

# **LA PROBLEMÁTICA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Autor: Ander Larrazabal Saitua

Director: Javier Tajadura Tejada

Doble Grado en ADE + Derecho

Trabajo de Fin de Grado de Derecho

Año académico 2023/2024

Bilbao, a 14 de febrero de 2024

# ÍNDICE

<b>1. Introducción y objeto del trabajo</b>	<b>3</b>
<b>2. Conceptos básicos: separación de poderes e independencia judicial</b>	<b>5</b>
<b>3. Antecedentes históricos</b>	<b>7</b>
<b>4. El planteamiento constitucional de 1978</b>	<b>10</b>
<b>5. Desarrollo legislativo</b>	<b>12</b>
5.1. Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial (1980)	12
5.2. Ley Orgánica del Poder Judicial (1985)	15
5.2.1. Sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional	17
5.3. Ley Orgánica 2/2001	22
5.4. Otros cambios recientes	24
5.4.1. Ley Orgánica 2/2004	24
5.4.2. Reglamento 1/2010 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial	25
5.4.3. Ley Orgánica 4/2013	25
5.4.4. Ley Orgánica 4/2021	29
<b>6. El modelo italiano</b>	<b>30</b>
<b>7. Las asociaciones judiciales</b>	<b>35</b>
<b>8. La crítica de la Unión Europea</b>	<b>37</b>
<b>9. Problemas</b>	<b>38</b>
<b>10. Propuestas</b>	<b>43</b>
<b>11. Conclusión</b>	<b>47</b>
<b>12. Bibliografía</b>	<b>48</b>

## 1. Introducción y objeto del trabajo

En toda la historia de la humanidad está latente el problema de la dirección y el control de la sociedad, es decir, el del sujeto que posee el poder en cada momento histórico. En los últimos siglos, una de las mayores expresiones de esta cuestión ha sido el enfrentamiento entre las ideas de quienes defendían el mantenimiento de un sistema social en el cual el poder político, económico y social era acumulado en mayor o menor medida por una sola figura, pilar básico de toda una estructura jerárquica; y entre quienes postulaban que dicho poder tenía que ser transferido al seno de la sociedad, minimizando la influencia las instituciones que eran dominantes en el sistema social hasta entonces.

Un punto de inflexión en este transcurso histórico lo supusieron las experiencias revolucionarias de finales del siglo XVIII, y a nivel ideológico los nuevos planteamientos que dieron sustento a dichas transformaciones políticas. En dicho contexto se sitúan los influyentes pensadores franceses, cuyas nuevas tesis que rompían con el sistema imperante fueron fundamentales para la Revolución Francesa de 1789, símbolo de derrocamiento del Antiguo Régimen. Uno de esos escritores formuló la base de la conceptualización a partir de la cual hay que entender la cuestión que es objeto de este trabajo. Montesquieu planteó la separación de los diferentes poderes del Estado, con el objetivo de evitar que el poder cayera en manos de una persona o un pequeño grupo, y cuya consecuencia sería un sistema tiránico. Así, planteó la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y la necesidad de un equilibrio entre estos para que realmente hubiese libertad en una sociedad.

A partir de este contexto histórico, se fueron desarrollando en los diferentes estados multitud de cambios políticos, muchos de los cuales abordaron la tarea de implantar la mencionada separación de poderes. Dicho esto, podemos ir acercando el foco al objeto de este trabajo, cuya premisa sería el planteamiento sobre uno de esos poderes, el poder judicial, que se ha ido realizando en los diferentes sistemas políticos. Aunque lejos de tratar este tema tan amplio y abstracto, el objeto a analizar va a ser mucho más concreto, centrándonos en un elemento concreto del poder judicial en el estado español.

La plasmación actual del poder judicial en España, como el resto de poderes mencionados por Montesquieu, se basa en el ordenamiento jurídico cuyo pilar es la Constitución de 1978. Esta norma fundamental fue el culmen de la transición desde un sistema dictatorial a uno democrático. En concreto, en el ámbito del poder judicial, creó un nuevo órgano, cuya

misión sería la realización de la tan anhelada pero difícil meta de la separación de poderes. Su máxima expresión en este área es la independencia judicial; es decir, la nula intromisión del ejecutivo y legislativo, y en general, de agentes externos en la labor de los jueces y magistrados. Este órgano se llama el Consejo General del Poder Judicial (de aquí en adelante, CGPJ o Consejo), y fue instituido para tratar de solucionar los problemas que surgieron en los anteriores regímenes políticos, con la influencia de distintas experiencias de otros países cercanos social y políticamente.

A pesar de la perspectiva positiva con la que muchos vislumbraron este órgano en el momento de su creación y primeros pasos, su desarrollo ha dado pocos argumentos para el optimismo. Desde que se creó, y a pesar de las diferentes propuestas que se han hecho para su supuesto reforzamiento o la obtención de eficiencia, es una opinión mayoritaria entre juristas que no ha cumplido con su cometido. Estando además lejos de una situación de garantizar estrictamente y ser ejemplo de independencia judicial, teniendo en cuenta la constante y meridiana intervención en el órgano de los partidos políticos, que ha llevado hasta el momento actual. El CGPJ lleva sin renovarse desde finales del año 2018, momento en que la Constitución ordenaba su renovación dado que la duración de cada mandato es de 5 años y el último había comenzado en diciembre de 2013. Esto es, a día de hoy el Consejo lleva sin ser renovado cuando debía más de 5 años, incumpliendo gravemente el mandato constitucional.

La razón de esto es que la elección de los vocales (miembros del CGPJ), que actualmente son elegidos por las Cortes Generales, responde a una lógica de cuotas de los partidos políticos; es decir, los nombramientos están totalmente determinados por la correlación de fuerzas en las cámaras parlamentarias. En el 2018, cuando parecía que la negociación para la elección de los vocales estaba cerrada entre los partidos mayoritarios, un mensaje filtrado desveló las ocultas intenciones de una de las partes en la negociación para obtener mediante esta el control de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que beneficiaba en gran medida a los intereses de esa parte. Esa filtración dinamitó el acuerdo, y la consecuencia ha sido el actual bloqueo en la renovación del órgano que se ha alargado más de 5 años desde su fecha de caducidad. Asimismo, aunque se hayan hecho ciertas reformas sobre su funcionamiento, el horizonte de dicha renovación no está nada claro. Una de las partes condiciona la renovación a una reforma en el sistema de elección, mientras la parte contraria no acepta esta propuesta, manteniéndose así la situación congelada.

Llegados a este punto, podemos formular el objeto de este trabajo: el análisis de la actual situación del Consejo, teniendo en cuenta los objetivos y las funciones para las que fue

creado. Para ello, en el presente trabajo vamos a desarrollar varios temas que nos faciliten analizar correctamente la cuestión a tratar. Como punto de partida, comentaremos brevemente los conceptos jurídicos anteriormente mencionados, que son clave para entender el supuesto objetivo del CGPJ en el actual sistema político español. Y antes de entrar a tratar la legislación vigente vamos a mencionar sin extendernos mucho ciertos antecedentes históricos del constitucionalismo español que pueden ser relevantes. Lo siguiente será analizar qué se dice en las leyes sobre el Consejo y los diferentes planteamientos que ha habido, centrándonos sobre todo en los sistemas de elecciones, aunque también se tratarán otros temas importantes que han creado controversia en el desarrollo del órgano. Para enriquecer el contenido de la cuestión, examinaremos el principal modelo que sirvió de referencia para la creación del CGPJ, el caso italiano. En consideración con el peso que tiene la pertenencia de España a la Unión Europea, haremos referencia a la opinión que desde los marcos de dicha escala refieren sobre el tema a tratar. Igualmente, caracterizamos concisamente las organizaciones colectivas de jueces y magistrados, las asociaciones judiciales. Para finalizar, intentaremos identificar los principales problemas y mencionar algunas propuestas que ayudarían a desbloquear la situación actual y mejorar el funcionamiento del Consejo, siempre partiendo de la dificultad que acarrea la tarea.

## **2. Conceptos básicos: separación de poderes e independencia judicial**

Para comprender bien esta situación, es necesario señalar ciertos principios básicos en el Derecho, de los que se desprende toda la problemática que vamos a analizar. Principios jurídicos a partir de los cuales se estructuran los ordenamientos jurídicos de los estados organizados, según modelos democráticos liberales, al menos, en teoría.

Uno de los principios fundamentales es la separación de poderes, principio que ha sido central en los ordenamientos jurídicos y teorizaciones en la creación de los estados occidentales modernos. Mediante este concepto, se identifican tres poderes centrales en el Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Cada uno de ellos tiene que estar en manos de un agente diferente y debe tener autonomía para ejercer las funciones que le son atribuidas. En consecuencia, no podría haber interferencias de un poder sobre otro; o al menos cada poder tendría que tener el control sobre ciertas materias que les son asignadas, sin padecer la influencia de los restantes poderes. Así, el gobierno se dedicaría a ejecutar en base a unas normas producidas por el legislativo, mientras que los jueces se encargarían de aplicar la ley, estando todos los órganos sujetos al principio de legalidad. A esto hay que añadir que

esa relación entre los poderes tendría que incluir diferentes mecanismo de freno o contrapeso, mediante los cuales se procedería a realizar y garantizar la separación de poderes.

La proyección de la separación de poderes en el ámbito judicial es la independencia judicial. Es un principio básico según el cual el poder judicial juzga y hace ejecutar lo juzgado sin intromisiones de los otros poderes. Ante los sistemas anteriores en los que reyes o gobiernos controlaban al juzgador o directamente juzgaban, la independencia judicial tendría como objetivo una estricta neutralidad de los jueces en su labor, que ésta no esté mediada por intereses ajenos.

En esa línea, se suelen distinguir dos dimensiones, que son necesarias para que dicha independencia sea plena: la “interna”, que hace referencia a las relaciones de poder existentes dentro de la organización judicial; y la “externa”, a propósito de la correspondencia del juez con los restantes poderes<sup>1</sup>. Es un concepto que ha suscitado siempre un profundo debate y lo sigue haciendo. Al no ser pertinente adentrarse en ese área respecto al objetivo del trabajo, nos vamos a limitar a comentar algunos pequeños detalles.

A pesar de ser un principio fundamental y directamente ligada a la labor del Consejo, es también una idea que puede llevar a planteamientos peligrosos. Así, la independencia judicial se ha utilizado frecuentemente para defender una neutralidad ideológica o apoliticismo de la judicatura, o se ha considerado como un atributo metafísico interno del juez a la vez que se imponía sobre él un férreo control burocrático<sup>2</sup>. Hay que identificar estas y otras interpretaciones erróneas de este concepto, teniendo en cuenta la importancia que tienen sus funciones en los sistemas constitucionales: garantizar la independencia de los jueces, limitar eficazmente el modo en que se desempeña el poder y un papel vital en los regímenes democráticos<sup>3</sup>. Además, hay que considerar la independencia judicial como una meta en constante movimiento; y no como fin en sí mismo, sino como presupuesto para las funciones referidas anteriormente<sup>4</sup>

Centrándonos en la legislación, estos principios son fundamentales en el ordenamiento jurídico español y encontramos su plasmación desde el primer artículo de la Constitución,

---

<sup>1</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 55 y ss

<sup>2</sup> Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos, p. 118

<sup>3</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 52

<sup>4</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P: *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Madrid, (Reus), 2018, p. 127

con la mención al principio de legalidad y a los diferentes poderes. Y en concreto, en el artículo 117.1 podemos leer la declaración formal de la independencia judicial: *“La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley”*.

Más específicamente, el Tribunal Supremo, define las bases constitucionales de la independencia, mencionando tanto la interna como la externa, además de señalar el la reserva de ley en este ámbito<sup>5</sup>: *“Naturalmente, la independencia judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por «todos» (art. 13 de la misma Ley). La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2).”* Sobre el CGPJ, dice el TS en la misma sentencia que su cometido de defensa de la independencia judicial consiste en que *“ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos”*. Es decir, el Consejo poseería una autonomía relativa para llevar a cabo sus funciones.

### **3. Antecedentes históricos**

Una cuestión importante a la hora de examinar un objeto es reparar al modo en que se ha llegado al estado actual. En el caso del CGPJ, el modelo constitucional es el primero que plantea un órgano de estas características. Pero esto no quiere decir que en los anteriores sistemas políticos españoles no se hayan enfrentado problemas parecidos en el ámbito judicial; dificultades a las que se les ha dado respuesta de manera diferente y que nos puedan ofrecer ciertos elementos para entender mejor el objeto que analizamos. En este punto vamos a dar algunas pequeñas pinceladas al respecto.

Como ya se ha mencionado en la introducción, el final del feudalismo, la progresiva ascensión de la burguesía y la creación de los estados modernos suponen el punto de inflexión para la evolución de lo que hoy en día es la organización del Estado, incluido el marco judicial. El caso español hay que entenderlo también como consecuencia de las tendencias generales, pero con peculiaridades concretas. Estas serían la ausencia de una

---

<sup>5</sup> Sentencia 108/1986. Se va a analizar más adelante en el apartado sobre el desarrollo legislativo.

revolución liberal o religiosa, como la habida en otros territorios europeos; lo que trajo una burguesía más débil, y una alianza entre monarquía, nobleza y clero más sólida. Esto podría ser una base para entender los diferentes desarrollos, en comparación por ejemplo con el modelo inglés o el francés, y también algunos rasgos de la cultura política española, de un cariz más conservador<sup>6</sup>.

En este sentido, en el estado español el primer gran hito en este camino lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812. Promulgada a inicios de un siglo en que la pugna entre las instituciones del Antiguo Régimen y la burguesía liberal fue una constante, supuso el primer planteamiento de la división de poderes. A pesar de ser revocada en un breve espacio de tiempo, introdujo importantes conceptos, como la dotación exclusiva de la potestad legislativa a los tribunales.

En las siguientes décadas, los diferentes sistemas políticos no modificaron la base de la organización judicial, que estaba dominada por el Ejecutivo, mediante el Ministerio de Gracia y Justicia. Un elemento importante fue el de los nombramientos. Dicha facultad estuvo en manos del Gobierno, hasta la Constitución de 1869, consecuencia de la Revolución Gloriosa, y la posterior Ley provisional Orgánica del Poder Judicial del 15 de septiembre de 1870. Esta ley dio entrada a un elemento nuevo: a la carrera judicial se ingresaba por oposición, lo que disminuía de manera notable la discrecionalidad ministerial<sup>7</sup>. Además, efectuó algunas modificaciones de modernización del aparato judicial. Aun así, mantenía el “cuarto turno”<sup>8</sup> y fue modificada en poco tiempo.

Otro punto clave fue el de la independencia de los jueces. Según Montero Aroca se puede considerar que directamente no ha habido un verdadero poder judicial en España al menos hasta 1978. En ese sentido, presenta la distinción entre autonomía del poder judicial e independencia de los jueces y magistrados<sup>9</sup>. Partiendo de esta separación<sup>10</sup>, describe el siglo XIX como un período hacia “la conquista de la inamovilidad” como premisa para la ansiada independencia.<sup>11</sup> Como ejemplo de esto cabe mencionar el artículo 66 de la Constitución de 1837: “*Ningún magistrado o juez podrá ser depuesto de su destino, temporal o perpetuo, sino por sentencia ejecutoria, ni suspendido sino por auto judicial, o en*

<sup>6</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 143 y 144

<sup>7</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 34

<sup>8</sup> Una cuarta parte de los magistrados de Audiencias y Tribunal Supremo podían ser elegidos por el Ministerio de Gracia y Justicia entre abogados.

<sup>9</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 38

<sup>10</sup> Según esta concepción, sólo podría considerarse existente y firme un Poder judicial que posea competencias que le hagan relativamente autónomo, entendiendo que una total independencia entre poderes no es lógica en un Estado de Derecho.

<sup>11</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 40

*virtud de orden del Rey, cuando éste, con motivos fundados, le mande juzgar por el Tribunal competente.*“ No obstante, estas declaraciones no tuvieron efectividad práctica, debido a las constantes depuraciones tras los cambios políticos<sup>12</sup>.

La LOPJ de 1870 no se afianzó hasta el real decreto del 24 de septiembre de 1889, tras el golpe que trajo la restauración<sup>13</sup>. A partir de ese momento y durante la dictadura de Primo de Rivera no se produjeron grandes modificaciones, aunque en esta época se plantearon dos órganos colegiados que intervinieron en los nombramientos. Fueron la Junta Organizadora del Poder Judicial y el Consejo Judicial. Tuvieron una vida corta, pero es destacable que el primero de ellos fue de composición y elección corporativa -de los propios miembros de la judicatura-, y que los peligros de este sistema hicieron volver con el segundo órgano a un modelo directa o indirectamente dependiente del ministerio.

La II. República quiso constituir un poder judicial fuerte, mediante la Constitución de 1931. Sin embargo, este período se caracterizó por su inestabilidad y escalada de tensión, en el que “la judicatura se encontró en permanente estado de excepción tanto funcional como orgánico”<sup>14</sup>. Respecto al sistema franquista, aunque se pueden distinguir diferentes etapas, Íñiguez destaca algunas características. Entre otros, el principio de “unidad de poder y coordinación de funciones”, concepción totalmente opuesta a un planteamiento democrático; un rígido control del gobierno en el acceso a la carrera judicial, especialmente en los niveles jerárquicos más altos; y la presencia de una jurisdicción militar<sup>15</sup>. Pero para este autor la mayor herencia que ha dejado el sistema franquista se encuentra en el ámbito de la cultura política, clave para entender el devenir del sistema constitucional<sup>16</sup>.

Para finalizar con este apartado, varios juristas destacan una idea del poder político, que en mayor o menor medida es aplicable a toda la época que hemos tratado brevemente, aunque formalmente fueran sistemas políticos dispares: la de entender al juez como una figura neutral de perfil técnico, aislada de la sociedad y responsable simplemente de resolver conflictos sin trascendencia general<sup>17</sup>. En esa línea, la inamovilidad se entiende como una faceta de la asimilación de los jueces al resto de funcionarios y no partiendo de una

---

<sup>12</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 145

<sup>13</sup> Aparicio Pérez, M. A. (1995): *El “status” del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Universitat de Barcelona y Ministerio de Justicia y Interior, p. 105

<sup>14</sup> Aparicio Pérez, M. A. (1995): *El “status” del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Universitat de Barcelona y Ministerio de Justicia y Interior, p. 179

<sup>15</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 159

<sup>16</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 167

<sup>17</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 57

pretensión de conseguir la independencia<sup>18</sup>. La consecuencia de esto es que en todas estas etapas la magistratura se vio limitada a ser una especie de funcionariado, con una gran tendencia a la burocracia; el poder político tenía el control sobre la Administración de la Justicia, evitando además la constitución de un poder judicial real, e imponía a los jueces la ideología política del momento<sup>19</sup>. Es una idea importante además para comprender las motivaciones a la hora de proceder en el planteamiento de 1978.

#### 4. El planteamiento constitucional de 1978

La norma fundamental a partir de la cual se desarrolla todo el ordenamiento jurídico español es la Constitución, en vigor desde el 29 de diciembre de 1978. Como ya se ha mencionado anteriormente, fue promulgada en un momento histórico de **transición entre un sistema autoritario y uno democrático**. En referencia al segundo apartado del presente trabajo, en esta carta magna se incluye la normativa básica de los poderes del Estado. En el caso del ejecutivo y el legislativo, se les hace referencia mediante los órganos constitucionales que tienen la función de ser titulares de dichos poderes. En cambio, el “Poder Judicial” es mencionado con dicho nombre, es decir, es referido explícitamente como un poder del estado.<sup>20</sup> Así, la Constitución regula las materias esenciales de la función jurisdiccional, el estatuto de los jueces y magistrados y a organización del poder judicial entre los artículos 117 y 127.

En este apartado, el artículo que más nos interesa es el 122, en que se regula el CGPJ:

*“1. La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.*

---

<sup>18</sup> Aparicio Pérez, M. A. (1995): *El “status” del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Universitat de Barcelona y Ministerio de Justicia y Interior, p. 91

<sup>19</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 58-60

<sup>20</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, 2008, p. 172. Esta mención al poder judicial, presente en las constituciones progresistas (por ejemplo, las de 1837 y 1869), se contraponen con una denominación con un carácter más administrativo, habitual en las constituciones moderadas (1845, 1876). Esto se debe, en opinión del autor, al propósito del constituyente progresista de crear un poder judicial fuerte. Un ejemplo de la concepción organizativa contraria a la progresista podría ser la denominación “Administración de Justicia”. En el sistema actual, el Poder judicial está compuesto por jueces y magistrados y la Administración de Justicia por el personal administrativo no jurisdiccional.

2. *El Consejo General del Poder Judicial es el **órgano de gobierno** del mismo. 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**.*

3. *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. De éstos, doce entre **Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.***”

En el segundo apartado, se define al CGPJ como órgano de gobierno del poder judicial, además de hacer referencia a la ley orgánica que se encargará de desarrollar el ámbito del poder judicial, en este caso respecto a sus funciones y normativa interna. En esa línea, se enumeran las facultades del Consejo. En concreto, se pueden distinguir dos facetas: la primera, nombramientos y ascensos, respectiva a seleccionar jueces para determinados; la segunda, inspección y régimen disciplinario, función de control interno con facultad punitiva. Así, de este artículo se desprende la acción del CGPJ se dirigirá a la gestión del estatuto profesional de jueces y magistrados

21

El tercer apartado es uno de los elementos más importantes para analizar en este trabajo, porque habla de la composición del Consejo; así, el órgano estará compuesto por 20 vocales y un Presidente, que será a su vez Presidente del Tribunal Supremo. La importancia de este apartado reside en que **la polémica central que atañe al CGPJ es el procedimiento para nombrar los vocales de este órgano.**

Según el artículo, este nombramiento tiene dos vertientes. Por un lado, 12 de los 20 vocales serán elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales. Los 8 restantes serán seleccionados entre abogados y juristas de reconocida competencia y con 15 años de experiencia en su profesión. Pero más allá de los requisitos que deben cumplir los miembros, el quid de la cuestión está en quién debe ser el responsable de hacer dicha elección, es decir en quién elige a los vocales. En este sentido, **la redacción constitucional sobre el nombramiento de los 8 vocales entre juristas no ofrece lugar a**

---

<sup>21</sup> Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos, p. 65

**dudas, ha de ser realizado por el Congreso y el Senado**, con una mayoría de tres quintos.

Pero respecto a la elección de los 12 restantes, a priori cabría pensar que la Constitución no impone un procedimiento o órgano responsable concreto. Con la expresión “*en los términos que establezca la ley orgánica*”, parece que **se deja en manos del legislador diseñar dicho ámbito en la ley orgánica**. Esto es, la Constitución en principio no plantea una fórmula cerrada respecto a la elección de los vocales provenientes de la carrera judicial, sino que cede la responsabilidad a la - en ese momento - futura ley orgánica. Esta formulación abierta fue el inicio de la controversia en cuanto a los nombramientos del CGPJ. De la interpretación del artículo se pueden desprender - aunque no necesariamente - dos posibilidades, que son las opciones en las que se han basado las dos posiciones mayoritarias en este debate, y que fundamentan los modelos que se han llevado a cabo en la corta pero turbulenta historia del CGPJ.

## **5. Desarrollo legislativo**

En este apartado se desarrollarán los diferentes planteamientos que se han hecho para desarrollar la legislación respecto al poder judicial mencionado en la Constitución, en forma de leyes orgánicas en concreto en lo que respecta al CGPJ. Los tres más importantes son los respectivos a los tres modelos que se han llevado a cabo respecto al sistema de elección de los vocales del Consejo. Además de esto, también se tratará de analizar otros contenidos importantes de estas tres modificaciones. Por último, se comentarán otras reformas a tener en cuenta para entender la situación actual, especialmente la del año 2013. Evidentemente el análisis será limitado, siendo el objetivo tratar los temas más importantes que constituyen la controversia actual que rodea al Consejo.

### **5.1. Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial (1980)**

Partiendo de la base de la Constitución de 1978, del que ya hemos analizado algunos artículos referentes al ámbito judicial, se aprobó en 1980 la **Ley Orgánica 1/1980**, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, con la misión de desarrollar la legislación básica respecto a este órgano. Antes de entrar en el contenido de dicha ley, conviene dar algunas pinceladas del contexto en el que fue concebida. Este se enmarca **en plena transición**, con una gran agitación política y con el grueso de la judicatura originaria del anterior sistema político. Además, el desarrollo legislativo del CGPJ era necesario, debido a

que este órgano era responsable de designar dos magistrados del Tribunal Constitucional, por lo cual para la constitución de este órgano era una premisa la promulgación de la mencionada ley<sup>22</sup>.

Sobre el contenido específico de esta ley, uno de los artículos más relevantes es el octavo: *“Los doce Vocales de procedencia judicial serán **elegidos entre Jueces y Magistrados** pertenecientes a todas las categorías judiciales, en los términos establecidos en la presente Ley. Integrarán el Consejo tres Magistrados del Tribunal Supremo, seis Magistrados y tres Jueces.”*

Así, en esta ley orgánica se le dio respuesta a uno de los grandes interrogantes que había dejado sin definir la Constitución, el del sistema de elección. Con esta ley, la **responsabilidad de los nombramientos de los vocales de origen judicial fue asignada a los propios jueces y magistrados**, que designarían a 12 de los vocales entre sus miembros. Esta ley también supuso una clara mención a las categorías y una consecuente **discriminación**. La proporción de representación que impuso para cada categoría en el Consejo no se correspondía con el número total de personas que pertenecían a cada una de estas, suponiendo en este sentido una continuación de la clásica tendencia a la jerarquización. En la carrera judicial la cantidad de magistrados era diez veces superior a la de magistrados del Tribunal Supremo, con una proporción semejante en el caso de los jueces<sup>23</sup>.

Otras menciones de peso en la ley las podemos encontrar en la Disposición adicional segunda: *“Uno: ... No podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener **vinculaciones directas o indirectas con partidos políticos o sindicatos**. Dos: ... Para su válida constitución, las Asociaciones deberán contar con la adhesión de, al menos, el **quince por ciento** de quienes, conforme al párrafo anterior, pudieran formar parte de las mismas.”*

Son destacables estos dos extractos por varias razones. El primero hace referencia a la **incompatibilidad de los jueces y magistrados con la vinculación con partidos políticos y sindicatos**, derivado del artículo 127 de la Constitución. Es una imposición totalmente vinculada a la concepción de la independencia judicial, que aunque teóricamente pueda tener un fuerte sustento en el sentido común es materia de debate e incluso de diferente interpretación en otros ordenamientos jurídicos cercanos, como en el caso alemán<sup>24</sup>. Pero además, puede plantear una gran contradicción con la realidad del CGPJ,

<sup>22</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 129.

<sup>23</sup> Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos, p. 68

<sup>24</sup> Íñiguez Hernández, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid, (Thomson/Civitas), 2008, p. 104-106. Así, aún con límites, en el sistema alemán es natural que un juez pertenezca a un partido político; y la democracia militante es un principio constitucional importante.

en referencia a la situación de relación con la lógica de partidos imperante en todo el desarrollo del órgano que tratamos de plantear en todo el presente trabajo.

Respecto al segundo punto, supuso otro factor para la **jerarquización** del Consejo. Las candidaturas debían ir avaladas por asociaciones judiciales, y el porcentaje establecido del **quince por ciento** para la creación de las mismas, supuso el bloqueo al grupo Justicia Democrática<sup>25</sup>, de tendencia progresista, y dejó **el CGPJ totalmente en manos de la mayoría Asociación Profesional de la Magistratura (APM)**, de corte conservador. De esto se deduce la realidad de la sociología generalizada entre jueces y magistrados del momento, tradicionalmente más inclinados a la derecha. Respecto a las asociaciones judiciales, más adelante se realizará una mención resumida a estas.

Sobre las funciones del Consejo hay que mencionar varios apartados. En el Capítulo Primero se pueden leer las **facultades** que recayeron sobre este órgano. Además de las **competencias decisorias** del artículo segundo - como el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y de dos miembros del Tribunal Constitucional -, en el tercero se le otorgaba **facultad de iniciativa o propuesta** en varias materias. En cuanto a la **potestad reglamentaria**, el artículo quinto decía así: el CGPJ *“podrá dictar Reglamentos sobre su organización y funcionamiento, así como sobre el régimen del personal y servicios y demás materias de su competencia dentro del ámbito de la presente ley.”*

Quedaba determinada de esta manera la potestad reglamentaria **interna**, pero la que crearía polémica fue la **externa**. En la doctrina aparecieron dos opiniones contrapuestas. Por un lado, una postura defendía que siendo el Consejo el órgano de gobierno esta potestad venía implícita. Por otro lado, el argumento en contra estribaba en que tal potestad reglamentaria externa chocaba con el artículo 97 de la Constitución, que reconoce únicamente la potestad del Gobierno en este área<sup>26</sup>. Finalmente, la **composición** se establecería en el artículo 26, que se integraría en cinco órganos: Presidente, Pleno, Comisión Permanente, Comisión Disciplinaria y Comisión de Calificación.

Igualmente, en el artículo 31 se establecía la competencia del pleno del CGPJ para hacer algunos **nombramientos**, uno de los temas que ha estado constantemente en el centro de los debates:

*“Será de la competencia del Pleno del Consejo General del Poder Judicial:*

*Primero. La propuesta de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo.*

---

<sup>25</sup> Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos., p. 69

<sup>26</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 128

*Segundo. La propuesta de nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional. Tercero. Los nombramientos de Presidente de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo, y cualesquiera otros que no deban producirse exclusivamente en razón del criterio de antigüedad.*

*Cuarto. La propuesta de nombramiento de Presidente de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.”*

Además de los ya mencionados nombramientos de dos magistrados del Tribunal Constitucional, se le otorgó al Consejo **la facultad de nombrar a los cargos más importantes del poder judicial**. Y en este artículo se hizo también una referencia a la **discrecionalidad**, considerando en el segundo artículo que las designaciones que no se hicieran en consecuencia de parámetros reglados como la antigüedad, tendrían que seguir el criterio de los vocales de una manera razonada.

Esta ley orgánica, aunque supuso “el primer paso para la creación de un verdadero Poder Judicial”<sup>27</sup>, tuvo a su vez abundantes problemas. Por un lado, hay que destacar su **brevedad**, ya que tuvo una duración de 5 años, que finalizó antes de la constitución del segundo Consejo. Por otro lado, participó en una realidad de **gran agitación política** como sujeto activo<sup>28</sup>. Esto está totalmente relacionado con la condición de los vocales del CGPJ, totalmente copado por los pertenecientes a la APM, cuyo dominio corporativo y falta de pluralismo, sumado además al relativamente alto nivel de autonomía respecto a los demás poderes y la falta de controles externos<sup>29</sup>, propició las modificaciones que traería consigo la siguiente ley.

## 5.2. Ley Orgánica del Poder Judicial (1985)

El siguiente hito en el devenir legislativo del Poder Judicial respecto al tema que nos atañe, es la **Ley Orgánica 6/1985**, de 1 de julio, del Poder Judicial. Fue promulgada cuando todavía no había finalizado el mandato del Consejo de 1980, condicionada por el cambio de manos en el gobierno en favor del PSOE, y como consecuencia de la anteriormente explicada Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980.

---

<sup>27</sup>Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 126

<sup>28</sup>Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, 2008, p.225. El consejo se enfrentó frecuentemente a las políticas reformadoras planteadas por los gobiernos de UCD primero y PSOE más tarde, con especial mención a los conflictos con el Ministerio de Justicia.

<sup>29</sup>Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 227

Como vemos, no podemos restar importancia al **contexto político**, porque ofrece elementos fundamentales para comprender el carácter de esta ley. Así, Montero Aroca identifica dos grandes motivaciones por las que se produjo. Por un lado, en contraposición a la LOCGPJ de 1980, que concedía una autonomía relativamente alta al Consejo, esta ley orgánica tuvo como objetivo **restar competencias** a este órgano; hasta el límite de lo establecido constitucionalmente, recuperando atribuciones en consecuencia el Gobierno y el Ministerio de Justicia. Por otro lado, se aspiraba a **concentrar poder**. Ante un Consejo dominado por el sector conservador mediante la asociación judicial mayoritaria, la elección parlamentaria menguó la influencia de dicho sector<sup>30</sup>.

Entrando en el contenido de la ley, hay que mencionar algunos artículos relevantes, en relación con lo mencionado anteriormente. El 112.3 es uno de los más importantes: *“Además, **cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo**”*. Este artículo supone una modificación clara respecto al sistema de elección en el ámbito del artículo 122 de la Constitución. Cambia de manos esta facultad, al asignar como responsable al Congreso y al Senado, **dejando así a las Cámaras la elección del total de los vocales del CGPJ, y quitando esta misión a los jueces y magistrados**.

Respecto a la **pérdida de competencias** por parte del Consejo, cabe mencionar algunos artículos:

Artículo 107.4.: *“Formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados.”*

Artículo 108.1: *“El Consejo General del Poder Judicial deberá **informar** los anteproyectos de leyes y disposiciones generales en relación con las siguientes materias”*.

Artículo 110: *“El Consejo General del Poder Judicial podrá dictar reglamentos sobre su **personal, organización y funcionamiento** en el marco de la legislación sobre la función pública.”*

En estos artículos pueden verse algunos ejemplos de la **merma de atribuciones**. En ese sentido, **quedan fuera del ámbito del Consejo el régimen del secretariado y del personal de la administración de justicia**, cuya competencia se le reconocía en la anterior Ley Orgánica.. Es evidente la **pérdida de la facultad de selección** en estos campos; pérdida que se ve plasmada en la sucesión de los artículos 2.5 y 2.6 de la

---

<sup>30</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 131

LOCGPJ al artículo 107.4 de la LOPJ. La selección sería encomendada al Centro de Estudios Judiciales.

Sobre el 108, se excluyen las facultades de iniciativa o propuesta, y se limita a la facultad de informar en anteproyectos, es decir, **función consultiva prelegislativa**, en determinadas materias. Además, el artículo 110 solucionó los problemas de interpretación que suscitó la ley de 1980 sobre la **potestad reglamentaria, pues esta se limitaba ahora claramente al ámbito interno**<sup>31</sup>. Esto pareció confirmarse con la disposición adicional primera, 2: “*el Gobierno aprobará los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica*”. La competencia de **nombramientos** se mantuvo en una forma parecida a la planteada por la ley de 1980, en este caso con la referencia expresa a la discrecionalidad: “*La propuesta de nombramiento de Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo y cualesquiera otros discrecionales*” (artículo 127.3).

#### 5.2.1. Sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional

En relación a este contenido, esta ley orgánica tuvo como consecuencia directa un conflicto jurídico importante que hay que tener en cuenta. Este fue el **recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/1985**, promovida por el Grupo Popular en el Congreso de los Diputados, y fue resuelta mediante la **sentencia 108/1986**, de 19 de julio. Esta sentencia es fundamental, porque el Tribunal Constitucional (TC) respondió de manera extensa estableciendo algunas bases que no se pueden ignorar en el objeto que estamos analizando. Pero además de desestimar las pretensiones de los demandantes, algunas de las declaraciones de la sentencia contribuyeron a mantener encendida la llama de la controversia que ha llegado totalmente viva a la actualidad. Hay que mencionar que este conflicto es posterior a otra sentencia relacionada también del TC, la **sentencia 45/1986**. En este caso, el Consejo presentó un conflicto constitucional de atribuciones respecto de las Cortes Generales, y también fue desestimado.

Entrando a analizar la sentencia 108/1986, la parte actora expuso cuatro motivos. Dos de ellos, referentes al **cambio en la edad de jubilación**<sup>32</sup> **de los jueces y magistrados y a**

---

<sup>31</sup> Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos, p. 82 y 83

<sup>32</sup> Respecto a esta pretensión, los demandantes alegaron que la anticipación de la edad de jubilación de jueces y magistrados vulneraba la inmovilidad, requisito y garantía de la independencia. Esta modificación estaba relacionada con la intención de renovar la carrera judicial por parte del PSOE, habiendo entonces una gran cantidad de miembros provenientes del aparato judicial franquista, y en general un fuerte bloque conservador en la judicatura.

**diferentes aspectos procesales**; aunque relevantes, no vamos a tratarlos específicamente porque no son tan pertinentes. El argumento referido a lo procesal es evidente que no es una cuestión a tratar en un análisis global y actual del CGPJ, siendo desechado además por el Tribunal Constitucional en la sentencia sin darle gran peso. El motivo que alude a la edad de jubilación es de un contenido de mayor interés, pero al igual que el anterior estaba relacionado con un contexto concreto, que nada tiene que ver con el de hoy en día y en el que este elemento no está en el debate.

Dicho esto, los dos motivos restantes están relacionados entre sí. Respecto al primero, se alegó la **inconstitucionalidad del 112.1 y 112.3**. Es decir, se argumentó que la elección por las Cortes Generales de los vocales de procedencia judicial vulnera la Constitución, haciendo referencia a “los caracteres de independencia, autogobierno y representatividad que distinguen al Poder Judicial”. En este sentido, señalaron que se corría el riesgo de que el poder legislativo se convirtiese en constituyente, haciendo suyas competencias que correspondían a otro órgano constitucional.

Se aludió también a que una interpretación literal de la Constitución sólo facultaba a la Ley Orgánica a **legislar sobre aspectos procesales del sistema de elección, no así sobre el sujeto encargado del mismo**; esto es, que no podía poner en duda la facultad de los miembros de la carrera judicial de elegir al número de vocales que les correspondía. A continuación, se trató de reforzar tesis haciendo referencia a los planteamientos en los trabajos preparatorios de la Constitución y a algunas experiencias del Derecho comparado. La argumentación finalizó razonando que el **espíritu y finalidad** de la norma tenía como consecuencia que la elección judicial era necesaria para asegurar la **composición mixta** del CGPJ, con el objetivo de garantizar el principio de división de poderes.

En relación con lo anterior, uno de los contenidos más importantes de la sentencia sin duda lo encontramos en el fundamento nº13, en el que el TC analizó el artículo 122.3 (el referente al sistema de elección de los vocales) según su espíritu y finalidad. Vamos a mencionar dos partes concretas del texto por la importancia que tienen en la cuestión que estamos analizando.

*“La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, 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. Que **esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios Jueces y Magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del CGPJ es cosa que ofrece poca duda; pero ni cabe ignorar el riesgo,***

*también expresado por algunos miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución, de que **el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad.***

*Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, **atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial. La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución.***”

El razonamiento parte identificando el **pluralismo** como elemento clave para entender la composición mixta del órgano. Esto se refiere al mandato constitucional de tener que elegir jueces y magistrados por un lado y juristas ajenos a la judicatura por otro; en el caso de los segundos integrando diferentes corrientes de pensamiento existentes en la sociedad, dado que a los primeros se les presupone una separación de sus preferencias políticas personales. Dicho esto, **el TC llegó a afirmar que el pluralismo es más factible mediante la elección judicial parcial, a pesar de que también menciona los riesgos de este sistema.** Resulta curioso la manera en que en la sentencia se estableció una relación bastante probable de causa-efecto entre la elección parlamentaria y las consecuentes acciones totalmente partidistas y por bloques atendiendo a la correlación de fuerzas. El TC llegó incluso a declarar aconsejable la sustitución del sistema de elección. Asimismo, tampoco se identificaron en los anteproyectos constitucionales ni en los modelos del derecho comparado elementos claves para alterar la valoración realizada.

En el segundo motivo del recurso, se afirmó la **inconstitucionalidad de la disposición adicional primera** de la ley orgánica, en relación con el artículo 122.2 de la Constitución, que designa al Consejo como órgano de gobierno del Poder Judicial. Por eso, los demandantes alegaban que la potestad que correspondía al CGPJ en el desarrollo de la ley

orgánica había sido infringida en favor del Gobierno. Es evidente que la pretensión de la demanda era evitar que las supuestas atribuciones del CGPJ cayesen en manos de los otros dos poderes, partiendo de una posición de defensa de la separación de poderes y la autonomía del Consejo.

El Tribunal Constitucional resolvió la cuestión con una extensa fundamentación. Esta partió de algunas consideraciones generales sobre el concepto de Poder Judicial. A este respecto, una de las controversias a la cual el TC respondió fue el de la autonomía del Consejo. Los recurrentes afirmaron que la independencia judicial y la existencia constitucional del Consejo tenían que tener como consecuencia la **facultad de autogobierno de jueces y magistrados**, y el órgano encargado de tal ejercicio de autonomía sería el CGPJ. El TC consideró que esta interpretación de la función del Consejo era incorrecta.

En esa línea, el TC explicó que al CGPJ se le habían asignado principalmente dos funciones en la Constitución que se desprendían de la expresión “en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” del artículo 122.2 de la Constitución: la asignación de jueces y magistrados para determinados puestos y la potestad disciplinaria. Esto había que entenderlo como un mecanismo para privar al Gobierno de tales competencias. En consecuencia, el Consejo gozaría de autonomía relativa para llevarlas a cabo eficazmente. Pero esto **no quiere decir que el CGPJ sea un autogobierno autónomo de los jueces** ni tal idea se deriva de la Constitución. Así, el Consejo no funcionaría como un autogobierno de la judicatura ni tendría la facultad de representación de dicho colectivo. Se limitaría a ser un órgano con determinadas funciones, principalmente para garantizar la independencia judicial, y evitando por tanto la subordinación por parte de otros órganos o poderes. Es decir, la autonomía del CGPJ sería parcial o relativa, correspondiente a la realización de sus competencias.

Respecto a la **potestad reglamentaria**, se afirmó en la sentencia que la independencia judicial suponía que los jueces y magistrados no podían estar sometidos a normas de rango inferior a ley, y esto tenía que venir fijado en la LOPJ. Pero a partir de esa base, se preveía la atribución del Consejo de llevar a cabo **regulaciones de carácter secundario y auxiliar** por vía reglamentaria, con la condición de no afectar a los derechos y obligaciones del estatuto de los jueces y magistrados. De esta manera, debía entenderse el artículo 110 de manera amplia, relacionado con la misión que asigna la Constitución al CGPJ, aunque no

se rechazaba que esta potestad reglamentaria correspondiera en algunos casos al Gobierno<sup>33</sup>.

Por otra parte, una parte amplia de la exposición del TC se refirió al papel del poder legislativo en esta cuestión. Respecto al argumento en el que se señaló que la elección de todos los vocales por parte de las Cortes Generales supondría la **subordinación a estos órganos**, concluyó que esto **no es una consecuencia obligatoria del sistema**, y que la prohibición del mandato imperativo y un plazo de mandato no coincidente con el de las cámaras funcionaban como **mecanismos para evitar que los vocales funcionaran como delegados** de las Cortes. Otro punto importante sobre el Parlamento y el Senado fue el debate respecto a sus **competencias**. En este sentido, a la crítica que señalaba que las Cortes las habían sobrepasado, el TC indicó que las atribuciones de estos órganos no se limitaban a las contenidas en la Constitución y que cabía la opción de reconocerles otras por ley.

Ciertamente, aunque el TC acabó afirmando que no había suficiente sustento para invalidar la ley, resultó ser un caldo de cultivo para más polémicas, debido a que la propia sentencia aceptó en gran medida las críticas de sus detractores al sistema de elección de la totalidad de los vocales por parte de las Cortes. Son llamativas también a este respecto tales declaraciones por parte del Tribunal Constitucional, cuando dos tercios de los miembros de dicho órgano son a su vez elegidos por el Parlamento y el Senado<sup>34</sup>.

Un resultado de esta sentencia fue la **Ley Orgánica 16/1994**, de 8 de noviembre, por la que se reformaba la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial. A pesar de que como se ha dicho la LOPJ de 1985 restringió la potestad reglamentaria del Consejo al ámbito interno, la sentencia 108/1986 abrió el camino para una interpretación amplia del artículo 110, esto es, para conceder al CGPJ una relativa **potestad reglamentaria externa**. La ley de 1994 cumplió la función de sistematizar esta lectura del TC, modificando el artículo 110. Entre otras cosas, esta ley atribuyó al Consejo la potestad de desarrollar por vía reglamentaria el ámbito estatuto de jueces y magistrados, incluida en la materia de selección de estos y también ciertos aspectos del centro de selección y relativas a la organización de juzgados y tribunales<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, p. 135

<sup>34</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P. (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 35

<sup>35</sup> Gerpe Landín, M. y Cabellos Espiérrez, M. (2015): La reforma permanente: El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional* ISSN 0211-5743, Nº 103, p. 35

### 5.3. Ley Orgánica 2/2001

El siguiente cambio legislativo reseñable se produjo con 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. Anteriormente a esta ley pudo volverse a un sistema de elección judicial, ya que el Partido Popular ganó las elecciones en 1996 y en el 2000, la segunda vez por mayoría absoluta. Después de haber promocionado fervientemente este sistema, cuando llegó al poder lo mantuvo<sup>36</sup>. En ese contexto, la LO 2/2001 planteó un **modelo alternativo** a los dos anteriores, un sistema que podía entenderse como un híbrido entre ambos aunque se mantuviera la elección parlamentaria. Esta ley efectuó modificaciones en los artículos 112-116 respecto a la LOPJ de 1985, pero lo fundamental está en el artículo 112:

*“Artículo 112:*

*Los doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

*(...)*

*3. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, **por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 por 100** de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas:*

*a) Los treinta y seis candidatos se distribuirán **en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna**, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados no asociados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la presente Ley Orgánica y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato.*

*b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes **supere el máximo al que se refiere la letra a)**, sólo tendrán la*

---

<sup>36</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 40

**consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengan avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una **lista complementaria de candidatos**.**

c) **Cada asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos que le corresponda presentar.**

4. *Entre los treinta y seis candidatos presentados, conforme a lo dispuesto en el número anterior, se elegirán en primer lugar seis Vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados, y una vez elegidos estos seis Vocales, el Senado elegirá los otros seis entre los treinta candidatos restantes. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo siguiente.*”

Como se puede ver en el artículo, mediante esta reforma se trató de ofrecer a los miembros de la judicatura cierta responsabilidad en la elección de los vocales, aunque sin tocar el sistema de elección parlamentaria. Así, la elección se haría entre las **candidaturas presentadas por los propios jueces y magistrados**. Además, para evitar la monopolización por parte de las asociaciones judiciales, **el reparto se haría de tal manera que el número de candidatos respetaría el número de afiliados en las asociaciones**; es decir, la cantidad de candidatos propuestos por las asociaciones sería proporcional a la cuantía de afiliados respecto al volumen total de jueces y magistrados. Y **lo mismo se aplicaría al número de candidatos presentados por no afiliados**, con la diferencia de que en este caso sería necesario estar avalado por un 2% del total de los miembros de la carrera judicial. Subsidiariamente, quedaría en manos de las asociaciones completar la terna de 36 candidatos -es decir, el triple de la cantidad de los vocales-, en caso de que los no afiliados no alcanzaran el número de candidatos que por la proporción existente podrían llegar a proponer.

Sin embargo, el modelo tuvo un éxito muy escaso. Reparando a la mencionada ley se observa que **no había mecanismos para obligar a las Cámaras a proceder a la elección según determinados criterios**. Y la consecuencia de esto fue que en el Consejo de 2001 **el grueso de los candidatos elegidos fueron los propuestos por asociaciones judiciales**, especialmente los pertenecientes a la Asociación Profesional de la Magistratura y a Jueces para la Democracia. Los vocales no afiliados tuvieron una presencia testimonial,

no respetándose en este sentido la proporción de los no afiliados respecto al total de miembros de la carrera judicial<sup>37</sup>.

#### 5.4. Otros cambios recientes

Después de los tres modelos mencionados, en los últimos años se han producido nuevas reformas, que aunque no hayan sido de tan importante calado, han seguido perfilando la legislación sobre el órgano que estamos analizando, introduciendo cambios de peso. No se ha modificado el sistema de elección consistente en la designación de todos los vocales por parte de las cámaras legislativas. Aún así, hay diferentes elementos de estas reformas que hay que tener en cuenta para poder hacer un examen profundo de los diferentes problemas actuales del Consejo.

##### 5.4.1. Ley Orgánica 2/2004

El siguiente paso en este sentido fue la **Ley Orgánica 2/2004**, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985. Mediante esta reforma, **se amplió la mayoría necesaria** para elegir a presidentes de Sala y magistrados del Tribunal Supremo y a presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia. Es decir, se aplicó la mayoría de tres quintos a estos casos, anteriormente exigida únicamente para nombrar a los magistrados del Tribunal Constitucional elegidos por el Consejo y al Presidente del Tribunal Supremo.

A pesar de que en la exposición de motivos se subrayó la motivación de la medida ligada a reforzar el diálogo y el consenso en el CGPJ, no puede entenderse la reforma separada de su contexto político. La ley orgánica se promulgó después del cambio en el gobierno, mediante el cual el PSOE volvió al gobierno con mayoría relativa. Y la razón concreta se puede encontrar en los años anteriores, en los que el dominio del sector conservador en el órgano - mayoría relativa del PP en el gobierno en 1996 y absoluta en el 2000, lo que se reflejó en el Consejo, en el cual se hicieron muchos nombramientos cercanos a este sector político con el apoyo de la mayoría, 11 vocales - hizo que **la minoría progresista fuese incapaz de llevar a cabo nombramientos afines**<sup>38</sup>. En ese sentido, este planteamiento,

---

<sup>37</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P: *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Madrid, (Reus), 2018, p. 41 y 42

<sup>38</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 43

más que suscitar una actitud de consenso y de garantía de independencia, tendía a trasladar también a este campo la lógica de cuotas y de proporcionalidad de fuerzas<sup>39</sup>.

#### 5.4.2. Reglamento 1/2010 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial

En este punto es interesante mencionar un reglamento aprobado en 2010 en el Consejo. A pesar de que los restantes preceptos desarrollados en el trabajo sean leyes orgánicas, la importancia de esta norma en materia de nombramientos discrecionales hace que sea pertinente referirse a ella. Así, por acuerdo de 25 de febrero de 2010, el Pleno del CGPJ aprobó el **Reglamento 1/2010**. En el artículo 3, relativa a los principios rectores, podemos apreciar la base de este precepto: “1. *Las propuestas de nombramientos para provisión de las plazas de carácter discrecional se ajustarán a los **principios de mérito y capacidad** para el ejercicio de la función jurisdiccional y, en su caso, de la función gubernativa propia de la plaza de que se trate.*”

Es decir, mediante este reglamento, se identificaron los **méritos generales y específicos según el cargo judicial a proveer** y los concursos, y se detallaron los **pasos que habían de seguir tanto las personas que querían ser nombradas como el Consejo para realizar las designaciones**<sup>40</sup>. En un contexto en el que sobre los nombramientos discrecionales sobrevolaba constantemente la sospecha de la politización, fue un intento de sistematizar este proceso. Entre otras cosas, se buscó erradicar el argumento de confianza de los vocales en los nombramientos. Asimismo, se hizo se introdujo la distinción de criterios para el acceso a plazas jurisdiccionales y gubernativas, debido a la diferencia de requisitos requeridos para unas y para otras<sup>41</sup>.

#### 5.4.3. Ley Orgánica 4/2013

Unos años más tarde, se produjo otra reforma que tuvo una gran influencia. Esta fue la **Ley Orgánica 4/2013**, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, la última gran alteración legislativa del CGPJ. En esta ley se dieron un gran número de

---

<sup>39</sup> Andrés Ibáñez, P. (2004, 24 septiembre): *Política y política de nombramientos judiciales*, El País

<sup>40</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 74

<sup>41</sup> Fernández Riveira, R (2020): ¿Cómo se nombra discrecionalmente el Poder Judicial? El Consejo General del Poder Judicial y el Judicial Appointment Commission en el Reino Unido, *Revista de Derecho Político*, UNED, N° 107, p. 80

cambios que afectaron a diversos aspectos; teniendo en cuenta el objeto del trabajo se examinarán únicamente los de mayor interés, dejando de lado muchos apartados de importancia también considerable. Que el efecto introducido por esta ley fue considerable se refleja en las modificaciones que realizó en la LOPJ: derogó los artículos 107-148 y los sustituyó por el Libro VIII (artículos 558-642). Respecto a la formación del Consejo, se mantuvo la elección parlamentaria, pero se introdujo un hipotético escenario de gran importancia. Si en el momento en que acabase el mandato de un Consejo y las Cortes Generales debieran designar los nuevos vocales, **si una de las Cámaras realizase los nombramientos y la otra no**, se constituiría un nuevo Consejo; compuesto por los **10 nuevos vocales, más los 10 vocales** con el mandato en funciones que debieran haber sido sustituidos por la Cámara que no había procedido a ello cuando debía (artículo 570).

Como se dice en la exposición de motivos, esto obedecía a **evitar los bloqueos** que pudieran darse en las Cortes. Asimismo, estaba ligado a la situación de estancamiento que se originó con la no renovación del Consejo de 2001 por casi dos años, aunque también hay que tener en cuenta la recurrente diferencia de mayorías en las dos Cámaras<sup>42</sup>. Es cierto que el sistema de renovación parcial se aplica en otros órganos colegiados, como el Tribunal Constitucional, con el objetivo de insertar gradualmente nuevas perspectivas existentes en la sociedad. Aún así, este proceder parece problemático y más para un órgano gubernativo<sup>43</sup>.

También hubo modificaciones en el sistema de elección. Se estableció que las candidaturas individuales tenían que ser **avaladas por una asociación judicial o por veinticinco miembros de la carrera judicial** (artículo 574). Igualmente, los 12 vocales de origen judicial tenían que ser nombrados por categorías de la siguiente manera como mínimo: **tres entre magistrados del Tribunal Supremo, tres entre magistrados** con un mínimo de veinticinco años de antigüedad en la carrera y **seis entre jueces y magistrados sin límite de antigüedad**. Si alguna categoría no llegara a completar el cupo las vacantes, se asignarían a la siguiente (artículo 578.3). Además, **las Cámaras tendrían que tener en cuenta en la designación la proporción de los no afiliados y de los afiliados** a cada asociación (artículo 578.2).

---

<sup>42</sup> En las elecciones generales de 2004 y 2008, recientemente anteriores a esta ley, el PSOE obtuvo la mayoría relativa en el Parlamento, mientras que el PP consiguió la mayoría absoluta en el Senado.

<sup>43</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 50

El reflejo real de esta alteración deja en entredicho su efectividad. El último Consejo - el que sigue actualmente en funciones - se constituyó tras la publicación de esta ley, y evidencia sus carencias respecto a los cambios explicados en el párrafo anterior, aunque se plantearan candidaturas independientes para debilitar el peso de las asociaciones y se redujera la cantidad de avales requerida para candidaturas de no asociados. Por un lado, **no se introdujo obligación alguna de tomar en cuenta el número de avales** de cada candidatura. Por otro, el supuesto criterio de respetar la proporcionalidad sigue sin asentarse: **la vinculación con las asociaciones judiciales más importantes sigue siendo un factor cualificado** a la hora de acceder al CGPJ<sup>44</sup>. Igualmente, es de considerar la **sobrerrepresentación de los magistrados del Tribunal Supremo**, teniendo en cuenta su número en proporción<sup>45</sup>.

Otra modificación a destacar es la del **quorum**. Antes de esta ley, era necesaria la presencia de catorce miembros para la reunión del Pleno<sup>46</sup>. La ley del 2013 estableció el **nuevo quorum en once** (artículo 600.4). Además, para la toma de decisiones se adoptó la mayoría simple para el grueso de las decisiones (artículo 631.1), dejando de lado el anterior sistema con la mayoría de tres quintos<sup>47</sup>. Parece evidente que estas modificaciones persiguen evitar bloqueos, especialmente en los nombramientos de puestos judiciales de relevancia. Sin embargo, puede ser más peligroso evitar el consenso en casos de este tipo aún a riesgo de entorpecer el funcionamiento del Consejo en momentos puntuales. Los efectos pueden ser negativos: en los nombramientos, por ejemplo, la **arbitrariedad en las designaciones y la consecuente falta de apoyo de los elegidos**<sup>48</sup>.

Otro punto a comentar es el referente a la **estructura interna**. Mediante esta ley, se introdujo un nuevo reparto de funciones en la cual **la Comisión Permanente, asumió buena parte de las funciones del Pleno**<sup>49</sup>, cuyas facultades se enumeran en el artículo 599 y también incluyó que los actos de este órgano pusieran fin a la vía administrativa,

---

<sup>44</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 46

<sup>45</sup> Rosado Iglesias, G: *La constitucionalización del poder judicial: Cuarenta años de gobierno del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes*, UNED. Revista de Derecho Político, N.º 101, enero-abril 2018, p. 364

<sup>46</sup> Artículo 33 de la LOCGPJ de 1980 y artículo 129 de la LOPJ de 1985.

<sup>47</sup> Hay varias excepciones. Entre otras, el *quorum* se amplía a doce para la elección del Presidente; respecto a la mayorías exigibles, son necesarios tres quintos para decisiones como el nombramiento de los dos magistrados del Tribunal Constitucional, o la mayoría absoluta para elegir al Vicepresidente del Tribunal Supremo

<sup>48</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 52

<sup>49</sup> Gerpe Landín, M. y Cabellos Espiérrez, M. (2015): La reforma permanente: El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional* ISSN 0211-5743, N.º 103, p. 28

siendo objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 638). En la misma línea, se implantó una sustancial diferenciación entre vocales. A partir de ese momento, **solamente los miembros de la Comisión Permanente desempeñan el cargo con dedicación exclusiva** (artículo 579). Se fijó el número de estos integrantes en cinco, aunque la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio la estableció en siete.

La conclusión lógica de esta nueva composición es la **desconexión de parte de los vocales de la actividad cotidiana** del Consejo. Es una circunstancia que provoca que algunos juristas se pregunten si no era más coherente una reducción de los miembros del órgano<sup>50</sup>. Hay que decir en referencia a este punto que se quiso matizar este distanciamiento entre vocales insertando un **sistema rotativo**. Sin embargo, en la práctica esto no ha dado resultados: en el primer año sólo hubo una sustitución y fue obligada; en 2016, y ya con el aumento de miembros de la Comisión, se mantenían tres integrantes de la composición inicial<sup>51</sup>.

En el ámbito de las competencias, las mayores novedades introducidas por la ley fueron las relativas a la potestad reglamentaria. En ese sentido, se volvió a la situación anterior a la prevista en la reforma de 1994, y **se disminuyó el marco de materias** que el antiguo artículo 110 atribuía al Consejo. Ejemplo de esto es el listado de atribuciones, que se redujo respecto a la anterior normativa: se dejó de hacer referencia expresa, por ejemplo, al sistema de ingreso y promoción en la carrera judicial, a la provisión de plazas, a las situaciones administrativas de jueces y magistrados, a la formación de estos... Igualmente, es interesante analizar el artículo 560.1.16ºm), una las materias en las que el CGPJ podría ejercer la potestad reglamentaria: *“Condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto de Jueces y Magistrados, así como el régimen jurídico de las Asociaciones judiciales, sin que tal desarrollo reglamentario pueda suponer innovación o alteración alguna de la regulación legal”*. Así, de la estricta lectura del artículo puede desprenderse que la imposibilidad de producir ninguna innovación o alteración dejó la supuesta potestad reglamentaria en nada en lo que respecta al estatuto de jueces y magistrados<sup>52</sup>. La **función consultiva prelegislativa** se contenía en el artículo 561.

---

<sup>50</sup> Gerpe Landín, M. y Cabellos Espiérrez, M. (2015): La reforma permanente: El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional* ISSN 0211-5743, Nº 103, p. 31

<sup>51</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 50

<sup>52</sup> Gerpe Landín, M. y Cabellos Espiérrez, M. (2015): La reforma permanente: El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional* ISSN 0211-5743, Nº 103, p. 36 y 37

En conclusión, la ley de 2013 no consiguió suponer un paso adelante en el afianzamiento del Consejo, y fácilmente puede considerarse que sirvió para lo contrario. Así, se pueden identificar varios problemas, **desde el desequilibrio interno que produjo la división en cuanto a la dedicación de los vocales o las consecuencias negativas que suponía que la mayoría tomase decisiones sin tener en cuenta a la minoría<sup>53</sup>, hasta la tendencia a rebajar la posición institucional del CGPJ** mermando sus atribuciones, en favor del Ministerio de Justicia<sup>54</sup>, entre otros asuntos. Respecto al sistema de elección, las medidas propuestas para mejorarla por la ley tuvieron una eficacia limitada.

#### 5.4.4. Ley Orgánica 4/2021

Finalmente, la reforma más reciente que cabe mencionar es la **Ley Orgánica 4/2021**, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985. Esta ley se produjo en un contexto en el que el Consejo de 2013 llevaba en funciones más de dos años - desde diciembre de 2018 -, y en el que no había perspectivas de que la situación fuera a cambiar en un breve lapso de tiempo, como se ha podido comprobar. Mediante ella, se introdujo una **limitación en sus atribuciones al Consejo** en funciones. Es decir, se hizo una distinción entre facultades, como puede leerse en el preámbulo. Por un lado, las que “resultan indispensables para el gobierno y buen funcionamiento de juzgados y tribunales”, que se mantuvieron en manos del Consejo saliente. Por otro, las que “conforman un haz de competencias y atribuciones que legítimamente han de corresponder al Consejo entrante o renovado y no al saliente”. Esto es, estas últimas competencias corresponderían al órgano únicamente cuando su mandato se mantuviera vigente. La concreción de esta idea fue la inclusión del artículo 570 bis en la LOPJ, que enumeraba las facultades del CGPJ cuando este entrase en funciones por no haberse renovado en el plazo legal previsto.

En la práctica, la ley **restringió la capacidad del Consejo en funciones de nombrar a cargos judiciales importantes**. Puede argumentarse que un órgano con el mandato expirado no debería poseer las mismas atribuciones relevantes que cuando su autoridad estaba en pleno vigor. Sin embargo, tampoco puede obviarse que esta ley siguió

---

<sup>53</sup> Rosado Iglesias, G: *La constitucionalización del poder judicial: Cuarenta años de gobierno del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes*, UNED. Revista de Derecho Político, N.º 101, enero-abril 2018, p. 389

<sup>54</sup> Gerpe Landín, M. y Cabellos Espiérrez, M. (2015): La reforma permanente: El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional* ISSN 0211-5743, N.º 103, p. 40

profundizando en el panorama de normalización del mandato en funciones, en vez de buscar una solución para esta situación. Además, mermando el poder de un órgano constitucional, punto importante en los debates jurídicos. Un resultado evidente de la ley, que fue ratificada por el Tribunal Constitucional, ha sido dejar al Tribunal Supremo en una posición de gran debilidad, con el 30% de sus plazas vacantes<sup>55</sup>.

## 6. El modelo italiano

Como hemos visto hasta ahora, la Constitución de 1978 fue la primera que integró en el ordenamiento jurídico español un órgano como el CGPJ. Además de las necesarias consideraciones de otros elementos que influyeron en este proceso, la experiencia italiana tuvo una considerable importancia en el mismo. Así, se puede considerar al *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM) como un precedente relevante en la creación del Consejo Superior del Poder Judicial<sup>56</sup>.

El CSM se creó en 1907. Pero en su forma actual, fue incluido en la Constitución Italiana de 1947<sup>57</sup>. Es pertinente señalar que la inclusión de este órgano en el ordenamiento jurídico está irremediablemente ligado a la experiencia fascista (1922-1943)<sup>58</sup>, otra característica que relaciona esta experiencia con el caso español. Más tarde, la ley de 25 de marzo de 1958 desarrolló el texto constitucional y el Consejo entró en funcionamiento en 1959<sup>59</sup>. La base de la composición del órgano se puede encontrar en el artículo 104 de la Constitución:

*Artículo 104: “La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. El Presidente del Consejo Superior de la Magistratura es el Presidente de la República. **Formarán parte del Consejo, como miembros de derecho, el primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal Supremo. Los demás miembros se elegirán de la siguiente manera: dos tercios por todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías; y un tercio por el Parlamento en sesión conjunta, que los elegirá entre catedráticos universitarios en materias jurídicas y abogados con al menos quince años de ejercicio. El Consejo elegirá a un vicepresidente entre los miembros designados por el Parlamento. Los miembros electivos del Consejo permanecerán en el cargo durante cuatro años y no serán inmediatamente reelegibles.”***

---

<sup>55</sup> Dorta, I (2023, 2 octubre): *El Constitucional avala la reforma con la que el Gobierno prohibió al CGPJ hacer nombramientos*, El Independiente

<sup>56</sup> Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos, p. 49

<sup>57</sup> Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos, p. 50

<sup>58</sup> Íñiguez Hernández, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid, (Thomson/Civitas), 2008, p. 92

<sup>59</sup> Pizzorusso, A. (1994): *La experiencia italiana del Consejo Superior de la Magistratura, Jueces para la democracia*, ISSN 1133-0627, N° 24, p. 66

Como se puede leer, serán miembros de derecho el Presidente , el primer Presidente de la Corte de Casación y el Fiscal General del Tribunal Supremo, y del resto de miembros un tercio serán de procedencia parlamentaria (los llamados “**laicos**”) y dos tercios de origen judicial y nombrados entre sus propios miembros (se les refiere como “**togados**”). Respecto al número total de miembros, la Constitución no establece este número; a pesar de que durante años se fijó en 30 miembros, la ley 44 de 2002 dejó este cómputo en 27. Es decir, 16 elegidos por los magistrados y 8 por el Parlamento, además de los miembros de derecho.

Las facultades del CSM se fundamentan en el artículo 105: “*Corresponden al Consejo General del Poder Judicial, conforme a lo dispuesto en el ordenamiento judicial, las contrataciones, destinos y traslados, promociones y medidas disciplinarias concernientes a los magistrados.*” Es evidente la relación, con matices, de este artículo con la fórmula que podemos leer en la Constitución Española en el artículo 122: “*nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario*”.

Respecto a la elección de los miembros, las controversias que han surgido en el sistema italiano están lógicamente ligadas a las que se han ido sucediendo en el español. El nombramiento de los miembros “laicos” se produce en el Parlamento, con una mayoría de tres quintos. Las razones en que se basa la presencia de esta porción de miembros no pertenecientes a la judicatura son similares a las del caso español: relación del Consejo con el Parlamento, sustento de la soberanía popular, y la inclusión de las diferentes perspectivas existentes en la sociedad a los del sector judicial<sup>60</sup>.

Y en los problemas también hay un claro paralelismo: aunque la mayoría exigida promueva el pluralismo en los consejos, se identifica el mismo factor que en España con las negociaciones y cuotas de los partidos políticos. En Italia llaman a esto *lottizzazione* o prácticas *lotizadoras*<sup>61</sup>. Aunque hay que decir que en el caso italiano con el término *lottizzazione* se suele hacer referencia más a la distribución de cuotas entre corrientes - más adelante se explicarán mejor - respecto de la elección de los miembros “togados”. Es un hecho curioso, porque contrasta con la situación del debate español; aunque la explicación

---

<sup>60</sup> Volpe, G (2002): La composición y el papel del Consejo Superior de la Magistratura en el sistema institucional italiano, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002,, p. 57

<sup>61</sup> Volpe, G (2002): La composición y el papel del Consejo Superior de la Magistratura en el sistema institucional italiano, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002,, p. 58

es sencilla reparando a la diferencia en el sistema de elección. Y evidentemente, las prácticas lotizadoras se dan igualmente respecto de la elección de los “laicos” con la interferencia de los partidos políticos<sup>62</sup>.

En cuanto al sistema de elección de los “togados”, este se basa en colegios nacionales y candidaturas individuales, de acuerdo a la ley 44 de 2002. Se establecen tres colegios únicos, respectivos a las diferentes categorías judiciales: 1) para la designación de dos magistrados que ejerzan funciones casación o que actúen en la Fiscalía General ante la Corte de Casación; 2) para cuatro magistrados que ejerzan funciones de Ministerio Fiscal; 3) para diez magistrados que ejerzan funciones de enjuiciamiento en primera o segunda instancia. Cada magistrado emite un voto a favor de un candidato de cada uno de los colegios<sup>63</sup>.

Es interesante analizar el camino recorrido por el sistema italiano hasta llegar a este punto porque permite vislumbrar los problemas y las controversias que han estado presentes. La ley de 1958 estableció el reparto de puestos del CSM de la siguiente manera: seis para magistrados de Casación, cuatro de Apelación (la segunda categoría del anterior párrafo) y cuatro de Tribunales (la tercera categoría). Esto hizo que con los dos miembros de reserva además del Presidente de la República, los magistrados del más alto nivel tuvieran un gran control sobre el Consejo y arreciaron las críticas de jerarquización por parte de las categorías inferiores de jueces<sup>64</sup>.

El siguiente hito importante fue la reforma de 1975. Mediante la ley 695 de 22 de diciembre de 1975 se reformó el sistema de elección de los miembros “togados”. Se instauró un colegio único nacional a través de un sistema proporcional, en el que había que presentar listas formadas por magistrados sin tener en cuenta las categorías y se seguía el método D’Hont. Asimismo, se hizo un reparto diferente. Se fijó la cifra total en treinta y el nuevo reparto quedó así: ocho de Casación, cuatro de Apelación y ocho de Tribunales. Aún con matices, la ley se dirigía a asegurar la representación proporcional e introdujo el pluralismo ideológico existente en el seno de la carrera judicial. Este cambio vino ligado a un acontecimiento importante. La única asociación judicial en Italia es la Asociación Nacional

---

<sup>62</sup> Romboli, R (2021): La reducción del número de parlamentarios y la propuesta de reforma del sistema de elección del Consejo Superior de la Magistratura en Italia, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, ISSN 1139-558, N° 47, p. 290 y 291

<sup>63</sup> Romboli, R (2021): La reducción del número de parlamentarios y la propuesta de reforma del sistema de elección del Consejo Superior de la Magistratura en Italia, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, ISSN 1139-558, N° 47, p. 286

<sup>64</sup> Volpe, G (2002): La composición y el papel del Consejo Superior de la Magistratura en el sistema institucional italiano, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p. 58

de Magistrados y en su XII. Congreso de 1965 aparecieron de forma oficial diferentes corrientes ideológicas de magistrados dentro de esta. Estas nuevas orientaciones que auspiciaron la mencionada reforma, con una defensa férrea de principios como el pluralismo político.<sup>65</sup>

Sin embargo, en los años ochenta crecieron las voces que se alzaban en contra de este sistema de elección. Las críticas que se hacían al mismo eran en mayor medida, una insostenible politización, una gran dependencia respecto a los partidos políticos - consecuencia de que las corrientes ideológicas se acercaran a partidos relativamente afines - y la debilidad de las mayorías. En ese contexto se promulgó la ley nº74 de 1990, con el objetivo de atenuar el carácter proporcional del sistema y la alta potencialidad representativa de las diferentes corrientes. Se volvió a la elección separada, con un colegio para elegir los dos miembros de Casación y con la instauración de cuatro colegios territoriales para designar los otros dieciocho, además de subir la barrera legal para la asignación de los puestos al nueve por ciento del total de votantes. Es considerado un sistema híbrido, porque se mantuvieron las listas y se aplicaron métodos proporcionales para atribuir los puestos<sup>66</sup>. En poco más de una década, el sistema de elección volvió a reformarse, hasta quedar en su actual estado, tras la ley de 2002, explicada anteriormente.

Volpe identifica la contraposición entre dos modelos: por un lado, el “político”, tendente a reforzar el pluralismo basado en las diferentes corrientes ideológicas, favorable a implantar elecciones con listas concurrentes y colegio único, mediante métodos proporcionales. Por otro, estaría el modelo “técnico”, que considera al Consejo como un órgano con funciones de administración y organización. En ese sentido, es contraria a la influencia de las corrientes, promoviendo candidaturas individuales, colegios separados y selecciones por categorías<sup>67</sup>. En vez de valorar qué opción es la correcta, este autor se limita a identificar los valores que la Constitución le asigna al CSM: independencia externa, respecto a los otros poderes del Estado; independencia interna, respecto de las jerarquías dentro de la carrera judicial; y autonomía relativa con respeto a las leyes. En esa línea, argumenta que como exteriorización de estos valores hay ciertas funciones que el Consejo italiano tiene que custodiar: la regulación de la organización y del funcionamiento de la magistratura, y la

---

<sup>65</sup> Volpe, G (2002): La composición y el papel del Consejo Superior de la Magistratura en el sistema institucional italiano, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p. 59-61

<sup>66</sup> Volpe, G (2002): La composición y el papel del Consejo Superior de la Magistratura en el sistema institucional italiano, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p. 62 y 63

<sup>67</sup> Volpe, G (2002): La composición y el papel del Consejo Superior de la Magistratura en el sistema institucional italiano, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p. 66 y 67

actividad de estímulo, control y crítica, sobre todo en relación con la política judicial del Gobierno y del Ministerio de Justicia<sup>68</sup>.

Finalmente, es interesante comentar algunos de los puntos más actuales que están sobre la mesa en el debate italiano. A ese respecto, la última reforma ha sido la introducida por la Ley 71/2022, de 17 de junio. Esta ley incluye dos cambios importantes en la elección de los miembros “laicos”. Por un lado, una audiencia previa de las comisiones parlamentarias competentes. Por otro lado, la previsión de la inelegibilidad de aquellos que sean miembros del gobierno, de las Juntas regionales y de las dos provincias autónomas, o que lo hayan sido en los últimos dos años. Son reformas importantes que a priori pretenden promover principios como la transparencia, o criterios de incompatibilidad para evitar casos de clientelismo político<sup>69</sup>. Respecto a los miembros, las modificaciones se han dirigido a eliminar los efectos negativos de las corrientes internas. En ese sentido, Romboli apunta que a pesar de que sea fundamental reforzar el carácter de órgano de garantía del CSM alejando al sistema de elección de una función representativa, la eficacia y la legitimidad del Consejo también depende de la capacidad que tengan sus miembros de representar aunque sea relativamente el pluralismo cultural existente, función que no ha tenido peso en la reforma según el autor. Por último, es sugestivo el debate sobre la utilización del sorteo en el sistema de elección, pese a que su constitucionalidad también sea un elemento a debatir<sup>70</sup>.

A la hora de analizar el Consejo General del Poder Judicial, es clave reparar a la experiencia italiana; no solo porque fue el espejo en el que se miró este órgano, sino porque según muchos autores, con todas sus deficiencias, ha conseguido mejores resultados que el Consejo español. Así, Íñiguez identifica que los jueces italianos han alcanzado una independencia sustancial desde los años sesenta, debido entre otras cosas a la implantación del CSM, a la eliminación de los elementos de la carrera profesional y de jerarquía interna entre los jueces y a la existencia de una asociación judicial única pero rica en corrientes<sup>71</sup>. Es destacable que la vida de este órgano se ha caracterizado por una ardua

---

<sup>68</sup> Volpe, G (2002): La composición y el papel del Consejo Superior de la Magistratura en el sistema institucional italiano, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p. 67 y 68

<sup>69</sup> Romboli, R (2021): La reducción del número de parlamentarios y la propuesta de reforma del sistema de elección del Consejo Superior de la Magistratura en Italia, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, ISSN 1139-558, Nº 47, p. 291

<sup>70</sup> Romboli, R (2021): La reducción del número de parlamentarios y la propuesta de reforma del sistema de elección del Consejo Superior de la Magistratura en Italia, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, ISSN 1139-558, Nº 47, p. 292 y 293

<sup>71</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 93

defensa de la independencia<sup>72</sup> ante agresivas amenazas, como la mafia; y nos muestra también elementos positivos en el funcionamiento interno, como la realización de sesiones públicas, demostrando ser un “eficaz instrumento de control democrático”<sup>73</sup>.

## 7. Las asociaciones judiciales

En este contexto de polémica respecto al Consejo, otro ámbito que ha de tenerse en cuenta irremediamente si quiere entenderse en toda su complejidad el tema a tratar, es el del asociacionismo judicial. La base de las asociaciones judiciales está en el artículo 127 de la Constitución. A la vez que se prohíbe a Jueces, Magistrados y Fiscales la pertenencia a partidos políticos o sindicatos, se hace referencia a que la ley orgánica que desarrolle el ámbito del poder judicial “establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales”. Con este sistema se busca, por un lado, reforzar la independencia alejando a los jueces y magistrados de intereses políticos coyunturales. Por otro lado, se les instruye de este modo de la capacidad para defender sus intereses laborales desde una perspectiva sindical<sup>74</sup>.

La creación de la primera asociación judicial, Asociación Profesional de la Magistratura (APM), se produjo después de la promulgación de la Constitución, y su puesta en marcha fue a raíz de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980. Esta ley otorgaba a los jueces y magistrados la responsabilidad de nombrar 8 vocales para el CGPJ, y esta asociación fue el canal por el que se hizo dicha elección. De tendencia conservadora, ha tenido cercanía ideológica y de relación con el Alianza Popular, y su sucesor, el Partido Popular. Siempre ha manifestado una clara postura en contra de la politización de la justicia, defendiendo la elección de parte de los vocales por parte de la judicatura<sup>75</sup>. Como se ha dicho, esta asociación era la única que reunía las condiciones para ser parte del sistema de elección de vocales. Así, el nombramiento de los 8 vocales fue realizada por la cúpula de la APM, y se arrinconó al sector progresista minoritario, conocido con el nombre Justicia Democrática.

---

<sup>72</sup> Pizzorusso, A. (1994): La experiencia italiana del Consejo Superior de la Magistratura, *Jueces para la democracia*, ISSN 1133-0627, N° 24, p. 70

<sup>73</sup> Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos, p. 85

<sup>74</sup> Íñiguez Hernández, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid, (Thomson/Civitas), 2008, p. 317

<sup>75</sup> Íñiguez Hernández, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid, (Thomson/Civitas), 2008, p. 322

De esta tendencia progresista saldría la segunda asociación más importante en la historia constitucional española, Jueces y Juezas para la Democracia<sup>76</sup>. Esta asociación tiene como misión la democratización de la justicia, y tradicionalmente ha sido relacionada con el PSOE<sup>77</sup> - aunque con matices - y en ocasiones también con Izquierda Unida. Finalmente, la otra asociación judicial con relativo peso, que actualmente ha superado en miembros a Jueces y Juezas para la Democracia, es la asociación Francisco de Vitoria, de tendencia moderada.

Como se ha dicho, estas asociaciones judiciales han tenido un peso importante en la controversia que estamos analizando, especialmente en el primer modelo de 1980, que dejó la elección de los 12 vocales de origen judicial enteramente en manos de estas; y en la práctica en la única que reunía las condiciones. Ya hemos visto que aunque dicho modelo se haya modificado prescindiendo de este sistema de elección, los nuevos planteamientos han seguido teniendo en cuenta a las asociaciones, aunque dejando sitio también para los miembros de la judicatura que no pertenezcan a ninguna. Aún así, la mayoría de los vocales de procedencia judicial siguen siendo candidatos respaldados por asociaciones. Esto contrasta con la realidad de la afiliación en asociaciones entre los jueces y magistrados. Según los datos de 2021, casi la mitad de los miembros de la carrera judicial no estaban afiliados a ninguna asociación<sup>78</sup>.

Para finalizar, cabe mencionar la posición de las asociaciones respecto a la cuestión que se trata en este trabajo, en relación al comunicado conjunto<sup>79</sup> publicado por las asociaciones en octubre de 2021<sup>80</sup>. Aunque históricamente haya habido diferentes opiniones, sobre todo desde las tendencias progresistas, y en relación a la postura de los partidos políticos también progresistas; parece que hoy en día hay unanimidad en que tienen que ser los propios jueces y magistrados quienes elijan entre sus miembros a los 12 vocales de procedencia judicial, “según un sistema democrático que asegure la representación de todas las categorías y sensibilidades existentes dentro de la carrera judicial”. Eso sí, a partir

---

<sup>76</sup> Originariamente el nombre de esta asociación era Jueces para la Democracia, hasta que se cambió el nombre en 2017.

<sup>77</sup> Íñiguez Hernández, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid, (Thomson/Civitas), 2008, p. 324

<sup>78</sup> Herrera, E. y Sanchez, R. (2021, 11 octubre): Las siglas de los jueces: mayoría absoluta de las asociaciones conservadoras y solo un 8% progresista, *elDiario.es*

<sup>79</sup> Lucas-Torres, C. (2021, 13 septiembre): Todas las asociaciones judiciales se unen para pedir la reforma de la ley del Poder Judicial, *El Independiente*

<sup>80</sup> Este comunicado fue firmado por las 4 asociaciones mayoritarias; además de las ya mencionadas, también formó parte de la declaración Foro Judicial Independiente, de tendencia conservadora.

de esa unanimidad de base cada asociación plantea diferentes planteamientos para dicho sistema de elección por parte de los miembros de la judicatura<sup>81</sup>.

## 8. La crítica de la Unión Europea

La situación actual de bloqueo del CGPJ, además de la crítica por parte de los juristas y de la opinión pública generalizada, ha recibido constantes reproches en el ámbito internacional. Concretamente, por parte de la Unión Europea, organización supraestatal a la que pertenece el estado Español. Así, la Comisión Europea critica persistentemente el actual estado del Consejo, exigiendo la renovación. En particular, este organismo ha dejado claras sus perspectivas para desbloquear la situación: por un lado, la prioritaria renovación del CGPJ; por otro lado, la reforma del sistema de elección, en el sentido de asignar a los jueces y magistrados una parte de la responsabilidad de las designaciones de los vocales<sup>82</sup>.

Como hemos dicho, las instituciones de la UE llevan años avisando sobre el malogrado estado del poder judicial español, y exigiendo medidas al respecto<sup>83</sup>. Ejemplo formal de esto son los diferentes comunicados emitidos anualmente por la Comisión Europea, especialmente el documento referido como “Informe sobre el Estado de Derecho”<sup>84</sup>, en el que se analiza la situación de la Justicia en cada país miembro. Tanto en esta comunicación general como en el documento en el que se hace referencia específicamente a la realidad española<sup>85</sup>, los planteamientos que manifiesta la Comisión Europea no dejan lugar a dudas. Menciona diferentes problemas que debe resolver la justicia española, como el estatuto del fiscal general o la cuestión de los lobbys entre otros, pero el punto que trata primero es el del CGPJ.

Respecto a este tema, reitera como ha dicho en informes de años anteriores que la no renovación del Consejo es preocupante. Para ahondar en la cuestión aborda diferentes ámbitos, como son la escasa percepción de independencia por parte de los ciudadanos, el peligro de politización que conlleva la actual situación de bloqueo y el socavamiento que

---

<sup>81</sup> ¿Qué proponen las asociaciones judiciales para elegir a los vocales del CGPJ?, (2023, 30 diciembre), *Europa Press*

<sup>82</sup> Ayuso, S. (2023, 27 febrero): Bruselas apremia a España para resolver la renovación del Poder Judicial antes de julio, *El País*

<sup>83</sup> Suanzes, P. (2022, 13 julio): La UE endurece su exigencia a España para que renueve el CGPJ y los jueces sean elegidos por sus pares, *El Mundo*

<sup>84</sup> Comisión Europea. (2022, 13 julio): Informe sobre el Estado de Derecho de 2022. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e95c008-037b-11ed-acce-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>85</sup> Comisión Europea. (2022, 13 julio): Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España. [https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/24\\_1\\_194017\\_coun\\_chap\\_spain\\_es.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/24_1_194017_coun_chap_spain_es.pdf)

está padeciendo la justicia en términos de eficiencia. Ante esto, las soluciones que propone son las ya arriba mencionadas. Prioritariamente está la renovación de los miembros, a la que tendrá que seguir la reforma del sistema de elección, en el que habrán de tenerse en cuenta los estándares europeos. En este sentido, habría dos modificaciones. Por un lado, los vocales que tienen que ser designados entre jueces y magistrados serían elegidos directamente por miembros de la carrera judicial. Por otro lado, en el informe se manifiesta que al menos la mitad de los vocales deben ser nombrados por sus homólogos. Es decir, 10 vocales tendrían que ser elegidos por la judicatura como mínimo. En esta línea, parece que lo más lógico para ello sería asignar a jueces y magistrados la elección de la parte de los vocales provenientes de la carrera judicial, 12 según la Constitución.

En este apartado, es pertinente mencionar también el Cuadro de indicadores que produce la Comisión Europea anualmente. En este documento se analizan diferentes elementos fundamentales, como son la calidad, la eficiencia y la independencia de los sistemas judiciales, que pueden acercarnos a una imagen fiel de la realidad de estos sistemas y de la percepción que tienen de ellos los ciudadanos. En el Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022<sup>86</sup>, el apartado correspondiente al análisis de la independencia judicial refuerza la declaración anteriormente mencionada por parte de las instituciones de la UE de que el poder judicial español debe mejorar en este ámbito. Entre otros muchos datos, el 60% de los ciudadanos y de las empresas sienten desconfianza respecto de la independencia de los órganos jurisdiccionales. Y entre las razones que se exponen para tal percepción, la principal es la injerencia o presiones por parte del Gobierno y los políticos.

## 9. Problemas

Tras examinar los diferentes elementos imprescindibles para tener una comprensión global de la compleja existencia en la que está sumida el Consejo General del Poder Judicial; se procederá a resumir los mayores problemas que se derivan del análisis realizado, y que mantienen al Consejo en esta controvertida situación.

- **Sistema de cuotas en la elección de los vocales.** Es evidente que los partidos políticos toman parte en los nombramientos, toda vez que la legislación concede a las Cortes Generales la responsabilidad para realizar esta misión. Pero cuando la Constitución fijó la mayoría de tres quintos para este procedimiento, el necesario

---

<sup>86</sup> Comisión Europea. (2022, 19 mayo): Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Aspectos-internacionales/Informes-Organismos-Extranjeros/Comision-Europea---Cuadro-indicadores-de-la-Justicia-en-la-Union-Europea/Comision-Europea---Cuadro-indicadores-de-la-Justicia-en-la-Union-Europea>

actualmente para nombrar a todos los vocales, el objetivo era que los elegidos contasen con el apoyo real de la mayoría en las Cámaras. Se buscaba que dichas designaciones se hiciesen tras un consenso entre diferentes fuerzas políticas, mediante el cual se elegirían a los más aptos candidatos dotados de cualidades como solvencia e independencia<sup>87</sup>. Eso mismo señaló la importante sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional, además de mencionar los peligros que contenía en esta cuestión la lógica del Estado de partidos, advirtiendo que serían inconstitucionales las desviaciones tomadas en esa dirección.

Y es precisamente lo que presagiaba la sentencia lo que ha venido ocurriendo ininterrumpidamente. La elección de los vocales del CGPJ se ha realizado siguiendo un reparto por cuotas en proporción a la fuerza parlamentaria de los partidos en las Cámaras. En vez de basarse en la voluntad real y conjunta de las fuerzas parlamentarias, la motivación de las decisiones ha sido la voluntad parcial de los partidos, sin la presencia de vetos mutuos. Una manera de proceder claramente inconstitucional que ha sido la causa de muchos problemas, como la tendencia a la irrelevancia de las Cortes Generales en favor de los altos cargos de los partidos políticos o la politización del Consejo<sup>88</sup>, y todos los consecuentes.

- **Politización.** Una de las críticas más habituales que se ha vertido sobre el CGPJ ha sido el de la politización, totalmente relacionado con el papel de los partidos políticos, explicado en el anterior punto. El reflejo de esto es el carácter que ha adquirido el Consejo en cada época: un órgano dominado por miembros de alto nivel de la judicatura en 1980 y de índole “política” - dominado por los partidos mediante las cámaras legislativas - a partir de la LOPJ de 1985; pero corporativo en ambos casos<sup>89</sup>. Así, el objetivo de ser un órgano de garantía, evitando tanto un “mandarato de los jueces” como la influencia del Ejecutivo, contraponiendo a esto una base de pluralismo conjugando las posiciones del movimiento asociativo y de los representantes políticos<sup>90</sup>, no se ha conseguido.

Este fenómeno es un problema desde el momento en que este carácter eminentemente politizado del Congreso, sea en realidad o en apariencia, va en contra del principio de división de poder que tiene que regir en un Estado de Derecho, dejando de ser una verdadera “Justicia” al perder la condición de

---

<sup>87</sup> Aragón Reyes, M. (2022, 4 octubre): La inconstitucionalidad de las cuotas, *El Mundo*

<sup>88</sup> Aragón Reyes, M. (2022, 14 octubre): Una crisis constitucional que debe remediarse, *El Mundo*

<sup>89</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 432

<sup>90</sup> Andrés Ibáñez, P. (1994, 19 julio): ¿Consejo de usar y tirar?, *El País*

independencia<sup>91</sup>. Esto no quita que los vocales puedan actuar en base a criterios imparciales debido a su propia conciencia personal, pero es inseparable al origen ideológico de las designaciones la imagen de parcialidad<sup>92</sup>. Ejemplos claros de esta politización son los bloques claramente divididos por vinculación política o los continuos casos de puertas giratorias.

Hay que subrayar el hecho de que la politización no se limita al modelo de elección totalmente parlamentario. En este sentido, el modelo de 1980 también presentaba problemas de legitimidad, en cuanto dejaba en manos de un cuerpo de funcionarios buena parte del gobierno de un poder del Estado<sup>93</sup>, y en concreto de un sector dentro de él. La politización tanto si los vocales los eligen los miembros de la carrera judicial como si los designan las cámaras legislativas; y para evitar esto en mayor medida no hay soluciones asépticas, sino soluciones políticas<sup>94</sup>. A priori no hay medidas factibles que supongan remedios milagrosos que solventen este fenómeno en el Consejo de manera radical. No obstante, es indispensable entender que hay medios posibles para resistir e impedir a esas influencias imponerse totalmente<sup>95</sup>.

- **Bloqueo en la renovación.** Es uno de los ejemplos más claros del fracaso en el funcionamiento del CGPJ. Un órgano constitucional que debe renovarse cada cinco años continúa a fecha de hoy sin ser renovado desde diciembre de 2018. Es decir, el Consejo actual lleva en funciones más de 5 años, y los vocales que siguen en activo llevan en el cargo más de 10 años duplicando la duración establecida legalmente.

La razón de esta situación, como ya se ha explicado, se encuentra en el bloqueo que las cúpulas de los dos principales partidos políticos han impuesto sobre este órgano. Formalmente, reside en los presidentes del Congreso de los Diputados y el Senado el deber de adoptar las medidas necesarias para que la renovación se produzca en plazo. Sin embargo, estas figuras están totalmente supeditadas a la voluntad de los dirigentes de los partidos, quienes no muestran intención de solventar el problema en el corto plazo; que en cualquier caso, no es la primera vez que sucede<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Aragón Reyes, M. (2022, 14 octubre): Una crisis constitucional que debe remediarse, *El Mundo*

<sup>92</sup> Aragón Reyes, M. (2022, 4 octubre): La inconstitucionalidad de las cuotas, *El Mundo*

<sup>93</sup> Díez-Picazo, L. M. (2002): Encuesta, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p.11

<sup>94</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P. (2002): Encuesta, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p.16

<sup>95</sup> Rubio Llorente, F. (2001, 29 septiembre): La Feria de San Miguel, *El País*

<sup>96</sup> El tercer Consejo, de 1990, fue renovado con nueve meses de retraso, y el quinto, el de 2001, superando el año de demora.

Además de la causa concreta que originó este estancamiento -una filtración que desvelaba la intención del PP de instrumentalizar el Tribunal Supremo mediante el CGPJ en beneficio propio -, resulta interesante ver las posturas de los partidos, defendiendo en cualquier circunstancia sus posiciones. En este sentido, el PP fija la reforma del sistema de elección de los vocales como condición para la renovación. Pero nada ha cambiado. Y en el periodo que el órgano ha estado en funciones, el Consejo ha perdido a varios miembros. Esto se ha debido al fallecimiento de una vocal, a dos jubilaciones y a dos dimisiones en señal de protesta, incluida la del Presidente Carlos Lesmes<sup>97</sup>.

- **Nombramientos discrecionales.** La cuestión de los nombramientos que el CGPJ realiza sin seguir criterios regularizados, como pueden ser la antigüedad o la especialización es otro tema que ha sido objeto de debate, y que ha producido la sensación generalizada de imparcialidad y el distanciamiento de muchos miembros de la carrera judicial del Consejo<sup>98</sup>. En el funcionamiento del órgano han sido constantes los nombramientos sin motivación de por medio mediante tratos con interferencia de políticos, y con los vocales votando en bloques determinados por su vinculación al sector por el que habían sido propuestos<sup>99</sup>. Así, los diferentes Consejos y las distintas reformas no han detenido la línea seguida en este campo: un “decisionismo inmotivado”, incluyendo vetos ideológicos, con el matiz de que los nombramientos eran realizados por el sector mayoritario coyunturalmente<sup>100</sup>.

En esto ayuda además un funcionamiento opaco, teniendo como base la obligatoriedad de carácter reservado de las deliberaciones (artículo 629 de la LOPJ). Esta práctica, centrada en el secretismo, vislumbra un proceder contrario al de la inspiración democrática que reivindica la lucha contra el secreto y a favor de la publicidad de los actos de la justicia<sup>101</sup>. Por ejemplo, el reflejo de esto es que siempre se sepa quien va a ser el Presidente del CGPJ antes de que este se haya constituido, aunque realmente esta anécdota pueda sugerir directamente la total dependencia e instrumentalización del Consejo por el Ejecutivo<sup>102</sup>. Y ya el colmo en

---

<sup>97</sup> ¿Por qué no se renueva el CGPJ en España? Estas son las causas del bloqueo, (2023, 4 diciembre), *El Confidencial*

<sup>98</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, p. 70

<sup>99</sup> Andrés Ibáñez, P. (2006, 3 marzo): Alguien debe hacer algo por el Consejo, *El País*

<sup>100</sup> Andrés Ibáñez, P. (2004, 24 septiembre): *Política y política de nombramientos judiciales*, El País

<sup>101</sup> Andrés Ibáñez, P. (1995, 15 enero): *Entre garantía y espectáculo*, El País

<sup>102</sup> Andrés Ibáñez, P. (2008, 20 septiembre): El Consejo en sus manos, *El País*

este campo fue el paradigmático caso del magistrado Pascual Estevill, nombrado vocal y posteriormente condenado por prevaricación, detención ilegal y cohecho, cuando antes de la designación ya se podían vislumbrar las razones de la posterior condena<sup>103</sup>

Es cierto también, que aunque las críticas a la política de nombramientos hayan sido abundantes, es un área complicada de legislar adecuadamente. Por un lado, las diferentes alternativas tienen a su vez dificultades; entre ellos, si se encargaran los nombramientos a terceros de perfil técnico, el modo de elegir a estos. Por otro lado, realizar los nombramientos únicamente según un concurso de méritos tasados también puede tener efectos negativos. Un gran magistrado puede ser un pésimo administrador y viceversa<sup>104</sup>. Sin embargo, otro problema relacionado con esto es la falta de especialización de los vocales para valorar las cualidades de una persona para ocupar un cargo; es decir, la carencia de aptitud para evaluar eficazmente el mérito y la capacidad de un candidato por no poseer suficiente conocimiento de la materia. Por ejemplo, en el caso de que un vocal que sea experto en Derecho Civil tenga que decidir si un aspirante reúne los requisitos para ocupar un puesto en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo<sup>105</sup>.

En este ámbito, el Reglamento 1/2010 supuso un punto de inflexión para frenar la arbitrariedad, a la vez que la jurisprudencia ha dado pasos en el mismo camino<sup>106</sup>. Pero es evidente que los problemas identificados en los anteriores puntos siguen incidiendo directamente en la cuestión de los nombramientos, que no está ni mucho menos solventada. Es un hecho que a pesar de la obligatoriedad de actuar dentro de ciertos márgenes, las decisiones discrecionales de un Consejo dividido en bloques de manera inconstitucional sin ningún reparo no generan confianza. Puede considerarse que la Ley Orgánica 4/2021 es un ejemplo de esto; en cuanto es posible que la limitación para nombrar cargos judiciales importantes consistiera en un recurso de un sector político para evitar que el sector contrario hiciese designaciones afines, más que en una voluntad real de legislar el CGPJ acorde a los principios que tienen que estar en su base.

---

<sup>103</sup> Íñiguez Hernández, D.: *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid, (Thomson/Civitas), 2008, p. 247

<sup>104</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 75

<sup>105</sup> Guilarte Gutiérrez, V. (2020, 4 septiembre): Mérito y capacidad, *El País*

<sup>106</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 76

- **Organización interna.** El funcionamiento del Consejo tiene varios apartados en los que no parece que la puesta en práctica esté siendo la más oportuna. Como se ha visto anteriormente, hay diferentes ejemplos en este sentido. Uno de estos es la división existente entre vocales. Que la Comisión Permanente tenga una abundante autonomía respecto al Pleno, añadido a la situación de exclusividad de los miembros del primero a diferencia de la dedicación parcial de los del segundo, provoca una brecha entre vocales difícil de justificar. Otro ejemplo es el tema del *quorum* en la toma de decisiones. En este ámbito, es problemático sustituir la primacía del consenso por la necesidad de agilizar las decisiones.
- **Figura institucional.** Debido sobre todo al efecto negativo de los puntos anteriormente explicados, el CGPJ ha llegado a nuestros días con una imagen muy debilitada y escasa legitimidad. Así, Íñiguez<sup>107</sup> indica dos razones principales para entender la creación: ejercer como órgano de gobierno judicial y garantizar la independencia judicial. Respecto al primero, la doctrina es casi unánime en que no se ha cumplido esta función; el Consejo no ha impulsado la política de la justicia, ni ha orientado las reformas que ésta necesita. Además, aunque en ámbito de la potestad reglamentaria pueda haber disparidad de opiniones entre los autores sobre si esta es excesiva o escasa, es evidente que su alcance y el encaje constitucional no se ha definido correctamente y esto ha agravado la crisis. Sobre el segundo, a pesar de que en general la independencia de los jueces sea efectiva<sup>108</sup>, no puede entenderse tal situación como efecto de la labor del CGPJ. En consecuencia, puede considerarse que el Consejo ha fracasado políticamente y en términos de efectividad, teniendo problemas de identidad, legitimidad y responsabilidad, unido también al fuerte descrédito por parte de los propios jueces y magistrados<sup>109</sup>

## 10. Propuestas

A continuación se señalarán algunos puntos clave, que derivados de todo el análisis realizado anteriormente, podrían contribuir a mejorar la precaria situación actual del Consejo:

- **Renovación inmediata.** La situación actual es una anomalía que no puede tratarse como un fenómeno normal. En ese sentido, la primera tarea a realizar es la

<sup>107</sup> Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas, p. 422 y ss.

<sup>108</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus, 2018, p. 136

<sup>109</sup> Andrés Ibáñez, P. (2006, 3 marzo): Alguien debe hacer algo por el Consejo, *El País*

renovación del órgano de manera inmediata, para que el Consejo pueda cumplir los cometidos que tiene asignados de la mejor manera posible. Para ello, los partidos políticos tienen que acabar con el bloqueo que llevan manteniendo demasiado tiempo.

- **Elección por jueces y magistrados de los vocales de origen judicial.** El sistema de elección tiene que cambiar. Además de que gran parte de la doctrina se posiciona a favor de esta medida, las asociaciones judiciales son de la misma opinión; y desde la Unión Europea ha sido una constante la petición para integrar esta modificación, a la vez que las experiencias de países de características similares recomiendan también la introducción de este sistema. Sería conveniente desde el punto de vista del pluralismo y ayudaría a generar una imagen de imparcialidad del Consejo tanto dentro de la judicatura como en la sociedad. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional e incluso el propio espíritu de la redacción constitucional parecen apoyar también este sistema de elección de los vocales.

Es indudable que reparando en los antecedentes el simple hecho de llevar a cabo esta medida no va a solucionar los problemas del CGPJ, pero creo que sería favorable. En esta línea, a pesar de que en este momento está en el foco el rol que juegan los partidos políticos, no hay que olvidar la experiencia del primer Consejo dominado por representantes del sector conservador de alto nivel de la judicatura. Esto es, como se ha explicado anteriormente la politización ampliamente entendida existe en ambos modelos, pero la virtud está en gestionar adecuadamente tal politización. Ante esto, además del cambio en el sistema de elección, es indispensable establecer criterios legales que asignen los puestos de vocales en base a la proporción real entre categorías y también entre afiliados y no afiliados a asociaciones; y que estos criterios sean de obligatorio cumplimiento. La representación de los no afiliados según su peso real en la carrera judicial podría ayudar considerablemente a combatir la politización.

Como se ha visto, los argumentos principales a favor de la elección parlamentaria han sido la defensa de la soberanía popular y la amenaza que puede suponer el poder gremial de cierto sector de la judicatura. Ciertamente, son argumentos que hay que tener en cuenta en el diseño de la alternativa, pero la experiencia del Consejo evidencia la necesidad de cambio en el sistema de elección.

- **Prevención ante los bloqueos.** Uno de los objetivos tiene que ser aprender de los errores y evitar que los bloqueos pasen a ser una costumbre en el desarrollo del CGPJ. Algunas medidas para tratar de conseguirlo pueden ser imponer la obligatoriedad de proceder a la elección de los vocales a los presidentes de las cámaras; es decir, señalar explícitamente como inconstitucional que el Consejo no se renueve y forzar que los presidentes convoquen los plenos al efecto. Se podrían incluso prever sanciones en ese sentido.

En principio, cabría pensar que el bloqueo no tendría que extenderse al proceso de nombramiento de vocales por parte de la judicatura, por lo que estas medidas se centrarían a priori en la elección de aquellos de procedencia parlamentaria. Si se produjera la reforma principal en el sistema de elección de vocales, y reparando a lo normal que se ha vuelto el desfase en los mandatos del CGPJ, podría plantearse la renovación parcial del órgano si las cámaras no nombraran a sus candidatos. El Tribunal Constitucional no ha identificado esta opción como inconcebible, pero es cierto que anteriormente se ha problematizado. En la Ley Orgánica de 2013, este planteamiento de desbloqueo respondía al escenario de diferentes correlaciones de fuerzas en el Parlamento y el Senado. Pero se limitaba a tener una función práctica sin debilitar ni un ápice la lógica de los partidos, e igualmente no ha tenido éxito. Sin embargo, en este caso concreto podría ser acertado. Se podría prever a priori que mientras la judicatura eligiera a los vocales que le corresponden, las cámaras legislativas bloquearan la renovación. En ese contexto, la posibilidad de la renovación parcial revertiría en beneficio de quien cumple el mandato constitucional, y empujaría a los partidos políticos a proceder a la elección.

Finalmente, en el caso de que el sistema de elección totalmente parlamentario continuase y las medidas mencionadas en el primer párrafo no funcionasen, sería pertinente introducir también un sorteo entre las candidaturas presentadas por los jueces y magistrados, si el mandato del Consejo finalizase sin haber procedido a la renovación.

- **Reforzamiento de la imagen de imparcialidad.** Es una necesidad que la imagen del Consejo como garante de la independencia judicial sea fortalecida. Por eso, las decisiones tienen que ser motivadas lo máximo posible y hay que promover la cultura política en tal sentido. Para ello, hay que establecer criterios claros en los que basar las decisiones, y éstas tienen que ser tomadas por parte de personas capacitadas para dicha labor. Asimismo, la tendencia tiene que ser de apartar las

conductas opacas y de transmitir la sensación de un funcionamiento transparente. Una posible medida sería la realización pública de las sesiones la cual ya ha demostrado ser un instrumento de control democrático, teniendo el caso italiano como ejemplo.

Otro cambio favorable para reforzar esta imagen es la de imponer estrictas reglas en sobre la incompatibilidad. Entre otros, podría incluirse en la legislación la imposibilidad de ser vocal si esa persona ha ocupado un cargo político en los últimos diez años. Igualmente, como la elección de los vocales entre juristas se mantendría en manos de las Cortes Generales, un elemento a reforzar también sería el del concepto de “abogados y juristas de reconocida competencia”, para dar la menor opción posible a los partidos políticos de nombrar vocales a personas cercanas ideológicamente sin el mérito y la calidad necesarios.

Un tema sensible en este ámbito es el de los nombramientos discrecionales. En este sentido, creo que sería interesante aplicar ciertas propuestas<sup>110</sup> que se han hecho en los últimos tiempos. El núcleo de estas sugerencias tiene dos elementos. Por un lado, establecer un estándar de los méritos y capacidades necesarios para acceder a determinados puestos de la carrera judicial; lo que se denomina *cursus honorum*, que tendrían la función tanto de definir las exigencias previamente como de basar la posterior explicación. Un diseño concreto de este planteamiento también sería interesante aplicarlo en el proceso de selección para los propios vocales, con requisitos necesarios claramente diferenciados a los de un juez profesional, siendo un órgano de gobierno con funciones especiales. Por otro lado, teniendo en cuenta que la incesante intervención de los partidos políticos en el Consejo es consecuencia de las importantes competencias que tiene el órgano, despojar al CGPJ de algunas de ellas, en concreto en materia de nombramientos.

Así, sería positivo que las designaciones de las presidencias de las Audiencias Provinciales y los Tribunales Superiores de Justicia las realizaran los propios miembros de los órganos. Y respecto a los cargos del Tribunal Supremo, además de emplear el *cursus honorum* como base objetiva, sería acertado que los nombramientos fuesen responsabilidad de tribunales especializados. Estos tribunales estarían dirigidos por un vocal condecorador de la materia, y compuestos por miembros de la Sala del Tribunal Supremo donde se produciría la designación y

---

<sup>110</sup> Guilarte Gutiérrez, V. (2023, 2 diciembre): Diluir la tensión, *El País*

catedráticos, entre otros; con selección aleatoria de estas personas para evitar polémicas.

- **Definición del carácter del autogobierno.** El nivel de autonomía del órgano de gobierno del Poder judicial tiene que ser especificado, sobre todo en lo que respecta a la potestad reglamentaria. Este carácter limitado del Consejo ya ha sido explicado por el Tribunal Constitucional, pero carece de sentido que debido a la falta de claridad en este campo el legislador amplíe y mengue cada cierto tiempo las funciones del CGPJ. En ese sentido, partiendo del concepto de autogobierno limitado, la dimensión del mismo y la potestad reglamentaria del Consejo deben ser constitucionalmente aclaradas. Sería atinado efectuar esta definición con cierto margen de atribuciones respecto a la potestad reglamentaria externa para que el órgano pueda desarrollar sus funciones adecuadamente.
- **Otras medidas concretas.** Hay ciertos ámbitos analizados anteriormente que tienen que ser reformados. La división interna entre vocales tiene que ser superada, ya que provoca más deficiencias que ventajas. Para resolverlo, hay diferentes opciones. Creo que dos serían las más óptimas. La primera, disminuir el número de vocales. La segunda, fijar una rotación obligatoria de todos los vocales que quieran ser parte de la Comisión Permanente y ordenar eficientemente la división del trabajo. En este sentido, para responder con eficacia a las diferentes tareas que tiene asignadas el Consejo, sería razonable diversificar las funciones. Para ello, podrían integrarse funcionarios públicos de perfil técnico de diferentes oficios; entre otros, para llevar a cabo labores administrativas o financieras. Respecto al tema del *quorum*, sería conveniente priorizar el consenso y que las decisiones tengan una base sólida, en vez de tomar decisiones débiles con el pretexto de agilizar el funcionamiento del órgano, esto es, reforzar el *quorum* cuando las decisiones lo exijan, por ejemplo si se mantienen los nombramientos discrecionales en manos del Pleno.

## 11. Conclusión

El camino del Consejo General del Poder Judicial ha estado lleno de obstáculos, y como se ha visto, no ha conseguido asentarse y tener un funcionamiento sosegado y armonioso. Los diferentes planteamientos no han servido prácticamente para estabilizar la situación. Incluso es posible afirmar que aunque por un lado se hayan introducido mejoras que han resultado positivas, el Consejo está actualmente en unos de sus peores momentos, superando

ampliamente los anteriores registros de mandatos en funciones y en una franca crisis de legitimidad.

Los modelos legislativos analizados en el trabajo demuestran la dificultad de la tarea, al igual que el examen del caso italiano. En este sentido, el lugar que tiene que ocupar el poder judicial en el Estado de derecho sigue en constante debate en la doctrina. De aquí se desprenden abundantes incógnitas que tampoco tienen fácil solución. Entre otros, el grado de autonomía del órgano de gobierno del poder judicial, el peso de los restantes poderes en él o la contraposición entre la soberanía popular y la judicatura en el sistema de elección de los vocales. No obstante, tampoco hay que olvidar que en la política los debates abstractos tienen una importancia relativa. Es decir, las principales decisiones se toman habitualmente por el interés de clase o del grupo políticamente dominante<sup>111</sup>.

En cualquier caso, deben de tomarse decisiones. Esta necesidad es evidente: el mejor funcionamiento interno posible del poder judicial y en concreto de su órgano de gobierno. Sobre todo si realmente se cree que el Consejo es la mejor opción para cumplir las funciones para las que fue creado. Y porque de no remar en esta dirección, la constante inestabilidad del órgano puede derivar en propuestas de eliminación del mismo, con los consecuentes problemas que esto podría conllevar en el ámbito de la independencia judicial.

## 12. Bibliografía

### MANUALES Y ARTÍCULOS DOCTRINALES

Andrés Ibáñez, P. (1986): *El Poder Judicial*, Tecnos

Montero Aroca, J. (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas

Pizzorusso, A. (1994): La experiencia italiana del Consejo Superior de la Magistratura, *Jueces para la democracia*, ISSN 1133-0627, N° 24, p. 65-70

Aparicio Pérez, M. A. (1995): *El "status" del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Universitat de Barcelona y Ministerio de Justicia y Interior

Lucas Murillo de la Cueva, P. (2002): Encuesta, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p. 9-54

---

<sup>111</sup> Galbraith, J. K. (2004): *La economía del fraude inocente*, Crítica, p. 9

Diez-Picazo, L. M. (2002): Encuesta, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p. 9-54

Volpe, G (2002): La composición y el papel del Consejo Superior de la Magistratura en el sistema institucional italiano, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núms. 8-9, 2º semestre de 2001 y primer semestre de 2002, p. 55-68

Galbraith, J. K. (2004): *La economía del fraude inocente*, Crítica

Íñiguez Hernández, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson/Civitas

Gerpe Landín, M. y Cabellos Espiérrez, M. (2015): La reforma permanente: El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional* ISSN 0211-5743, Nº 103, p.13-44

Lucas Murillo de la Cueva, P (2018): *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*, Reus

Rosado Iglesias, G (2018): La constitucionalización del poder judicial: Cuarenta años de gobierno del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes, *Revista de Derecho Político*, UNED, Nº 101, p. 353-391

Fernández Riveira, R (2020): ¿Cómo se nombra discrecionalmente el Poder Judicial? El Consejo General del Poder Judicial y el Judicial Appointment Commission en el Reino Unido, *Revista de Derecho Político*, UNED, Nº 107, 71-109

Romboli, R (2021): La reducción del número de parlamentarios y la propuesta de reforma del sistema de elección del Consejo Superior de la Magistratura en Italia, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, ISSN 1139-558, Nº 47, p. 265-296

## **NOTICIAS Y ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS**

Andrés Ibáñez, P. (1994, 19 julio): ¿Consejo de usar y tirar?, *El País*

Andrés Ibáñez, P. (1995, 15 enero): *Entre garantía y espectáculo*, *El País*

Rubio Llorente, F. (2001, 29 septiembre): La Feria de San Miguel, *El País*

Andrés Ibáñez, P. (2006, 3 marzo): Alguien debe hacer algo por el Consejo, *El País*

Andrés Ibáñez, P. (2008, 20 septiembre): El Consejo en sus manos, *El País*

Guilarte Gutiérrez, V. (2020, 4 septiembre): Mérito y capacidad, *El País*

Lucas-Torres, C. (2021, 13 septiembre): Todas las asociaciones judiciales se unen para pedir la reforma de la ley del Poder Judicial, *El Independiente*

Herrera, E y Sanchez, R (2021, 11 octubre): Las siglas de los jueces: mayoría absoluta de las asociaciones conservadoras y solo un 8% progresista, *elDiario.es*

Suanzes, P. (2022, 13 julio): La UE endurece su exigencia a España para que renueve el CGPJ y los jueces sean elegidos por sus pares, *El Mundo*

Aragón Reyes, M. (2022, 4 octubre): La inconstitucionalidad de las cuotas, *El Mundo*

Aragón Reyes, M. (2022, 14 octubre): Una crisis constitucional que debe remediarse, *El Mundo*

Ayuso, S. (2023, 27 febrero): Bruselas apremia a España para resolver la renovación del Poder Judicial antes de julio, *El País*

Dorta, I (2023, 2 octubre): *El Constitucional avala la reforma con la que el Gobierno prohibió al CGPJ hacer nombramientos*, *El Independiente*

Guilarte Gutiérrez, V. (2023, 2 diciembre): Diluir la tensión, *El País*

¿Por qué no se renueva el CGPJ en España? Estas son las causas del bloqueo, (2023, 4 diciembre), *El Confidencial*

¿Qué proponen las asociaciones judiciales para elegir a los vocales del CGPJ?, (2023, 30 diciembre), *Europa Press*

## **LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA**

Constitución Española

Constitución Italiana

Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Ley Orgánica 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

Acuerdo de 25 de febrero de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2010, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales.

Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1986, del 17 de abril

Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio

## **INFORMES INSTITUCIONALES**

Comisión Europea. (2022, 19 mayo): Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022

Comisión Europea. (2022, 13 julio): Informe sobre el Estado de Derecho de 2022

Comisión Europea. (2022, 13 julio): Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España