políticos. Dentro de ellas podríamos encuadrar la mayoría de las cuestiones económicas, como la posible intervención del Estado en la economía o las relaciones laborales.

En cuanto al tema objeto del presente trabajo, se trata de una materia que perfectamente podríamos encuadrar dentro de este segundo grupo analizado en el párrafo anterior. Aunque el CGPJ no fue una de las cuestiones más controvertidas dentro del proceso constituyente no es menos cierto que el enunciado que resultó del mismo era excesivamente ambiguo, dejando muchos aspectos en manos de un desarrollo posterior a través de Ley Orgánica, lo que inevitablemente conduciría -y el paso del tiempo así lo ha demostrado- a un gran número de conflictos políticos en relación con el mismo¹⁴.

3.2 PROCESO DE CREACIÓN

Para obtener un conocimiento más completo de los orígenes del CGPJ, en este apartado analizaremos el proceso concreto a través del cual este órgano dio la luz, y en concreto, el proceso de elaboración del art. 122.3 de la Constitución donde el CGPJ quedó recogido. Al tratarse del principal objeto de análisis dentro de este trabajo, centraremos nuestra atención, en mayor medida, en las distintas propuestas de modificación realizadas en relación con el sistema de elección de los vocales del Consejo, además de en las modificaciones que, efectivamente, se fueron realizando a lo largo del proceso.

El anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia es el primer texto que contempló la creación del CGPJ, en su art. 112.2. En relación con su composición, el art. 112.3 establece lo siguiente: *“El Consejo General del poder judicial estará integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey, doce de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión.”*

Por lo tanto, este primer proyecto de Constitución establecía, como puntos principales, la elección de los vocales judiciales por parte de los propios representantes de las distintas categorías y la elección de la totalidad de los vocales no judiciales por el Congreso de los Diputados.

¹⁴ En este sentido se ha pronunciado OSCAR ALZAGA VILLAAMIL en el artículo “El proceso constituyente español visto por uno de sus protagonistas: Entrevista a Oscar Alzaga Villaamil”, *Historia Constitucional*, 19, 2018, 1–16, donde señala lo siguiente: *“tras un debate infinitamente extenso sobre la composición del Consejo General del Poder Judicial, que no dejó a nadie buen sabor de boca sobre la fórmula finalmente consensuada”*.

Contra este anteproyecto fueron formulados distintos votos particulares por los miembros de la propia Ponencia. Entre ellos, destacamos el emitido por los representantes de UCD¹⁵, que en relación con el art. 112.3 propusieron, por un lado, que el número de vocales quedara limitado a quince, diez judiciales y cinco no judiciales, y por otro lado, que el sistema de elección de los vocales judiciales fuera establecido a través de una posterior Ley Orgánica, en lugar de que quedara establecida su designación por los propios miembros de la carrera judicial.

A continuación, el texto del anteproyecto fue enviado a todos los grupos parlamentarios para la formulación de las enmiendas que consideraran oportunas, proponiéndose diez enmiendas en relación el art. 112.3. Si bien no consideramos de interés el análisis de cada una de las mismas, si vemos conveniente resaltar algunos elementos que introdujeron las mismas. Mas allá de las distintas enmiendas que se realizaron acerca de la distribución de los 20 vocales del CGPJ entre los judiciales y los no judiciales, los aspectos más novedosos fueron la propuesta de que la elección de los vocales no judiciales por parte del Congreso de los Diputados requiriera de una mayoría de tres quintas partes de la misma¹⁶ y la propuesta de que el mandato de los vocales del Consejo tuviera una duración de 5 años¹⁷.

Tras analizar los votos particulares y enmiendas presentadas, la Ponencia elaboró un nuevo informe. En cuanto al número de vocales y su distribución, la Ponencia, en consonancia con la gran presencia de diputados de este grupo parlamentario (3 diputados de un total de 7), aceptó lo propuesto por UCD en su voto particular, rechazando todas las enmiendas formuladas al respecto. Por otro lado, aceptó las enmiendas señaladas en el párrafo anterior en cuanto a la duración del mandato de los vocales y a la mayoría necesaria en el Congreso de los Diputados para la elección de los vocales no judiciales. De este modo, la redacción del art. 112.3 consignada en el Informe de la Ponencia fue la siguiente: *“El Consejo General del poder judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá y por quince miembros nombrados por el Rey, por un periodo de cinco años. Diez entre Jueces y Magistrados, en los términos que establezca la ley orgánica y cinco a propuesta del Congreso de los Diputados, elegidos por mayoría de 3/5 de sus miembros, entre juristas de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio en su profesión.”*

Llegado el proceso hasta la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas, del debate realizado en la misma hemos de destacar, una vez más, la voluntad de consenso que existió a la hora de sacar adelante el texto constitucional. UCD, partido político ganador de las elecciones de 1977, pero sin mayoría absoluta, y único grupo parlamentario que defendía que estuviera formado únicamente por 15, aceptó, en último término, que el número de vocales componentes del Consejo fueran 20. Sin embargo, como contrapunto a este hecho, se aceptó por parte del resto de grupos parlamentarios el voto particular formulado en lo relativo a la posterior remisión a Ley Orgánica del sistema de elección de los vocales judiciales.

¹⁵ Que se recoge en la página 724 del “Anteproyecto de Constitución y votos particulares al anteproyecto de Constitución”, *Boletín Oficial de las Cortés*, 44, de 5 de enero de 1978, 669 a 723.

¹⁶ Enmiendas núm. 164 y núm. 436 presentadas por los grupos parlamentarios Minoría Catalana y Socialistas del Congreso, que se recogen, respectivamente, en las páginas 97 y 189 de las “Enmiendas al Anteproyecto de Constitución”, *Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas*, 1978.

¹⁷ Enmienda núm. 544 presentada por el Grupo Mixto, que se recoge en la página 226 de las “Enmiendas al Anteproyecto de Constitución” Op. cit.

Por tanto, el texto definitivo que resultó de la Comisión, posteriormente ratificado en el Congreso de los Diputados, y que quedó sustanciado en este caso dentro del art. 116.3 fue el siguiente: *“El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey, por un período de cinco años. Doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica, y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, elegidos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio en su profesión”*.

El último paso antes de la aprobación de la Constitución pasaba por su debate en el Senado. En el mismo, entre las 10 enmiendas presentadas sobre el art. 116.3 existía un consenso generalizado en relación con el necesario peso que el Senado debía tener en la designación de los vocales no judiciales, un peso que debía ser proporcional al que ostentaría el Congreso de los Diputados al estar dentro de un sistema bicameral¹⁸. Por lo tanto, la única modificación que resultó del debate constitucional en el Senado fue atribuirle a este un papel relevante dentro de la elección de los vocales no judiciales, seleccionando 4 cada una de las dos cámaras. De este modo fue como, finalmente, resultó la redacción que la Constitución lleva incorporada dentro de su art. 122.2, antes resaltada en este trabajo.

Para terminar, vemos necesario reseñar que, finalmente, a través del sistema de elección establecido para los vocales del Consejo, los partidos políticos lograron que el Congreso de los Diputados mantuviera un cierto control en la designación de los mismos. Esto es así debido a que el modo de elección de los vocales judiciales fue remitido a una posterior Ley Orgánica, a tramitar por el propio Congreso, lo que le posibilitaría tener una influencia considerable dentro del Consejo.

3.3 PRIMER SISTEMA DE ELECCIÓN (LO 1/1980) Y PRIMERA MODIFICACIÓN (LO 6/1985)

Dentro de esta situación, en el año 1980 fue aprobada la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial¹⁹ (en adelante, LOCGPJ), la cual fue la primera que desarrolló lo dispuesto por la CE en relación con el CGPJ.

En primer lugar, es necesario hacer notar la propia denominación de la Ley Orgánica y que se trata de una ley que únicamente desarrolla aspectos relativos al CGPJ, en contraposición con las posteriores leyes orgánicas, donde, como veremos, se trataba de normas que regulaban el Poder Judicial en su conjunto. Llama también la atención que se trata de una ley aprobada con una relativa rapidez, al haber entrado en vigor cuando había transcurrido poco más de un año desde la aprobación de la CE. Estos dos hechos se explican a través del art. 159.1 CE, que establece que dos de los Magistrados del TC son designados a propuesta del CGPJ. Por lo tanto, al ser necesaria para la puesta en funcionamiento del TC la previa constitución del CGPJ, la LOCGPJ fue una ley discutida y aprobada con relativa agilidad, y que únicamente regulaba el Consejo en particular y no el Poder Judicial en su conjunto.

Debido a esa necesidad, previsiblemente, para establecer el sistema de elección de los vocales judiciales en la citada Ley Orgánica se optó por el criterio que durante el proceso constituyente

¹⁸ Tal y como se recoge, entre otras, en la enmienda núm. 212 presentada por el Grupo Mixto recogida en la página 88 de las “Enmiendas al Proyecto de Constitución”, *Senado*, 1978.

¹⁹ Ley Orgánica ya derogada, que fue publicada en el Boletín Oficial de Estado núm. 11 el 12 de enero de 1980.

había sido mayoritario entre los grupos políticos, y que aún lo era dentro del Congreso en el momento de aprobación de la Ley. Además, se trataba posiblemente de la apreciación que más naturalmente se desprendía de la lectura del texto constitucional, debido a la expresión “*De estos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales*”. De este modo, el art. 12 LOCGPJ estableció que los vocales de procedencia judicial serían elegidos por todos los Jueces y Magistrados que se encontraran en activo, estableciendo el art. 8 que esos doce vocales se dividirían en tres Magistrados del TS, seis Magistrados y tres Jueces. Estos miembros serían elegidos a través de un procedimiento electoral para el cual la Ley estableció una serie de normas, como una circunscripción única para todo el territorio nacional (art. 13) o los avales que cada una de las candidaturas debía presentar para ser aceptada como tal²⁰ (art. 14).

Es importante reseñar, también, que se dejó la elección de los vocales de procedencia judicial en manos de los propios Jueces y Magistrados, estableciéndose un principio de autogobierno del Poder Judicial basado en el modelo italiano.

Al margen del sistema de elección establecido para los vocales no judiciales, se trató de una regulación que confirió al Consejo unas potestades relativamente amplias, o al menos, más amplias en comparación con las que ostenta actualmente. Entre ellas podríamos destacar una amplia potestad reglamentaria (art. 5) o una gran capacidad para realizar iniciativas o propuestas legislativas en distintas materias relativas al Gobierno del Poder Judicial, entre las que destacamos el régimen retributivo de Jueces y Magistrados (art. 3.4) o cualquier materia que afectara a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales o al estatuto jurídico de Jueces y Magistrados (art. 3.5).

Bajo esta regulación fue configurado y echó a andar, en octubre de 1980, el primer CGPJ. En nuestra opinión, a la hora de entender los problemas que hoy en día existen en torno al CGPJ es imprescindible comprender las claves que marcaron los 5 años de esta primera legislatura, y que propiciaron que la LOPJ de 1985 modificara por completo el sistema de elección de los vocales judiciales, un sistema que a grandes rasgos se mantiene hoy en día.

En primer lugar, es necesario señalar que, existió un intento, a través de la legislación establecida, de que los sectores minoritarios de la carrera judicial pudieran tener su representación dentro de los vocales judiciales designados. Sin embargo, el hecho de que la circunscripción electoral fuera única en todo el territorio nacional y los exigentes requisitos establecidos en cuanto a los avales necesarios para presentar candidaturas propiciaron que la asociación mayoritaria en ese momento dentro del ámbito judicial y de ideología claramente conservadora, la Asociación Profesional de la Magistratura (en adelante, APM), tuviera la capacidad de elegir prácticamente a la totalidad de los vocales judiciales. A pesar de que a través de la designación por parte del Congreso de los Diputados y del Senado de los vocales no judiciales se realizó un intento de introducir en el Consejo vocales de una ideología distinta a la que predominaba, la mayoría que ostentaban los vocales judiciales frente a los no judiciales (doce frente a ocho) hizo imposible lograr una compensación. Por lo tanto, el primer CGPJ tuvo una ideología predominantemente conservadora, que en aquel momento la situaba muy cerca de las posiciones procedentes del franquismo vigente hasta pocos años antes.

²⁰ Art. 14.4: “*Las candidaturas habrán de estar avaladas por un diez por ciento de los electores. que comprendan, a su vez, un cinco por ciento al menos. de cada categoría o por una asociación profesional válidamente constituida. Nadie podrá avalar más de una candidatura.*”.

En este contexto, se entenderá que dentro de la Judicatura aun existía una gran mayoría de Jueces y Magistrados con un marcado carácter franquista, debido a que la gran mayoría de su carrera había sido desempeñada dentro del régimen dictatorial, lo que provocaba una gran desconfianza entre los principales actores del régimen iniciado con la CE de 1978.

Al margen de la cuestión ideológica, el gran punto de conflicto de esta etapa lo situamos en el papel que el CGPJ intentó adquirir en base a la interpretación sobre las competencias que en la LOCGPJ le fueron asignadas.

En este sentido, es cierto que la LOCGPJ estableció un sistema donde permitía a los propios Jueces y Magistrados elegir a sus representantes dentro del CGPJ, junto con el reconocimiento de facultades ciertamente amplias como antes hemos mencionado. Este hecho fue entendido por el Consejo como la atribución de un autogobierno absoluto o casi absoluto, lo que desembocó en un doble intento a través de su actuación. Por un lado, trató de asumir todos los medios materiales y personales del Poder Judicial, provocando con ello un choque competencial con los que le corresponden a Poder Ejecutivo, y por otro lado, intentó situarse a sí mismo como el vértice del Poder Judicial, unas interpretaciones erróneas, tal y como hemos señalado anteriormente en el apartado dedicado a la naturaleza del órgano. El propio CGPJ señaló²¹ que consideraba que este tipo de gobierno era lo necesario para reforzar su independencia y para conseguir un óptimo funcionamiento de la Administración de Justicia.

Bajo estas premisas, la de asunción de todos los medios y la de su posición como cúspide del Poder Judicial, intentó asumir mayores competencias de las que la propia LOCGPJ le atribuía en materia de gestión de la Administración de Justicia y de Política Judicial, con el objetivo de substraerlas del ámbito del Poder Ejecutivo, a quien le correspondían por el reparto de competencias. Estos hechos ocurrieron, sobre todo, en lo que respecta a la determinación de la Política Judicial, sobre la que el Consejo quería adquirir un poder total, no aceptando siquiera un papel compartido junto al Gobierno.

De todo ello se desprende una clara intención del Consejo de adquirir un papel institucional relevante, colocándose a la altura del resto de poderes del Estado, y sobre todo, de actuar como un órgano con un gran peso político, en contraposición con el Gobierno de la época. Estos hechos supusieron un gran choque entre el CGPJ y el Poder Ejecutivo, sobre a todo a raíz de la constitución en 1982 del nuevo gobierno socialista, presidido por Felipe González, de un signo ideológico muy contrario al que mayoritariamente existía dentro del Consejo, lo cual agudizó aún más la confrontación entre ellos.

Sin embargo, los puntos de conflicto del Consejo no se limitaron solo a choques con el Gobierno, sino también con las Cortes Generales. Estos se originaron a raíz de las discusiones anuales que se producían en las Cortes sobre la Memoria que el Consejo elaboraba en relación con sus actuaciones, y en las que fue acusado de dejación de sus funciones de control y sanción de los Jueces y Magistrados²². Las Cortes argumentaban que dentro de la Judicatura existían algunos sectores judiciales que, por su proximidad al régimen dictatorial anterior, orillaban la aplicación de los principios constitucionales -al menos a su entender-, sobre los que el Consejo no ejercía la mencionada función, por lo que conductas inapropiadas de estos sectores eran dejadas sin

²¹ En su primera Memoria elaborada en el año 1982.

²² Tal y como señala MANUEL GERPE LANDIN en su artículo "La composición del Consejo General del Poder Judicial", *Revista española de Derecho Constitucional*, 9, mayo-agosto de 1991, 145-174.

sanción por parte del mismo. Por ello, creció dentro del Congreso una corriente donde el Consejo era concebido como un órgano corporativista, algo que fue relacionado con el sistema de elección de los vocales judiciales que existía en ese momento. Bajo esta concepción, la elección de los vocales judiciales por parte de los propios jueces provocaba posteriormente dificultades a la hora de desempeñar su función de control sobre los mismos, ya que los miembros del Consejo no dirigirían actuaciones contra los propios jueces que les habían designado.

Todos estos hechos debemos enmarcarlos dentro del contexto político existente a lo largo de esos años, donde se estaba realizando una transición desde un régimen dictatorial hacia una democracia plena. Una transición que debía incluir, también, una remodelación del modelo judicial, so pena de no alcanzar la necesaria evolución a los principios democráticos instaurados en la CE. Por lo tanto, estas circunstancias mencionadas provocaron un gran temor entre los principales actores del nuevo régimen en relación con la capacidad del CGPJ de llevar a cabo la transición desde el modelo judicial franquista al nuevo modelo establecido por la Constitución de 1978, lo que en parte provocó la reforma del año 1985.

Sin embargo, existen autores que consideran que el principal motivo del cambio legislativo en relación con la elección de los vocales judiciales residió en una cuestión de poder, o de falta del mismo²³. Como ya hemos relatado previamente, la ideología predominante dentro de la judicatura, y por consiguiente en el CGPJ, era la conservadora, algo que chocaba con los intereses del Gobierno socialista que se conformó en 1982, de una ideología progresista. Con el sistema establecido en 1980, para el PSOE era prácticamente imposible impulsar un CGPJ de un marcado carácter progresista. Por lo tanto, impulsar una reforma donde los vocales judiciales dejaran de ser elegidos por los propios jueces era su única opción de conseguir introducir unos miembros de una ideología similar a la suya, y por consiguiente, que estos defendieran sus mismos intereses. Esta voluntad de poseer el control sobre la elección de los miembros del Consejo, sobre la que volveremos más adelante, no solo se produjo para impulsar esta reforma legislativa, sino que se ha mantenido hasta el día de hoy por parte de los dos grandes partidos políticos que a lo largo de los años han ido alternándose en el Gobierno del país.

Al margen de cuestiones ideológicas, sobre las que no profundizaremos por no ser propio del presente estudio, el resultado de la situación fue que en 1985 se aprobó y entro en vigor la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que introdujo grandes modificaciones en cuanto al CGPJ.

La más significativa la encontramos en el sistema de elección de los vocales, que a través del art. 112 pasaron a ser propuestos en su totalidad por Congreso y Senado, eligiendo cada una de las Cámaras, por mayoría de tres quintas partes, seis vocales judiciales entre todos los Jueces y Magistrados en activo y cuatro vocales no judiciales, entre Abogados y otros Juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio de su profesión, hasta completar los veinte miembros del CGPJ. Ello significó que los miembros de la Judicatura perdieran todo su poder dentro del sistema de elección de los vocales, pasando este a estar en manos de las Cortes Generales. La propia Ley expone²⁴ la argumentación que ha sido tenida en cuenta a la hora de

²³ Tal y como argumenta CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR en su artículo “El consejo general del poder judicial: de la ley orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la ley orgánica 6/1985, de 29 de julio”, op. cit.

²⁴ En el punto sexto de su exposición de motivos.

realizar esta modificación, amparándose en que, al tratarse el Poder Judicial de un poder que emana del pueblo, es lógico que su órgano de gobierno sea elegido por los representantes del mismo, señalando que la exigencia de una mayoría de tres quintos sería suficiente para que la elección de los vocales no quedara monopolizada por un único partido político.

Además de ello, y para limitar el papel político o institucional que el Consejo había intentado asumir a lo largo de su primer mandato, a través de la reforma de la LOPJ, se redujeron o eliminaron gran parte de sus competencias, que quedaron limitadas prácticamente a las reconocidas en la propia CE. Así, por un lado, la potestad reglamentaria que ostentaba quedó limitada a su personal, organización y funcionamiento, reconociéndose al Gobierno la capacidad de aprobar reglamentos en desarrollo de la Ley Orgánica, y por otro lado, se eliminó cualquier mención a la capacidad de iniciativa legislativa reconocida en la LO de 1980, manteniéndose únicamente la competencia de realizar informes sobre los anteproyectos de ley en diversas materias.

La reacción a esta reforma fue inmediata. Por un lado, el propio CGPJ planteó tres conflictos entre órganos constitucionales, dos de ellos, ante las respectivas decisiones de los plenos de Congreso y del Senado de aprobar el Proyecto de LOPJ, y el tercero ante la decisión del pleno del Congreso para la aprobación de la propia LOPJ. Y por otro lado, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por una serie de diputados de AP contra la totalidad de la LOPJ.

El CGPJ alegó en sus 3 conflictos planteados que el legislador se había atribuido a sí mismo la competencia para la designación de los vocales judiciales, sustrayéndola del ámbito de los propios jueces y magistrados, además de reclamar la atribución de potestad reglamentaria al Gobierno para el desarrollo de la LOPJ en aquello que fuera necesario. Sin embargo, estos 3 conflictos fueron desestimados a través de la STC 45/1986 (Repertorio Aranzadi RTC\1986\45)²⁵.

Por su relevancia, nos ocuparemos en nuestro análisis del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 55 diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario de AP en el Congreso, y que fue resuelto a través de la STC 108/1986 (Repertorio Aranzadi RTC\1986\108), la cual hemos mencionado en anteriores apartados. Este recurso fue interpuesto, como petición principal, contra la totalidad de la LOPJ, por vicios de procedimiento, algo que fue desestimado por el Tribunal y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma, de los que encontramos de interés la impugnación de los apartados 1 y 3 del art. 112.

En relación con los referidos apartados, que como ya hemos señalado anteriormente regulan la elección de la totalidad de los vocales del Consejo por parte de las Cortes Generales, la parte recurrente alegó que vulneraban el art. 122.3 CE, en relación con su art. 66.2. Para ello, señalan dos argumentos principales. Por un lado, se encuentra el relacionado con el art. 66.2, que establece que *“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.”* En este sentido, la parte reclamante sostiene que las Cortes Generales no tienen la capacidad de atribuirse a sí mismas esta competencia de nombramiento de los vocales

²⁵ La sentencia señala, en su FJ cuarto, que este tipo de conflictos solo pueden plantearse cuando otro órgano haya ejercido una competencia que se considera propia, y en este caso, ni la potestad reglamentaria para determinar el estatuto jurídico de jueces y magistrados ni la designación de los vocales judiciales son competencias propias del CGPJ.

judiciales por ser un hecho contrario al citado artículo. Por otro lado, encontramos el argumento relacionado con la constitucionalidad del CGPJ, sobre el que alegan que, al tratarse de un órgano constitucional, el método de designación del Consejo solo puede encontrarse recogido en el art. 122.3. Por ello, sostienen que la atribución que el mismo realiza a las Cortes Generales, en relación con la competencia para designar a los vocales no judiciales, opera como un límite máximo para su capacidad de elección, de suerte que esta no puede extenderse también a la elección de los vocales judiciales.

El TC, a través de la sentencia, rechazó la impugnación realizada en relación con el art. 112, alegando 3 argumentos:

En primer lugar, en su FJ número (en adelante, núm.) 9 señala que el sistema de elección no basta por sí solo para que la independencia judicial se encuentre en peligro, sino que para ello sería necesario que, a través de la designación de los vocales del CGPJ, estos se convirtieran en delegados o comisionados de las Cortes Generales. Esto es así debido que la posición de los integrantes de un órgano no depende de la institución que los haya designado, sino de la posición que el ordenamiento jurídico les atribuya, existiendo, en el caso español, algunos elementos que provocan que no exista esta vinculación entre ellos, como la prohibición de mandato imperativo o las distintas duraciones de los cargos de vocal del CGPJ (cinco años) y de diputado o senador (cuatro años).

En segundo lugar, en su FJ núm. 12 analiza las dos alegaciones principales que la parte recurrente realiza sobre la vulneración de los arts. 66.2 y 112.3 de la CE. En relación con el primero de ellos, el Alto Tribunal señala que la interpretación que del mismo debe realizarse es que existen una serie de competencias que la CE atribuye a las Cortes Generales de manera explícita por no poder ser atribuidas a ningún otro órgano, lo cual no significa que, a través de posteriores leyes, no le puedan ser atribuidas nuevas facultades, que es lo que ha ocurrido con la aprobación de la LOPJ. En relación con el art. 112.3, establece de manera contundente que, si bien las interpretaciones que del mismo pueden realizarse son diversas, es evidente que si el poder constituyente hubiera deseado que la elección por parte de las Cortes de los miembros del Consejo se limitara a los ocho vocales no judiciales le hubiera bastado con incluir una simple precisión al respecto en el texto constitucional. Por lo tanto, los argumentos emitidos al respecto en el recurso fueron desestimados.

Por último, en su FJ núm. 13 analiza el sistema de elección consignado relacionándolo con el fin que se puede deducir de la norma establecida en el art. 122.3 CE, y recoge la conclusión final estableciendo la constitucionalidad del precepto impugnado. A este respecto, la sentencia señala que la finalidad de la norma constitucional sería *“la de 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”*, reconociendo que evidentemente la misma se encontraría mejor resguardada a través del nombramiento de los vocales judiciales por parte de los propios jueces, pero admitiendo los riesgos que este sistema entrañaría debido a eventual ideologización en el seno del Poder Judicial, pero admitiendo la posibilidad de que esta finalidad de pluralismo se atendiera a través de otros sistemas. De este modo, el TC concluye que la norma establecida en los apartados 1 y 3 del art. 112 LOPJ no es contraria a la Constitución, y que por lo tanto, no puede ser declarada como inconstitucional. Sin embargo, interesa destacar también que el TC advierte del gran riesgo que entraña este sistema de elección, señalando que hay un grave peligro de que tanto Congreso como Senado realicen una designación de miembros del Consejo basándose únicamente en la división de fuerzas existentes en su seno, atribuyendo la elección de vocales entre los partidos políticos de manera proporcional a su número de diputados o

senadores. Por lo tanto, señala que un ámbito que entraña tanto poder como el Poder Judicial debería quedar al margen de la lucha entre partidos políticos, y aconseja una sustitución del sistema de elección, ya que, a pesar de no tratarse un sistema inconstitucional, hace posible que sea llevada a cabo una actuación contraria al espíritu constitucional. Estas consideraciones son de especial relevancia en el presente estudio.

No podemos acabar este apartado sin hacer referencia a los cambios de criterio de los principales partidos políticos, que han confluído en una posición común a mantener en su ámbito de influencia la elección de los miembros del CGPJ.

Así, y en lo que respecta al partido socialista, el propio FJ núm. 13 de la STC 108/1986 (Repertorio Aranzadi RTC\1986\108), recogía unas declaraciones que el representante del Grupo Socialista formuló en la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas al presentar una de sus enmiendas, en las que señala que para la elección de los vocales judiciales *“iba a abrirse e Colegio Electoral, ésta es al menos la interpretación de los socialistas, a todos los miembros, jueces y magistrados”*. Por lo tanto, los socialistas sufrieron un radical cambio de criterio en cuanto al sistema de elección, que si bien podría explicarse también por los criterios antes expuestos, es inevitable relacionar con el hecho de que tras su llegada al Gobierno en 1982 el nuevo sistema les profería mayores capacidades para poder controlar el CGPJ o, al menos, la designación de sus miembros.

En lo que respecta a AP, que a raíz de las elecciones de 1982 se convirtió en la principal fuerza de la oposición, también en la sentencia, FJ núm. 12, se señalaba que durante la Ponencia votó a favor de modificar el texto del Anteproyecto de Constitución, que señalaba la elección de los vocales judiciales por parte de los propios miembros de la carrera judicial, para que en el mismo se reflejara la remisión a Ley Orgánica para la elección de los citados vocales. En definitiva, como ya hemos mencionado, el primer CGPJ tuvo un marcado carácter conservador, afín a la ideología de AP, y con la reforma y aprobación de la LOPJ de 1985 se provocó que el Consejo adquiriera un carácter más progresista.

Quizás nos hayamos extendido demasiado en el relato de los hechos, pero ello permite encontrar explicación a lo que ha sido y sigue siendo una constante: la voluntad de todos los grupos parlamentarios de obtener el control del CGPJ o, al menos, de que este representara de mejor manera su ideología política, y no de obtener su necesaria independencia. Esta voluntad, sobre la que volveremos después, no solo se produjo para impulsar esta reforma legislativa, sino que se ha mantenido, hasta el día de hoy, por parte de los mencionados partidos políticos, que a lo largo de los años han ido alternándose en el Gobierno del país.

A modo de resumen, adelantamos que, históricamente, el PSOE ha defendido una posición más cercana a la elección de los miembros del Consejo por parte de las Cortes Generales, en cuanto que el partido mayoritario de la derecha ha estado más cercano a la elección por los propios jueces, si bien las contradicciones tanto de unos como de otros han sido considerables a lo largo de los años y que todo ello ha culminado con la inmovilidad en la forma de designación de los miembros del Consejo a partir de la primera reforma de la ley orgánica reguladora del Consejo.

4. POSTERIORES MODIFICACIONES DEL SISTEMA DE ELECCIÓN

4.1 REFORMA 2001

La regulación aprobada en relación con el Consejo, a través de la LOPJ de 1985, se mantuvo prácticamente inalterada durante todo el periodo de Gobierno socialista, con la excepción de la

Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, mediante la cual únicamente se produjo una ampliación de sus competencias ²⁶.

En cambio, sí fue relevante la modificación realizada en el año 2001 en relación con el CGPJ, enmarcada dentro de un plan más amplio para la reforma de la justicia. De este modo, el 28 de mayo de 2001 fue suscrito por el Gobierno y por el Partido Popular (en adelante, PP), partido heredero de AP, y el PSOE el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, donde entre muchos otros aspectos, fue incluida mención a la modificación del sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ. Se trata este de un Pacto que se realiza²⁷, tal y como literalmente se señala en su texto introductorio, como respuesta a que *“Los españoles demandan inequívocamente un esfuerzo profundo de mejora y modernización de nuestro sistema judicial”* y que *“Carencias tradicionales hacen obligado acometer las reformas necesarias para ello.”*

Como parte de este Pacto de Estado, fue aprobada la 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. La misma mantuvo las líneas generales del sistema de designación de los miembros del Consejo establecido en 1985, es decir, los mismos continuaron siendo elegidos en su totalidad por las Cortes Generales, confirmando la voluntad de los grupos políticos de mantener el control en la elección del Consejo. Sin embargo, introdujo un nuevo procedimiento para la elección de los vocales judiciales en el que las asociaciones judiciales, en particular, y los Jueces y Magistrados, en su conjunto, adquirieron un mayor protagonismo. Así, en el art. 112 Ley se establece un procedimiento en el que son presentados a las Cortes un máximo de 36 candidatos por parte de las asociaciones judiciales o de los Jueces y Magistrados individualmente que logren el aval del 2% de los miembros de la carrera judicial, para que, siguiendo el procedimiento existente hasta ese momento, el Congreso y el Senado seleccionen cada uno seis vocales de entre esa lista de 36 candidatos.

A la hora de determinar el número de candidatos que correspondería presentar a cada una de las asociaciones judiciales y a los jueces no asociados de manera individual, se estableció un sistema estrictamente proporcional, teniendo en cuenta el número de afiliados a cada una de las asociaciones y el número de miembros de la carrera judicial no asociados a ninguna de las mismas. De este modo, quedaría fijado de forma proporcional el número máximo de candidaturas que los jueces y magistrados no asociados podían presentar individualmente, estableciendo la ley que, en el caso de que estas plazas no fueran cubiertas en su totalidad, las restantes serían atribuidas igualmente a las asociaciones judiciales.

A la hora de encontrar los motivos concretos que, más allá de la necesaria reforma general del sistema judicial, impulsaron a la aprobación de esta reforma, debemos acudir a unas declaraciones que el Ministro de Justicia de la época, ANGEL ACEBES PANIGUA, realizó en

²⁶ Esta Ley Orgánica, publicada en el BOE núm. 268 el 9 de noviembre de 1994, amplió la potestad reglamentaria del CGPJ en su art. 10, estableció su autonomía presupuestaria en su art. 11 y amplió los supuestos donde será necesario informe del Consejo sobre anteproyectos de ley, proposiciones de ley y enmiendas en su art. 9

²⁷ Tal y como se señala de manera literal en los dos primeros párrafos de su texto introductorio <https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/Pacto%20reforma%20justicia.pdf>

febrero de aquel año en su comparecencia ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados²⁸. En ella el ministro señalaba que la designación de los vocales judiciales por parte de las Cortes, en las que simplemente se realizaba un reparto de cuotas entre los distintos partidos políticos, provocaba que los miembros del Consejo fueran identificados como simples servidores de los mismos, lo que provocó que en la ciudadanía existiera una imagen clientelar de la institución. Este hecho suponía, según el juicio del Ministro, la existencia de un gran riesgo de que el desprestigio del órgano creciera entre los ciudadanos, y sobre todo, de que pudiera actuar como un elemento de deslegitimación del Poder Judicial como poder del Estado. Señalaba, por lo tanto, que era necesario un nuevo sistema de designación que permitiera que fueran nombrados como vocales miembros con un gran prestigio dentro de la judicatura.

El diagnóstico refleja con bastante acierto la situación en ese momento, y que aun hoy se mantiene. Más dudas plantea si la modificación fue suficiente y adecuada para paliar los defectos del sistema.

Y es que, la practica, desde el año 1985, ha demostrado que, a pesar de que únicamente la mitad de los miembros de la carrera judicial se encontraban afiliados a alguna de las asociaciones judiciales, la gran mayoría de los vocales judiciales designados parlamentariamente eran jueces y magistrados asociados a las mismas, sobre todo a la APM y a Jueces para la Democracia, hoy en día Juezas y jueces para la Democracia (en adelante, JJPm). A ello se une el hecho de que la primera de ellas se trata de una asociación cercana a los intereses del PP y la segunda de ellas cercana a los del PSOE, lo que provoca que la imagen de un reparto de cuotas entre los principales partidos políticos aumentara de forma considerable. Por todo ello, podemos concluir que la reforma operada respondía a una intención de mejorar la imagen de la institución entre la opinión pública, y de permitir la inclusión dentro del Consejo de vocales asociados a otras asociaciones profesionales o de los no asociados directamente a ninguna de ellas.

Esta reforma, a pesar de ser bien acogida en cuanto a su intento por aportar una mayor transparencia dentro del proceso selectivo de los vocales judiciales, fue considerada como insuficiente al no aportar ninguna solución aparente para subsanar el riesgo que la STC de 1985 había advertido en relación con el reparto de cuotas dentro de las Cortes. Por ello, fue considerada como una reforma que dejaba en manos de las buenas actuaciones, tanto de los miembros de la carrera judicial, proponiendo a los candidatos de mayor capacidad y prestigio, como de los miembros de las Cortes Generales, respetando los términos del Pacto de Estado suscrito, la erradicación del citado riesgo²⁹.

En definitiva, la puesta en práctica del nuevo sistema de elección provocó que la reforma fuera calificada como un mero espejismo³⁰, al no revertir la tendencia existente hacia la designación de miembros asociados. A pesar de la gran movilización que existió entre los miembros no asociados en la primera renovación del Consejo tras la reforma para la proposición de candidaturas, lo que significó la presentación de doce candidaturas de las diecisiete que les

²⁸ Recogidas por MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA en su artículo “La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, vista por las Cortes. Un *desiratum* de acabar con la polémica”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 8-9, 2. semestre 2001/1. semestre 2002, 153-175.

²⁹ Tal y como señala MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA en su artículo “Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista de Derecho Político*, 0(58-59), 2003, 641-657.

³⁰ Tal y como argumenta PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en su artículo “La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 2018, 351.

correspondían -con una participación en el otorgamiento de avales del 80% de los Jueces y Magistrados no asociados-, lo cierto fue que en la elección por parte de las Cortes únicamente resultaron elegidos dos vocales del total de doce propuestos, no siendo, además, esos dos los que más avales habían recibido por parte de sus compañeros.

Esta circunstancia propició una gran desmotivación dentro de la Judicatura por parte de los miembros no asociados, que prácticamente se veían obligados a adscribirse a alguna de las asociaciones existentes para poder optar a un puesto dentro del Consejo. Esta tendencia fue confirmada en la siguiente elección del Consejo a la que únicamente fueron presentadas cuatro candidaturas de miembros no asociados, con una participación reducida al 40% de los mismos, no siendo elegidos ninguno de ellos.

A ello debemos unir el hecho de que se mantuvo la tendencia hacia la elección de miembros asociados a las dos asociaciones judiciales más cercanas a los principales partidos políticos antes mencionadas, ignorando no solo a los candidatos no asociados sino también a los candidatos presentados por la Asociación Judicial Francisco de Vitoria (en adelante, AJFV), la segunda asociación con mayor número de afiliados³¹.

Por todo ello, es posible afirmar que, en puridad, la situación tras la reforma no experimentó casi ninguna modificación.

4.2 REFORMA 2013

La última gran reforma realizada en torno al CGPJ, o al menos, en lo que respecta a la designación de los miembros del mismo, fue la aprobada en el año 2013, y bajo la cual fue configurado el Consejo que a día de hoy continua en ejercicio. Esta reforma fue realizada a través de la 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

En este caso, y al contrario de lo ocurrido en el año 2001, donde la reforma de la LOPJ fue aprobada en el marco de un Pacto de Estado entre los dos grandes partidos políticos, nos encontramos de forma evidente ante una reforma que podríamos denominar como “*de partido*”, ya que la misma fue aprobada por el PP aprovechando la mayoría absoluta que había obtenido en las elecciones del año 2011, sin que lograra el apoyo de ningún otro grupo parlamentario. Además, es necesario señalar la tremenda unanimidad que existió en torno al rechazo a la reforma, ya que partidos políticos, asociaciones judiciales e incluso el propio CGPJ previo a la reforma se posicionaron en contra de la misma.

La misma, al igual que la realizada en el año 2001, mantuvo las líneas generales del sistema de elección, en el cual las Cortes continuaron ostentando la competencia para el nombramiento de la totalidad de los miembros del CGPJ. Sin embargo, dejó sin efecto el sistema establecido a través de la Ley Orgánica 2/2001 e introdujo uno nuevo al respecto. Tal y como la propia exposición de motivos señala, esta remodelación del procedimiento fue realizada intentando, por un lado, que todos y cada uno de los miembros de la carrera judicial tuvieran las máximas posibilidades de participación dentro del proceso, ya fueran asociados o no asociados, y por

³¹Como muestra de ello, en la renovación del CGPJ realizada en el año 2008 de los doce vocales judiciales designados seis pertenecían a la APM, cinco a JJpM y uno a la AJFV

otro, tratando de lograr una proporción real en la designación de los vocales judiciales entre los Jueces y Magistrados asociados y no asociados.

Para alcanzar el cumplimiento del primero de los objetivos, se modificó el sistema de presentación de candidaturas, eliminando la posibilidad de que las asociaciones judiciales presentaran candidaturas y reduciendo el número de avales necesarios para proponer una nominación. De este modo, los arts. 573 y 574 establecen que cualquier Juez o Magistrado, en servicio activo, con el aval de 25 miembros de la carrera judicial o con el aval de una asociación podrá presentar su candidatura a vocal judicial del Consejo. Adicionalmente, y para proseguir con la intención de limitar el papel de las asociaciones judiciales dentro del proceso, se introdujo el límite de 12 candidatos a avalar por cada miembro o asociación judicial. Esta medida fue considerada como positiva³², ya que posibilita la participación en el proceso de cualquier miembro judicial interesado en ello, algo que resultaba más dificultoso con el sistema anterior, en el que, en la práctica, cada candidato debía presentar aproximadamente 100 avales, lo que obligaba a la adscripción a alguna de las asociaciones judiciales³³.

Por su parte, en aras del cumplimiento del segundo de los objetivos, el art. 578.2 recogió la precisión de que las cámaras tendrían en consideración a la hora de elegir a los vocales judiciales la proporción de jueces y magistrados asociados a cada una de las asociaciones judiciales y de los no asociados a ninguna de las mismas, en una clara alusión a que la designación de los vocales judiciales debería respetar la proporcionalidad existente al respecto. Este precepto ha sido criticado por su imprecisión y por su escaso contenido normativo, siendo considerado como aun más impreciso que su predecesor, que al menos consignaba una necesaria proporcionalidad en la composición de las candidaturas entre los candidatos asociados y los no asociados. Esto es, bajo la nueva regulación se establece una referencia excesivamente genérica que no establece la manera en la que la citada proporcionalidad deberá tenerse en cuenta, por lo que se trata de una norma que, en la práctica, no posee ninguna utilidad, tal y como quedó de manifiesto con la renovación producida en el mismo año 2013 bajo la nueva legislación³⁴.

Para completar este sistema de designación, el art. 578.3 introdujo una precisión en torno a la distribución de los doce vocales judiciales, señalando que estos deberán estar repartidos, como mínimo, en tres Magistrados del TS, tres Magistrados con una antigüedad en la carrera judicial superior a los 25 años y seis Jueces y Magistrados sin sujeción alguna en cuanto a la antigüedad. Esta distribución fue enormemente criticada por el CGPJ en su Informe al Anteproyecto de Ley, por no respetar la proporcionalidad existente dentro de la carrera judicial, y, sobre todo, por la numerosa representación de Magistrados del TS en la composición del Consejo.³⁵

³² Tal y como defienden MANUEL GERPE LANDÍN y MIGUEL ÁNGEL CABELLOS ESPIÉRREZ en su artículo “La reforma permanente: El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103 (enero-abril), 2015.

³³ De opinión contraria era JOAQUIM BOSCH GRAU, en ese momento portavoz de JJPm, que señaló que la reducción de los avales a presentar posibilita la presentación de candidatos con pocos apoyos entre sus compañeros pero que podrían ser cercanos a los partidos políticos, tal y como recoge en su artículo “Hacia el desequilibrio de los poderes estatales”, *La Ley*, año XXXIV, 8126, 2013, 4-5.

³⁴ En la cual únicamente fueron seleccionados tres candidatos no asociados, estando de los nueve candidatos asociados seleccionados cinco afiliados a JJPm y cuatro a la APM

³⁵ Según la p. 44 del Informe del CGPJ al anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del CGPJ, por la que se modifica la LOPJ, en el año 2013 la carrera judicial estaba compuesta por 537 jueces, 4.430 magistrados y solo por 81 magistrados del TS.

Para finalizar, es relevante mencionar dos nuevos aspectos introducidos por la reforma, en la medida en que podrían afectar de hecho a la independencia de los miembros del Consejo a la hora de desempeñar sus funciones.

De una parte, el art. 579 establece que de los veinte vocales que componen el Consejo solo los cinco miembros de la Comisión Permanente y el Presidente tendrán una dedicación exclusiva a su labor en el Consejo, continuando el resto con el desempeño de su actividad, sea como miembros de la carrera judicial o en ejercicio de su profesión correspondiente. En este caso, esta modificación podría afectar, en mayor parte, a la imagen de independencia judicial e imparcialidad que el Consejo proyecta hacia el exterior, sobre todo, en el caso de los vocales de origen judicial, que tal y como establece el Informe del CGPJ al Anteproyecto, a la hora de juzgar casos especialmente relevantes puede que sean considerados por la opinión pública como servidores del partido político que propuso su nombramiento.

De otra parte, se establece, del mismo modo, que los vocales que compongan la Comisión Disciplinaria desempeñarán su cargo, también, compatibilizándolo con su actividad jurisdiccional o profesional. Este hecho puede plantear, en el caso de los vocales judiciales, un grave riesgo de que su independencia a la hora de examinar y sancionar las conductas de los jueces y magistrados pueda verse menoscabada, ya que, al continuar desempeñando su cargo, seguirán manteniendo contacto directo con los compañeros a los que tal vez posteriormente deban investigar.

Por lo tanto, se trata de dos precisiones, que por las situaciones de conflicto que pudiera originar, quizás podían haberse omitido, manteniendo la dedicación exclusiva de los miembros del Consejo.

4.3 COMPARACIÓN CON LOS SISTEMAS DE OTROS PAÍSES EUROPEOS

Para poder obtener una visión más completa del órgano de gobierno del Poder Judicial en España es conveniente realizar un breve análisis de la situación existente en algunos de los principales países de Europa en torno al gobierno del Poder Judicial. Concretamente, examinaremos algunos de los órganos análogos al CGPJ que se encuentran configurados en estos países, con el objetivo de identificar las similitudes y diferencias que guardan con el modelo español.

Además, es necesario señalar que el establecimiento de un órgano de gobierno del Poder Judicial no es el único medio para conseguir la necesaria independencia de jueces y magistrados con respecto al resto de poderes del Estado. Por ello, y como ejemplo de esta circunstancia, expondremos el caso de uno de los grandes países europeos donde no existe un órgano de gobierno del Poder Judicial.

4.3.1 Italia

En Italia, la Constitución de 1947, en su art. 104, estableció el "*Consiglio Superiore della Magistratura*" o Consejo Superior de la Magistratura (en adelante, CSM italiano), que tiene atribuido el papel de garante de la autonomía e independencia del Poder Judicial, sobre todo respecto del Poder Ejecutivo. Se trata este del modelo que más influencia tuvo en el poder constituyente español a la hora de establecer el CGPJ en la Constitución Española de 1978, por lo que su composición y sistema de elección guardan ciertas similitudes entre sí. Además, es una institución que se creó en una época prácticamente posterior a la dictadura de Mussolini en Italia, por lo que el contexto histórico también guarda similitudes con el caso del CGPJ.

En cuanto a la composición del CSM italiano, en primer lugar, debemos destacar un hecho relevante y que no concurre en España, ya que se trata de un órgano que se encuentra presidido por el Presidente de la República Italiana, al que se atribuye la función de dar equilibrio entre los miembros judiciales y no judiciales del Consejo para evitar la politización del órgano. Sin embargo, y aun presidiéndolo, el Presidente no tiene una participación efectiva dentro del órgano a cuyas sesiones acude solo de forma excepcional, delegando la mayor parte de sus facultades en el Vicepresidente, designado entre uno de los miembros no judiciales del Consejo.

El CSM italiano está compuesto por 27 miembros, un número superior al caso del CGPJ, que se encuentran divididos en 3 grupos: (i) los miembros natos, nombrados así por ostentar un cargo determinado en otro órgano de la República italiana, y que se corresponden con el propio Presidente de la República, el Primer Presidente del Tribunal de Casación y el Procurador General del Tribunal de Casación; (ii) los miembros togados, elegidos por todos los magistrados ordinarios pertenecientes a las distintas categorías y que ocupan las dos terceras partes del total de miembros del CSM italiano, con excepción de los miembros natos -en este momento son 16- y (iii) los miembros laicos, que son elegidos por el Parlamento de entre catedráticos de universidad y abogados con más de 15 años de ejercicio profesional, quienes ocupan el tercio restante de los miembros, a excepción de los natos (en este momento son 8).

En relación con las funciones y competencias del CSM italiano, es necesario señalar que son superiores a las que el CGPJ ostenta en España. Así, el CSM italiano tiene otorgadas amplias facultades de gestión del personal de la magistratura y de organización de los distintos departamentos judiciales, al margen de que, al igual que el CGPJ, ostenta un gran poder a la hora de asignar los altos cargos directivos y los puestos de mayor importancia de los tribunales italianos. Pero la gran diferencia entre ambos órganos la encontramos en la capacidad del CSM Italiano para adoptar actos normativos, ya que, por ejemplo, posee competencias para dictar circulares en regulación del ejercicio de su discrecionalidad administrativa y para dictar resoluciones o directivas en interpretación de las diversas normas del ordenamiento judicial, algo que no ocurre en el caso del Consejo en España. Por si fuera poco, el CSM en Italia ostenta capacidad de representar al Poder Judicial, sobre todo, en sus relaciones con el resto de los poderes del Estado. Por consiguiente, este CSM es concebido por la doctrina como el paradigma del “autogobierno” judicial³⁶, principalmente, por el importante papel que desempeña dentro del sistema judicial del país. Sin embargo, y como hecho desfavorable de esta posición, ello le ha llevado a sufrir una sobreexposición pública y diversos conflictos con el Poder Ejecutivo, especialmente, por su papel en la lucha contra la corrupción política.

En relación con la elección de sus miembros, a la hora de realizar la comparación entre el CSM italiano y el CGPJ, observamos como principal similitud la división de los miembros del órgano entre jueces y magistrados dentro de la carrera judicial y personas ajenas a la Judicatura que se dedican a otras profesiones relacionadas con la materia, siendo los miembros judiciales mayoría dentro del órgano en ambos casos. Ahora bien, es evidente la diferencia a la hora de seleccionar a estos miembros judiciales, que son seleccionados por los propios miembros de la carrera judicial, en Italia, y por los representantes de las Cortes Generales, en España.

³⁶ Tal y como argumentan RICARDO PEDRO RON LATAS Y JOSÉ FERNANDO LOUSADA AROCHENA en su artículo “Los Consejos de la Magistratura y otros modelos de gobierno judicial”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 20, 2017, 206-25.

4.3.2 Francia

En Francia el órgano análogo al CGPJ es el “*Conseil Superior de la Magistrature*” (en adelante, CSM francés), un órgano creado en 1883 pero que adquirió una gran parte de su actual configuración con la Constitución de la V República en 1958, dependiendo hasta entonces, de forma absoluta, del Poder Ejecutivo. Aun así, debemos señalar que se trata de una institución que ha adolecido durante un gran periodo de tiempo de una verdadera independencia respecto del Poder Ejecutivo³⁷, la cual no obtuvo hasta el año 1994 con la modificación de su composición y sistema de elección, siendo hasta entonces un órgano no solo presidido por el Presidente de la República Francesa, sino que correspondía a este la designación de la totalidad de sus miembros.

Con todo, nos encontramos ante una entidad que no cuenta con una autonomía semejante a la señalada anteriormente para el caso italiano. En relación con ello, el papel que, dentro del sistema francés, tiene formalmente atribuido diverge con el de sus órganos análogos en España e Italia. Al contrario que en estos dos países, en Francia la Constitución atribuye al Presidente de la República, la posición de garante de la autonomía del Poder Judicial, y no al CSM francés, que queda relegado a contar un papel auxiliar al Presidente en cumplimiento del mencionado cometido.

En lo relativo a su composición y sistema de elección, se trata de un órgano donde el papel de los fiscales cobra una relevancia mayor en comparación con otros ejemplos. Por ello, se encuentra establecida una organización dual entre jueces y fiscales, manifestada a través de la división del CSM francés en dos salas, la Sala de los Magistrados y la Sala de los Fiscales. Como de ello puede deducirse, se trata de una separación realizada para que cada una de las salas ejerza sus competencias dentro de la carrera judicial en relación con su correspondiente colectivo.

En cuanto a su composición, ambas salas cuentan con el mismo número de miembros, que se reparten de forma prácticamente análoga. La Sala de los Magistrados se encuentra presidida por el Primer Presidente del Tribunal de Casación y está compuesta por cinco Magistrados y un Fiscal elegidos por sus pares, un Consejero de Estado elegido por el propio Consejo de Estado, un abogado y seis personalidades no pertenecientes ni al Parlamento ni a la Carrera Judicial designados a partes iguales por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y por el Presidente del Senado. Por su parte, la Sala de los Fiscales cuenta con la misma composición y sistema de designación intercambiando el número de Magistrados y Fiscales, con la única variación de encontrarse presidido por el Fiscal General del Tribunal de Casación.

En lo respectivo a sus funciones, en la línea del papel que ostenta dentro del sistema mencionado anteriormente, el CSM francés cuenta con unas competencias más limitadas que su homólogo italiano. Especialmente llamativo es el caso de los nombramientos de los cargos judiciales, una de las competencias de mayor relevancia en España o Italia, y que en este caso se encuentra relativamente restringida. Así, el CSM francés, a través de la Sala de Magistrados, posee competencia para proponer el nombramiento de algunos altos cargos judiciales, tales como los magistrados del Tribunal de Casación, pero quien posee la capacidad de nombramiento

³⁷ Tal y como señalan YURIDIA REBOLLAR y CARLOS MANUEL ROSALES en su artículo “La experiencia europea del Consejo de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial”, *Revista de la Facultad de Derecho, O (40)*, 2016, 209-244.

de la gran parte de los magistrados del sistema judicial es el Ministerio de Justicia. Sin embargo, para el nombramiento definitivo de los mismos será necesario un dictamen favorable al respecto por parte del CSM francés, por lo que este, al menos, cuenta con un derecho de veto sobre estas designaciones.

A la vista de estas circunstancias, podemos concluir que, en Francia, se encuentra articulado un sistema de pluralismo institucional dentro del gobierno de la justicia, donde se ha realizado una especie de balance entre los intereses de los miembros de la carrera judicial y los intereses del Gobierno³⁸. Esta modalidad ha sido establecida para que, después de largos años de disputas entre ambos poderes por obtener la dirección de la justicia, sea posible conseguir una dirección conjunta de la misma a través del diálogo y de la comunicación entre ellos.

Si realizamos la comparación entre este órgano y el CGPJ, volvemos a encontrarnos con la similitud en cuanto a la división de sus miembros entre judiciales y no judiciales, si bien en este caso no existe una primacía por parte de los miembros de la judicatura, que se reparten prácticamente a partes iguales los puestos en el Consejo con los miembros no judiciales. Por su parte, se repite la misma distinción en cuanto a la elección de los representantes judiciales dentro de la institución, que al igual que en el caso italiano, son elegidos por parte de sus propios compañeros de la carrera judicial.

Por tanto, podemos observar como en los principales órganos análogos al CGPJ en Europa existe la tendencia de elegir a sus vocales judiciales por parte de los miembros de la judicatura, lo que, como ya hemos señalado, no ocurre en España. Otra de las grandes diferencias encontradas, y en la que coinciden ambos países analizados, es el papel que el Gobierno de cada país desempeña en cuanto a su órgano de gobierno del Poder Judicial. En ambos países el Gobierno, o su máximo representante, desempeñan un cierto papel relevante dentro del CSM, siendo, en Italia, el Presidente quien lo preside, y siendo, en Francia, el Presidente quien lo preside y designa a dos de sus miembros. Es este un papel del Poder Ejecutivo que, al menos formalmente, no se da en España al no tener ningún tipo de competencia directa en relación con el CGPJ.

4.3.3 Alemania

Para finalizar con este apartado, y como contraposición a los tres sistemas que, con mayor o menor extensión, hemos presentado en este trabajo, consideramos útil traer a escena el sistema judicial que se configura en Alemania.

En el país germano se ha optado por un sistema de gobierno del Poder Judicial diferente al que existe en España o en otros países de nuestro entorno, y no ha sido establecido un órgano de gobierno del Poder Judicial semejante al CGPJ. Por el contrario, ha sido fijado un sistema de gobierno interno, en el que el Poder Ejecutivo es quien gobierna al Judicial bajo las órdenes emitidas por el Legislativo. Bajo este régimen es el Ministro Federal de Justicia, o en su caso, el Ministro de Justicia de cada uno de los *lander*, quien realiza las designaciones de los Magistrados, por lo que se trata de nombramientos con un marcado carácter político.

Se trata de un sistema que podría suscitar dudas en cuanto a la independencia de los Jueces y Magistrados alemanes. Sin embargo, el sistema alemán apuesta por garantizar la independencia de los miembros de la judicatura a través del establecimiento de su estatuto jurídico, donde se

³⁸ Tal y como señalan RICARDO PEDRO RON LATAS Y JOSÉ FERNANDO LOUSADA AROCHENA en su artículo "Los Consejos de la Magistratura y otros modelos de gobierno judicial", op. cit.

proclama su inamovilidad, no pudiendo estos ser relevados, suspendidos ni trasladados si no es por una resolución judicial y únicamente en los casos y por los motivos legalmente establecidos. Además, se realiza también un control disciplinario sobre los jueces y magistrados que es competencia del Tribunal Constitucional Federal y no por un órgano de gobierno de los mismos.

Aunque, por la experiencia vivida en nuestro país, este tipo de modelo pudiera resultarnos contradictorio³⁹, el hecho de que órganos de marcado carácter político tengan un papel esencial en la dirección del Poder Judicial y en los nombramientos de los altos cargos judiciales aparentemente no es tomado en Alemania como un factor que afecte a la independencia judicial. Junto con ello, es necesario señalar que se trata de un tipo de gobierno que *per se* no tiene por qué afectar a la independencia de los miembros del Poder Judicial, y por tanto, totalmente lícito desde el punto de vista democrático. En este sentido, la propia STC 108/1986 (Repertorio Aranzadi RTC\1986\108) ya señaló que *“la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico.”*

5. SITUACIÓN ACTUAL

5.1 EXPOSICIÓN Y CAUSAS DEL BLOQUEO: LA POLITIZACIÓN

Llegados a este punto es necesario introducirse en el análisis de la situación actual que vive el CGPJ. Bajo las nuevas disposiciones establecidas por la reforma de 2013, el 4 de diciembre de ese mismo año, los 20 vocales designados por Congreso y Senado tomaron posesión de su cargo y, de este modo, quedó constituido el VII Consejo General del Poder Judicial, el último hasta la fecha.

Como ya hemos señalado, el art. 122.3 CE establece que los 20 miembros del Consejo son nombrados por un periodo de 5 años, señalando, a su vez, el art. 568.1 LOPJ que el Consejo se renueva en su totalidad cada 5 años, a contar desde su fecha de constitución. Como fácilmente puede intuirse de la lectura de estas disposiciones, el CGPJ debió haberse renovado el 4 de diciembre de 2018. Sin embargo, es hoy, en pleno año 2022, cuando el Consejo continúa sin ser renovado, por lo que el retraso supera ya los 3 años de duración.

Esta situación se encuentra igualmente prevista en el art. 570.2 LOPJ, donde se recoge que, en el caso de que ninguna de las Cámaras, Congreso y Senado, realice la designación de los vocales correspondientes a cada una de ellas, el Consejo saliente continuará ejerciendo en funciones hasta que estos sean designados. Por lo tanto, el Consejo constituido en el año 2013 continúa, a día de hoy, ejerciendo su labor, aunque en funciones. No es esta la primera vez que se da esta circunstancia a lo largo de la historia de esta institución. Al contrario, podríamos señalar que la renovación del Consejo dentro del plazo establecido ha sido una excepción desde su creación. Sin embargo, en ninguna de esas situaciones la demora en la renovación del CGPJ había alcanzado estos extremos.

³⁹ Tal y como señala JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER en su artículo “Sobre el nombramiento del Presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 2019, 209-236.

Son varias las razones que han propiciado esta circunstancia, que ha sido calificada como una “anomalía institucional”⁴⁰ o “anomalía constitucional”⁴¹ que atenta contra la propia Constitución. La razón principal del bloqueo, que a su vez es la consecuencia final del resto de motivos, radica en la falta de acuerdo entre PSOE y PP para acometer la renovación del órgano. La composición actual, tanto del Congreso de los Diputados, como del Senado⁴², unida a la exigencia de una mayoría cualificada de tres quintas partes para la designación de los vocales hace que, prácticamente, sea imposible la designación de los mismos si no es con los votos favorables de los grupos parlamentarios de los dos principales partidos políticos del país.

Esta falta de acuerdo para la renovación que ha provocado el bloqueo de la institución es únicamente el resultado de una serie de circunstancias que han ido sucediéndose en los últimos años.

La primera de ellas la encontramos en la práctica seguida para la designación de los vocales del Consejo por parte de las Cortes Generales, desde el establecimiento en el año 1985 de la elección parlamentaria de la totalidad de los miembros del órgano, consistente en un reparto de cuotas entre los distintos partidos políticos, en función del número de diputados y senadores obtenidos. Es decir, fuera cual fuera el sistema para presentar las candidaturas a vocal del Consejo, o no existiendo posibilidad de presentarlas, los partidos políticos, principalmente los dos mayoritarios, alcanzaban un acuerdo donde se establecía el número de vocales que le correspondía proponer a cada partido en función de su fuerza parlamentaria. Todo ello se ha producido a pesar de la advertencia expresa realizada por la STC 108/1986 (Repertorio Aranzadi RTC\1986\108), comentada anteriormente, del riesgo que existía de no cumplir con el objetivo establecido constitucionalmente en el caso de proceder a la designación a través de este reparto de cuotas.

Como paradigma de ello podemos observar la última renovación del Consejo realizada en el año en el año 2013, en la cual, de los veinte vocales a designar, diez miembros, incluido el Presidente, fueron propuestos por el PP, siete por el PSOE, uno por Convergencia i Unió, uno por el Partido Nacionalista Vasco y uno por Izquierda Unida. Ese reparto se corresponde, en total consonancia, con la representación parlamentaria que cada uno de estos grupos obtuvo en las elecciones generales de 2011⁴³.

⁴⁰ En un comunicado conjunto publicado por las cuatro asociaciones judiciales principales el 13 de septiembre de 2021 [Comunicado conjunto de las AAJJFF ante las declaraciones de responsables políticos sobre renovación CGPJ - Juezas y Jueces para la Democracia \(juecesdemocracia.es\)](https://www.juecesdemocracia.es/comunicado-conjunto-de-las-AAJJFF-ante-las-declaraciones-de-responsables-politicos-sobre-renovacion-CGPJ-Juezas-y-Jueces-para-la-Democracia)

⁴¹ Tal y como señalan varios vocales del Consejo en un voto particular formulado el 25 de enero de 2021 contra una resolución del Pleno del CGPJ en relación con la tramitación de urgencia de la Ley Orgánica para establecer el régimen jurídico del CGPJ en funciones

⁴² En la actualidad, los grupos más representativos del Congreso de los Diputados son el PSOE con 120 diputados, el PP con 89, VOX con 52 y Unidas Podemos con 35 diputados. Por su parte, los grupos más representativos del Senado son el PSOE con 112 senadores y el PP con 100 senadores, todo ello según la “Resolución de 29 de noviembre de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado celebradas el 10 de noviembre de 2019”, *Boletín Oficial del Estado*, 289, de 2 de diciembre de 2019, 132096-132164.

⁴³ En las mismas el PP obtuvo 186 diputados, el PSOE 110, Convergencia i Unió 10, el Partido Nacionalista Vasco 5 e Izquierda Unida 11 diputados, todo ello según el “Acuerdo de 7 de diciembre de 2011, de la Junta Electoral Central, por el que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado celebradas el 20 de noviembre de 2011”, *Boletín Oficial del Estado*, 297, de 10 de diciembre de 2011, 132560-132607.

A esta forma de proceder debemos unirle la escasa regulación existente en relación con las actuaciones del Consejo en funciones, ya que en la LOPJ únicamente se señala su renovación cada cinco años y el mantenimiento en funciones del Consejo saliente hasta que se proceda a su renovación, -al margen de la reducción de sus funciones recientemente establecida, a la que enseguida haremos referencia-. Es decir, no ha sido legalmente establecido un límite temporal para la actuación del CGPJ en funciones, por lo que, atendiendo a la legislación actual, este podría continuar desempeñando indefinidamente su labor sin ser renovado. Esta circunstancia ataca directamente el principio de independencia con respecto a las Cortes Generales consagrado en la CE, donde precisamente se establece una duración de mandatos diferente para Congreso y Senado, de cuatro años, y para el CGPJ, de cinco años, con el objetivo de reforzar la independencia de los miembros del Consejo sobre los de las Cortes. Es obvio que no establecer un límite temporal a la prórroga del mandato de los miembros del CGPJ en funciones puede atentar contra este principio⁴⁴.

Aun y todo, no es este el mayor riesgo que puede conllevar esta falta de regulación, residiendo la mayor amenaza en la posibilidad de que los partidos la utilicen para bloquear la renovación del Consejo en situaciones no convenientes para ellos, como, por ejemplo, para mantener una situación donde la mayoría de los vocales del Consejo han sido propuestos por ellos o para esperar una composición de las Cortes Generales más favorable a sus intereses.

Si atendemos a la situación existente en la actualidad, observamos como este riesgo se plasma a la perfección. Como hemos señalado, el Consejo configurado en el año 2013 cuenta con una mayoría de miembros que fueron propuestos por el PP, diez vocales, incluido el Presidente, a lo que debemos sumar el hecho de que bajo la configuración parlamentaria resultante de las elecciones generales de noviembre del año 2019 el PP no cuenta con una mayoría de representantes, ni en el Congreso, ni en el Senado. De este modo, de acometerse una renovación del Consejo en la actualidad, no sería lógico que, de seguirse la política de reparto de cuotas a la que antes hemos hecho referencia, estuviera en condiciones de proponer mayoría de vocales al Consejo.

Sin embargo, estas dos circunstancias, el reparto de cuotas y la falta de límite a la prórroga del Consejo con sus consecuentes riesgos, han estado presentes desde la configuración del primer CGPJ sin que en ninguna de sus renovaciones se haya llegado hasta el extremo actual, donde el Consejo actúa en funciones desde hace más de tres años. Lo que ocurre es que en este caso debemos advertir de la presencia de un factor añadido, que unido a los anteriores ha propiciado la falta de acuerdo y el bloqueo. Este no es otro que el gran aumento de la polarización política e ideológica en nuestro país en la última década. La principal causa de este fenómeno la situamos en la transformación del sistema político en España, donde el tradicional bipartidismo se ha convertido en un sistema multipartidista con la aparición y auge de otros partidos políticos como Podemos, Vox y Ciudadanos. En los sistemas bipartidistas los dos partidos que lo componen tienden a acercarse hacia el centro ideológico con el objetivo de obtener los votos suficientes para conseguir gobernar, mientras que en los sistemas multipartidistas la tendencia

⁴⁴ Tal y como señala JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR en su artículo “La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84 (septiembre-diciembre), 2018, 11-26.

es la contraria, ya que los partidos políticos se alejan del centro para acercarse a los extremos⁴⁵. Además, los recientes partidos que mayor relevancia y peso institucional tienen en la actualidad al margen de los tradicionales, VOX y Unidas Podemos, se sitúan, dentro del espectro ideológico, a la derecha del PP y a la izquierda del PSOE, respectivamente, lo que quizás haya podido contribuir hacia un mayor distanciamiento de ese centro por parte de los partidos mayoritarios. Un reciente estudio⁴⁶ muestra que, dentro de una escala de 0 a 10, en el año 2019, España tiene un nivel de polarización ideológica de 5,10 puntos, con respecto a los 3,75 con los que contaba en el año 2000. Junto a ello, aunque tal vez como consecuencia de este aumento en la polarización, el nivel de crispación y de confrontación política ha aumentado de forma considerable en los últimos años, algo que se percibe con relativa facilidad atendiendo a la actualidad parlamentaria y política. El resultado final de toda esta situación, en lo que respecta al tema que analizamos, es la disminución en la capacidad para llegar a acuerdos entre los partidos políticos, sobre todo, entre aquellos que cuentan con una posición ideológica distante, como la que mantienen PP y PSOE, lo que puede provocar situaciones de bloqueo institucional, como la presente o, por mencionar otro ejemplo, la falta de aprobación de nuevos Presupuestos Generales del Estado durante 3 años.

Otra muestra de la politización del órgano la encontramos en las inmensas contradicciones en las que los principales partidos políticos han incurrido a lo largo de los años en relación con el sistema de elección de los vocales judiciales, y que muestran su gran interés en poseer una mayoría a la hora de proponer a los vocales del Consejo, en vez de en garantizar la independencia del Poder Judicial. Es necesario señalar que esto es algo que puede predicarse indistintamente sobre los dos grandes partidos políticos, tanto sobre el PP como sobre el PSOE. Como ejemplo de ello, el PP tenía como una de las medidas de cara a las elecciones generales del año 2011 la modificación del sistema de elección de los 12 vocales judiciales, para que estos fueran elegidos por jueces y magistrados de todas las categorías judiciales⁴⁷. Sin embargo, tras resultar como ganador de las citadas elecciones, a la hora de promover la reforma del Consejo en el año 2013 el sistema de elección de los vocales judiciales se mantuvo inalterado, y continuaron siendo elegidos por las Cortes Generales, de modo que a través de su mayoría el sistema de reparto de cuotas otorgaría al PP una mayoría de vocales a proponer. Del mismo modo, en el año 2016, el actual Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez⁴⁸, abogaba por dotar de mayor transparencia al sistema de elección de los vocales del Consejo, que continuarían siendo designados por el Parlamento, pero mediante una previa convocatoria pública y evaluación de su idoneidad y competencia por un Consejo Asesor profesional y externo, además de reducir el número de los mismos a diez. Aun así, con su llegada a la Presidencia del Gobierno en el año 2018, el sistema continuó manteniéndose en los mismos términos.

⁴⁵ Tal y como explica GIOVANNI SARTORI en su libro “Partidos y sistemas de partidos (1ª Edición)”, Alianza, Universitario.

⁴⁶ Recogido por LUIS MILLER en su artículo “La polarización política en España: entre ideologías y sentimientos”, *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 0 (152), 2020-2021, 13-22.

⁴⁷ Tal y como se recoge en la p. 179 de su Programa Electoral de cara a las Elecciones Generales de 2011 como una de las medidas dentro del apartado 5.2 “Justicia ágil y previsible” <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>

⁴⁸ En las páginas 28 a 30 de su discurso de investidura realizado el 1 de marzo de 2016 <https://www.psoe.es/media-content/2016/03/DISCURSO-DE-INVESTIDURA-DE-PEDRO-S%3%C3%81NCHEZ-010316.pdf>

Dentro de este proceso de politización del CGPJ, es necesario mencionar el papel de las asociaciones judiciales. Como previamente hemos introducido, históricamente han sido dos las asociaciones que mayor protagonismo han tenido dentro de la composición del CGPJ, la APM y JJPd, cuyos asociados han copado, en cada una de las renovaciones, la mayoría de los asientos del órgano, conformando una especie de dos bloques liderados por las mencionadas asociaciones, independientemente del sistema de elección a seguir. A todo ello debemos unirle la cercanía que siempre se les ha considerado, tanto a la APM, como a JJPd, con el PP y con el PSOE, respectivamente, tal y como reseñamos en anteriores apartados. De este modo, el reparto de vocales del Consejo nunca ha respetado el panorama asociativo de la judicatura existente en España, ignorando, de forma sistemática, en la elección de vocales a los miembros de la Judicatura no asociados a ninguna de las asociaciones judiciales, a pesar de que estos suponen alrededor del cincuenta por ciento de la carrera judicial. Asimismo, esto ocurre del mismo modo con los miembros asociados a la AJFV, que aun tratándose de la segunda asociación en número de afiliados por detrás de la APM, han tenido una presencia minúscula en el seno del Consejo. Por todo ello, estas asociaciones han sido duramente criticadas, siendo calificadas como un instrumento de mediación entre los partidos políticos y el Poder Judicial⁴⁹, y señaladas por no cumplir con su función de representar a los jueces y contribuir a su necesaria independencia, actuando, por el contrario, siempre con un fuerte vínculo con los dos grandes partidos políticos del país⁵⁰.

Pero ¿Cuál es el interés de los partidos políticos por contar con una mayoría a la hora de proponer a los vocales del CGPJ? Para explicar esta cuestión debemos detenernos en una de las funciones que el Consejo tiene atribuidas, y que se refiere a su capacidad para nombrar a los más altos cargos de la Judicatura, tales como los magistrados del TS o los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, entre otros. A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los nombramientos de la carrera judicial, que están previamente reglados, como ya dijimos más arriba, para el nombramiento de estos altos cargos, pocos en número, pero de gran importancia, el CGPJ cuenta con una amplia discrecionalidad. No es posible afirmar, y por supuesto, no lo haremos en el presente trabajo, que los partidos políticos pretenden, a través del Consejo, el control de las altas instancias judiciales, por ser estas las encargadas de los enjuiciamientos a las personas aforadas, pero sí parece una evidencia el gran interés de los partidos políticos en poseer que la mayoría de los miembros del Consejo sean de una ideología similar a la suya, puesto que, de este modo, esa ideología será la que predominara dentro del órgano y tendrá una mayor influencia a la hora de designar a los altos cargos judiciales.

5.2. LOS EFECTOS DE LA POLITIZACIÓN

Hasta aquí hemos descrito la situación actual, que confluye en el bloqueo en la renovación del Consejo, y los motivos que han llevado a la misma, pero lo verdaderamente relevante a los efectos del presente estudio son las consecuencias y efectos que de la misma se derivan.

A) EL CONTEXTO POLÍTICO

⁴⁹ Tal y como explican PABLO JOSÉ CASTILLO ORTIZ E IVÁN MEDINA en su artículo “El asociacionismo de las profesiones jurídicas en España: análisis de la lógica asociativa de jueces, fiscales y abogados”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, 2015, 13-44.

⁵⁰ Tal y como argumenta DIEGO ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ en su artículo “La contrarreforma del Consejo General del Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 2014, 333.

La situación referida en el apartado anterior ha propiciado que el debate y la confrontación política existente en el Congreso hayan sido trasladadas al CGPJ, mediante la conformación en su seno de una especie de dos bloques diferenciados y enfrentados entre sí, los cuales han sido denominados como “bloque conservador” y “bloque progresista”, en función del partido político que haya propuesto el nombramiento de cada vocal. Esto ha sucedido así por la tendencia del PP y PSOE a proponer el nombramiento de candidatos afines a su ideología política, y en consecuencia, cada uno de estos dos bloques ha adquirido igual tendencia a defender posiciones cercanas a cada uno de estos partidos.

Por ende, a la hora de realizar las distintas votaciones en el seno del Consejo, es frecuente que los mencionados bloques adquieran posiciones contrarias entre sí, lo que da la apariencia de que los vocales deciden el sentido de su voto en función del bloque al que aparentemente pertenecen y no en función de sus propios criterios jurídicos.

Esta división en el seno del Consejo se ha visto facilitada por la modificación introducida en la reforma del año 2013, que redujo la mayoría requerida en las votaciones del Consejo. Hasta esta reforma, para los acuerdos en algunas cuestiones relevantes, como el nombramiento de los Magistrados del TS y otros altos cargos judiciales, era necesario el voto favorable de una mayoría cualificada de tres quintos de los miembros del Consejo. Sin embargo, el nuevo texto introducido con la citada reforma señaló que todos los acuerdos de los órganos colegiados del CGPJ serán adoptados únicamente por mayoría simple de sus miembros. Esta modificación acrecienta la división entre los bloques, ya que si bien hasta ese momento al menos existían algunas cuestiones relevantes sobre las cuales era necesario un acuerdo entre ambos, actualmente el bloque mayoritario puede tomar las decisiones que crea convenientes sin necesidad de proceder a una negociación con el bloque minoritario. De este modo, las distancias entre ambos aumentan sobremedida, incrementando la sensación de politización de la institución, convertido en una especie de Parlamento en miniatura.

B) LA DESLEGITIMACIÓN DEL SISTEMA, DEL PROPIO ÓRGANO Y DEL PODER JUDICIAL EN SU CONJUNTO

Tanto el bloqueo en la renovación, que actualmente sufre el Consejo, como todas las circunstancias que lo rodean desde prácticamente su creación, pero con mayor énfasis en los últimos años, actúan como un factor de deslegitimación, en dos sentidos.

Por un lado, el presente bloqueo es un aspecto que deslegitima al propio sistema constitucional, por la incapacidad de las instituciones para proceder a la renovación de un órgano de indudable relevancia dentro del sistema, más si cabe cuando este deber de renovación se encuentra asignado en la misma Constitución, al establecer los períodos de mandato de los miembros del Consejo. En ese sentido, es indudable que uno de los objetivos de la CE al establecerse distintos períodos de mandato, cinco para el Consejo y cuatro para las Cortes generales, era contribuir a la independencia entre los miembros de ambos órganos mediante la ausencia de coincidencia entre ambos mandatos. Es evidente que ello se quiebra, obstaculizando el objetivo previsto constitucionalmente, cuando el Consejo no se renueva en el plazo establecido en la Carta Magna.

Por otro lado, y quizás como consecuencia más grave, nos encontramos con la deslegitimación del propio Consejo. Las continuas disputas políticas en torno a la elección de sus vocales, y el traslado de estas al seno del órgano mediante la aparente existencia de dos bloques diferenciados, conllevan que se traslade a la opinión pública una imagen de una institución altamente politizada y con grandes déficits en cuanto a su independencia, siendo los vocales designados percibidos por la población como leales a un determinado partido político.⁵¹

Además, tratándose del órgano de gobierno del Poder Judicial, esta es una imagen que se traslada al conjunto del mismo y a los Jueces y Magistrados que lo componen. No es tanto que los Jueces y Magistrados no sean independientes, que lo son, sino que a través de las diferentes actuaciones realizadas a lo largo del tiempo, sobre todo por parte de las instituciones políticas, se ha terminado por proyectar hacia la opinión pública una imagen o constante sospecha de falta de independencia del Poder Judicial con respecto al resto de poderes del Estado.

Un informe reciente publicado por el propio CGPJ refleja que el 66% de los españoles considera que los Jueces y Magistrados reciben presiones de forma permanente, es decir, dos de cada tres ciudadanos. Entre estas personas, el 89% las atribuye a todos los grupos políticos y el 86% al Gobierno. A su vez, el 25% de la población considera que estas presiones consiguen el efecto deseado, afectando a la independencia de los Jueces y Magistrados. Son estos unos porcentajes que pueden considerarse como relativamente altos si atendemos a la gravedad de la cuestión que se analiza.

Esa imagen de falta de independencia se proyecta con mayor claridad en las altas instancias del Poder Judicial, como el TS o el TC y alcanza su máxima expresión cuando debe encargarse de juzgar a las personas que ocupan cargos en los poderes legislativo y/o ejecutivo, a las que son de aplicación las normas de aforamiento.

C) EL RECIENTE INTENTO DE DESBLOQUEAR LA SITUACIÓN

Como respuesta a esta coyuntura, y como una probable medida de presión desde el grupo mayoritario en el Congreso para que se haga efectiva la renovación del CGPJ, el actual Gobierno de coalición impulso y consiguió la aprobación de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica, otra vez, 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.

Esta modificación, justificada en su preámbulo por la necesidad de aplicar un régimen jurídico distinto a una situación extraordinaria como la continuación del desempeño del CGPJ en funciones, introduce un artículo único en la LOPJ, el art. 570 bis, donde se reestablecen las competencias que el Consejo “en funciones” podrá ejercer de entre todas las que tiene asignadas. Como es lógico, a través de esta reforma se produjo una reducción de las atribuciones que el Consejo en funciones puede desempeñar. De entre aquellas

⁵¹ Tal y como señala JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR en su artículo “La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es” Op. cit.

competencias que el CGPJ puede ejercer en una situación de normalidad, pero no cuando ejerce en funciones destacamos la imposibilidad de proceder al nombramiento de los altos cargos de la Judicatura, como los magistrados del TS, entre otros, la cual es uno de los cometidos que confiere al Consejo una gran importancia, tal y como hemos analizado más arriba.

Sin embargo, por el momento esta reforma no ha conseguido la renovación del CGPJ, provocando, en cambio, un nuevo problema dentro del Poder Judicial. La imposibilidad del Consejo en funciones de nombrar estos altos cargos provoca que las vacantes que surgen en algunos tribunales no puedan ser sustituidas, siendo el TS uno de los más afectados.

Ante esta situación, en octubre del año 2021, la Sala de Gobierno del TS aprobó un informe⁵² poniendo de manifiesto que hasta ese momento en las distintas salas del TS se habían producido ya once vacantes que no habían podido ser cubiertas por esta circunstancia, con la previsión de que antes de octubre del año 2022 iban a producirse cinco vacantes más por causa de jubilación. Esto supondría, según el informe, que en caso de no poder designar nuevos magistrados, el TS debería desempeñar sus funciones con un 20% de su plantilla vacante, lo cual conllevaría un alto riesgo de colapso en el órgano jurisdiccional más alto de nuestro país.

5.3 VISIÓN DESDE EUROPA

Para finalizar es necesario tomar atención de la visión que desde Europa se tiene en relación con el Poder Judicial, en general, y con el CGPJ, en particular, ya que hoy en día para las cuestiones de ámbito nacional es necesario tener en cuenta las normas existentes a nivel europeo. Para ello, a nivel europeo fue creado, en el año 1999, el Grupo de Estados contra la Corrupción (en adelante, GRECO), órgano perteneciente al Consejo de Europa, y que, entre otras cosas, comenzó un proceso para la prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales en cada uno de los países que forman parte del mismo.

Dentro de la cuarta ronda de evaluación para la prevención de la citada corrupción, el informe GRECO del año 2013 sobre España⁵³ analizó la situación existente en ese momento tras la reciente aprobación de la reforma de la LOPJ, y sobre ello nos centraremos en dos aspectos.

Por un lado, en el citado informe se expone que el Consejo no solo debe ser libre, sino que tiene que verse libre de cualquier injerencia política a la hora de actuar, señalándose que, bajo su parecer, la reforma realizada en ese mismo año no iba a contribuir a eliminar la imagen de politización del órgano existente entre la ciudadanía, por relevancia que en su elección se le atribuye el Parlamento. Asimismo, reitera la recomendación realizada en anteriores informes para la reforma del sistema de elección de los vocales judiciales, dado que, según las normas europeas, al menos la mitad de los miembros del Consejo deberían ser miembros de la carrera judicial elegidos por sus propios compañeros, precisando, además, que dentro de ese proceso

⁵² Que se encuentra publicado en la propia web del Poder Judicial <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Sala-de-Gobierno/Acuerdos-Sala-de-Gobierno/Acuerdos-de-la-Sala-de-Gobierno-del-Tribunal-Supremo-de-21-de-octubre-de-2021->

⁵³ Que se encuentra publicado en la página web del Ministerio Fiscal en España.

de selección por los propios jueces las autoridades políticas no deberían tener ninguna participación.

Finalmente, realiza una reflexión final, argumentando que, si bien en la mayoría de los países la creación de este tipo de consejos judiciales contribuye a una mejora de la independencia judicial, tanto en apariencia, como en la práctica, en España el resultado ha sido el opuesto. Por todo ello, el GRECO realiza a España la recomendación de examinar la normativa que rige el CGPJ, y sobre todo, los efectos que la misma tiene en cuanto a su independencia con respecto a cualquier influencia indebida.

Por otro lado, realizó una serie de precisiones en relación con el nombramiento de los altos cargos judiciales, reflejando todos los nombramientos judiciales que se realicen deben estar basados en criterios objetivos, un concepto que chocaba con la alta discrecionalidad que el CGPJ ostenta a la hora de realizar los nombramientos de los más altos cargos judiciales. De este modo, el GRECO estableció la recomendación de que para el nombramiento de los altos cargos de la judicatura era necesario establecer por ley los criterios objetivos que debían tenerse en cuenta y los requisitos de evaluación de cada uno de los candidatos.

Posteriormente, el GRECO ha realizado un seguimiento con el objetivo de comprobar si España cumplía con las recomendaciones que en el informe del año 2013 le fueron realizadas, emitiendo diversos informes al respecto. De entre ellos analizaremos lo dispuesto en el segundo informe de cumplimiento del GRECO en relación con España, publicado en el año 2021. En relación con la primera de las recomendaciones que hemos señalado, el GRECO recoge que la situación no solo no ha cambiado, sino que las preocupaciones en relación con la elección de vocales del CGPJ han aumentado, incrementándose también las críticas al sistema, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional. Adicionalmente, menciona los grandes recelos que han sido expresados en cada renovación del Consejo con respecto a la negociación política que se realiza para ello, y también en relación con los nombramientos de los altos cargos judiciales. De este modo, el GRECO sentencia que la recomendación realizada en el año 2013 continua sin cumplirse ocho años después de ser realizada, señalando adicionalmente que para conseguir su cumplimiento es clave la consulta con el Poder Judicial.

En relación con la segunda recomendación realizada, el GRECO valora de forma positiva algunas medidas tomadas por España para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas dentro del proceso de nombramiento de estos altos cargos, algo que se realizó a través de una reforma de la LOPJ en el año 2018. Sin embargo, considera que las críticas realizadas al CGPJ sobre su excesiva politización afectan a los nombramientos que este órgano realiza, expandiéndose entre la ciudadanía las dudas acerca de la imparcialidad y objetividad de los candidatos nombrados para los altos cargos judiciales, por lo que es de aun mayor importancia el establecimiento de los criterios objetivos que se señalaban en su recomendación del año 2013. Por ello, el informe reseña que la recomendación realizada ha sido cumplida parcialmente, si bien es posible tomar medidas adicionales para garantizar la independencia e imparcialidad de los magistrados nombrados y la transparencia del proceso de designación de los mismos.

Para finalizar, y en relación con el bloqueo del Consejo, los informes del GRECO sobre el Estado de Derecho en España de los años 2020 y 2021 muestran de forma reiterada su preocupación por la falta de renovación del órgano y por el hecho de que siga actuando en funciones desde el año 2018, dado que ello puede aumentar la percepción de que se trata de una institución sometida a las influencias políticas.

6. DISTINTAS MODIFICACIONES PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD

Para finalizar con el presente trabajo, expondremos las propuestas que en relación con el sistema de elección de los vocales judiciales han sido planteadas dentro de este marco de bloqueo de la institución, tanto por los partidos políticos que hoy en día conforman el Gobierno de España, PSOE y Unidas Podemos, como por el principal partido de la oposición, el PP, a través de sendas proposiciones de Ley Orgánica, además de detenernos en la postura que al respecto defienden las principales asociaciones judiciales del país.

6.1 PROPUESTA DEL PARTIDO POPULAR

Con fecha de 19 de octubre de 2020, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso registró una proposición de Ley Orgánica para la reforma de la LOPJ y del Ministerio Fiscal. La principal novedad que esta reforma quería introducir estaba relacionada con el sistema de elección de los vocales judiciales, que a través de la modificación del art. 572 LOPJ serían elegidos por y entre todos los jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales que se encontraran en servicio activo, utilizando para ello una circunscripción electoral única. En cuanto a la capacidad para proponer la candidatura a vocal del turno judicial del CGPJ, se pretendía mantener la posibilidad de que cualquier miembro de la carrera judicial pudiera presentarla. Sin embargo, la propuesta endurecía los requisitos para ello, aumentando el número de avales a presentar desde los 25 hasta los 100 avales, además de poder presentarse con el aval de una asociación judicial, pudiendo como máximo cada juez o magistrado avalar a un único candidato y cada asociación judicial a un máximo de 12.

A través de esta reforma, el PP pretendía terminar con la elección por parte de las Cortes Generales de los vocales de procedencia judicial, para que fueran elegidos por los propios miembros de la carrera judicial, modificando un sistema que se mantiene vigente desde el año 1985.

La proposición de ley incluía una serie de argumentos justificativos de la modificación propuesta. Por un lado, señala lo dispuesto por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, o Comisión de Venecia, según lo cual en los Consejos Nacionales de la Judicatura debe haber una mayoría de miembros procedentes de la carrera judicial, teniendo que ser elegidos por sus pares sin que los poderes políticos participen en este proceso. Por otro lado, argumenta que esta reforma cumple con la voluntad del poder constituyente al elaborar la CE, que no es otra que la participación de forma directa de los jueces y magistrados en la elección de los vocales judicial, según la visión que aporta el PP. Por último, considera que esta modificación contribuirá a eliminar la imagen politizada que ostenta el CGPJ entre la sociedad.

La proposición de ley, sometida a votación en el Congreso de los Diputados el 21 de septiembre de 2021, fue rechazada con 190 votos en contra, frente a los 154 que recibió a favor.

6.2 PROPUESTA DEL GOBIERNO DE COALICIÓN

Si bien la proposición de ley del PP tuvo como objetivo la modificación del sistema de elección como tal, la proposición del Gobierno estuvo centrada en dar solución a la situación de bloqueo del órgano y poder proceder a la renovación del CGPJ. De este modo, el 23 de octubre de 2020 fue presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común la proposición de Ley Orgánica para modificar la LOPJ y reformar

el procedimiento de elección de los vocales del turno judicial, además de para establecer el régimen jurídico aplicable al CGPJ en funciones, algo sobre lo que ya hemos hecho el oportuno comentario en un anterior apartado.

La principal novedad que la reforma introducía es la reducción de la mayoría necesaria para la designación de los vocales judiciales, que se mantendría en los tres quintos de ambas cámaras en una primera votación, pero que se reduciría a la mayoría absoluta en una segunda votación realizada 48 horas después de la primera si en esta no se alcanzaba la mayoría necesaria, tal y como rezaba la nueva redacción del art. 572. Además, teniendo en cuenta que la mayoría de los tres quintos se mantenía para el caso de los vocales no judiciales, la novedosa redacción del art. 570 establecía que en el caso de que se procediera a la designación de los vocales judiciales, pero no a la de los no judiciales, el nuevo CGPJ se constituiría con los vocales judiciales designados y con los vocales no judiciales del anterior mandato.

Tal y como se reseña en la exposición de motivos de la proposición de ley, esta reforma tenía como objetivo la adecuación del sistema de elección de estos vocales a la realidad social existente y contribuir a que el Consejo pudiera renovarse en plazo.

Sin embargo, esta propuesta fue acogida con mucho recelo, e incluso el Presidente del GRECO dirigió una carta a la jefa de delegación de España en este organismo, en la que advertía que este nuevo sistema se alejaba considerablemente de los estándares del Consejo de Europa en cuanto a la composición y nombramiento de los miembros de este tipo de consejos judiciales, pudiendo llegar a constituir una violación de los estándares anticorrupción del propio Consejo de Europa. Ante esa posición hacia la reforma, tanto a nivel nacional, como internacional, el Gobierno terminó por retirar la presente proposición de Ley en lo concerniente a la reforma en el sistema de elección de los vocales judiciales, sometiendo a votación y aprobando únicamente lo referente al régimen jurídico del CGPJ en funciones, como ya hemos explicado anteriormente.

6.3 PROPUESTA DE LAS ASOCIACIONES JUDICIALES

En cuanto a la posición que defienden las asociaciones judiciales con respecto a esta materia, es cierto que históricamente han existido diferencias entre ellas en cuanto al sistema que debería seguirse para la elección de los vocales de procedencia judicial. De las 4 asociaciones con mayor número de afiliados en España, la APM, la AJFV y la asociación Foro Judicial Independiente, consideradas como de un carácter más conservador, han defendido desde hace años que deberían ser los propios miembros de la carrera judicial los encargados de realizar la elección de los vocales judiciales. Por su parte, la asociación JJpM, considerada como de un carácter más progresista, continuaba apostando por la elección parlamentaria de estos miembros del Consejo.

Sin embargo, en los últimos años se ha conseguido un cierto consenso entre estas 4 asociaciones principales del país, que coinciden en la necesidad de que los vocales judiciales del CGPJ sean elegidos por sus pares. En este sentido se manifestaron en un comunicado conjunto⁵⁴ el 13 de septiembre de 2021 a raíz de las declaraciones de varios responsables políticos, a los que señalaban por utilizar con fines partidistas el debate existente en torno a la renovación del Consejo. En el mismo, señalan la unanimidad de todas ellas en que el sistema de elección debe ser reformado para que estos vocales sean elegidos por los propios jueces mediante un sistema

⁵⁴ Publicado en las páginas web de cada una de las asociaciones judiciales.

democrático que asegure la representación de todas las categorías de la carrera judicial. Además de ello, señalan en el comunicado la grave anomalía democrática que constituye la situación de interinidad en que se encuentra el CGPJ, instando a que se corrija a través de la renovación del órgano.

7. CONCLUSIONES

1. Necesidad de un órgano de gobierno del Poder Judicial

En el presente trabajo hemos analizado los motivos que motivaron la creación del CGPJ. A pesar de que existen países en los que no se ha regulado un órgano como el analizado, o cualquier otro similar, en nuestra opinión, la existencia de un órgano encargado del gobierno del Poder Judicial es necesaria y esencial para alcanzar la independencia judicial y, con ello, la necesaria separación entre los poderes de un estado.

El hecho de que, como hemos analizado, el órgano y su funcionamiento pueda ser controvertido, e incluso quedar en entredicho, no modifica la conclusión anterior dada la necesidad de que determinadas competencias atribuidas al CGPJ queden fuera del ámbito de actuación del resto de poderes, en especial del Poder Ejecutivo, ya que, de lo contrario, de no existir este órgano, sería más difícilmente alcanzable la independencia del Poder Judicial. Si, como hemos analizado, existiendo un órgano de gobierno del Poder Judicial la mencionada independencia ya queda en entredicho, no podemos imaginar cual sería la situación en el caso de no existir el mismo.

2. Una redacción constitucional comprensible

En nuestro estudio hemos analizado el contexto político existente en el momento de la creación del CGPJ, así como el propio proceso de creación de la institución. La situación del Estado en aquel momento provocó que la redacción constitucional sobre el Consejo fuera escasa en cuanto a la regulación que estableció, y también algo ambigua.

Analizado el contexto histórico, consideramos que estas carencias, si no justificadas, al menos son entendibles, y se reprodujeron, por iguales motivos, en muchos otros artículos constitucionales, ya que lo que en ese momento debía primar era la aprobación de una Constitución que iniciara la transición hacia un régimen democrático. Y para ello, era necesario el consenso entre las principales fuerzas políticas, algo realmente complicado y que provocó esta redacción constitucional que consideramos lógica y razonable.

3. Aun así, la redacción constitucional como origen de todas las controversias

Como ya hemos señalado, hemos examinado la regulación que la CE dispone en relación con el CGPJ, y el contenido mínimo que en la misma se regulan.

Bajo nuestro parecer, es este el problema de origen de este órgano -aunque no el único-, y lo que ha provocado que se generen numerosas controversias entorno a él. En la Constitución fueron dejadas demasiadas cuestiones a la regulación en una posterior ley orgánica, generando con ello el riesgo de que la regulación del Consejo pudiera sufrir continuas modificaciones en función de las mayorías que se conformaran en las Cortes Generales. Por lo tanto, y aunque, como ya hemos señalado, es una redacción comprensible, es su origen el que ha dado como resultado que el CGPJ sea un órgano que genere numerosas y recurrentes controversias, que posteriormente no han sido solucionadas, al contrario, en algunos casos, han sido aumentadas.

4. El CGPJ como órgano de relevancia constitucional

Hemos estudiado el carácter del Consejo, y expuesto el debate doctrinal existente sobre su constitucionalidad con los argumentos aportados por cada una de las partes.

Estimamos que, aunque la propia Constitución sitúa al Consejo como órgano constitucional a la altura de Gobierno, Congreso y Senado, este no puede ser calificado como tal, ya que los poderes y el peso político que posee no son comparables con los que tienen otorgados el resto de los órganos mencionados. Además, su importancia dentro del sistema constitucional no se encuentra a la altura de la que puede tener el Gobierno o el Congreso, por lo que consideramos que el CGPJ es un órgano de mera relevancia constitucional.

5. Una primera modificación totalmente justificada

Hemos reflexionado acerca de los primeros años de actividad del CGPJ, especialmente sobre las causas que provocaron la primera modificación en su sistema de elección en el año 1985.

Consideramos que la decisión de apartar a los miembros de la Judicatura del sistema de elección de los vocales judiciales fue adecuada, otorgando a las Cortes un mayor peso, ya que en estas existía un gran consenso sobre la necesaria transición que debía llevarse a efecto, también en el terreno judicial, y en particular, en la carrera judicial, donde esa transición, de facto no se había producido, existiendo un alto riesgo de que no se llevara a cabo a corto plazo. No obstante lo anterior, no compartimos el elevado poder que con esta reforma se otorgó a las Cortes para designar a los vocales del Consejo.

6. La falta de perspectiva a futuro en la reforma de 1985

Hemos analizado el contexto que dio lugar a la reforma del año 1985, así como el contenido de esta reforma.

En este punto es necesario criticar la falta de perspectiva a futuro que existió a la hora de establecer este nuevo sistema de elección, que hoy en día se mantiene. A pesar de que la reforma era necesaria y solucionó el mayor problema que existía en ese momento, como hemos comentado en la conclusión anterior, el nuevo sistema atribuía un poder total a las Cortes Generales en el nombramiento de los miembros del Consejo, creando un nuevo problema que se ha confirmado en la evolución futura del órgano. El poder legislativo debió haber previsto que el procedimiento de elección provocaba el riesgo de intromisiones no deseadas en el Poder Judicial que podían menoscabar su independencia. En definitiva, el buen funcionamiento del sistema depende en gran medida de la buena voluntad de los participantes en el mismo, lo que no siempre se ha producido. Por lo tanto, si bien una modificación en el sistema de elección era necesaria en ese momento, no consideramos adecuado el nuevo sistema establecido, que, a grandes rasgos, es el que hoy en día se mantiene en vigor.

7. Reformas realizadas solo por una cuestión de imagen

Hemos analizado las distintas reformas de la LOPJ que se han realizado en lo que respecta al sistema de elección de los vocales judiciales, tanto la del 2001 como la del 2013.

En relación con estas reformas, hemos señalado que, a pesar de ser adecuadas en la teoría, se han demostrado como insuficientes en la práctica. De este modo, en nuestra opinión, estas reformas han sido realizadas sobre todo “de cara a la galería”, siendo argumentadas con justificaciones aparentemente plausibles, pero con la única intención de establecer sistemas que, aunque en apariencia dotaban de mayor transparencia y pluralidad al procedimiento de

selección de los vocales del Consejo, en realidad posibilitaban que la situación continuara inalterada, siendo esta quizás la intención real de los partidos políticos, tal y como la experiencia de estos años ha demostrado. Es decir, a pesar de que, a la hora de aprobar las distintas reformas, estas eran argumentadas de forma adecuada por los responsables políticos, una vez eran aprobadas todo seguía igual, lo que nos hace pensar que estas se realizaban para desviar la atención o lavar la imagen de los dirigentes, y no para mejorar las condiciones de cara a lograr la necesaria independencia judicial.

8. El papel de las asociaciones judiciales dentro del proceso de politización

A lo largo de nuestro estudio hemos reflejado el papel que las asociaciones judiciales, sobre todo las dos mayoritarias, han jugado dentro de la politización del Consejo.

Es indispensable censurar la actuación que tanto la APM como JJpM han tenido a lo largo de los años, las cuales consideramos han contribuido de manera notable a la deslegitimación y al desprestigio tanto del Consejo como del Poder Judicial. Si bien el comportamiento del resto de poderes del Estado es igualmente reprochable, la de estas asociaciones puede serlo aún más dado su papel de teóricas representantes de los miembros de la carrera judicial. Por lo tanto, proponemos que se estudie con mayor severidad las posibles vinculaciones que estas pueden tener con los partidos políticos mayoritarios, algo que legalmente está prohibido, y que se articulen medidas para evitar que se conviertan en “correas de transmisión” de esos partidos políticos.

9. Las contradicciones de los partidos políticos como muestra de su “mala” intención

Hemos estudiado las inmensas contradicciones en las que tanto el PP como el PSOE han incurrido desde la creación del Consejo hasta la situación que se vive hoy en día.

Creemos que contradicciones demuestran suficientemente que el verdadero interés de los partidos políticos no está en lograr la necesaria independencia judicial, como en muchas ocasiones predicán, sino en conseguir mantener una mayoría de vocales en las sucesivas renovaciones del Consejo con la mayor afinidad posible a sus postulados políticos.

10. El bloqueo del Consejo como instrumento de confrontación política

Hemos evidenciado que el motivo final del bloqueo del CGPJ ha sido, y sigue siendo, la falta de acuerdo entre los dos partidos mayoritarios del país a la hora de realizar la renovación del órgano, enmarcado esto en un clima de gran crispación política.

Consideramos que es necesario que los grandes partidos políticos cesen en la utilización de un órgano de la importancia del Consejo para obtener un rédito electoral y político y para atacar a su adversario. Este hecho, que podría ser hasta comprensible con algunas cuestiones menores, no puede ser aceptable cuando lo que se encuentra en juego es la independencia del conjunto de los Jueces y Magistrados, objetivo principal del Consejo.

11. Vuelta a las mayorías cualificadas en la mayoría del Consejo

Ha quedado reflejado en nuestro estudio que la reducción de las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos en el seno del Consejo, introducida a través de la reforma del 2013, ha contribuido a aumentar la división existente entre el “bloque conservador” y el “bloque progresista” del CGPJ.

Por lo tanto, proponemos que vuelva a establecerse la necesidad de una mayoría cualificada para esa adopción de acuerdos en el seno del Consejo, sobre todo, en relación con determinadas materias de especial relevancia. Es evidente que lo ideal sería que la existencia de dos bloques diferenciados desapareciera, pero como al menos en el corto plazo esta posibilidad no parece posible, consideramos que es necesario que las distancias entre estos disminuyan y que existan cuestiones sobre las que sea necesaria una previa negociación para llegar a acuerdos entre ambos. De este modo, pensamos que la pluralidad podría aumentar dentro del Consejo.

12. Reflexión sobre el nombramiento de los altos cargos judiciales

Hemos explicado como el principal interés de los partidos políticos a la hora de designar a los vocales del Consejo se encuentra en su competencia en el nombramiento de los más altos cargos de la Judicatura, como los Magistrados del TS.

A nuestro parecer, vista la gran influencia que tienen este tipo de nombramientos discrecionales, sería necesario examinar la posibilidad de que estos cargos no fueran designados por el CGPJ, estableciendo otro sistema para ello, y si esto no fuera posible, al menos reducir la capacidad discrecional del Consejo estableciendo criterios más objetivos y dotando de una mayor transparencia a todo el procedimiento.

13. Elección de los vocales judiciales por parte de los propios jueces

Hemos analizado largo y tendido el sistema de elección de los vocales judiciales del Consejo, así como su evolución desde la creación del mismo. Además, hemos señalado la práctica seguida por las Cortes Generales a la hora de designar estos vocales, siguiendo un sistema de reparto de cuotas en función de su fuerza parlamentaria.

Consideramos que ha quedado suficientemente acreditada la incapacidad de este sistema para lograr la total independencia de los miembros del Consejo con respecto a las Cortes Generales, ya que a pesar del riesgo advertido por la STC de 1986 y de los distintos sistemas establecidos, los partidos políticos han continuado designando los vocales del Consejo a través del mencionado reparto de cuotas. Por ello, proponemos que los vocales judiciales sean designados por los propios miembros de la carrera judicial, y que en esa elección se prescindiera de las asociaciones profesionales, atribuyendo esa capacidad de forma individual a los jueces. Se trata de un sistema que indudablemente entraña riesgos a la hora de cumplir con el objetivo de independencia mencionado al no eliminar el riesgo de creación de “grupos de poder” dentro de la judicatura, pero que aun así podría ser una solución antes las constantes forma de proceder de las Cortes Generales, o mejor dicho, de los partidos políticos, y de las asociaciones profesionales.

14. Reducción de la mayoría necesaria en caso de bloqueo

Hemos estudiado la regulación existente, tanto en la CE, como en la LOPJ, sobre la situación del Consejo cuando este se encuentra en funciones, y alguna de las soluciones planteadas recientemente al respecto.

De este modo, proponemos establecer a través de la LOPJ un plazo máximo de un año para que se proceda a la renovación del Consejo a contar desde el día en el que teóricamente debiera realizarse la designación de nuevos vocales, momento a partir del cual se reduciría la mayoría necesaria de tres quintos para elegir a los vocales judiciales, pasando a bastar para ello con obtener la mayoría absoluta, tanto en Congreso, como en Senado. Esta medida, aunque no está exenta de riesgos, creemos que facilitaría la renovación del Consejo y contribuiría a que

situaciones como la actual no volvieran a repetirse, ya que podría operar como medida de presión para los distintos grupos parlamentarios de cara a llegar al necesario acuerdo para nombrar a los nuevos vocales del Consejo.

15. Un necesario cambio de actitud general

Como reflexión final, y tras todas las cuestiones analizadas a lo largo del presente trabajo, consideramos que, más allá de cualquier cambio que pudiera realizarse en el sistema de elección de los vocales del Consejo o en cualquier otra cuestión referente al mismo, es necesario un cambio en el comportamiento de todos los agentes y poderes del Estado. Creemos que sea cual sea la manera de elección de los vocales, esta no tendrá éxito para obtener la necesaria independencia judicial sino va acompañada de una actitud diferente por parte, tanto de los partidos políticos, como de las asociaciones judiciales y de los propios miembros de la carrera judicial y del Consejo. Es vital que estos procedan a actuar de una manera más fiel en relación con esa independencia y de forma más acorde con los valores constitucionales y democráticos, y no únicamente para alcanzar mayores cotas de poder. Todos ellos deben tomar conciencia de la gravedad que entraña la actual situación del CGPJ, y sobre todo, de aquello que están poniendo en peligro con sus constantes actuaciones, la necesaria independencia del Poder Judicial respecto al resto de poderes del Estado, algo indispensable dentro de todo Estado de Derecho.

8. BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS CIENTÍFICAS

- ALZAGA VILLAAMIL, O. (2018). El proceso constituyente español visto por uno de sus protagonistas: Entrevista a Óscar Alzaga Villaamil. *Historia Constitucional*, 19, 1–16.
- BOSCH GRAU, J. (2013). Hacia el desequilibrio de los poderes estatales. *La Ley*, año XXXIV, 8126, 4-5.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. N. (2020). La reforma inacabada: el Consejo General del Poder Judicial ante su enésima reformulación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, 13–44.
- CASTILLO ORTIZ, P. J., & MEDINA, I. (2015). El asociacionismo de las profesiones jurídicas en España: análisis de la lógica asociativa de jueces, fiscales y abogados. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 105, 139–167.
- DESDENTADO DAROCA, E. (2008). Los problemas del control de la discrecionalidad en los nombramientos de altos cargos judiciales por el consejo general del Poder Judicial. Un análisis crítico. *Revista española de Derecho Administrativo*, 139/2008.
- DÍEZ PICAZO, L. M. (1991). Régimen Constitucional del Poder Judicial. *Civitas*.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. (2014). ¿Regeneración democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva ley orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial // Democratic regeneration? The new O. Law 4/2013, 28th June on reform of the G. Council of the Judiciary. *Revista de Derecho Político*, 1 (91), 137.

- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C. (1993). El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio. *Revista de Derecho Político*, 38.
- GARCÍA COSTA, F. M. (2008). Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, 26-2008, 429–444.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1981). El «status» del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1 (enero-abril 1981), 11–34.
- GERPE LANDÍN, M. (1991). La composición del Consejo General del Poder Judicial. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9 (mayo-agosto), 145–174.
- GERPE LANDÍN, M., & CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. (2015). La reforma permanente: El Consejo General del Poder judicial a la búsqueda de un modelo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103 (enero-abril).
- GÓMEZ COLOMER, J. L. (2019). Sobre el nombramiento del Presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 209-236.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., MIRANDA, J., LAMOUNIER, B., & NOHLEN, D. (1992). El proceso constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 76 (abril-junio), 7–27.
- GUNTHER, R. (1986). El proceso constituyente español. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 49 (enero-febrero), 33–61.
- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D. (2014). La contrarreforma del consejo general del poder judicial = Counter-reform in the spanish judiciary. *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 333.
- LAORDEN FERRERO, J. (2003). El Consejo General del Poder Judicial en la Constitución. *Arbor*, CLXXV (691), 1211–1228.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2002). Consejo General del Poder Judicial y política de la justicia en España. *Derecho PUCP*, 55, 7–25.
- MILLER, L. (2020–2021). La polarización política en España: entre ideologías y sentimientos. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 0 (152), 13–22.
- MIRANDA BONILLA, H. (2019). El consejo superior de la magistratura italiano como órgano de garantía de la independencia judicial. *Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica*, 126 (junio 2019), 55–69.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L. (2009). A vueltas con el Consejo General del Poder Judicial. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, Nº5 (2009), 77–96.
- MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (2015). El Consejo General del Poder Judicial: Balance de tres décadas. En Carbonell, M., Fierro, H. F., Pérez, L. R. G., Valadés, D., & Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. (Ed.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Capizo.: Vol. Tomo III* (pp. 387–423). Universidad Nacional Autónoma de México.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L. (2018). La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 351.

- PORRAS NADALES, A. J. (1987). EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Según la STC 108/1986, de 29 de julio, sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19 (enero-abril).
- REBOLLAR, Y., & ROSALES, C. M. (2016). La experiencia europea del Consejo de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial. *Revista de la Facultad de Derecho*, 0 (40), 209-244.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., BAAMONDE, M. E. C., ALCUBILLA, E. A., PEÑALVER, J. R., MANZANO, M. P., & INIESTA, I. B. (2018). Comentarios a la Constitución Española: Vol. Tomo II. *Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia*, 1ª edición octubre de 2018.
- RON LATAS, R., & LOUSADA AROCHENA, F. (2018). Los consejos de la magistratura y otros modelos de gobierno judicial. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 21, 300–313.
- RON LATAS, R., & LOUSADA AROCHENA, J. F. (2017). El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 20, 206–225.
- ROSADO IGLESIAS, G. (2018). La constitucionalización del Gobierno Judicial: cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes // The reception of the Judiciary government in the Spanish Constitution: forty years about the General Council of the Judiciary. *Revista de Derecho Político*, 1 (101), 353.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2018). La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84(septiembre-diciembre), 11–26.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2010). El problema de la renovación de los órganos constitucionales. *Revista de Derecho Político*, 0 (77), 73–103.
- SARTORI, G., & FONTENLA, S. F. (2005). Partidos y sistemas de partidos (1.a ed.). *Alianza Universitario*.
- SERRA CRISTÓBAL, R. (2013). La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: una propuesta de Consejo más integrador e independiente = Judiciary Council : members of the Judiciary Council , independence of the Judicial Power. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 299.
- TEROL BECERRA, M. J. (1990). El Consejo General del Poder Judicial. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*.
- TEROL BECERRA, M. J. (2001–2002). La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, vista por las Cortés. Un desiratum de acabar con la polémica. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 8-9 (2.o semestre 2001/1. semestre 2002), 153–175.
- TEROL BECERRA, M. J. (2003). Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial. *Revista de Derecho Político*, 0 (58–59), 641–657.

LEGISLACIÓN

- Anteproyecto de Constitución y votos particulares al anteproyecto de Constitución (1978), *Boletín Oficial de las Cortés*, 44, de 5 de enero de 1978, 669 a 723.

- Informe de la Ponencia (1978), *Boletín Oficial de las Cortes*, 82, de 17 de abril de 1978, 1519 a 1617.
- Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder judicial (1980), *Boletín Oficial del Estado*, 11, de 12 de enero de 1980, 837 a 842.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (1985), *Boletín Oficial del Estado*, 157, de 2 de julio de 1985, 20632 a 20678.
- 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 (2001), *Boletín Oficial del Estado*, 155, de 29 de junio de 2001, 23175 a 23176.
- 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 (2013), *Boletín Oficial del Estado*, 155, de 29 de junio de 2013, 48734 a 49766.
- 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 (2021), *Boletín Oficial del Estado*, 76, de 30 de marzo de 2021, 35948 a 35951.

JURISPRUDENCIA

- Pleno del Tribunal Constitucional. Conflictos acumulados entre órganos constitucionales núms. 495/1985, 788/1983 y 797/1985. Sentencia núm. 45/1986, de 17 de abril (1986), *Boletín Oficial del Estado*, 102, de 29 de abril de 1986, 15 a 23.
- Pleno del Tribunal Constitucional. Recurso de inconstitucionalidad núm. 839/1985. Sentencia núm. 108/1986, de 29 de julio (1986), *Boletín Oficial del Estado*, 193, de 13 de agosto de 1986, 14 a 26.

OTROS

- Comisión Europea. (2020, septiembre). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.*
- Comisión Europea. (2021, julio). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.*
- Discurso de investidura de Pedro Sánchez (1 de marzo de 2016) <https://www.psoe.es/media-content/2016/03/DISCURSO-DE-INVESTIDURA-DE-PEDRO-S%C3%81NCHEZ-010316.pdf>
- Enmiendas al anteproyecto de Constitución (1978). *Comisión de asuntos constitucionales y libertades publicas.* <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>
- Enmiendas al proyecto de Constitución (1978). *Senado.* <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>

- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). (2013). *Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación para la prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales sobre España*.
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). (2021, septiembre). *Segundo informe de cumplimiento de la Cuarta Ronda de Evaluación sobre España*.
- Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica 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 (2013), *Consejo General del Poder Judicial*. <https://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/COMISI%3%93N%20DE%20ESTUDIOS%20E%20INFORMES/INFORMES%20DE%20LEY/DOCUMENTOSCGPJ/20130213%2001.13%20Informe%20al%20Anteproyecto%20de%20LO%20de%20reforma%20del%20CGPJ.pdf>
- Pacto de Estado para la reforma de la Justicia (28 de mayo de 2001). <https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/Pacto%20reforma%20justicia.pdf>
- Programa electoral del Partido Popular para las Elecciones Generales del 2011 (1 de noviembre de 2011). <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>
- Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para la reforma del procedimiento de elección de los Vocales del Consejo del Poder Judicial correspondientes al turno judicial y para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. Presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederado de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (2020), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 120-1, de 23 de octubre de 2020. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-120-1.PDF
- Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, de reforzamiento de la independencia 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, para garantizar la imparcialidad de su actuación. Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (2020), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 122-1, de 30 de octubre de 2020. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-122-1.PDF.