



universidad
de león



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2022/2023

**EL CONSEJO GENERAL DEL PODER
JUDICIAL: CONDICIONAMIENTO
POLÍTICO CONSTITUCIONAL
DESDE SU SISTEMA DE ELECCIÓN**

THE GENERAL COUNCIL OF THE JUDICIARY: POLITICAL CONSTITUTIONAL
CONDITIONING FROM ITS ELECTION SYSTEM

GRADO EN DERECHO

AUTOR/A: D. CANDELA BOLAÑO BASALO

TUTOR/A: D. D^a MARÍA ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ABREVIATURAS	4
RESUMEN	5
ABSTRACT.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
Razón de la elección del tema y justificación de su interés	7
Objeto de este trabajo	8
Metodología	8
I. PROBLEMAS EN LA ACTUALIDAD DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.....	10
I.1.- Jueces y separación de poderes.....	10
I.2.- El Consejo General del Poder Judicial	12
<i>I.2.1. Concepto</i>	13
<i>I.2.2. Competencias.</i>	15
I.3.- Composición y forma de elección del Consejo General del Poder Judicial.....	18
II. SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	19
II.1. El modelo de elección de 1980	20
II.2. El modelo de elección de 1985	21
II.3. El modelo de elección de 2001	23
II.4. El modelo de elección de 2013	24
II.5. El modelo de elección de 2018	26
II.6. El modelo de elección de 2021	26
III. PROPUESTAS DE REFORMA PARA EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.....	29
III.1. La primera regulación de la renovación del Consejo en 1985	29

III.2. La regulación de la renovación del Consejo en 2013	30
III.3. La reforma de 2021: un CGPJ en funciones.....	31
III.4. La reforma de la LOPJ de 2022.....	33
IV. CONSEJOS DE LA JUDICATURA QUE NOS OFRENCEN DIFERENTES EXPERIENCIAS	37
V. CONCLUSIONES.....	40
VI. REFERENCIAS	46
DOCTRINA.....	46
JURISPRUDENCIA.....	48
LEGISLACIÓN.....	48
OTRAS REFERENCIAS.....	49

ABREVIATURAS

AJ: Asociación judicial.
AJFV: Asociación Judicial Francisco de Vitoria.
AP: Audiencia Provincial.
AN: Audiencia Nacional.
ART: Artículo.
APM: Asociación Profesional de Magistratura.
CCAA: Comunidades Autónomas.
CCGG: Cortes Generales.
CE: Constitución Española 1978.
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
GRECO: Grupo de Estados contra la Corrupción.
FJ: Fundamento Jurídico.
LO: Ley Orgánica.
LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.
PÁG: Página.
PP: Partido Popular.
PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
SS: Siguietes.
STC: Sentencia.
TC: Tribunal Constitucional.
TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TS: Tribunal Supremo.
TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

RESUMEN

El presente TFG tiene por objeto realizar un análisis cronológico y crítico de las distintas leyes vigentes en materia de elección de miembros del CGPJ con el fin de conocer si la función primordial de garantizar la independencia de los jueces y magistrados se ha visto afectada o no por las diversas leyes vigentes desde que la CE creó el organismo en 1978. En los capítulos de este trabajo se abordará una idea general del tema, para luego, después de revisar los antecedentes, poder realizar un análisis exhaustivo de la estructura constitucional y las diversas regulaciones de 1980, 1985, 2001, 2013, 2018, 2021 y 2022. El tema que conforma el grueso de este trabajo, en particular, será la elección de los doce miembros con antecedentes judiciales y las sucesivas propuestas de reforma del CGPJ y la afectación de este proceso de elección a sus funciones.

Palabras clave: Consejo General del Poder Judicial, miembros del CGPJ, independencia del poder judicial y elección de los miembros del CGPJ.

ABSTRACT

The purpose of this TFG is to carry out a chronological and critical analysis of the different laws in force regarding the election of members of the CGPJ in order to find out whether or not the primary function of guaranteeing the independence of judges and magistrates has been affected by the various laws in force since the EC created the body in 1978. In the chapters of this work, a general idea of the subject will be addressed, and then, after reviewing the background, an exhaustive analysis of the constitutional structure and the various regulations of 1980, 1985, 2001, 2013, 2018, 2021 and 2022. The topic that makes up the bulk of this paper, in particular, will be the election of the twelve members with judicial backgrounds and the successive proposals for reform of the CGPJ and the impact of this election process on its functions.

Keywords: Judiciary Council, members of the Judiciary Council, judiciary independence of the judicial power and election of members of the CGPJ.

INTRODUCCIÓN

Razón de la elección del tema y justificación de su interés

Diversos son los factores que me llevaron a realizar el Trabajo de Fin de Grado sobre la elección de los miembros del CGPJ y sus respectivas reformas:

El CGPJ, que tiene a su cargo la dirección, gestión y administración del poder judicial, es una institución fundamental en el sistema judicial español. También es preciso entender la estructura y funcionamiento de la justicia española, así como las funciones y competencias del mismo.

La selección de jueces y magistrados en España es competencia del CGPJ. Para garantizar la independencia del poder judicial, este procedimiento es fundamental.

Todo sistema judicial democrático debe tener la independencia judicial como uno de sus principios fundamentales. El organismo encargado de velar por la independencia de los jueces y magistrados en España se conoce como CGPJ. Para comprender cómo se preserva la independencia judicial en España y cómo se asegura que los jueces y magistrados sean imparciales y objetivos en el ejercicio de sus funciones, es fundamental estudiar el CGPJ.

Las disputas políticas que han involucrado recientemente al CGPJ han suscitado una intensa discusión pública. Uno de estos conflictos implicó su renovación en 2018, que fue el foco de un acalorado debate político y judicial. Comprender las causas de estos conflictos y cómo podrían afectar al sistema judicial en su conjunto es crucial porque estos conflictos tienen el potencial de afectar significativamente el funcionamiento del sistema judicial.

Cualquier sistema democrático debe valorar la rendición de cuentas y la transparencia. El estudio de estos valores en el contexto del CGPJ puede ser clave para comprender cómo se garantiza la rendición de cuentas por las decisiones tomadas y la transparencia en la toma de decisiones. Adicionalmente, la comprensión de estos factores

es necesaria para evaluar la eficacia y eficiencia del CGPJ en su rol de líder, rector y administrador del poder judicial.

Objeto de este trabajo

El principal objeto de este trabajo es analizar cómo las distintas fórmulas de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial influyen en su naturaleza constitucional, en sus funciones y en la propia consolidación de un Estado Constitucional de Derecho.

Este objeto primario se refuerza a través de unos objetivos secundarios que se engarzan en el mismo y de cuyo resultado se obtendrá una nueva perspectiva sobre el Consejo General del Poder Judicial.

Entre los objetivos subsidiarios podemos señalar:

- Analizar la relevancia del Consejo General del Poder Judicial en un contexto de la separación de poderes.
- Identificar cuáles de las funciones y competencias del poder judicial se pueden ver más condicionadas por el sistema de elección de sus miembros.
- Estudiar cada uno de los diferentes sistemas de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y el contexto que acompañó a los mismos.
- Ampliar nuestro marco de análisis a otros Estados, para ilustrarnos sobre la coincidencia o no de las problemáticas al respecto.

El conjunto de estos objetivos va a derivar en una serie de planteamientos que vamos a desarrollar en las siguientes líneas.

Metodología

Para elaborar este trabajo se ha seguido, además de una metodología jurídica bajo la disciplina del Derecho Constitucional, un *método inductivo* donde se parte de una problemática concreta, en este caso contextualizada en la actualidad y que se centra en

los distintos modelos de elección del Consejo General del poder Judicial, concebidos a modo de ensayo/error, lastrados por importantes factores metajurídicos, especialmente los referidos a intereses políticos, y desde la que evolucionaremos hacia una reflexión amplia y generalista sobre las posibilidades de resolver esta problemática que afecta a la esencia de nuestro Derecho Constitucional.

Para llevar a cabo esta metodología analítica, con el fin de conocer el proceso de designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, hemos tenido que estudiar otras ramas del Derecho, en particular una aproximación de teoría procesal. Por consiguiente, podemos referir el recurso a una metodología interdisciplinar.

En cuanto al procedimiento de elaboración (*iter* del trabajo), se ha estructurado del modo siguiente. En primer lugar, hemos realizado un acopio de fuentes bibliográficas, tales como manuales y artículos de revistas donde se estudia el poder judicial y su órgano de gobierno para concretar el contexto en el que se ha desarrollado esta problemática, insertando los diferentes cuestionamientos a cada uno de ellos, de modo coherente con la metodología inductiva que hemos indicado.

En segundo lugar, se ha procedido a una búsqueda y análisis de las concretas composiciones de cada Consejo, resultado de dicha normativa.

En tercer lugar, se ha hecho una referencia de naturaleza comparada, desde la que se analizan supuestos afines al Consejo General del Poder Judicial en Italia, Francia y Portugal. La razón de ser de esta selección es la afinidad de nuestros sistemas constitucionales y la conexión entre ellos, evidente en la propia redacción de la Constitución¹.

Y, por último, hemos afrontado una propuesta *lege ferenda* en la que intentamos abrazar un modelo general en el que se respondan y afronten dichos problemas. Esta parte se ha realizado de modo paralelo a las diferentes noticias que se han ido generando de

¹ SEIJAS VILLADANGOS, M.^a ESTHER, *Hacia un Estado democrático. La dimensión internacional ad intra y ad extra de la transición constitucional española*, en BELMONTE, I. (Coord.), *El sistema político español. Entre la memoria y el devenir*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 33-56.

forma sincrónica sobre este particular. De ese modo, la metodología ha estado marcada por un enfoque pragmático y realista.

I. PROBLEMAS EN LA ACTUALIDAD DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Entender la problemática actual del CGPJ y su eco mediático implica un *prius* que supone analizar un rasgo esencial de nuestro sistema constitucional, como es la separación de poderes y su relevancia en lo concerniente al poder judicial. Desde ese presupuesto, es necesario realizar una somera descripción de este órgano de relevancia constitucional (art. 122.2² CE), efectuando un análisis más detallado sobre su composición y las vicisitudes de la misma.

I.1.- Jueces y separación de poderes

La separación y control mutuo de poderes son principios fundamentales en los Estados constitucionales. Los jueces deben ser independientes en el sistema judicial. Para garantizar la separación de poderes y evitar que los jueces se dejen influir por la actividad política, se considera necesaria la independencia judicial.

Plantear la separación de poderes nos lleva, necesariamente, al Libro XI, Cap. VI, del Espíritu de las Leyes, donde se establece lo siguiente:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”. Es este último, el que podemos describir como poder judicial, merece una consideración específica por parte del Barón de Secondat, “No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida

² Art. 122.2 CE: “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”.

de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”³.

Un juez podrá mantener mejor su independencia de la política cuanto menos contacto tenga con ella. El principio de pluralismo en las democracias contemporáneas, sin embargo, sostiene que todas las instituciones públicas, incluido el poder judicial, deben representar la diversidad de la sociedad. Cuanto más diversamente representados estén los jueces, más fácil será para ellos encajar en una sociedad democrática⁴. Los jueces también forman parte de esta pluralidad social. Los jueces deben permanecer de alguna manera conectados con la pluralidad política a pesar de que el Parlamento es su sede principal. Por lo tanto, podría haber algún beneficio en tener alguna interacción entre la actividad política y jurisdiccional.

La defensa pluralista de los jueces ha ganado popularidad como resultado de las críticas al modelo de juez completamente neutral, original de la revolución liberal. Estos críticos llaman la atención sobre el hecho de que todos los estándares legales están abiertos a interpretación y que la ideología del intérprete puede afectar su juicio.

Es esencial recordar que el hecho de que el poder judicial sea independiente no significa que las otras ramas del Gobierno deban serlo menos. Los demás poderes constitucionales no tienen por qué ser necesariamente independientes, a pesar del apoyo de Montesquieu a la independencia judicial como salvaguardia contra la sumisión de los jueces al soberano. Para asegurar el equilibrio y el apego a la CE, cada poder tiene una función y debe mantener su independencia, independencia que hoy llamamos neutralidad.

La necesidad de un poder judicial libre de influencias políticas ha aumentado a medida que la sociedad pasa de un Estado liberal a uno basado en el Estado de Derecho⁵. La importancia de que los jueces se abstengan de participar en las decisiones políticas relacionadas con la asignación de recursos ha aumentado con la expansión de las áreas

³ MONTESQUIEU, *El Espíritu de las leyes*, Madrid, Edit. Itsmo, Edic. 2002, p. 123.

⁴ ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, Madrid, Edit. Tecnos, Edic. 1989, p. 52.

⁵ GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Edit. Alianza, Edic. 1989, pág. 46.

bajo jurisdicción judicial, particularmente en los Estados de bienestar modernos. Esto permite el control basado en el Estado de Derecho y ayuda a reducir la corrupción.

Por la supremacía de la CE sobre la Ley, la independencia judicial se fortalece en un Estado Constitucional. Las decisiones políticas se convierten en leyes, pero la legitimidad de esas leyes también debe tener en cuenta el grado de adhesión a la CE. Controlar esta subordinación y asegurar que las decisiones políticas se ajusten al marco constitucional son deberes del juez.

Ningún juez es mejor creador de leyes que quien debe hacerlas cumplir en los modernos Estados constitucionales, donde es crucial interpretar las normas para adecuarlas a los valores constitucionales. Aunque es esencial, nunca ha habido un Estado donde la distinción entre política y jurisdicción sea más importante que ahora. Debido a que están lo suficientemente alejados de la sociedad para tener la necesaria poder, los jueces independientes pueden garantizar que las leyes sean constitucionalmente sólidas.

En conclusión, la necesidad de defender la CE de influencias políticas crea un nuevo fundamento para la independencia del poder judicial de otros poderes constitucionales. Para evitar cualquier sospecha de dependencia del poder político, los jueces deben estar completamente apartados de la política, tanto ahora como en el futuro. Esto sugiere que los jueces deben abstenerse de desempeñar funciones políticas al mismo tiempo y que puede ser prudente limitar su participación política incluso después de sus mandatos judiciales.

La independencia del poder judicial es un principio fundamental en los Estados constitucionales. Los jueces deben reflejar la diversidad de la sociedad y participar en alguna forma de pluralismo político, aunque es fundamental que se abstengan de toda actividad política para mantener su objetividad. Para garantizar que la política se rija por la Ley y que las decisiones que se tomen en ese ámbito se ajusten a la CE, la independencia del poder judicial es necesaria.

1.2.- El Consejo General del Poder Judicial

1.2.1. Concepto

El CGPJ es un órgano constitucional, colegiado y autónomo integrado por jueces y otros juristas, que ejerce funciones de Gobierno judicial con el fin de garantizar la independencia de los jueces en el ejercicio de su función judicial frente a las partes.

La función de Gobierno del Consejo se ocupa de cuestiones como los nombramientos, la promoción y los traslados, así como la verificación del funcionamiento de los Juzgados y Tribunales y la responsabilidad de los jueces por sus acciones. Al otorgarle al Consejo este tipo de facultades, se evita que otro poder del Estado, especialmente el poder ejecutivo, pueda tener un impacto directo o indirecto en la independencia judicial.

Las actuaciones del CGPJ no tienen carácter jurisdiccional, tal como lo establece el art. 117 CE, que establece que los jueces y tribunales son las únicas entidades autorizadas para ejercer tal actividad. Las actividades de Gobierno del Consejo se asemejan en muchos aspectos a los actos administrativos, y al igual que tales actuaciones, sus resoluciones están sujetas a control de legalidad por los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo.

Recientemente, el Consejo Consultivo de Jueces en Europa del Consejo de Europa emitió su opinión núm. 24⁶ donde reflexionaba sobre la función y relevancia social de los Consejos como órganos de Gobierno de los jueces. Distingue dos tipos de legitimidad en ellos: formal o constitucional. Ambos tipos de legitimidad deben impregnar la función judicial de cada uno de sus miembros, particularmente en lo que respecta a los nombramientos de jueces y procedimientos de selección.

Y funcional o dinámica que se basa en la plena confianza en el trabajo transparente, efectivo, independiente, de calidad y auditable de sus jueces. Esta última legitimidad debe realizarse día a día a través de un poder judicial que, con base en la

⁶ CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES, Opinion n°24: Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial Judicial system, Strasbourg, 5 November 2021.

observancia y aplicación cuidadosa de la Ley, comprenda al "justiciable" y rinda cuentas de sus hechos y decisiones con la mayor transparencia.

Lord Chief Justice, el juez de más alto rango en el Reino Unido, explica y presenta la necesidad de ambas cualidades en un discurso reciente, que pronunció en la Universidad Hebrea de Jerusalén el 30 de mayo de 2022, titulado Institutional Independence and accountability of the Judiciary.

Hoy en día, es imposible hablar de independencia sin considerar también los mecanismos de rendición de cuentas. La teoría del órgano constitucional se fortalece por la inseparabilidad de ambas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y particularmente en relación con la naturaleza y características del Tribunal Constitucional Federal alemán, la teoría del órgano constitucional de Santi Romano y Jellinek asume un papel sublime.

Como configuradoras de tal teoría y en su relación con el CGPJ, deben tenerse en cuenta varias premisas.

El CGPJ está regulado en el art. 122 CE, que recoge el mandato del legislador constituyente y sitúa su esencia y funciones dentro del ámbito de la prescripción del constituyente. El Consejo se identifica específicamente como la autoridad suprema del poder judicial.

Este órgano cumple una función constitucionalmente relevante, más específicamente, las funciones de nombramiento, promoción, inspección y el régimen disciplinario, todas ellas definidas en la CE. El carácter "exclusivo" y "excluyente" de su desarrollo es consecuencia directa de la importancia de sus funciones. Y, como resultado, este organismo puede desempeñar un papel separado del Gobierno y del Parlamento. Desempeña un rol fundamental dentro del marco constitucional, en tanto garantiza la independencia judicial en el desempeño de las funciones designadas.

Por último, la participación activa de un órgano constitucional en la dirección política del Estado y, en última instancia, en la formación de la voluntad estatal, es una

calidad necesaria. Los órganos constitucionales son partícipes directos de la soberanía, por decirlo tan tajantemente como lo hace García-Pelayo⁷. Por tanto, tales órganos deben ser legítimos, representativos y responsables en el ejercicio de sus funciones y en el crecimiento de su poder político.

La historia del CGPJ ha dejado vislumbrar que esta teoría ha sido interpretada de forma cuestionable, dando un protagonismo excesivo a algunas cuestiones e ignorando o incluso olvidando otras.

Por lo tanto, estamos frente a un órgano que se encarga de cumplir con un deber constitucional. El TJUE, en su Sentencia de 19 de noviembre⁸, enfatizó que el principio de separación de poderes es una piedra angular de cualquier sociedad democrática y garantiza que el poder judicial pueda cumplir con su deber de impartir justicia independiente y de calidad. El poder judicial debe ser independiente de los poderes ejecutivo y legislativo para que esto ocurra.

1.2.2. Competencias.

Según el art. 122.2 CE, el CGPJ es el único órgano con las competencias básicas necesarias para funcionar como órgano de gobierno del poder judicial. Nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario constituyen el núcleo mínimo y fundamental de las facultades estatutarias judiciales que están fuera del ámbito de competencia de los legisladores.

“Así, las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los Tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado”⁹.

⁷ GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Edit. Alianza, Edic. 1991, p. 30.

⁸ STJUE de 19 de noviembre de 2019. Asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18.

⁹ STC 108/1986, de 29 de julio de 1986, FJ 7.

La mayoría de los nombramientos judiciales se realizan mediante convocatorias de concursos, independientemente de su competencia. Utilizando el estándar de antigüedad en las filas y ejerciendo un poder controlado, el CGPJ decide cómo manejarlos. No obstante, el Consejo ejerció su discrecionalidad en la designación de un reducido número de cargos, que corresponden a altas instancias judiciales (presidentes de AP, TSJ de las CCAA, AN, y presidentes de Salas y Magistrados del TS), basados en la confianza o en criterios estrictamente subjetivos. Al implementar finalmente las recomendaciones de los informes GRECO con la reforma de la LOPJ en 2018, se modifica el art. 326 LOPJ que establece un mecanismo transparente y objetivo para la provisión de cargos judiciales de alto nivel. En consecuencia, los criterios de convocatoria detallarán de manera explícita y separada cada mérito que se tomará en cuenta, distinguiendo entre las aptitudes de excelencia gubernamental y las aptitudes de excelencia jurisdiccional, y los méritos comunes de los méritos específicos para un cargo en particular. Cada uno de los méritos debe estar motivado para su ponderación.

El Consejo está facultado por la CE para inspeccionar y controlar los Juzgados y Tribunales a fin de verificar y gestionar el funcionamiento de la Administración de Justicia (arts. 171 a 177 y 560.1.8ª. LOPJ).

En cuanto a su potestad disciplinaria, el CGPJ tiene derecho a sancionar a los jueces que incumplan sus obligaciones legales. La pena más severa, la separación del servicio (art. 599.1.10 LOPJ), debe ser impuesta por el Pleno; las restantes sanciones deberán ser impuestas por la Comisión Disciplinaria (art. 604.1 LOPJ).

Si las competencias están relacionadas con el poder judicial o la independencia de jueces y magistrados, el legislador puede ir más allá del rango básico de competencias que el art. 122.2 CE atribuye al órgano encargado de la función judicial. En consecuencia, la LOPJ reconoce al Consejo, entre otras, las siguientes competencias: la selección, formación y perfeccionamiento de jueces y magistrados, así como lo relativo a la Escuela Judicial (arts. 307, 433 bis, 560.1.11ª, 617 y 618 LOPJ); las decisiones sobre las situaciones administrativas en que pueden hallarse los jueces y magistrados (arts. 348 a 377 LOPJ); la emisión de informes no vinculantes sobre anteproyectos de leyes y disposiciones generales sobre materias relacionadas con el poder judicial (at. 561 LOPJ).

El otorgamiento de la potestad reglamentaria de la LOPJ, es decir, la facultad de dictar normas que amplíen las disposiciones de la LOPJ (art. 560.1.16ª. LOPJ), completa el abanico de competencias del CGPJ.

La Sala Tercera del TS tiene el control judicial de las actuaciones y normas del CGPJ (art. 58.1. LOPJ). Es una forma de control judicial que representa el sistema constitucional de control judicial de la actividad administrativa tal y como recoge el art. 106.1 CE. Sin embargo, no existen controles ni contrapesos, y el Consejo no es responsable políticamente por la forma en que el poder judicial desempeña sus funciones gubernamentales.

Dado que las Salas de Gobierno del TS, la AN y los TSJ también ostentan competencias en esta materia, el CGPJ no tiene competencia exclusiva sobre el Gobierno de los jueces y tribunales, aunque en última instancia es el Consejo para quien está facultado para revisar sus resoluciones.

El art. 14 LOPJ otorga al Consejo la facultad de detener cualquier intrusión si un Juez o Magistrado es molestado o interferido en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales. El Consejo debe velar en todo momento por la preservación de la independencia judicial.

La defensa de la independencia judicial no termina con la adopción de tales medidas, ya que el propio Consejo debe velar por dicha independencia con sumo cuidado. En consecuencia, el Consejo debe abstenerse de emitir directivas a jueces y tribunales sobre cómo interpretar y aplicar la Ley.

Corresponde al Poder Ejecutivo, principalmente el Ministerio de Justicia o las Comunidades Autónomas que hayan asumido la autoridad correspondiente, la gestión de los recursos económicos y humanos del sistema judicial.

El Consejo trabaja con auditores para planificar, llevar a cabo y monitorear el cumplimiento de su presupuesto anual e informar de la liquidación del presupuesto al Tribunal de Cuentas.

El CGPJ está obligado a presentar un informe anual a las CCGG en el que se detalle el estado, funcionamiento y actividades de la organización en relación con los Juzgados y Tribunales españoles. Su evaluación de los requisitos de personal, instalaciones y recursos para el desempeño adecuado de los mandatos del poder judicial se incluye en el informe.

Las CCGG tienen derecho a discutir el contenido del Informe y, en su caso, a convocar a la reunión al presidente del CGPJ o a un miembro de su delegación. El Consejo debe responder a las mociones de censura y preguntas de los parlamentarios.

I.3.- Composición y forma de elección del Consejo General del Poder Judicial

El órgano de gobierno del poder judicial en España, regulado por la Constitución en los apartados 2 y 3 del art. 122, es un órgano constitucional, colegiado y autónomo que está compuesto por:

- Veinte vocales, nombrados por el rey, elegidos por el Congreso y el Senado entre jueces y juristas de reconocida competencia.
- Un presidente, elegido entre miembros de la Carrera Judicial o juristas de reconocida competencia y designado por el Pleno del Consejo en su sesión constitutiva, que será presidente del TS y del CGPJ.

Con posterioridad a la fecha de la sesión constitutiva, los vocales son designados por un periodo de cinco años. Una vez finalizado el mandato de cinco años del CGPJ, se renueva toda la organización; sin embargo, el Consejo saliente permanece en su lugar hasta la toma de posesión del nuevo.

Esta forma de elección ha variado desde su constitución. Los principales rasgos de dichos cambios son los siguientes.

En el Consejo posterior, los miembros no pueden ser reelegidos. Si bien el presidente sólo puede ser reelegido o designado una vez para un nuevo período, su mandato está vinculado al del Consejo que lo propuso.

Si un miembro deja su cargo antes de tiempo, es reemplazado utilizando el mismo proceso que utilizó para ser designado. El mandato del miembro suplente coincide con el del CGPJ del que es miembro.

Los vocales del CGPJ son elegidos por mayoría cualificada de tres quintos del Congreso y del Senado de la siguiente manera:

	Entre Jueces y Magistrados	Entre juristas de reconocida competencia	TOTALES
Vocales propuestos por el Congreso	6	4	10
Vocales propuestos por el Senado	6	4	10
TOTAL VOCALES	12	8	20
Presidente	Elegido por el pleno del CGPJ entre miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia.		1

La lectura de este gráfico evidencia que encontramos en este supuesto un ejemplo excepcional de simetría entre las dos cámaras, dado que cada una de ellas tiene la potestad de proponer el mismo número de miembros. Esto rompe con la tónica habitual donde el Congreso de los Diputados desplaza al Senado en sus funciones, bicameralismo asimétrico (elección del presidente/a del Gobierno), o desarrolla actuaciones con más peso, bicameralismo desigual (procedimiento legislativo).

II. SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Siete de los mandatos y consejos que ha conocido la democracia existen desde 1978. Los modelos y reformas experimentados por el Consejo han demostrado que, por encima de todo, sus principales preocupaciones han sido la elección de los doce miembros del turno judicial y la política de nombramientos discrecionales del Consejo.

La relación entre el Consejo y los poderes ejecutivo y legislativo no ha sido adecuadamente comprendida, lo que ha dado lugar a las sucesivas reformas y cambios de modelo. Según Kate Malleson, la independencia judicial es el único logro político significativo¹⁰.

Carlos Espiérrez ha mencionado esta búsqueda incesante de un modelo¹¹. En las páginas que siguen, se encuentran las diversas experiencias del Consejo y sus correspondientes regulaciones.

II.1. El modelo de elección de 1980

A mediados del siglo XXI, documentos tan recientes como la declaración de la ENCJ¹² del 29 de octubre de 2021 sobre los Consejos de la Judicatura en varios países también podrían ser aplicables a escenarios lejanos en el tiempo como el del primer consejo español en 1980.

Por un lado, este documento deja claro que no existe un modelo perfecto que se pueda aplicar a cualquier sistema de democracia o Estado de Derecho. Por otro lado, cada Consejo es hijo y resultado de un contexto sociopolítico e histórico particular, lo que requiere abordar y resolver necesidades y problemas particulares.

Estos supuestos son cruciales para comprender este primer Consejo, que se constituyó en 1980 en un momento en que se acababa de publicar la CE y con cierta urgencia por el hecho de contar con un máximo intérprete de las nuevas reglas del juego democrático en un Estado de Derecho. No debemos olvidar que el Consejo elegiría a dos de los doce magistrados del TC.

¹⁰ MALLESON, K., *The Politics of the Judicial Independence in the UK's changing constitution*. Cambridge, Edit. University Press, Edic. 2015.

¹¹ GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, 2015, pp. 13-44.

¹² EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY ENCJ, Standards on Councils for the Judiciary 29 October 2021.

Se publica la LO 1/1980, de 10 de enero del CGPJ, que diseña un modelo de elección de los doce vocales judiciales, en su art. 13, a través de sufragio personal, igual, directo y secreto de todo los jueces y magistrados españoles en activo. Según la Ley, el Consejo debe estar integrado por tres magistrados del TS, seis magistrados y tres jueces.

Adicionalmente, cada elector tendrá la posibilidad de combinar nombres de diferentes candidaturas dentro de cada categoría, y la circunscripción electoral será única para todo el territorio nacional. El sistema electoral sería el de mayoría corregida para permitir la representación de sectores minoritarios, pero cada candidato también necesitaría recibir el apoyo de al menos el 10% de los electores, que también incluiría el 5% de cada categoría profesional o el apoyo de una organización (arts. 14 y 15).

La carrera judicial de entonces pertenece a una clase social elevada, auto reconocida ideológicamente como conservadora, con tradición religiosa católica y con una concepción del juez “ideal” como alguien intachable ante los ojos de la sociedad y alejado del ruido de ésta en aras de preservarse como “incontaminado”¹³, como dice describe Toharia copiosamente.

Sin embargo, según estadísticas tomadas en cuenta por el propio asociacionismo¹⁴, la APM incluía inicialmente cerca del 70% del poder judicial. Iñiguez Hernández describe aquellos años de asociacionismo marcados por el necesario surgimiento de corrientes como la Justicia Democrática que serviría para dar una respuesta integral a la prohibición constitucional de la militancia política del poder judicial y, en cierto modo, contribuiría a un monopolio de representación en el primer consejo de la asociación conservadora (APM)¹⁵.

II.2. El modelo de elección de 1985

¹³ TOHARIA J.J., *El juez español: un análisis sociológico*. Madrid, Edit. Tecnos, Edic. 1975, pp. 136 y ss.

¹⁴ ANDRÉS IBÁÑEZ, P., Sobre asociacionismo e independencia judicial, *Jueces para la Democracia: información y debate*, n.º 25, 1996, pp. 88-93.

¹⁵ IÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid, Edit. Civitas, Edic. 2008, pp. 320 y ss.

Se producirán cambios significativos en la democracia española durante los próximos años, complicados en términos de política y Derecho. En las sesiones parlamentarias de lo que luego será la LO 6/1985, de 1 de julio se escenifican. Es un texto normativo fundamental que articula el paso de la Ley provisional sobre la organización del poder judicial del 15 de septiembre de 1870 y es fundamental para el desarrollo democrático del Estado de Derecho.

El modelo del Consejo de la Ley de 1985 debe apegarse a los mandatos constitucionales del poder judicial (arts. 117 y ss. CE) y hacer realidad en un sistema democrático y plural un concepto amplio y contemporáneo de independencia judicial. Todo esto se hace manteniendo el más alto nivel de adhesión al principio de separación de poderes, que exige que el poder judicial se dirija independientemente de los poderes legislativo y ejecutivo. La exposición de motivos de esta Ley incluye explicaciones para todas las tareas complejas que se mencionan.

Sin embargo, injustamente y de forma reduccionista, este modelo de Consejo ha quedado calificado para la historia por la elección parlamentaria por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras legislativas de los doce miembros judiciales, un cambio rotundo respecto al modelo anterior. Además, es un error analizar la elección de esos doce vocales, aisladamente, sin tener en cuenta que el parlamentarismo de los años 80 y 90 no es equiparable al actual. Y, por otro lado, la insensatez de no darse cuenta que, en términos de política y Derecho, ese tiempo era diferente con el que vivimos actualmente para el poder judicial.

El TC intentó justificar su interpretación en las sentencias 45/1986 y 108/1986. Y aunque cuestionó si una mayoría reforzada de tres quintos y un mandato de cinco años para el Consejo (evitando colisionar con la conclusión del período legislativo de cuatro años) serían suficientes para evitar la manipulación partidista dentro del Consejo, su conclusión fue: “asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de jueces y magistrados”¹⁶.

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

Además, la regulación forzosa de la edad de jubilación a los 65 años como consecuencia del desarrollo de este modelo supuso la jubilación simultánea de 136 personas, incluidos 12 magistrados del TS. De los veinte miembros del Consejo, catorce fueron propuestos por el grupo parlamentario socialista.

Desde entonces, persiste la polémica sobre la legitimidad del Consejo y sigue sin cumplirse la búsqueda de representatividad del Consejo, que se reconoce explícitamente en la redacción del 122.

Para asegurar esta representatividad, el legislador constituyente dividió deliberadamente a los vocales juristas y judiciales en dos grupos. Además, añadió “entre los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales”. Entonces nos tenemos que plantear la siguiente cuestión: ¿Qué debemos entender por consejo representativo?

El secreto del éxito es una cadena ininterrumpida de legitimidad. Todos los poderes del Estado, incluido el poder judicial, emanan de un pueblo soberano. Un poder judicial legítimo, comprensivo y representativo de la sociedad real. Un órgano de gobierno judicial que sirve como símbolo de la diversidad y heterogeneidad del poder judicial. Sin embargo, parece ser que se trata de un Consejo General del Poder Judicial que actúa como una tercera cámara, dado que lo que se busca es un espejo de la composición ideológica de cada una de ellas.

II.3. El modelo de elección de 2001

La evolución del Consejo sacó a la luz sombras y fallos operativos significativos, junto con muchas otras nuevas demandas del poder judicial y la judicatura. Y, tras el Pacto de la justicia del 2000, se publica la LO 2/2001, de 28 de junio, por la que se reforma el modelo de consejo regulado en 1985, en concreto, el proceso de elección de los doce vocales.

Un sistema detallado establecido en la Instrucción del presidente del CGPJ de 29 de junio de 2001, por la que se establece el número de candidatos que deben presentar las Asociaciones profesionales de jueces y magistrados y otros detalles del proceso de solicitud de candidaturas al CGPJ.

Una opción de doble candidatura, por un lado, de miembros del poder judicial no asociados que representen al menos el 2% de todos los jueces y magistrados en activo. Y, por otro lado, de las AJ, siempre hasta un máximo de 36 candidatos y proporcional a los datos proporcionados por el poder judicial sobre miembros asociados y no asociados (art. 112 LOPJ). Una vez elegidos los 36 candidatos, sólo 12 serían elegidos tras una votación parlamentaria con una mayoría de tres quintos por cada cámara, esto es, seis por el Congreso y seis por el Senado.

A diferencia del modelo de 1985, una posición mixta que le dio más protagonismo al poder judicial no le dio las manos libres, como sí lo hizo el modelo de 1980. Los resultados de la primera aplicación de este modelo mostraron que nueve de los doce miembros procedían de AJ, y los resultados de la segunda aplicación de este modelo mostraron que los doce miembros del poder judicial procedían de candidaturas de Asociaciones.

Frente a esa parte de la judicatura no asociada, se puso de manifiesto una hiperrepresentación del asociacionismo judicial. Lo demuestran los datos del poder judicial¹⁷ y los porcentajes de miembros de diversas asociaciones judiciales entre los activos: en 2004 el 53%, en 2007 el 55,7%, en 2010 el 55,3%, en 2015 el 53,3%, en 2020 el 56,1%, en 2021 el 56,1%, en 2022 el 55.5%.

II.4. El modelo de elección de 2013

Los debates parlamentarios en el Congreso de los Diputados sobre este nuevo modelo de consejo siguen marcando una nueva etapa para el sistema judicial, en particular para el Consejo. Se aprueba la LO 4/2013, de 28 de junio de reforma del CGPJ¹⁸.

¹⁷ Véase: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Estructura-judicial-y-recursos-humanos-en-la-administración-de-justicia/Asociaciones-Profesionales-Judiciales>.

¹⁸ FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M., Nuevos Enfoques de la independencia judicial. Dos puntas de iceberg en la reforma de la LOPJ: la comisión permanente y el gabinete técnico del Tribunal Supremo, *Teoría y Realidad Constitucional*, n°38, 2016, pp. 375-408; FERNÁNDEZ RIBEIRA, R.M., ¿Regeneración democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio de reforma del Consejo General del Poder Judicial, *Revista de Derecho Político*, n.º 91, 2014, pp. 137-184.

La exposición de motivos de esta Ley refleja cambios significativos que introduce el Consejo, entre ellos la aparición de una fuerte Comisión Permanente con competencias relevantes que inicialmente estaba formada por cinco miembros antes de ampliarse a siete en una reforma posterior en 2015¹⁹, la nueva distinción entre los miembros a tiempo completo y los miembros a tiempo parcial, el nuevo régimen de mayorías para adoptar acuerdos por el Pleno y por las distintas comisiones, la posibilidad de renovación del consejo en solo diez de sus veinte miembros (cuando renueve sólo una de las dos cámaras legislativas), el aumento en el número de miembros del Consejo, etc.

Este modelo también señala cambios con respecto a los doce vocales judiciales. Todos ellos encaminados a promover ese aspecto de la carrera judicial no asociada. La exposición de motivos enfatiza la necesidad de elegir miembros en función del mérito y la capacidad (independientemente de que sean o no miembros de una AJ), la disponibilidad de nombramiento como miembros a todos los jueces que cuenten con un número mínimo de avales de otros jueces (25 miembros del poder judicial) o de una asociación (art. 574 LOPJ). Además, el texto ve como imperativo recuperar un reflejo fiel y exacto del porcentaje de la carrera judicial asociada y no asociada en las elecciones finales de los doce vocales judiciales.

Los nombramientos discrecionales del Consejo al amparo de esta nueva Ley de 2013 también tienen en cuenta la incorporación del Reglamento 1/2010, de 25 de febrero²⁰.

Además, este modelo introduce una importante innovación en cuanto a la impugnación judicial de los actos y disposiciones del CGPJ (art. 58 LOPJ). Ahora funcionará como una sala sexta reducida, dentro de la Sala de lo contencioso-administrativo del TS, presidida por el presidente de la citada Sala y los demás presidentes de sección de dicha sala.

¹⁹ DONAIRE VILLA F. J., La nueva regulación legislativa de la comisión permanente del Consejo General del Poder Judicial, ¿reforma legal o mutación constitucional?, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 105, 2016, pp. 112 y ss.

²⁰ 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.

II.5. El modelo de elección de 2018

El recurso de inconstitucionalidad frente al modelo de 2013 interpuesto por el grupo parlamentario socialista se resuelve mediante la STC 191/2016, de 15 de noviembre. Pero el legislador opta por dar un paso más y recuperar el modelo de Consejo anterior a 2013 (con alguna que otra variación) y elabora la LO 4/2018, de 28 de diciembre. Cita como justificación de este retorno en la necesidad de que el consejo cumpla más fielmente los deberes que le asigna el art. 122 CE.

Otras razones para la creación de esta nueva LO incluyen compromisos internacionales, cautelas de los informes sobre transparencia y lucha contra la corrupción (GRECO²¹), y la necesidad permanente de seguridad y mejora en materia de designaciones discrecionales.

Y este modelo de 2018 incluye el art. 326, que sirve como piedra angular de los nombramientos discrecionales y trata de recoger todas las novedades de la jurisprudencia del TS en materia de nombramientos hasta la fecha: la firmeza de los principios de mérito, capacidad, idoneidad, y especialización; la importancia de publicar, para cada cargo, los méritos requeridos y considerados individualmente, diferenciando entre cargos gubernativos y jurisdiccionales; cada puesto requiere un nivel de motivación diferente, que debe ser suficiente y equilibrar todos los méritos que se toman en consideración.

II.6. El modelo de elección de 2021

Pero sin duda, el bloqueo a la renovación del consejo es lo que ha marcado los últimos años, y más concretamente el periodo que va desde noviembre de 2018 hasta la actualidad. Un veto preocupante, con incidentes inaceptables como la filtración del

²¹ El GRECO es un órgano del Consejo de Europa creado para mejorar la capacidad de los Estados miembros para combatir la corrupción. Fue creado el 1 de mayo de 1999 por 17 países europeos y actualmente cuenta con 47 Estados miembros del Consejo, Bielorrusia y Estados Unidos. Según el art. 1 del Estatuto adoptado en 1999, el GRECO tiene “por objeto mejorar la capacidad de sus miembros de luchar contra la corrupción, velando por la aplicación de los compromisos tomados en este ámbito, mediante un proceso dinámico evaluador y de presión mutuos”.

mensaje telefónico del portavoz de un grupo parlamentario en el Senado sobre el nuevo presidente entrante del Consejo²².

Cuando no hay mayoría de votos ni acuerdo, el legislador opta de nuevo por responder parcialmente y aprobar la LO 4/2021, de 29 de marzo, para la creación del marco jurídico por el que se rige el CGPJ. Esta anomalía inaceptable de una "no renovación" persistente es la única justificación que tiene la Ley. Es inaceptable que el sistema no considere un régimen para este tipo de vida "en funciones" de órganos salientes, como los llama expresamente la legislación de 2018.

El nuevo art. 570 bis, que establece que el consejo no se renovará dentro del plazo legalmente previsto para ello, acapara el protagonismo y prevé una serie de funciones que excluyen cualquier nombramiento discrecional del consejo.

Un año después, en 2022, el Gobierno ha vuelto a intervenir de urgencia en el Consejo. La Ley 8/2022, de 27 de julio, por la que se modifican los arts. 570 bis y 599 de la LOPJ, tiene como único objeto dar al Consejo la facultad de nombrar discrecionalmente a los dos candidatos a magistrado del TC.

Este largo camino de los diferentes modelos descritos refleja una serie de conceptos. En primer lugar, cada modelo fue desarrollado en respuesta a un contexto sociopolítico e incluso jurídico particular, y ha tenido como resultado características en cada consejo que, en un principio, fueron apropiadas, pero en última instancia arriesgadas e inciertas. En segundo lugar, no ha habido ninguna reforma amplia del consejo que haya utilizado como guía el concepto amplio y cohesivo de un órgano constitucional. Además, los órganos constitucionales en las democracias exigen modelos integrales que puedan superar desafíos particulares y circunstancias complejas (como la persistente no renovación en países como Polonia o Hungría).

²² "El portavoz del PP en el Senado, Ignacio Cosidó, ha admitido este lunes ser el autor del texto enviado a través de la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp el pasado sábado a sus 146 compañeros en el Senado en el que se detallaban las interioridades del polémico acuerdo alcanzado con el PSOE para repartirse el nombramiento de los vocales del futuro Consejo del Poder Judicial (CGPJ)", *El País*, 19 de noviembre de 2018.

En tercer lugar, un enfoque híper jurídico con objetivos a corto plazo no es estable ni efectivo, lo que conduce a la erosión y desprestigio a medio y largo plazo del órgano. Además, salpica a otros órganos constitucionales, que son partícipes activos de un sistema de contrapesos y separación de poderes.

Ante la no renovación del CGPJ y su prolongada crisis que sigue sin resolverse, una de las vocales, en concreto, la vocal Concepción Sáez ha renunciado a su cargo y el presidente del Consejo, Rafael Mozo, la ha aceptado el 31 de marzo de 2023, conforme con el art. 582.1 LOPJ, que establece que “los vocales sólo cesarán en sus cargos por el transcurso de los cinco años para los que fueron nombrados, así como por renuncia aceptada por el presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial”.

La carta de renuncia de Concepción Sáez²³, por la que fue nombrada miembro del CGPJ en diciembre de 2013, demuestra que pensó seriamente en la decisión de seguir desempeñando ese cargo. La situación se ha vuelto ineludible después de cumplir el mandato de cinco años que establece la CE y cuatro mandatos adicionales en el cargo. Mediante este escrito, Sáez solicita que se acepte su renuncia de conformidad con el art. 582 LOPJ y comunica su decisión de hacerlo.

La vocal transmite que la situación se ha vuelto insostenible. Su excesivo y posiblemente injustificado sentido de la responsabilidad le ha llevado a sobrellevar el paso de los meses y años con agitación e incomodidad, a pesar de que confiaba en que el Consejo se renovarían en algún momento en aquellas ocasiones en que parecía inminente. Actualmente es difícil predecir cómo y cuándo se resolverá esta prolongada crisis, que ha dañado gravemente la percepción pública de nuestro sistema judicial.

Han llegado al límite de su paciencia porque son incapaces de tomar algunas decisiones mientras siguen solicitando el restablecimiento de competencias que no corresponden a un Consejo en funciones. Sáez cree que continuar en este escenario de

²³ Véase: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-presidente-del-CGPJ-acepta-la-renuncia-de-la-vocal-Concepcion-Saez>.

degradación institucional radical y posiblemente irreversible no tiene sentido desde el punto de vista legal y político.

Sáez espera que con su renuncia llame la atención sobre la actual crisis del CGPJ y la urgente necesidad de abordar los problemas que enfrenta actualmente la institución. Su renuncia es una muestra de desaprobación y un llamado a la acción para restaurar la credibilidad y eficiencia del sistema legal por el bien de la sociedad en su conjunto.

III. PROPUESTAS DE REFORMA PARA EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El asunto de renovación de Consejo sigue abierto y sigue siendo vulnerable a los intereses partidistas. Podemos decir con certeza que la actual temporada del Consejo continúa brindando la más amplia gama de historias. Veamos entonces la cronología de las sucesivas reformas que se han ido produciendo.

III.1. La primera regulación de la renovación del Consejo en 1985

El constituyente lo deja claro en su redacción: “por un periodo de cinco años” (art. 122.3²⁴ CE), y el art. 115²⁵ de la LOPJ de 1985 también lo es.

El segundo párrafo del precepto ya dejaba abierta la posibilidad de un órgano que fuera prorrogado, pero no renovado y, por tanto, en funciones. Que tal oportunidad pueda estar sujeta a una laxitud como la que estamos viviendo actualmente (más de tres años y

²⁴ Art. 122.3 CE: “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 periodo de cinco años. De estos, 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”.

²⁵ Art. 155 LOPJ: “1. El CGPJ se renovará en su totalidad cada cinco años, computados desde la fecha de su constitución. A tal efecto, y con seis meses de antelación a la expiración del mandato del Consejo, su presidente se dirigirá a los de las Cámaras, interesando que por éstas se proceda a la elección de los nuevos vocales. 2. El Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo”.

medio de prórroga) es algo que, sin duda, el legislador no previó. Los términos del artículo que se refieren al Consejo saliente y al Consejo en funciones están pensando en una situación breve y transitoria y no en un período de tiempo indefinido, ocasionado por la imposibilidad de acuerdos.

Nuestro Consejo ya cumplió ocho mandatos²⁶, pero solo el quinto (presidido por Francisco José Hernando Santiago en el cargo de 2001 a 2008) y el presidido por Carlos Lesmes, nombrado en diciembre de 2013 y en funciones desde 2018 hasta 2022, han excedido los cinco años.

III.2. La regulación de la renovación del Consejo en 2013

Este tema de la renovación cambiará significativamente a raíz de la reforma que implemente el legislador en 2013. Ahora, estará fuertemente regulado por el art. 568 de la LOPJ. En primer lugar, la exposición de motivos de la LO 4/2013, de 28 de junio, menciona, en su apartado III: “Eliminación de las situaciones de bloqueo en la constitución del CGPJ”.

En la exposición de motivos se pone de manifiesto la necesidad de evitar supuestos de prórroga del Consejo por no renovación y, en palabras del legislador, “incumplimiento del mandato constitucional” de renovarse cada cinco años. Para ello, se establece una disposición novedosa: el órgano podrá renovarse también en los casos en que sólo una de las Cámaras haya renovado en tiempo y forma a los diez vocales que le integran (cuatro del turno de juristas de reconocida competencia y seis del turno judicial). Un Consejo al que le falta uno de los requisitos para su plena legitimidad, como es la renovación por diez de los veinte, y podría calificarse de cojo.

Según el 570.1 LOPJ, el consejo que hemos tildado de cojo aún puede hacer uso de todas sus facultades a pesar de ello. Luego, también se permitirá la elección del

²⁶ Federico Carlos Sainz de Robles y Rodríguez (1980-1985), Antonio Hernández Gil (1985-1990), Pascual Sala Sánchez (1990-1996), Francisco Javier Delgado Barrio (1996-2001), Francisco José Hernando Santiago (2001-2008), Carlos Dívar Blanco (2008-2012), Gonzalo Moliner Tamborero (2012-2013), Carlos Lesmes Serrano (2013-2022), Rafael Mozo Muelas (2022-).

presidente del CGPJ. Y el legislador se refiere entonces al peor de los escenarios, la no renovación de alguno de los 20 vocales, un caso de consejo “saliente en funciones” que no sanciona demasiado ya que sólo se le privará de la posibilidad de elegir al nuevo presidente de el CGPJ, gozando sin menoscabo de ninguna de las demás competencias.

Y a modo de cierre, el último apartado del art. 570 de la LOPJ establece: “La mera circunstancia de que la designación de vocales se produzca una vez constituido el consejo no servirá de justificación para revisar los acuerdos que se hubieren adoptado hasta ese momento”.

Un consejo activo y competente que tome tantas decisiones como sea necesario es obviamente la máxima prioridad (como se desprende de la letra del legislador). Calificar como mera circunstancia, como expresamente califica el legislador, una extensión de mandato, un patrón de violaciones constitucionales y una voluntad constituyente y democrática de renovar los órganos constitucionales, es cuando menos injustificable dada la importancia de un consejo legítimo y su respaldo por parte de las mayorías exigidas por el mandato constitucional.

El legislador justifica los medios para un fin que, además, será sencillo de alcanzar si sólo tiene la mayoría en una de las cámaras legislativas por el desahogo que proporciona la fórmula de un consejo cojo y que aporta de forma innovadora esta reforma de la LOPJ de 2013. El legislador de la reforma de 2013 tenía tanto la mayoría en el Senado como en el Gobierno.

III.3. La reforma de 2021: un CGPJ en funciones

Nos encontramos ante una reforma que tiene un único objetivo: evitar que el Consejo se prorrogue de forma permanente y que no pueda hacer nombramientos discrecionales en el futuro. El primer movimiento se inició el 13 de octubre de 2020, cuando los grupos parlamentarios PSOE y Unidas Podemos registraron en el Congreso un proyecto de Ley para reformar la LOPJ fundamentalmente en dos aspectos: por un lado, eliminar los nombramientos discrecionales del Consejo prorrogado; y, por otra parte, permitir la elección de los doce magistrados por mayoría absoluta en la segunda votación, si en la primera falla la mayoría reforzada de tres quintos, como exige la CE.

Sin embargo, la reforma de 2021²⁷ (LO 4/2021, de 29 de marzo) solo se aprobó con la sustracción de la facultad de los nombramientos del Consejo. Tras las críticas generalizadas en la doctrina, en el contexto europeo, en el órgano judicial, en las asociaciones judiciales y en la práctica totalidad de las fuerzas parlamentarias, se retiró la cuestión de la mayoría absoluta en la segunda votación para el nombramiento de los doce vocales.

Cuando no se renueve dentro del plazo señalado por la CE, esta norma establece el marco legal que regirá para el CGPJ. En ese caso, el órgano constitucional continúa funcionando hasta su renovación. Tanto en la CE como en la LOPJ, la duración del mandato de los miembros del Consejo se establece de forma clara. El Consejo saliente permanece en funciones una vez finalizado el mandato sin el nombramiento de nuevos miembros y no puede elegir un nuevo presidente. Si bien el funcionamiento del Consejo en funciones no está ampliamente regulado, es necesario establecer restricciones a sus decisiones y asegurar su correcto funcionamiento sin interferir con las facultades del Consejo entrante.

Su preámbulo califica de extraordinaria la situación de prórroga de un consejo que no ha sido renovado, con un marco legal ambiguo y sin previsión normativa de un órgano en funciones, con características de órgano saliente, como un medio para favorecer e incentivar la renovación y una garantía fundamental de la legitimidad del órgano.

Tanto la forma y tramitación parlamentaria de la reforma de la LOPJ de 2021 están siendo cuestionadas. El Consejo ha solicitado al Gabinete Técnico que eleve un informe al respecto que fue presentado en el Pleno del organismo el 22 de abril de 2021, en el que le solicita tomar una decisión sobre la reforma que propone el Consejo. Esta Ley crea el cargo de Consejo en funciones y, por otro lado, solicita dictamen sobre la metodología legislativa a la que se ha adherido la LO 4/2021, de 29 de marzo.

En el transcurso de la elaboración de su informe sobre el Estado de Derecho en cada uno de los Estados miembros en 2021, el Consejo también respondió a una serie de

²⁷ LO 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al CGPJ en funciones.

preguntas que la Comisión europea le planteó a principios de año en relación con la reforma en cuestión²⁸. Un informe en el que, entre otras cosas, se cuestiona directa y abiertamente al consejo sobre las razones de su no renovación desde 2018 y los resultados de la reforma de 2021, que reconoce y caracteriza a un consejo como órgano interino y lo despoja de determinadas competencias.

Ocho vocales²⁹ del consejo solicitaron un Pleno extraordinario del órgano de gobierno de los jueces para plantear un conflicto de competencias ante el TC, entendiendo que las CCGG con la reforma de 2021 está invadiendo el ámbito competencial del Consejo tal como lo prescribe y delimita el 122 CE; la petición al Defensor del Pueblo como sujeto legitimado de un recurso de inconstitucionalidad por considerar que la Ley no respeta la competencia que la CE le atribuye en materia de nombramientos; y la petición a las Cámaras de que el consejo pueda seguir nombrando.

La reforma crea una situación que nunca ha existido en la historia del consejo. Se produce indiscutiblemente por la no renovación de un órgano constitucional de suma importancia para la administración de la justicia, para la independencia del poder judicial y de nuestros jueces y magistrados y, por supuesto, para la confianza ciudadana en la calidad e independencia de nuestro sistema judicial.

Mediante votación del Pleno de 16 de septiembre de 2021, el Pleno del TC admitió los recursos de constitucionalidad interpuestos por el PP y VOX contra la LO 4/2021, de 29 de marzo, reforma de la LOPJ para controlar el papel del Consejo en funciones.

III.4. La reforma de la LOPJ de 2022

Las palabras mencionadas anteriormente no pueden cesar sin tener en cuenta el episodio que nuestro Consejo vivió por última vez, en ese dudoso contexto que aún, en la actualidad, no ha podido concluir.

²⁸ El Pleno del CGPJ en su reunión del día 28 de abril de 2021 ante las preguntas de la Comisión Europea en el transcurso de la elaboración del informe sobre el Estado de Derecho de 2021.

²⁹ Rafael Fernández Valverde, Carmen Llombart, José Antonio Ballester, Gerardo Martínez Tristán, Juan Manuel Fernández, Juan Martínez Noya, Nuria Díaz y María Ángeles Carmona.

El TC se compone de doce magistrados, y el art. 159 CE, párrafo primero, establece que cuatro de ellos serán elegidos por el Congreso por mayoría de tres quintos y cuatro a propuesta del Senado por la misma mayoría, dos a propuesta del Gobierno y del CGPJ, respectivamente.

Se ha aprobado la LO 8/2022, de 27 de julio, por la que se modifican los arts. 570 bis y 599 de la LOPJ de 1985, ante la próxima expiración de los mandatos de los magistrados del TC designados por el Gobierno y el CGPJ (13 de junio de 2021).

La exposición de motivos señala: “Para evitar esta situación, que puede causar dificultades en la renovación de los órganos constitucionales, se deben modificar los arts. 570 bis y 599 de la LOPJ, a fin de introducir entre las facultades conferidas al CGPJ en funciones la de nombrar a los dos Magistrados del TC que, en los términos previstos en el citado art. 599 de la misma norma, le corresponde designar”.

Adicionalmente, el legislador de 2022 aprovecha esta oportunidad para agregar un plazo a la redacción del referido artículo.

“1. La propuesta de nombramiento por mayoría de tres quintos, de los dos Magistrados del Tribunal Constitucional cuya designación corresponde al CGPJ, que tendrá que realizarse en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior”³⁰.

Los hechos persistieron, y el 8 de septiembre de 2022 el pleno del CGPJ publicó el reglamento que había sido aprobado por unanimidad y regularía el nombramiento de los dos Magistrados a proponer por el TC: el presidente del Consejo puede decidir convocar personalmente a un nuevo Pleno, o al menos cinco miembros pueden presentar una solicitud, que debe incluir los nombres de los dos candidatos; diez miembros más el presidente constituyen el quórum exigido por el art. 600. 4 de la LOPJ; 3/5 de los miembros presentes en la votación plenaria constituye el quórum de votación; los vocales podrán presentar candidatos hasta el momento del inicio de la sesión plenaria una vez

³⁰ LO 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570 bis y 599 de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

abierta la misma. En cada votación podrá votar un máximo de dos candidatos cada vocal. Sólo si dos candidatos han obtenido el número necesario de votos del quórum de votación establecido para el nombramiento, ya sea simultánea o sucesivamente, la designación se tendrá por realizada. El hecho de que ningún candidato obtenga un número suficiente de votos no impedirá que los mismos candidatos sean propuestos en las siguientes sesiones del Pleno.

Antes de 2013, los votos de la sesión plenaria del Consejo se emitían en secreto, lo que supone un cambio significativo con respecto a los procedimientos anteriores. Actualmente, la votación se realiza a mano alzada y es pública (art. 630.3 LOPJ).

Carlos Lesmes, el 7 de septiembre de 2022 y con motivo del año judicial, ante la espantosa situación en la que se encuentra el Consejo no solo retrató la insostenibilidad de la situación, sino que amenazó con presentar su propia dimisión de inmediato. El 10 de octubre de 2022 presentó su renuncia al cargo de presidente del TS y del Consejo. Actualmente, el presidente del Consejo es Rafael Mozo, quien “renuncia a cobrar los 151.000 euros de sueldo de Lesmes tras afearles varios vocales del CGPJ su conducta”³¹.

Dado que los cargos de presidente del TS y presidente del Consejo son inseparables, el propio presidente del Consejo ha solicitado un informe jurídico a la secretaría técnica para resolver esta cuestión. Este informe confirma que no hay lugar para que ninguna de las posiciones sea sustituida en una potencial bicefalia que no acate esta indisolubilidad. La STC 191/2016 estableció que “el vicepresidente prestará al presidente del TS y del CGPJ la colaboración necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones. A estos efectos, le sustituirá en los supuestos de vacante, ausencia, enfermedad u otro motivo legítimo”³². Sin embargo, dado el carácter peculiar y novedoso de la situación actual, nos tenemos que preguntar quién debería suceder al presidente en caso de una eventual e inminente renuncia, con un vicepresidente en funciones (tras el retiro de Ángel Juanes Peces ocurrido en octubre de 2019) al frente del TS.

³¹ Véase: <https://www.elmundo.es/espana/2023/03/22/641b52c321efa0c1318b4571.html>

³² STC 191/2016, de 15 de noviembre de 2016, FJ 10.

Se denegó la tutela judicial efectiva a seis magistrados³³, miembros de la AJFV y candidatos a vocales del CGPJ. En consecuencia, el TEDH³⁴ ha fallado en contra de España, llegando a la conclusión de que el TC vulneró sus derechos civiles al rechazar sus recursos de amparo y afirma que tenían derecho a participar oportunamente en el proceso de renovación del órgano constitucional de las Cortes Generales.

España ha sufrido un doble perjuicio a raíz de la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por un lado, se llega a la conclusión de que el Tribunal Constitucional español violó el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos al negar a estos seis magistrados la tutela judicial efectiva cuando solicitaron amparo. Por otro lado, la resolución llama la atención sobre la politización del sistema de elección de vocales de procedencia judicial, que la AJFV pide reformar para que sean elegidos por jueces y magistrados en ejercicio.

El TEDH nunca antes había abordado la actual crisis del Consejo, que no se renueva desde 2018.

La lista de los candidatos para los 12 vocales de origen judicial se había presentado al Parlamento en 2018, pero los seis magistrados recurrieron ante el Tribunal Constitucional porque las Cortes Generales no habían actuado para renovar el CGPJ.

Estrasburgo destaca que el proceso de cambio del órgano constitucional es "obligatorio" y califica al CGPJ como "una institución de suma importancia para el sistema de Justicia".

El tribunal considera, en el párrafo 115 de la sentencia, que en el nombramiento de los vocales no se debe tener en cuenta el reparto político. Estrasburgo alega que los seis candidatos tenían derecho al proceso de selección iniciado en las Cortes Generales y que éste "debía cumplir con ciertos criterios, que eran de aplicación general para la igualdad de acceso a las funciones públicas o cargos y la función pública de derecho

³³ Juan Luis Lorenzo, Manuel Jaén, Mónica García de Yzaguirre, Rafael Estévez, María Tardón y José Antonio Baena.

³⁴ STEDH (Sección 5ª), Caso de Lorenzo Bragado y otros contra España, de 22 de junio de 2023.

español, tales como los criterios de mérito y capacidad.” También afirma que el propio Constitucional ha advertido "específicamente contra los riesgos relacionados con cualquier enfoque partidista " por parte del grupo político dominante.

El cierre de este capítulo se realiza sin que la situación se haya resuelto y siendo conscientes del daño irreparable que ha sufrido la credibilidad de la independencia del poder judicial.

IV. CONSEJOS DE LA JUDICATURA QUE NOS OFRENCEN DIFERENTES EXPERIENCIAS

En un Estado Constitucional, la existencia de un Consejo de la Judicatura junto a otros órganos del Estado no es necesaria. Esto se puede ver en el hecho de que existen grandes democracias (como EEUU y Reino Unido) que carecen de un Consejo de la Magistratura a pesar de que allí la independencia del poder judicial también es uno de los pilares fundamentales del Estado. Estas naciones cuentan con otros mecanismos para proteger dicho principio.

En España, la opción de crearlo o no la tenía el constituyente, y optó por crearlo. Los fuertes lazos históricos que existieron entre la magistratura española y el poder ejecutivo, así como la tradición de nuestro entorno, hicieron necesario tomar precauciones adicionales para proteger la independencia del poder judicial.

La proliferación de estos órganos también ha tenido lugar en otras naciones, incluidas Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, los Países Bajos, Hungría, Polonia, Rumania, Ucrania y varias naciones latinoamericanas. Como ha recordado Aguiar de Luque, el objetivo inicialmente perseguido en todos estos casos es la sustracción del poder ejecutivo de ese conjunto de facultades de organización y dirección del estamento judicial que pueden acabar siendo instrumentalizadas por fuerzas políticas deshonestas que buscan sacar provecho de los jueces en un futuro próximo³⁵.

³⁵ AGUIAR DE LUQUE, L. El gobierno judicial en el Derecho comparado: entre la dirección política y la gestión administrativa, en *El Gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*, Madrid, 2012, pág. 4.

Si bien podemos observar diferencias en su composición y selección de miembros, los Consejos de la Magistratura de los países del sur de Europa son bastante similares en cuanto a las tareas asignadas por sus respectivos textos constitucionales.

Desde su fundación en 1946, el presidente de la República preside el Conseil Supérieur de la Magistrature (art. 65 de la Constitución francesa), que fue modificado en varias ocasiones, eliminando la presidencia del Jefe de Estado y aumentando el número de directores en 2008. Como resultado, el número de jueces es ahora, por primera vez, inferior al número de otros miembros. Tiene tres formaciones: la formación competente a los jueces³⁶, a los fiscales³⁷ y la formación plenaria. El presidente del Tribunal de Casación actúa como presidente de esta última. Está integrado por los presidentes y Fiscales Generales del Tribunal de Apelaciones y del Tribunal de Gran Instancia, dos magistrados y dos fiscales (elegidos entre ellos), el Consejero de Estado elegido por la asamblea general del Consejo de Estado, un abogado designado por el Presidente del Consejo Nacional de la abogacía previo informe de dicho Consejo, y seis personas que no sean miembros del Parlamento, del orden judicial, del órgano administrativo, designados dos por el Presidente de la República, dos por el Presidente de la Asamblea Nacional y dos por el Presidente del Senado, nominaciones que deben ser respaldadas por los comités parlamentarios pertinentes. Las asociaciones sindicales de jueces, que deciden qué puestos judiciales en el Consejo deben cubrirse, tienen una influencia significativa en la designación de jueces. De hecho, el Conseil se estableció para garantizar la independencia del poder judicial, pero pronto llovieron críticas por su excesiva politización³⁸. En todo caso, debe señalarse positivamente que el reglamento establece que se debe observar un equilibrio de género, entre hombres y mujeres³⁹, y que

³⁶ La formación competente de los jueces está compuesta por 6 magistrados y está presidida por el presidente del TS y compuesta por 4 magistrados de distintos ordenes, elegidos por los jueces pertenecientes a ese nivel jurisdiccional, un fiscal, un Consejero de Estado, un abogado y seis personas cualificadas.

³⁷ La formación competente de los fiscales, está presidida por el Fiscal General del TS, 4 fiscales de cada uno de los niveles jurisdiccionales, elegidos entre ellos, un magistrado y varios miembros ajenos a la judicatura y la fiscalía.

³⁸ SÁNCHEZ BARRIOS, M. I., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*, pág. 225.

³⁹ MACHELON, J.P., “Le Conseil Supérieur de la magistrature en France”, en *El Gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*, pp. 301-309.

los miembros no magistrados deben ser aprobados por las comisiones permanentes correspondientes en cada una de las Cámaras en materia de organización judicial.

El Consiglio Superiore della Magistratura está previsto en el art. 104 de la Constitución italiana. Aunque siempre tuvo la intención de ser un órgano más fuerte que el Consejo francés, tiene una conformación similar al mismo. El Consejo italiano está presidido por el Jefe de Estado. Además, está integrado por el presidente del TS, el Fiscal General del Tribunal de Casación, 16 jueces elegidos por los propios jueces y 8 juristas de prestigio elegidos por el Parlamento. En consecuencia, son de origen judicial dos tercios de sus miembros. El modelo del CGPJ se vio influido principalmente por este Consejo, del que se dice que ha funcionado con mayor eficacia en su conjunto.

El Conselho Superior da Magistrature, que se regula por la Constitución portuguesa en su art. 220, lo preside el presidente del TS. De sus 16 miembros, dos son propuestos por el jefe del Estado, siete son vocales no jueces elegidos por el Parlamento y siete son jueces elegidos por sus pares. La elección de los jueces tampoco ha sido un proceso pacífico. Actualmente, son elegidos por votación universal secreta que sigue el principio de representación proporcional. Para ello, se deben crear listas que cuenten con el apoyo de al menos 20 electores, figurando en cada lista un magistrado del TS, dos jueces de Segunda Instancia y cuatro jueces de Primera Instancia. El TC portugués⁴⁰ dictaminó que cambiar este sistema electoral para que cada categoría de jueces elija a sus representantes en lugar de todos los jueces de la nación era inconstitucional.

En pocas palabras, podemos decir que, en estados vecinos como Francia, Portugal o Italia (con Consejos similares al nuestro), la elección de los miembros no judiciales corresponde a las Asambleas parlamentarias u otros órganos políticos, y la de los vocales judiciales es responsabilidad de los propios jueces y fiscales (con gran peso de las asociaciones judiciales), y en todas ellas se ha producido también una división entre dos grandes opciones ideológicas.

⁴⁰ SÁNCHEZ BARRIOS, M. I., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*, pág. 243.

Los órganos de los países nórdicos podían asimilarse a los Consejos de la judicatura, pero estos órganos trabajan en conjunto con el Gobierno para gestionar y administrar la magistratura. Si bien tienen más autoridad que los del sur, su naturaleza está más alejada de la noción de Gobierno autónomo o autogobierno del poder judicial que menciona nuestra CE.

V. CONCLUSIONES

El estudio de la elección de los miembros del CGPJ, desde el punto de vista constitucional, puede condensarse en las siguientes apreciaciones:

Primera: sobre los jueces y la separación de poderes

La independencia judicial es un pilar fundamental en los Estados Constitucionales para garantizar la separación de poderes y salvaguardar la Constitución de influencias políticas. Los jueces deben ser independientes y reflejar la diversidad de la sociedad, manteniendo siempre cierto distanciamiento de la actividad política para preservar la objetividad. De esta manera, se garantiza que la política esté sujeta a la Ley y que las decisiones políticas se ajusten al marco constitucional.

Según Montesquieu, la libertad y la vida de los ciudadanos estarían en peligro si el poder judicial no estuviera separado de los poderes legislativo y ejecutivo. Sin embargo, la independencia judicial no implica que los demás poderes constitucionales deban ser menos independientes. Cada poder tiene una función y debe mantener su independencia y neutralidad.

Segunda: sobre el Consejo General del Poder Judicial

El órgano de gobierno de los jueces, constitucional y autónomo, es el encargado de garantizar la independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones. Su papel es fundamental porque debería evitar la influencia de otros poderes del Estado en la independencia judicial. El hecho de que sus competencias puedan servir al Gobierno para influir sobre los tribunales conlleva al favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos. Y por si eso fuera poco, también podían evitar perjuicios en

cuanto a la inspección y a la imposición de sanciones. Estas afirmaciones se fundamentan en la STC 108/1986, en su FJ 7, donde se establece que la finalidad del Consejo es privar al Gobierno de esas funciones, transfiriéndolas a un órgano autónomo y separado.

Tercera: sobre la primera regulación del Consejo en 1980

Desde su primera regulación en 1980, cuando no parecían surgir cuestiones significativas, el CGPJ ha sido objeto de numerosas reformas legislativas tras su creación por la CE.

Resulta fascinante la aplicación de documentos recientes, como la declaración de la ENCJ al primer Consejo de 1980. Esta declaración manifiesta que no existe un modelo perfecto que se ajuste a todos los sistemas democráticos y que cada Consejo es influenciado por su contexto sociopolítico e histórico. Es crucial comprender esto para analizar el surgimiento del primer Consejo en un momento de transición democrática y la necesidad de interpretar las nuevas reglas del juego democrático en un Estado de Derecho.

Cuarta: sobre la primera regulación de la renovación del Consejo en 1985

Un proceso imparable hacia la politización de esta institución se inició en 1985. La misión del Consejo establecido en 1985 tenía por objeto cumplir con los mandatos constitucionales del poder judicial, garantizando la independencia judicial en un sistema democrático y plural. Ello implica que el poder judicial actúe de manera independiente de los poderes legislativo y ejecutivo.

Sin embargo, este modelo de Consejo ha sido respaldado históricamente por la elección parlamentaria por mayoría de tres quintos de cada cámara para los doce vocales judiciales, un cambio radical en comparación con el modelo anterior.

Podemos constatar como el TC advierte que el nuevo sistema elegido podría generar problemas de "clientelismo", de acuerdo a la STC 108/1986, FJ 4.

Quinta: sobre la modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, mediante la LO 2/2001, de 28 de junio

En 2001, se introdujo un nuevo sistema que volvió a imposibilitar el logro de los objetivos para los que se creó esta institución (mantener la independencia del poder judicial). Uno de los objetivos más importantes era el mantenimiento de las posibilidades reales de elección sin estar adscrito a una Asociación Judicial. Adicionalmente, las demoras en su renovación generan el rechazo social de la ciudadanía, quien, producto de la deshonestidad de los partidos políticos, desconocen la trascendencia y el valor de esta institución.

Sexta: sobre la regulación de la renovación del Consejo en 2013

La modificación de 2013 introduce cambios significativos en el proceso de renovación del órgano de gobierno del poder judicial, pues no solo busca evitar situaciones de bloqueo en su constitución, sino que además persigue cumplir con el mandato constitucional de renovación de cada cinco años. Sin embargo, debemos hacer referencias antagónicas a algunas características. En primer lugar, se permite al Consejo que ejerza todas sus facultades, a pesar de reconocerse que un Consejo en funciones carece de legitimidad. En segundo lugar, estamos hablando de la pérdida de compromiso exclusivo por parte de los miembros del Consejo que no están en la Comisión Permanente. Por último, en lo relativo a la prórroga del mandato, a mi juicio, debería regularse para impedirlo no para que se convierta en el remedio estándar.

Séptima: sobre la LO 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

El legislador opta por dar un paso más y recuperar el modelo de Consejo anterior a 2013 y elabora la LO 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, justificando la necesidad de que el Consejo cumpla mejor con los deberes que le asigna la CE, en los apartados 2 y 3 del art. 122. Pero sin duda, el bloqueo a la renovación del Consejo es lo que ha marcado los últimos años, y más concretamente el periodo que va desde noviembre de 2018 hasta la actualidad.

Octava: sobre la reforma de 2021: un CGPJ en funciones

Uno de los objetivos de la reforma de la LOPJ en 2021 era evitar la prórroga permanente del Consejo, además de limitar sus nombramientos discrecionales. Sin embargo, la propuesta de mayoría absoluta en la segunda votación fue retirada debido a la controversia generada. Esta situación ha llevado a la petrificación de un Consejo en funciones, pues cumple sus deberes sin nuevos miembros y sin la posibilidad de elegir a un nuevo presidente. Esta reforma ha generado controversia en cuanto a su tramitación parlamentaria y su impacto en el Estado de Derecho.

Novena: sobre la reforma de la LOPJ de 2022

La situación del órgano de gobierno del poder judicial ha sido compleja y problemática. La falta de renovación ha llevado a su funcionamiento en funciones durante un largo periodo de tiempo. Se han realizado reformas en la LOPJ para abordar la expiración de los mandatos de los magistrados del TC designados por el Gobierno y el Consejo. El reglamento para el nombramiento de los magistrados del TC ha sido aprobado, pero la situación de falta de renovación y los conflictos políticos persisten. Como consecuencia de ello, el presidente del Consejo, Carlos Lesmes, presentó su renuncia, creando incertidumbre sobre quién debía sucederlo. Actualmente, el presidente del Consejo es Rafael Mozo.

En resumidas cuentas, la renovación del Consejo ha sido bloqueada y ha generado disputas legales. En general, la situación del Consejo en estos años ha sido caracterizada por la falta de renovación, controversias y dificultades para su normal funcionamiento.

Décima: sobre la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El proceso de renovación del Consejo y el derecho a la tutela judicial efectiva de los seis magistrados fueron denegados por España. Por ende, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló en contra de España. El Tribunal Constitucional violó los derechos civiles de los magistrados al desestimar sus recursos de amparo. Estrasburgo también llamo la atención sobre la politización del proceso de elección de los miembros

del CGPJ y pidió cambios en el sistema para que los jueces y magistrados en ejercicio tomen las decisiones.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que el proceso de renovación es necesario y debe ajustarse a estándares de mérito y capacidad, sin tener en cuenta el reparto político.

Undécima: sobre las experiencias que nos ofrecen otros Consejos de la Judicatura

La existencia de un Consejo de la Judicatura no es necesaria en todos los Estados constitucionales. Algunas democracias, como Estados Unidos y Reino Unido, no tienen este tipo de órgano y aún así garantizan la independencia del poder judicial mediante otros mecanismos de protección. En España, la creación del Consejo fue una medida para salvaguardar la independencia judicial debido a la historia de estrechos vínculos entre la magistratura y el poder ejecutivo. Sin embargo, la proliferación de estos órganos en otros países ha generado críticas por su politización.

Los Consejos de la Judicatura en países como Italia, Francia y Portugal tienen tareas similares, pero su composición y selección de miembros varían. En los países nórdicos, existen órganos que colaboran con el Gobierno en la gestión y administración del poder judicial, pero su naturaleza difiere de la noción de autogobierno del poder judicial.

Reflexión final:

Formalmente, no existe un ataque abierto a la independencia del Consejo como resultado del requisito de voto parlamentario mayoritario de tres quintos para la elección de todos los miembros por las CCGG, que se estableció en 1985. Sin embargo, la institución está dañada por la intromisión política. Y la razón de esto es que cuando hay mayorías absolutas en las Cámaras, su comportamiento parece alejarse de los fines que persigue esta institución, desconociendo los requisitos de idoneidad y reconocimiento profesional de aquellos órganos a cuyos miembros corresponde elegir.

Sin embargo, creo que el modelo de 1980, que se caracterizó por la elección de los vocales judiciales por los propios miembros de la carrera judicial, es el modelo que está más libre de interferencias de los intereses de los partidos políticos. Esto se debe a que la elección parlamentaria de la CCGG surge del mandato representativo otorgado a nuestros políticos, sin que sea totalmente neutro por el sesgo ideológico que las Asociaciones Judiciales están imprimiendo.

Debido a que estos doce miembros representarán sus intereses en el futuro, tiene sentido para mí que los miembros de la carrera judicial sean los que elijan esta porción de la membresía.

El legislador debería, en mi opinión, concentrarse en eliminar radicalmente la relación entre el Consejo y los partidos políticos en cuanto a la elección de sus miembros en base a acuerdos y promesas, para que deje de ser una práctica habitual, para encontrar posibles soluciones y proponer un sistema libre de interferencias políticas. Abogando por la elección directa por parte de todos los jueces, en un proceso en el que se vetaría formalmente la participación de las Asociaciones Judiciales.

En resumidas cuentas, me parece muy oportuno señalar que, no en pocas ocasiones, he retratado la labor de los partidos políticos como la piedra angular de este problema. Sin embargo, si analizamos la situación con frialdad, si los integrantes del Consejo no sucumbieran a las presiones ejercidas por los partidos, no se verían influenciados en ningún momento por las pautas que pretenden imponer. No existe ningún miembro libre que sea independiente a la hora de tomar decisiones dentro del Consejo, lamentablemente porque el sistema ha evolucionado de tal manera que es necesario estar relacionado con un grupo parlamentario para poder obtener un puesto de miembro.

VI. REFERENCIAS

DOCTRINA

AGUIAR DE LUQUE, L., El gobierno judicial en el Derecho comparado: entre la dirección política y la gestión administrativa, *El Gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*, Madrid, 2012, pág. 3-28.

ANDRÉS IBÁÑEZ, P., Sobre asociacionismo e independencia judicial, *Jueces para la Democracia: información y debate*, n.º 25, 1996, pp. 88-93.

ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, Madrid, Edit. Tecnos, Edic. 1989.

CAVERO LATAILLADE, I., *Comentarios a la Constitución Española de 1978, tomo IX, Artículos 113-127. Artículo 122 CE*. Madrid, Edit. Cortes Generales: Edersa, Edic. 1998.

DELGADO DEL RINCÓN, L., *Derecho Constitucional Básico*. Lección 9: El poder judicial, Edit. Huygens, Edic. 2019, pp. 203-204.

DONAIRE VILLA F. J., La nueva regulación legislativa de la comisión permanente del Consejo General del Poder Judicial, ¿reforma legal o mutación constitucional?, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 105, 2016, pp. 112 y ss.

FERNÁNDEZ RIBEIRA, R. M. El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ híper reformado, híper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 50, 2022, pp. 351-397.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M. Nuevos Enfoques de la independencia judicial. Dos puntas de iceberg en la reforma de la LOPJ: la comisión permanente y el gabinete técnico del Tribunal Supremo, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº38, 2016, pp. 375-408.

FERNÁNDEZ RIBEIRA, R.M. ¿Regeneración democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio de reforma del Consejo General del Poder Judicial, *Revista de Derecho Político*, n.º 91, 2014, pp. 137-184.

GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Edit. Alianza, Edic. 1991.

GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Edit. Alianza, Edic. 1989.

GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 103, 2015, pp. 13-44.

IÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *El fracaso del autogobierno judicial*, Madrid, Edit. Civitas, Edic. 2008.

MACHELON, J.P, Le Conseil Supérieur de la magistrature en France, *El Gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*, nº 224, 2012, pp. 301-309.

MALLESON, K., *The Politics of the Judicial Independence in the UK's changing constitution*, Cambridge, Edit. University Press, Edic. 2015.

MONTESQUIEU, *El Espíritu de las leyes*, Madrid, Edit. Itsmo, Edic. 2002.

NAVAS SÁNCHEZ, M^a., Poder Judicial y sistema de fuentes. Cuarenta años de ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 50, 2022, pp. 399-426.

RODRÍGUEZ, Á. De la judicatura a la política y viceversa. El ejercicio de funciones jurisdiccionales después de ejercer otras funciones políticas, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 50, 2022, pp. 185-217.

SÁNCHEZ BARRIOS, M. I., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*, Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, Edic. 2009.

SEIJAS VILLADANGOS, M.^a ESTHER, *Hacia un Estado democrático. La dimensión internacional ad intra y ad extra de la transición constitucional española*, en BELMONTE, I. (Coord.), *El sistema político español. Entre la memoria y el devenir*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 33-56.

SERRA CRISTÓBAL, R. La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 277-322.

TOHARIA J.J., *El juez español: un análisis sociológico*, Madrid, Edit. Tecnos Edic. 1975.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5^a), Caso de Lorenzo Bragado y otros contra España, de 22 de junio de 2023.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de noviembre de 2019, C-585/18, C-624/18 y C-625/18 A. K. y otros.

Tribunal Constitucional, sentencia 45/1986, de 17 de abril de 1986.

Tribunal Constitucional, sentencia 108/1986, de 29 de julio de 1986.

Tribunal Constitucional, sentencia 191/2016, de 15 de noviembre de 2016.

LEGISLACIÓN

Constitución Española de 1978.

Constitución Francesa de 1946.

Constitución Italiana de 1947.

Constitución Portuguesa de 1976.

Ley provisional de 15 de septiembre de 1870 sobre organización del Poder Judicial.

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

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

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

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

Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

OTRAS REFERENCIAS

MARTIALAY A. *Mozo renuncia a cobrar los 151.000 euros de sueldo de Lesmes tras afearle varios vocales del CGPJ su conducta* [Fecha de consulta: 10/06/2023]
<https://www.elmundo.es/espana/2023/03/22/641b52c321efa0c1318b4571.html>

RINCÓN, R. *La vocal progresista del Poder Judicial Concepción Sáez dimite por considerar “insostenible” la situación del órgano.* [Fecha de consulta: 1/06/2023]
<https://elpais.com/espana/2023-03-22/la-vocal-progresista-del-cgpj-concepcion-saez-dimite-por-considerar-insostenible-la-situacion-del-organo-de-gobierno-de-los-jueces.html>

LÓPEZ-FONSECA, O. *Cosidó admite el mensaje de WhatsApp en el que presume de un futuro control del PP sobre el Supremo.* [Fecha de consulta: 5/06/2023]
https://elpais.com/politica/2018/11/19/actualidad/1542630134_616500.html

Europa Press. *Ocho vocales del CGPJ fuerzan un Pleno Extraordinario para responder a su reforma en el TC y Europa.* [Fecha de consulta: 6/06/2023]
<https://www.europapress.es/nacional/noticia-ocho-vocales-cgpj-fuerzan-pleno-extraordinario-responder-reforma-tc-europa-20210426150518.html>

Poder Judicial España. *Misión del CGPJ*. [Fecha de consulta: 10/05/2023]
https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/General_Council_of_the_Judiciary/Institutional_information/What_is_the_CGPJ_

Poder Judicial España. *Composición*. [Fecha de consulta: 10/05/2023]
<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/>

Poder Judicial España. *El presidente del CGPJ acepta la renuncia de la vocal Concepción Sáez*. [Fecha de consulta: 8/06/2023]
<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-presidente-del-CGPJ-acepta-la-renuncia-de-la-vocal-Concepcion-Saez>

Poder Judicial España. *Estructura judicial y recursos humanos en la administración de justicia*. [Fecha de consulta: 20/06/2023]
<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Estructura-judicial-y-recursos-humanos--en-la-administracion-de-justicia/Asociaciones-Profesionales-Judiciales/>