

# TRABAJO FIN DE GRADO

LA REFORMA DEL SISTEMA DE  
DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES  
JUDICIALES DEL CONSEJO GENERAL DEL  
PODER JUDICIAL

THE REFORM OF THE SYSTEM FOR  
APPOINTING JUDICIAL MEMBERS OF THE  
GENERAL COUNCIL OF THE JUDICIARY

Autor

CHRISTIAN LEÓN HERRERO

Director/es

LORENZO ABADÍA ESCARIO

DERECHO  
2019

## **LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS**

- CE: Constitución Española.
- CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
- TC: Tribunal Constitucional.
- TS: Tribunal Supremo.
- JpD: Asociación Juezas y Jueces para la Democracia.
- AFV: Asociación Francisco de Vitoria.
- APM: Asociación Profesional de la Magistratura.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- LO 1/1980: Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial
- LO 6/1985: LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- LO 2/2002: LO 2/2002, 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.
- LO 4/2013: LO 4/2013, 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.
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
- PP: Partido Popular.
- UCD: Unión de Centro Democrático
- AP: Alianza Popular
- GRECO: Grupo de Estados en Contra de la Corrupción.
- CSM: Consejo Superior de la Magistratura.

# Índice

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
1.	CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO. ....	3
2.	RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.....	3
3.	METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO. ....	4
<b>II.</b>	<b>SEPARACIÓN DE PODERES Y ESTADO DE DERECHO .....</b>	<b>5</b>
<b>III.</b>	<b>ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL....</b>	<b>7</b>
1.	PRECEDENTES Y RAZÓN DE SER DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL .....	7
2.	EL ARTÍCULO 112 DEL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1978. DEBATE Y ENMIENDAS .....	8
3.	CONSTITUCIÓN 1978 Y LO 1/1980, DE 10 DE ENERO, DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. ....	10
<b>IV.</b>	<b>SISTEMAS DE DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES JUDICIALES.....</b>	<b>11</b>
1.	RELACIÓN ENTRE LA TIPOLOGÍA DEL GOBIERNO JUDICIAL Y LOS DIFERENTES SISTEMAS DE SELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL CGPJ.....	11
2.	EL SISTEMA DE ELECCIÓN INTERNA POR LOS PROPIOS JUECES Y MAGISTRADOS. LA EXPERIENCIA DE LA LEY 1/1980. ....	12
3.	EL SISTEMA DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS VOCALES JUDICIALES. ....	13
3.1	<i>La reforma operada por la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.</i> .....	13
3.2	<i>El sistema mixto introducido por la LO 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del CGPJ y la reforma de 2013. El protagonismo de las asociaciones judiciales.</i> .....	16
4.	LA DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES JUDICIALES EN EL DERECHO COMPARADO .....	19
4.1	<i>El caso italiano, el Consiglio Superiore de la Magistratura</i> .....	19
4.2	<i>Alemania y EE.UU como elementos de contraste.</i> .....	21
<b>V.</b>	<b>SITUACIÓN ACTUAL, PROBLEMAS Y PROPUESTAS PARA UN SISTEMA DE DESIGNACIÓN MÁS INDEPENDIENTE .....</b>	<b>21</b>
1.	ACTUALIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO DE DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES DEL CGPJ .....	23
2.1	<i>Proposición de Ley Orgánica para el refuerzo de la independencia judicial. Grupo parlamentario Ciudadanos</i> .....	24
2.2	<i>Proposición de Ley Orgánica de derogación de la LO 4/2013. Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.</i> .....	26
2.	PRINCIPALES PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES .....	27
2.1	<i>Transparencia y concurso de méritos</i> .....	28
2.2	<i>¿Acabar con la politización?</i> .....	29
2.3	<i>Configuración del órgano</i> .....	30
3.	ALGUNAS ALTERNATIVAS EN CONCRETO .....	31
3.1	<i>Integración de la legitimación democrática en la elección corporativa</i> .....	31
3.2	<i>Implicación de otros sectores sociales en el sistema de elección parlamentaria, principios de mérito y capacidad.</i> .....	31
3.3	<i>El azar como método de designación</i> .....	32
3.4	<i>Elección corporativa</i> .....	33
3.5	<i>Otras alternativas</i> .....	33
<b>VI.</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>34</b>

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. Cuestión tratada en el Trabajo Fin de Grado.**

El objeto de este Trabajo de Fin de Grado gira en torno al análisis de los distintos sistemas de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial amén de su papel como garante de la independencia judicial consagrada en la Constitución de 1978. Un órgano que, desde su apresurada creación en el año 1980, ha experimentado diversas reformas, no exentas de polémica, y cuyo resultado se ha revelado insatisfactorio para la mayoría de agentes involucrados en el desarrollo de la justicia.

El trabajo trata de analizar los distintos modelos de designación de los vocales judiciales del Consejo que, en buena medida, obedecen a diferentes concepciones jurídicas del mismo, señalar las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos en la experiencia, así como sugerir propuestas de mejora y alternativas que aporten luz a la eterna polémica de la independencia judicial en España.

### **2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.**

El pasado mes de noviembre el fantasma de la independencia judicial volvió a hacer acto de presencia. No se trata de nada nuevo, pues cada renovación del CGPJ ha venido siempre empañada por el eterno debate entorno al método de designación de los vocales donde las voces más críticas cuestionan la verdadera capacidad del órgano para garantizar su cometido constitucional. Sin embargo, el contexto socio-político marcado por la inestabilidad del Gobierno nacido de la moción de censura, la fragmentación de las cámaras y la extraordinaria expectación levantada por la instrucción de la causa contra los políticos independentistas catalanes presentaba un escenario realmente complicado para llevar a cabo la renovación.

En esta ocasión, el escándalo se produjo como consecuencia de la filtración de un mensaje enviado por el portavoz del Grupo Popular en el Senado Ignacio Cosidó que hizo volar por los aires el pacto alcanzado por el Partido Popular y el Partido Socialista para la elección de los vocales, un acuerdo ya de por sí cuestionado por diversas formaciones

políticas y asociaciones judiciales y que seguía el tradicional y criticado sistema de cuotas.

En este clima de incertidumbre, con un Consejo prorrogado sine die y en plena pre-campaña electoral las diversas posturas mantenidas acerca de cuál debe ser el método de elección de los vocales del CGPJ vuelven a encabezar la actualidad. Así lo han señalado las distintas asociaciones judiciales de forma unánime, instando a los grupos parlamentarios a lograr el consenso para llevar a cabo la reforma.

Por todo ello, resulta de especial interés analizar las distintas alternativas existentes, partiendo de la opinión de aquellos autores que han estudiado la cuestión desde los inicios del Consejo para poder concluir qué sistema aportaría realmente una mayor independencia del poder judicial en España en base a las opciones propuestas. Finalmente, es evidente que hay muchos factores que afectan a la independencia judicial y en concreto a la independencia del CGPJ, sin embargo, este trabajo pretende centrarse en el sistema de designación de los vocales judiciales y cómo afecta el mismo a su legitimación.

### **3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo.**

Para la elaboración del trabajo ha sido imprescindible la consulta de libros y monografías de distintos autores que han analizado los diversos sistemas de gobierno judicial desde su primera reforma y han venido desde entonces plasmando sus impresiones y sugerencias en el transcurso de la vida de este órgano. Es de relevancia que muchos de estos autores han sido testigos directos del funcionamiento del Consejo por haber formado parte del mismo en algún momento de su carrera, lo cual aporta una imagen completa del mismo a la vez que permite realizar una crítica útil desde dentro.

Por otro lado, el hecho de tratarse de una cuestión polémica ha generado numerosos artículos de revista que me han permitido obtener una visión más clara y precisa de cada uno de los modelos, además de aportar soluciones y propuestas concretas.

La consulta de legislación, en este caso las diversas leyes que se han sucedido sobre el CGPJ, ha resultado indispensable para explicar los distintos modelos de gobierno

establecidos en cada una de ellas. Especial referencia merece la consideración de las exposiciones de motivos como hilo conductor para comprender la razón de ser cada una de las reformas.

Finalmente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha tenido la oportunidad de pronunciarse en distintas ocasiones sobre la constitucionalidad de las novedades legislativas del Consejo, ha resultado esencial para delimitar la naturaleza jurídica del mismo.

## **II. SEPARACIÓN DE PODERES Y ESTADO DE DERECHO<sup>1</sup>**

La separación de poderes se ha venido calificando tradicionalmente como consustancial a la esencia de la democracia y el constitucionalismo, así como elemento básico en el Estado de Derecho.

El principio de separación de poderes es atribuido a Montesquieu, quien efectivamente definió con una mayor precisión la necesidad de que las tres funciones del Estado estuviesen en manos de tres órganos diferentes e independientes. Sin embargo, esta idea no es más que la culminación de un proceso mucho más largo.

El primer autor al que se atribuye la división de las distintas funciones del Estado es Aristóteles, quien atribuye cada función a distintos órganos pero estos no están separados. Supone el inicio de la doctrina del gobierno mixto, la cual distingue diversas funciones del Estado pero rechaza la idea de exclusividad funcional de los órganos y la separación funcional de sus integrantes. Marsilio de Padua atribuye la función legisladora al pueblo y concibe la separación de poderes como objeto de control del gobierno.

Locke distingue entre poder legislativo, encargado de hacer leyes y juzgar, poder ejecutivo y poder federativo. Los órganos no son independientes entre si y dota al legislativo de una preponderancia significativa.

---

<sup>1</sup> En la elaboración de este resumen sucinto se ha utilizado las siguientes fuentes:

ABADÍA ESCARIO, L. *Mando a distancia. Herramientas digitales para la revolución democrática*, Morata de Tajuña: Editorial Manuscritos, 2011, 2ª ed., pp.: 83-90.

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J.J., «Sobre el principio de separación de poderes» en *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, núm. 24, noviembre-diciembre, 1981.

Montesquieu, sin embargo, no coincide con la idea de un poder preponderante sobre los otros que propugna Locke sino que opta por una separación orgánica equilibrada, es decir, atribuir las funciones del Estado a órganos separados entre sí pero interdependientes y en una posición equilibrada, de modo que ninguno tenga preeminencia sobre el otro. Considera que debe garantizarse dicho equilibrio o de lo contrario nada impediría que un poder acabara por abusar de su posición e inmiscuirse en las funciones del otro. La idea de equilibrio garantiza la libertad individual, todos los poderes se controlan entre sí y con ello se evitan injerencias.

El poder judicial lo contempla como un poder nulo, que no representa a ninguna clase social, ajeno a los intereses de clases, y concibe una idea idílica de los jueces como «seres pasivos» o «mera boca que pronuncia las palabras de las leyes»; RODRÍGUEZ-DÍAZ recordando estos términos observa como la realidad es diferente a la teoría y considera que «la independencia judicial es mucho más necesaria mientras más amplias sean las facultades del juez y más discrecional pueda ser el ejercicio de la actividad jurisdiccional»<sup>2</sup>.

Más tarde surgiría la doctrina de los *checks and balances* con representantes como Hamilton o Madison que propugnaba la separación de poderes pero con funciones de colaboración entre sí y un sistema de pesos y contrapesos para evitar los abusos convirtiendo la teoría de Montesquieu en práctica política.

El poder judicial es el único que se enuncia como tal en la Constitución española, no existiendo tal calificativo para los poderes ejecutivo ni legislativo. Quizá tiene su fundamento en una mayor necesidad de que este sea el poder verdaderamente independiente, más aún en un sistema parlamentarista en el que la separación entre el ejecutivo y el legislativo es reducida. No obstante, la independencia judicial es necesaria para la existencia de un Estado de Derecho.

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA, A.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 22.

### **III. ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Sin ánimo de realizar un extenso análisis sobre los precedentes históricos y la progresiva configuración del Consejo en el proceso constituyente, conviene no obstante introducir algunas breves notas referentes a los inicios de este órgano con el objetivo de comprobar cómo el debate actual en torno al modelo de gobierno judicial y de designación de sus integrantes ya estaba presente en la agenda de los constituyentes.

#### **1. Precedentes y razón de ser del Consejo General del Poder Judicial**

La mayoría de tesis coinciden en afirmar que no existe en la historia de España precedentes como tal al Consejo que se instauró en el año 1980. No obstante, si se señalan algunas instituciones anteriores de interés tal y como indica la propia página web del CGPJ destacando «la Junta Central o Suprema (1849), la Junta Organizadora del Poder Judicial (1923) o el Consejo Judicial, creado por Real Decreto de 18 de mayo de 1917, aunque nunca llegó a funcionar al ser derogado en julio de ese mismo año [...] Ninguno de estos ejemplos fue un precedente en sentido estricto. Tampoco lo fue el Consejo Judicial creado con la Ley de 20 de diciembre de 1952 y que operó hasta la implantación del régimen constitucional democrático»<sup>3</sup>.

Algunos autores ven en el Consejo Judicial de 1952 la institución que más se parece al actual CGPJ, al tiempo que señalan otros antecedentes como el Decreto de 8 de mayo de 1873 del Ministro Nicolás Salmerón por el que se trasladaba al Tribunal Supremo la cobertura de vacantes o el proyecto de Ángel Ossorio y Gallardo de 1929<sup>4</sup>.

Sin duda en lo que todos coinciden es en la inexistencia de una verdadera independencia judicial como consecuencia de la implantación de estos órganos, en ocasiones por tratarse de meras declaraciones de principios vacías de contenido o por la escasa vigencia de las mismas, sin olvidar el necesario contexto de un «régimen democrático, basado en la

---

<sup>3</sup> Página web Poder Judicial España. (2019).

<sup>4</sup> Ron Latas, R., & Lousada Arochena, J. F. (2017). El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional. *Anuario Da Faculdade De Direito Da Universidade Da Coruña*, 20, pp. 212-213. <https://doi.org/10.17979/afduc.2016.20.0.1922>



separación de poderes y en la tutela efectiva de los derechos fundamentales y libertades públicas».

Para encontrar el origen que inspira este órgano debemos poner la vista más allá de nuestras fronteras, concretamente en Italia y, en menor medida, Francia. Así, el *Consiglio Superiore della Magistratura*, cuyo sistema de elección analizaremos más adelante, constituyen las dos instituciones en las que el constituyente se fijó a la hora de diseñar el CGPJ.

La creación del Consejo y la constitucionalización del mismo supone una novedad en la historia del poder judicial en España que rompe con el tradicional control del poder judicial por parte del Ejecutivo. Pretende así evitar presiones por parte de este que afecten a la independencia de jueces y magistrados y a todo el sistema en su conjunto.

Fundamentalmente se trata de depositar las funciones de gobierno del poder judicial en un órgano nuevo y autónomo lejos de la influencia del ministerio de Justicia y que actúe como «instrumento garantía frente a intromisiones o ataques concretos a la independencia»<sup>5</sup>.

## **2. El artículo 112 del Anteproyecto de Constitución de 1978. Debate y enmiendas**

Como es bien sabido, el proceso constituyente requirió de un profundo debate y cesiones por parte de cada uno de los grupos políticos, no en vano, se trataba de lograr un texto que uniera posiciones antagónicas en una Constitución para todos, y el debate entorno a la justicia no iba a ser menos. Un ejemplo de ello es el artículo 122 Ce. que, como veremos a continuación, sufrió algunas modificaciones tras su paso por el Congreso y el Senado.

El actual artículo 122.3 CE afirma «*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*

---

<sup>5</sup> ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *El Fracaso del Autogobierno Judicial*, Pamplona: Civitas, 2008, p.34

*abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión».*

Sin embargo, el precepto original previsto en el artículo 112.3 del Anteproyecto Constitucional de 1978, rezaba lo siguiente: *«El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey, doce de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión»*<sup>6</sup>.

Centrándonos en el estudio que a este trabajo incumbe cabe destacar la supresión de los términos «a propuesta y en representación», quedando patente la voluntad del anteproyecto de establecer expresamente el método de designación directa por los propios miembros de la carrera judicial de los 12 vocales en lugar de optar por una fórmula más abstracta como la que finalmente se introdujo. Este fragmento desapareció durante el trámite de enmiendas en el Congreso a propuesta de los grupos UCD y AP, además de reducir el número a quince vocales (diez judiciales y cinco ‘laicos’). El Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas amplió nuevamente el número de vocales a los veinte inicialmente revistos a propuesta del PSOE y se introdujo la referencia «de todas las categorías judiciales» con el objetivo de garantizar una cierta proporcionalidad representativa entre los distintos estamentos de la judicatura.

Cabe destacar también entre otras enmiendas la que determinó que fuesen ambas cámaras, Congreso y Senado, las competentes para elegir a los vocales del turno de juristas de reconocida competencia, que en origen sólo se reservaba a la Cámara Baja.

En definitiva, lo que pretende destacar este punto es cómo el debate sobre el que versa este trabajo no es una novedad de nuestros días, ni tan siquiera comienza con la LO 1/1980 o con la LO 6/1985, sino que desde los propios inicios de nuestra Constitución ha sido preocupación fundamental cómo construir una institución completamente novedosa en

---

<sup>6</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales nº44 de 5 de enero de 1978. Congreso de los Diputados.

nuestro país desde cero en un momento de necesario consenso entre grupos políticos y en el contexto de una jerarquía judicial mayoritariamente conservadora.

### **3. Constitución 1978 y LO 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.**

La Constitución promulgada el 27 de diciembre de 1978 tras meses de intenso trabajo en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y en las Cortes Generales es el fruto de largas sesiones en que las discrepancias entre los representantes de los distintos grupos políticos fueron patentes. El texto resultante fue alabado por muchos por haber logrado por primera vez en la historia de España una Constitución de todos, muy alejada de las anteriores experiencias constitucionales en las que la mayoría impuso su propia ideología.

Sin embargo, cuarenta años después, no son pocos los críticos que advierten de las muchas cuestiones que se dejaron plasmadas de forma muy general, precisamente debido a las discrepancias existentes a la hora de regular determinados asuntos. En concreto, en referencia al sistema de designación de los vocales judiciales del CGPJ, el constituyente optó por una fórmula abstracta que determinaba los aspectos generales de la institución pero dejaba en manos del legislador orgánico la regulación completa del mismo y por ende el sistema de designación de los vocales<sup>7</sup>.

La LO 1/1980 promulgada el 10 de enero fue la primera norma encargada de determinar el régimen legal del CGPJ, estableciendo el sistema de elección directa entre los miembros de la carrera judicial<sup>8</sup>. Podemos apreciar como el legislador opta por una redacción más próxima a la expresada en el artículo 112.3 Anteproyecto Constitucional en cuanto al régimen de designación de los vocales judiciales, expresando que corresponde a los propios miembros de la carrera judicial la designación de los mismos al tiempo que da extensión a la previsión de integrar todas las categorías judiciales

---

<sup>7</sup> Ron Latas, R., & Lousada Arochena, J., (2017), op. cit., p. 216.

<sup>8</sup> En concreto, el artículo 8 afirmaba: «Los doce vocales de procedencia judicial serán elegidos por Jueces y Magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales en los términos establecidos en la presente Ley. Integrarán el Consejo tres Magistrados del Tribunal Supremo, seis Magistrados y tres Jueces».

#### **IV. SISTEMAS DE DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES JUDICIALES**

##### **1. Relación entre la tipología del gobierno judicial y los diferentes sistemas de selección de los vocales del CGPJ.**

Para poder elaborar un contexto completo, resulta interesante abordar la cuestión de la naturaleza del CGPJ en lo referente a su tipología, para ello debemos de determinar la relación existente entre el órgano de gobierno judicial y el Poder Judicial que será determinante en la definición de la naturaleza del órgano<sup>9</sup>.

En este sentido, podemos distinguir entre autogobierno, heterogobierno y el gobierno autónomo. Las diferencias entre estos van venir marcadas fundamentalmente por la extensión de las facultades o competencias que se le asignan y su composición. Así, el autogobierno judicial ostentaría prácticamente todas las competencias relativas a la actividad judicial, vaciando por completo el Ministerio de Justicia y suele estar formado mayoritariamente por miembros de la carrera judicial. En el otro extremo tenemos el heterogobierno de acuerdo con el cual el Ejecutivo asume todas las competencias judiciales incluidas las relativas a nombramientos a través del Ministerio de Justicia.

Finalmente, el gobierno autónomo se consagra como un modelo intermedio, en el que el reparto de competencias puede variar y la composición no está monopolizada por la carrera judicial sino que se da entrada a otros representantes sociales. El modelo no es irrelevante, pues «aunque no mecánicamente, el mayor o menor peso de las nociones de autogobierno, heterogobierno o gobierno autónomo en el modo de entender estas instituciones tienen su más inmediata proyección en los criterios que rigen el modo de selección y reclutamiento de sus miembros»<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>AGUIAR DE LUQUE, L. (Dir.), «El gobierno judicial en el derecho comparado» en *El Gobierno del Poder Judicial. Una perspectiva comparada*, AGUIAR DE LUQUE, L. (Dir.), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p.20.

<sup>10</sup> AGUIAR DE LUQUE, L. (Dir.), «El gobierno judicial en el derecho comparado», op. cit., p. 21.

## **2. El sistema de elección interna por los propios jueces y magistrados. La experiencia de la Ley 1/1980.**

El primer Consejo presidido por Sainz de Robles se conformó siguiendo la LO 1/1980 de acuerdo con el sistema de elecciones internas en las que todos los integrantes de la carrera judicial estaban llamados a participar.

El texto legal establecía una «circunscripción única para todo el territorio nacional» y un sistema electoral «mayoritario corregido para permitir la representación de un sector minoritario»<sup>11</sup>.

Sin embargo, lejos de lograr un órgano que representara la pluralidad de sensibilidades presentes en la sociedad española, la mayoría más conservadora de la carrera judicial monopolizó las plazas de designación judicial de esta nueva institución. Este hecho contradecía, para muchos, el espíritu de una etapa política necesitada de grandes cambios y avances en todas las estructuras del Estado, en opinión de AGUIAR DE LUQUE, «un CGPJ caracterizado por una composición de sesgo ideológico predominantemente conservador quizás no fuera el más adecuado para promover e impulsar las importantes transformaciones que el estamento judicial heredado del franquismo necesitaba para adaptarse a las nuevas misiones y tareas que el orden constitucional le encomendaba»<sup>12</sup>.

Esta mayoría conservadora proveniente de la APM unido a gran cantidad de facultades que se le otorgó al órgano dieron lugar a un Consejo corporativo y beligerante que reclamaba para sí todas las competencias que no habían sido otorgadas (esencialmente en materia presupuestaria y gastos que se mantuvo en manos del Ejecutivo), protagonizando continuos encontronazos con el Gobierno, así relata ÍÑIGUEZ «el CGPJ hizo lo posible por obstaculizar las políticas reformadoras de los cada vez más débiles gobiernos de la UCD y de los más fuertes, sucesivos, del PSOE, a partir de octubre de 1982»<sup>13</sup>.

La que pretendía ser la interpretación más literal del texto constitucional que garantizase al fin una verdadera independencia del Poder Judicial se convirtió en un órgano

---

<sup>11</sup> Artículos 13 y 14.3 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de Enero, del Consejo General del Poder Judicial.

<sup>12</sup> AGUIAR DE LUQUE, L. «Continuidad y reforma en el régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial», en *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El Gobierno Judicial*, AGUIAR DE LUQUE, L. (ed.), Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 16-17.

<sup>13</sup> ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., op. cit., p. 225.

controlado por una jerarquía judicial que se no solo no parecía dispuesta a avanzar en los grandes retos que la justicia tenía por delante sino que procuró ir más allá de su cometido constitucional interfiriendo en la labor del Gobierno y del Parlamento sin que este, a su vez, tuviera ninguna capacidad de control o fiscalización. Esta actuación propició que, tras el triunfo del PSOE en las elecciones de 1982 y ante la necesidad de elaborar una ley que regulara el tercer poder del Estado, se comenzara a contemplar la posibilidad de limitar las competencias del Consejo para evitar que esta situación se repitiera. De este modo, en palabras de ÍÑIGUEZ «el CGPJ como institución pagó por los pecados cometidos por los protagonistas de su primer mandato»<sup>14</sup>.

### **3. El sistema de designación parlamentaria de los vocales judiciales.**

#### **3.1 La reforma operada por la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.**

La LO 6/1985 configuró el segundo gran modelo de designación de los vocales togados del CGPJ que se ha mantenido, con algunos matices introducidos posteriormente, hasta nuestros días.

La elaboración de la LOPJ obedecía al mandato previsto por el constituyente en el artículo 122.1 Ce. con el objetivo de elaborar un texto que dotara de una regulación unitaria al poder judicial<sup>15</sup>. En el texto original que aprovechó para «remodelar» un CGPJ que todavía andaba en sus primeros años de vida ya se previeron numerosas medidas como respuesta al excesivo empoderamiento que desde el CGPJ se había pretendido desde su conformación, entre ellas el adelanto de la edad de jubilación y la entrada de nuevos jueces con el objetivo de apartar a la vieja cúpula judicial que había servido al régimen y que había copado el órgano de gobierno de los jueces. Por otro lado se reducían las competencias del CGPJ en diversas materias al tiempo que se reformaba el régimen relativo a las asociaciones judiciales para permitir la constitución de las asociaciones

---

<sup>14</sup> ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., op. cit., p. 226.

<sup>15</sup> Así en la exposición de motivos de la LO 6/1985 se afirmaba «en la actualidad, el Poder Judicial está regulado por la Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial de 18 de septiembre de 1870, por Ley Adicional a la Orgánica del Poder judicial de 14 de octubre de 1882, por la Ley de Bases para la reforma de la Justicia Municipal de 19 de julio de 1944 [...] estas normas no se ajustan a las demandas de la sociedad española de hoy»

Jueces para la Democracia y Asociación Francisco de Vitoria escindidas de la Asociación Profesional de la Magistratura y con un perfil más progresista<sup>16</sup>.

No se preveía, sin embargo, en el texto original cambio alguno referente al sistema de designación de los vocales judiciales, sino que fue la enmienda presentada por el diputado José María Bandrés conocida como «enmienda Bandrés» la que introdujo en el debate parlamentario la posibilidad de que los vocales togados fueran designados del mismo modo que los laicos por el Parlamento.

La idea de legitimación democrática del Consejo fue bien acogida por parte del grupo socialista, provocando la inmediata respuesta del órgano que consideró que «el contenido del anteproyecto era un inadmisibles paso atrás y una clara restricción de la independencia judicial en su ámbito de gobierno, que quedaba degradado a una función de pura administración»<sup>17</sup>, llegando a plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto entre órganos constitucionales del Estado frente a la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial por el Congreso de los Diputados<sup>18</sup>. Por otro lado, el grupo popular en el Congreso encabezado por José María Ruiz Gallardón presentó un recurso de inconstitucionalidad frente a los diversos preceptos que modificaba la citada LOPJ calificándola como un «ataque a la independencia judicial».

El TC se pronunció a través de las sentencias 45 y 108/1986. En la primera, referente al conflicto presentado por el Consejo, el Tribunal resolvió por primera vez algunas de las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica del órgano determinando, entre otras cosas, la inexistencia de representación del Poder Judicial por parte del Consejo<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., op. cit., p 233.

<sup>17</sup> ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., op. cit., p 234.

<sup>18</sup> El Consejo pretendía invalidar las disposiciones referentes a la competencia para la designación de los doce vocales de origen judicial y a la potestad reglamentaria respecto del estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados que a su juicio correspondían al Poder Judicial.

<sup>19</sup> «Al configurarse constitucionalmente como su «órgano de gobierno», no podía ser, ni siquiera a efectos procesales, «representante» del Poder Judicial, pues ello estaría en contradicción con el principio constitucional de «independencia de Jueces y Magistrados» [...]» Son los términos con los que la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1986, de 17 de abril de 1986 responden a la pretensión del Consejo de actuar en representación de Jueces y Magistrados en defensa de su cometido en la elección de los vocales togados del CGPJ. Así mismo, desvincula el derecho de sufragio de los miembros de la carrera judicial de sus atribuciones públicas constitucionales, se trataría así de «un derecho electoral personal, de carácter subjetivo, cuya actuación no implicaría el ejercicio de imperio [...] ajeno al ámbito de los conflictos constitucionales».

Por su parte, la STC 108/1986, que aquí más interesa, fue la que entró a resolver el fondo del asunto. Frente a las pretensiones de los recurrentes que venían a defender la exigencia del autogobierno judicial como fórmula elegida por el constituyente para garantizar la independencia judicial el Tribunal determinó que no podía afirmarse que la Constitución reconociese dicha exigencia al tiempo que expresó que «la verdadera garantía de que el Consejo cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia judicial no consiste en que sea el órgano de autogobierno de los jueces sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos»<sup>20</sup>. Por otro lado señaló que no puede interpretarse que el artículo 122.3 Ce. imponga el sistema de designación «por» los propios Jueces y Magistrados sino que debe entenderse que el constituyente dejó dicha cuestión en manos del legislador orgánico, siendo así tan válida la opción elegida con la LO 1/1980 como la introducida por la LO 6/1985. Dicho esto, bien es cierto que el alto tribunal valora con mayor simpatía la opción del legislador de 1980 por entender que es más fácil lograr una composición del Consejo que «refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad»<sup>21</sup>, al tiempo que advierte de los riesgos inherentes al sistema de designación parlamentaria<sup>22</sup>.

No cabe duda que la reforma operada por la LO 6/1985 generó numerosos detractores en el ámbito político y un gran terremoto en la judicatura que observaba como se le arrebatava el control del órgano de gobierno de los jueces. Es cierto que se trataba de una situación compleja, los gobiernos y el Parlamento pretendían llevar a cabo grandes reformas que afectaban directamente al Poder Judicial mientras los que se erigían como representantes de este, desde una ideología profundamente conservadora, ponían impedimentos constantemente, convirtiéndose en una suerte de contrapoder que impedía todo avance.

---

<sup>20</sup> STC 108/1986 (F. J. 10).

<sup>21</sup> STC 108/1985 (F. J. 13).

<sup>22</sup> « Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial». STC 108/1985 (F. J. 13).



Algunos autores, como AGUIAR DE LUQUE critican el modo en que se llevó a cabo una modificación trascendental del sistema de nombramiento en sede parlamentaria «sin ningún diálogo ni consenso previo con el principal partido de la oposición o con los sectores mayoritarios de la carrera judicial» lo cual «lastrará casi definitivamente el papel constitucional del CGPJ en nuestro sistema»<sup>23</sup>.

### **3.2 El sistema mixto introducido por la LO 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del CGPJ y la reforma de 2013. El protagonismo de las asociaciones judiciales.**

Pese a lo polémico del sistema de designación parlamentaria lo cierto es que este se ha consolidado en el tiempo a pesar de algunas reformas puntuales que simplemente pretendían aparentar mayor independencia pero que han quedado en las intenciones.

Tras diez años de gobierno socialista las elecciones de 1996 devolvieron el poder a los populares que tan duramente habían criticado el sistema introducido por la reforma de 1985. Sin embargo, si bien en su programa electoral de 1996 se comprometían expresamente a devolver a la carrera judicial la capacidad de nombramiento de los 12 vocales togados<sup>24</sup>, no se produjo cambio alguno al respecto hasta el año 2001 tras su victoria en los comicios del año 2000 a los que volvió a reiterar su compromiso con el sistema de designación judicial aunque advertía previamente de su intención de llegar a un consenso con el resto de grupos parlamentarios en la reforma de la Ley<sup>25</sup>.

Como consecuencia, los dos grandes partidos, PP y PSOE, suscribieron el Pacto de Estado para la reforma de la justicia que dio lugar a la LO 2/2001 sobre composición del Consejo General del Poder Judicial modificaba la LO 6/1985.

La reforma del año 2001 vino a introducir un tercer sistema que no deja de ser un híbrido entre los dos anteriores y cuya intención era aportar una fórmula que satisficiera los anhelos expresados desde la carrera judicial y las asociaciones al tiempo que lograra convencer a los socialistas, partidarios de la designación parlamentaria.

---

<sup>23</sup> AGUIAR DE LUQUE, L. «Continuidad y reforma en el régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial», op. cit., p. 18.

<sup>24</sup> Programa Electoral Partido Popular 1996.

<sup>25</sup> Programa Electoral Partido Popular 2000.

Este sub-sistema mantiene la designación de seis vocales togados por parte del Congreso y otros seis por el Senado pero añade un procedimiento previo que deja en manos de las asociaciones judiciales la propuesta de los candidatos distribuidos de forma proporcional al número de candidatos afiliados a cada asociación y al número de no afiliados<sup>26</sup>. Además se da la posibilidad de que jueces y magistrados no afiliados se presenten con el aval de un número de compañeros de carrera que representen el 2% de todos los que se encuentren en servicio en activo y respetando la proporción del número de no afiliados. De este modo la lista de 36 candidatos que llega al Parlamento esta conformada por los candidatos propuestos por cada asociación en proporción a su porcentaje de afiliados y los candidatos independientes que logren reunir el aval de cerca de ochenta compañeros de carrera.

Los artífices de este sistema defendían que así se ponía fin a la polémica que enfrentaba desde 1985 a los dos grandes partidos creando un sistema que devolvía parte del poder de designación a la judicatura al tiempo que se mitigaban los efectos de los posibles intereses corporativistas garantizando la legitimación democrática<sup>27</sup>.

Sin embargo, a pesar de sus presuntas buenas intenciones, la reforma quedó en un sistema mixto que, a juicio de algunos autores<sup>28</sup>, reunía los principales defectos de cada uno de los sistemas mientras que otros lo calificaban de un «golpe de Estado a la independencia del Poder Judicial»<sup>29</sup>. Por un lado, no se acaba con la politización ni el sistema de cuotas en tanto en cuanto las asociaciones profesionales no eran precisamente protagonistas neutrales y no es ningún secreto que cada una de las principales asociaciones estaba vinculada a los dos grandes partidos, habiéndose convertido en una especie de filiales judiciales de los partidos políticos para representar sus propios intereses; así este sistema contribuyó a una mayor degradación de las asociaciones.

---

<sup>26</sup> Apartado 3. a) del artículo 112 de la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, de composición del Consejo General del Poder Judicial por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>27</sup> LÓPEZ AGUILAR, J. F.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 8-9, 2º semestre 2001/1er semestre 2002, p. 13.

<sup>28</sup> Díez-PICAZO, L. M. y MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 8-9, 2º semestre 2001/1er semestre 2002, pp. 11-16.

<sup>29</sup> NIETO GARCÍA, A., «La independencia judicial», en *El desgobierno judicial*, Madrid: Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2004, p. 151.

Además, a pesar de la previsión de representación de los miembros no afiliados se impuso un límite de avales calculado sobre el total de miembros en activo en lugar de tomar como referencia el número de miembros no afiliados, lo cual complicó la presentación de candidaturas independientes y, finalmente, sólo fueron elegidos por el Parlamento tres de los doce propuestos, generando un claro predominio de las asociaciones judiciales otorgándoles todo el protagonismo. Por otro lado, RODRÍGUEZ ZAPATA advertía de un detalle que quizá había pasado desapercibido, referente al apartado 3. c) del artículo 112, que se remitía a los estatutos de cada asociación para disponer el sistema de designación de sus candidatos, algo que no garantizaba en absoluto que las asociaciones presentaran a los candidatos por sus méritos o preparación técnica<sup>30</sup>.

A pesar del pacto inicial, la tregua entre las dos fuerzas políticas duró poco y los siguientes años del gobierno popular se caracterizaron por continuas discrepancias a la hora de llevar a cabo nombramientos relevantes en los que el PSOE acusaba al gobierno de no respetar su cuota como minoría<sup>31</sup>.

En 2011 el Gobierno del partido popular inició una nueva reforma de la LOPJ y para ello se encomendó a una comisión institucional la elaboración del borrador. Este borrador implantaba por primera vez desde la reforma de 1985 el sistema de designación directa por parte de la carrera judicial a través de un procedimiento electoral, algo que parecía coherente con lo previsto en su programa electoral. El texto introducía el sistema electoral de “Hare” que propiciaba una mayor proporcionalidad en la representación, se establecían listas abiertas con preferencia de voto, se exigía la presentación de 23 avales o una asociación judicial por parte de los candidatos y se promovía un ejercicio de transparencia con la exigencia de presentar junto con la candidatura un perfil profesional, biografía y otros documentos que pudieran ser de relevancia para valorar su idoneidad<sup>32</sup>. Sin embargo, publicado el Anteproyecto tras su paso por el Ministerio de Justicia poco quedaba del texto original en lo referente al sistema de designación de los vocales. Así, la LO 4/2013 sigue la línea de su antecesora en cuanto a la designación parlamentaria a

---

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 8-9, 2º semestre 2001/1er semestre 2002, p. 13.

<sup>31</sup> IÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., op. cit., pp. 272-275.

<sup>32</sup> ELVIRA PERALES, A.. «Composición y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial», en *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El Gobierno Judicial*, AGUIAR DE LUQUE, L. (ed.), Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 16-17.

partir de una lista de candidaturas previas que ahora sólo necesitan reunir el aval de 25 miembros en activo o de una asociación judicial<sup>33</sup>, se pretendía con ello minorar el excesivo protagonismo otorgado a los miembros afiliados en detrimento de los no afiliados e intentar que éstos tuvieran una representación justa.

De nuevo se trata de una reforma que poco añade y que se queda más en las intenciones y en las palabras que en los hechos, provocó un profundo malestar entre la judicatura<sup>34</sup> y las Asociaciones judiciales y tres de ellas, Foro Judicial Independiente, Jueces para la Democracia y Asociación Francisco de Vitoria, no avalaron candidato alguno, lo cual no impidió que el primer Consejo salido de la nueva reforma tuviera una preeminencia de miembros de la APM y de JpD. Finalmente ha sido profundamente criticada por violentar el carácter colegiado y plural que consagra la constitución al otorgar al Consejo un gran protagonismo del Presidente y la Comisión Permanente que se ve empoderado hacia un sistema presidencialista en que las competencias de éste se ven aumentadas en detrimento del órgano.

#### **4. La designación de los vocales judiciales en el Derecho Comparado**

##### ***4.1 El caso italiano, el Consiglio Superiore de la Magistratura***

Como ya se ha señalado, el CSM italiano sirvió de inspiración para el artículo 122 Ce. y el CGPJ español. No obstante, encontramos algunas diferencias en su configuración con respecto a nuestro Consejo.

De acuerdo con el artículo 104 de la Constitución Italiana de 1947, el CSM está formado por tres miembros por derecho propio, el Presidente de la República que lo preside, el Presidente de la Corte de Casación y el Procurador General de la Corte de Casación; y

---

<sup>33</sup> Se añadió también en el artículo 578.2 LOPJ un mandato a las Cámaras para que «tomaran en consideración el número existente en la carrera judicial, en el momento de proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial, de Jueces y Magistrados no afiliados y de afiliados a las distintas Asociaciones judiciales»

<sup>34</sup> De hecho más de 800 miembros de la Carrera Judicial participaron en unas elecciones alternativas a la renovación del CGPJ que fue organizada por Plataforma Cívica por la Independencia Judicial a modo de protesta contra la reforma oficiada por el Ministro Ruiz-Gallardón y la politización del órgano. Fuente: <https://elderecho.com/cientos-de-jueces-votan-en-las-elecciones-alternativas-al-cgpj-para-protestar-contra-la-reforma-de-gallardon>

por un número indeterminado de consejeros respetando unas proporciones de 2/3 y 1/3 de vocales togados y laicos respetivamente, los primeros elegidos por los propios Jueces y Magistrados y los segundos por el Parlamento. El número concreto de consejeros se determina por ley y en la actualidad está compuesto por 16 miembros judiciales y 8 laicos.

En cuanto a la elección de los consejeros togados, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 44 de 18 de marzo de 2002 que reforma la Ley 195 de 24 de marzo de 1958, se realiza «en un colegio único nacional, son elegidos dos magistrados que ejercen funciones de legitimidad ante el Tribunal Supremo de Casación y la Fiscalía General ante ese mismo Tribunal; en un colegio único nacional, son elegidos cuatro magistrados que ejercen funciones de fiscal en las oficinas de evaluación y en la Dirección Nacional Antimafia, o que están destinados a la Fiscalía General en el Tribunal Supremo de Casación; en un colegio único nacional, son elegidos diez magistrados que ejercen funciones de juez en los departamentos de evaluación, o destinados al Tribunal Supremo de Casación»<sup>35</sup>. El voto es personal, directo y secreto.

El CSM actual es el resultado de numerosas reformas desde su primera regulación en 1958 y «se ha convertido en la representación más palmaria en el derecho comparado del autogobierno del Poder Judicial se ha alcanzado después de años de debates doctrinales y políticos»<sup>36</sup>, esto nos invita a ser optimistas para afrontar nuevos cambios legislativos que sean capaces de llevar al CGPJ al nivel de prestigio que el órgano constitucional merece.

---

<sup>35</sup> Ley 28 marzo 2002, n. 44 que modifica a la Ley 24 marzo 1958, n. 195, que establece las normas sobre la constitución y funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura.

<sup>36</sup> Ron Latas, R., & Lousada Arochena, J. F. (2018). Los consejos de la magistratura y otros modelos de gobierno judicial, en *Anuario Da Facultade De Dereito Da Universidade Da Coruña*, 21, p. 306.

#### **4.2 Alemania y EE.UU como elementos de contraste<sup>37</sup>.**

Conviene a modo de contraste observar unas breves notas sobre el modelo de gobierno judicial alemán, se trata de un ejemplo de heterogobierno judicial en que el Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia dirige el Poder Judicial.

En el caso alemán debido a su estructura federal, la competencia para nombrar a los magistrados corresponde al Ministro Federal de Justicia en el caso de los Tribunales de ámbito federal o al Ministro de Justicia del Land correspondiente para los Tribunales de ámbito territorial. Por tanto los nombramientos efectuados por el poder ejecutivo directamente. Además, destaca la libertad de los Jueces y Magistrados alemanes de militar en partidos políticos sin que ello condicione en absoluto su imparcialidad. De hecho, es habitual que incluso los magistrados del Tribunal Constitucional Federal estén afiliados a alguno de los grandes partidos.

Del mismo modo, en EE.UU, el Presidente tiene la potestad de nombrar a los magistrados del Tribunal Supremo con la aprobación del Senado. El procedimiento ha despertado una gran expectación pública que ha permitido grandes debates sobre los mismos, actuando la sociedad americana como contrapeso del poder del Ejecutivo, por lo que la discrecionalidad del mismo queda moderada por el escrutinio social.

### **V. SITUACIÓN ACTUAL, PROBLEMAS Y PROPUESTAS PARA UN SISTEMA DE DESIGNACIÓN MÁS INDEPENDIENTE**

En el año 2010 se creó la Asociación Plataforma Cívica por la Independencia Judicial con la firma, por parte de cerca de 1500 Jueces y Magistrados, del «Manifiesto por la despolitización y la independencia judicial»<sup>38</sup>. Dicho texto, tras realizar un breve repaso de lo que denominan la «progresiva ocupación del Poder Judicial por el Poder Político» desde la Ley 6/1985 y las sucesivas reformas, reclama una serie de medidas entre las

---

<sup>37</sup> Fuentes consultadas para la elaboración del epígrafe:

Ron Latas, R., & Lousada Arochena, J. F. (2018). Op. cit., pp. 307, 308.

ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., op. cit., pp. 104-106, 111-116.

<sup>38</sup> Manifiesto Plataforma cívica por la independencia judicial

cuales se encuentra la «elección democrática de todos los órganos de gobierno interno del poder judicial».

Para apoyar su pretensión mencionan, entre otros, los Principios Fundamentales de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Magistratura de 1985, la Recomendación nº R (94) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa<sup>39</sup>, la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces de 1998, diversos informes y opiniones del Consejo Consultivo de Jueces Europeos del Consejo de Europa así como la Carta Magna del Poder Judicial de 2008. En diciembre de 2013 el Informe Greco<sup>40</sup> sobre prevención de la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales recomendaba a España sustituir el sistema de designación de los vocales del CGPJ por un sistema de elección directa y reformar la regulación de los nombramientos de altos cargos judiciales. En la primera revisión de julio de 2016<sup>41</sup> se concluyó que no se había implementado ninguna medida en cumplimiento de las recomendaciones dadas por el Consejo y en diciembre de 2017<sup>42</sup> se mostraba algo más optimista señalando los esfuerzos que se estaban llevando a cabo en la Subcomisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

En noviembre de 2014, las asociaciones judiciales Francisco de Vitoria, Foro Judicial Independiente y Jueces para la Democracia presentaron, junto con *Rights International Spain* una carta ante la Relatora Especial sobre la independencia de Magistrados y Abogados de Naciones Unidas alertando de la «erosión del principio de separación de poderes» y «el debilitamiento del Poder Judicial y el Estado de Derecho» ante las sucesivas reformas llevadas a cabo<sup>43</sup>.

Observamos como, a pesar de las repetidas promesas por parte de los gobiernos populares, que portaban siempre en su programa electoral la vuelta al sistema previo a la reforma de 1985, los cambios que han llevado a cabo han sido insignificantes y, no sólo no han venido a solucionar ninguno de los problemas existentes, sino que han generado

---

<sup>39</sup> «la independencia de los jueces no constituye una prerrogativa o un privilegio establecido en su interés personal sino una garantía de la libertad, del respeto de los derechos humanos y de la aplicación imparcial del derecho»

<sup>40</sup> IV Evaluación Informe Greco 2013. Recomendaciones V y VII.

<sup>41</sup> «*Compliance Report Spain*» Recomendaciones V y VII (puntos 32 y 36).

<sup>42</sup> «*Interim Compliance Report Spain*» Recomendación V (punto 38). Afirma que la recomendación ha sido «parcialmente implementada».

<sup>43</sup> Comunicado conjunto disponible en: <http://www.juecesdemocracia.es/2014/11/26/comunicado-asociaciones-jueces-ris-relatora-especial-la-onu-independencia-magistrados-abogados-intervenga-ante-los-ataques-la-independencia-judicial-espana/>

otros nuevos. Frente a este, un partido socialista que no abandona la defensa del sistema de designación parlamentaria propone escasos cambios más allá de proclamas abstractas a favor de la independencia judicial. Así se ha consolidado el sistema de designación parlamentaria añadiéndole ciertos ornamentos que pretendían alejar las miradas del Consejo y apaciguar a los que reclamaban una mayor independencia y han terminado perdiendo el poco prestigio que le quedaba. El comportamiento de los grupos políticos entorno a la práctica de cuotas ha llevado a identificar a los vocales del Consejo con cada uno de los partidos políticos mayoritarios, mostrando escaso respeto a un mínimo de apariencia de autonomía.

No se pretende sentenciar todavía qué sistema es mejor o peor, lo que está claro es que tal y como se ha planteado hasta el momento no se ha dado con el modelo adecuado. Probablemente no se trate de una cuestión de uno u otro sino de cómo mejoramos ambos o encontramos fórmulas intermedias. Evidentemente en la actualidad, los defectos y virtudes de cada uno de los sistemas son diferentes y deben de valorarse dichos cambios para construir un modelo adaptado a nuestros tiempos y teniendo presente la experiencia anterior. Así mismo, acudir al derecho comparado puede resultar interesante a efectos inspiradores pero en modo alguno pueden resultar determinantes a la vista de las profundas diferencias de modelos de Estado, de gobierno, o las concepciones históricas sobre el funcionamiento del Poder Judicial.

## **1. Actualidad de los grupos parlamentarios para la reforma del estatuto de designación de los vocales del CGPJ**

En los últimos años hemos asistido al fin del tradicional bipartidismo reinante en la política española y que permitía a los dos grandes partidos hacer uso de su mayoría absoluta para hacer y deshacer a su antojo. Por ello, resulta interesante la irrupción de dos nuevos partidos en el Parlamento que en buena medida podrían dificultar el continuismo en la política de cuotas debida a la fragmentación existente que puede exigir un mayor consenso para sacar adelante cualquier iniciativa de calado. No obstante estas mismas circunstancias también pueden implicar una situación de bloqueo de difícil solución.



En diciembre de 2016 se creó la Subcomisión para el estudio y definición de una Estrategia Nacional de Justicia a propuesta del partido popular, dentro de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados<sup>44</sup>. En ella se dio voz a los distintos partícipes de la actividad judicial y de su administración, desde los portavoces de todas las asociaciones de jueces, fiscales y letrados de la administración de justicia hasta representantes de colegios de abogados, procuradores, registradores o notarios, trabajadores sociales, etc. A pesar de la apariencia de buenas intenciones, algunos grupos acusaron al partido del gobierno de querer realizar de nuevo una operación de maquillaje, con reformas superficiales que en nada aportaban a la independencia judicial ni al servicio de administración de justicia para los ciudadanos y finalmente las conclusiones solo fueron avaladas por el partido del Gobierno, lo que puso de manifiesto las divergencias y dificultades de lograr un consenso en aspectos de gran relevancia.

### **2.1 Proposición de Ley Orgánica para el refuerzo de la independencia judicial. Grupo parlamentario Ciudadanos<sup>45</sup>.**

Tras la fallida subcomisión de justicia, el grupo parlamentario ciudadanos registró la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el refuerzo de la independencia judicial. Esta propuesta es una de las más novedosas y cumple con la voluntad de las asociaciones judiciales devolviendo a la carrera judicial la potestad de elegir a los doce vocales togados.

Esta reforma, inspirada bajo las recomendaciones del Informe Greco, se centra en la lucha contra la politización de la justicia y la implantación de un sistema de ascensos en la carrera basados en el concurso de méritos y que se extiende a los nombramientos discrecionales con el objetivo de lograr un cuerpo más profesionalizado al tiempo que se le dota de la tan ansiada autonomía alejando al máximo la influencia del Ejecutivo.

Se propone la elección directa en una circunscripción única por parte de los miembros de la carrera judicial en activo mediante voto libre, personal, igual, directo y secreto y

---

<sup>44</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 271 de 2 de diciembre de 2016. Congreso de los Diputados. (BOCG-12-D-63 158/000022).

<sup>45</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 299-1 de 20 de julio de 2018. Congreso de los Diputados. (BOCG-12-B-299-1 122/000260).

contempla la posibilidad de cubrir una eventual vacante por el siguiente candidato más votado o la celebración de elecciones parciales para cubrir dicho puesto. Además, con respecto a la presencia proporcional de todas las categorías judiciales se prevé expresamente la cesión del puesto del último elegido al candidato más votado de su categoría que no haya obtenido dicha representación.

Se mantiene el número de avales requeridos a los candidatos previstos en la vigente Ley 4/2013, las listas serán abiertas con una relación ordenada alfabéticamente de todos los candidatos y su categoría judicial y en las que se podrá marcar un máximo de seis candidatos, los doce más votados resultarán elegidos y se valorará la antigüedad en el escalafón. Nada se dice, sin embargo, sobre el sistema electoral sino que se remite a su futuro desarrollo reglamentario.

Esta proposición, que no llegó a ser tramitada por la disolución de las cámaras, nos plantea por primera vez una propuesta real que propone soluciones concretas a algunas de las cuestiones más polémicas entorno a la independencia judicial y a la administración de justicia y resulta interesante la regulación relativa a los nombramientos discrecionales. No obstante las remisiones al futuro desarrollo de algunas cuestiones deja cierta incógnita sin resolver entorno al sistema electoral que sería interesante conocer ya que en buena medida este podría condicionar el éxito o fracaso del procedimiento o volver a caer en errores ya cometidos.

Este modelo planteado por Ciudadanos poco tiene que ver con el propugnaba pocos años antes. Así, en el programa electoral para las elecciones generales de 2015 diseñaban un modelo completamente diferente que pasaba por la supresión del CGPJ y la asunción de sus funciones por el Presidente del Tribunal Supremo nombrado por una mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados y asistido por dos adjuntos nombrados por los miembros de la carrera judicial<sup>46</sup>.

No hay duda de que este último sistema no sólo requeriría de una reforma constitucional, sino que difícilmente solucionaría el problema de la politización. Por otro lado, resulta contradictorio que el mismo texto que propugna que las plazas de los altos cargos sean cubiertas mediante un concurso de méritos reglado deje en manos del Congreso la

---

<sup>46</sup> Programa Electoral Elecciones Generales 2015 Ciudadanos.

elección del pretendido máximo defensor de la independencia judicial y Presidente del Tribunal Supremo. Además, si bien no se concreta competencias tendría cada uno de los integrantes la idea nos hace pensar que el poder se concentraría fundamentalmente entorno a la figura del Presidente, con los consiguientes riesgos que, a mi juicio, ello implicaría. Quizá estas dificultades son las que han provocado el cambio de sistema a corto plazo, planteando la propuesta que hemos analizado en primer lugar.

## **2.2 Proposición de Ley Orgánica de derogación de la LO 4/2013. Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea<sup>47</sup>.**

La propuesta presentada por el grupo confederal fue presentada poco después de abandonar la Subcomisión de Justicia en noviembre de 2017. En el texto, a diferencia del anterior, plantea simplemente una solución a corto plazo, pues consideran «urgente» derogar la reforma del año 2013 porque se «distancia notablemente de su configuración» al otorgar excesivo protagonismo al Presidente, reduciendo su carácter colegiado amplio. Así entienden que se debe acabar inmediatamente con esta situación que supone una «desnaturalización del órgano» y volver a la situación de la LO 6/1985 que, califican como «un mal menor», con el objetivo de lograr un consenso político que permita llevar a cabo una reforma en profundidad del órgano.

A falta de proposiciones completas, los programas electorales<sup>48</sup> nos permiten dibujar una primera idea de cuál es el modelo que propone este grupo. Podemos y sus confluencias esbozan un panorama similar al de Ciudadanos en las elecciones de 2015, su sistema ideal es la elección directa por parte de la ciudadanía, pero conscientes de la necesidad de una reforma constitucional para llevarla a cabo, opta subsidiariamente y a corto plazo por el sistema de elección directa por los miembros de la carrera judicial y pone el foco de atención sobre las candidaturas. Así, propone que se regulen los requisitos de capacidad y mérito necesarios con el objetivo de alejarse de perfiles más ideologizados al tiempo que propone la introducción de candidaturas avaladas por la ciudadanía, además de las asociaciones judiciales y miembros de la carrera.

---

<sup>47</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 181-1 de 1 de diciembre de 2017. Congreso de los Diputados. (BOCG-12-B-181-1 122/000148).

<sup>48</sup> Programa Electoral Unidas Podemos Elecciones Generales 2019.

Izquierda Unida va más allá en la justificación de la necesidad de que los vocales judiciales sean elegidos por los ciudadanos, habla de «democratizar la justicia» y afirma que «el tercer poder del Estado no puede quedar exento del control que, de modo directo o indirecto, pueda ejercer sobre el mismo el Pueblo que legitima sus funciones y que puede y debe pedirle responsabilidades»<sup>49</sup>.

Esta propuesta de elección directa por parte de la ciudadanía responde a la concepción de legitimación democrática de la justicia basada en el artículo 117 Ce. que afirma que «la justicia emana del pueblo» y en relación con el artículo 1.2 Ce. según el cual «la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado». Sin embargo de acuerdo con la interpretación tradicional, la legitimación democrática no se traduce en la elección por parte de los ciudadanos de jueces y magistrados, sino en la «exclusiva sujeción de éstos a lo dispuesto en la Constitución y en la ley».

Mejor valoración merece, a mi juicio, la posibilidad de añadir el ingrediente de la legitimación democrática a través de la ciudadanía mediante su participación en la propuesta de candidaturas por parte de otras asociaciones profesionales relacionadas con la justicia como los colegios de abogados y procuradores, asociaciones de consumidores, plataformas cívicas u otros colectivos organizados.

## **2. Principales problemas y posibles soluciones**

Más allá de proponer una solución completa o una fórmula mágica que ponga fin a las disputas y configure un sistema ideal en el que todos los agentes involucrados queden satisfechos a la vez que se garantiza la independencia judicial conviene plantear algunas medidas generales que pueden ayudar a mejorar en gran medida el sistema actual y, al mismo tiempo, deberían inspirar cualquier otro sistema que se estableciera.

---

<sup>49</sup> Programa Electoral Izquierda Unida Elecciones Generales 2019.

## 2.1 Transparencia y concurso de méritos

La falta de transparencia es uno de los defectos que en mayor medida perjudican a la legitimación de los vocales del Consejo. En el sistema de elección parlamentaria tradicional el “reclutamiento” de los candidatos por parte de los partidos políticos y su posterior designación se ha caracterizado por realizarse en las ejecutivas de los partidos sin atender especialmente a los méritos o capacidades de los candidatos tanto como a su afinidad ideológica.

Por otro lado, el sistema de presentación de candidaturas por parte de las asociaciones judiciales poco añade, ya que ni siquiera se exige a las mismas un procedimiento democrático para elegir sus candidaturas, de modo que tampoco se asegura que los candidatos presentados por éstas sean los más válidos.

Frente a esta situación sería imprescindible una regulación precisa que centre el punto de atención en la valoración de los méritos de los candidatos; para ello ÍÑIGUEZ propone establecer «criterios estandarizados previamente discutidos y publicados» y ve necesario «un estatuto jurídico eficaz y un procedimiento claro, transparente y abierto»<sup>50</sup>. Así mismo, coincide con PRESNO en seguir el ejemplo de Estados Unidos de someter a los candidatos del Tribunal Supremo a un juicio público, con la divulgación del currículum de cada uno para posibilitar la apertura del debate sobre la idoneidad de los candidatos entre las «entidades sociales especialmente vinculadas a esta materia como las asociaciones judiciales, colegios de abogados, facultades de derecho, asociaciones de profesores,...»<sup>51</sup>. Por ello considera recomendable la obligación de todos los candidatos de comparecer ante la Comisión de Justicia y permitir la participación de representantes sociales en el examen sobre la idoneidad de los candidatos, abriendo un debate social que permitiría un «control sobre el Parlamento» que debería verse más cohibido a la hora de decantarse por perfiles más políticos que profesionales.

Por último la transparencia debería hacerse extensiva a la actuación del Consejo en el desarrollo de sus funciones implantando procedimientos reglados y la correcta motivación de sus decisiones.

---

<sup>50</sup> ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., op. cit., pp. 494-499.

<sup>51</sup> PRESNO LINERA, M. A., «Normas y formas de gobierno judicial», en *XXVII Congreso de Jueces para la Democracia: Una justicia de confianza*, Valencia, 31 de mayo de 2012.

## 2.2 ¿Acabar con la politización?

La politización es, en parte, consecuencia del sistema de cuotas, un sistema que no es en sí perverso si cada grupo elige un número de vocales por su calidad o su trayectoria profesional, sino cuando se impone lo que MURILLO DE LA CUEVA denomina «cuotas ciegas» que podría ser ciertamente corregida o minorada poniendo en marcha los mecanismos de transparencia necesarios ya descritos.

Por otro lado, sería conveniente limitar el poder discrecional del Consejo en los nombramientos de altos cargos judiciales y someterlos a un procedimiento reglado que valore igualmente mérito y capacidad<sup>52</sup>. No hay que olvidar que en la práctica de cuotas el reparto abarca únicamente el reparto de los miembros del Consejo sino que en ocasiones se llega a planificar toda una serie de nombramientos, así eliminar la discrecionalidad del Consejo podría alejar en buena medida el interés de los partidos políticos por este tipo de prácticas al dificultarse su influencia en nombramientos decisivos.

Otro elemento que afecta de lleno a la politización del Consejo y que puede resultar un elemento de atracción para determinados jueces y magistrados son las llamadas «puertas giratorias judiciales». Resulta llamativo que se prohíba a los miembros de la carrera judicial pertenecer a cualquier partido político o realizar manifestaciones públicas sobre el mismo pero sea, no sólo posible sino más que habitual, que estos puedan dedicarse a la política durante un tiempo y luego puedan volver a su labor jurisdiccional sin que exista periodo de enfriamiento alguno. Por tanto, sería necesario establecer un periodo de enfriamiento suficiente para difuminar la influencia que su paso por la política puede acarrear. Se trata de lograr, en definitiva, que quien pretenda ser vocal del CGPJ lo haga por vocación de servicio público y de acuerdo con los principios y valores constitucionales que rigen la labor de cualquier juez o magistrado.

---

<sup>52</sup> MURILLO DE LA CUEVA, sin embargo, se muestra contrario a la elección de los altos cargos mediante un «concurso de méritos tasados» porque considera que el perfil que debe primar es el de un «buen gestor» por encima de sus méritos o calidad de sus sentencias. No obstante, considero posible establecer unos parámetros que valoren precisamente las capacidades de gobierno de los candidatos. MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 29.

No obstante parece inevitable la ausencia total un cierto grado de politización en tanto en cuanto se trata de un órgano de gobierno y no de representación, como ya dejaron claro las SSTC 45 y 108/1986. VIANA afirma que «sea cual sea la extracción de los vocales y su sistema de elección siempre hay una cuota de politización que debe ser asumida»<sup>53</sup>.

Es cierto que la cuestión es más fáctica que jurídica, no es tanto cómo se regula sino cómo los distintos involucrados en el juego de poderes se comportan, es una conclusión casi unánime que el comportamiento alejado de los principios constitucionales es la principal causa de esta situación. BUSTOS lamenta que «no tenemos una cultura político-democrática desarrollada que impida a los actores políticos nombrar a personas no competentes o a puros clientes políticos»<sup>54</sup>, y LÓPEZ ORTEGA habla de «falta de músculo democrático»<sup>55</sup>.

### 2.3 Configuración del órgano

En primer lugar, es imprescindible que el órgano sea lo más plural posible, pues no es solo un valor constitucional fundamental sino que tiene consecuencias prácticas importantes; un Consejo que integre el mayor número de sensibilidades posibles con diversos puntos de vista o profesionales será garantía de una mayor eficacia en su funcionamiento<sup>56</sup>. Así mismo plantea la necesidad de un relevo generacional y la posibilidad de que la renovación del Consejo se lleve a cabo mediante renovaciones parciales al estilo del Tribunal Constitucional. Se propone también la reducción del número de vocales<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> VIANA GARCÉS, A., «Perspectivas para un análisis comparado de la estructuración orgánica del gobierno del poder judicial», en *El Gobierno del Poder Judicial. Una perspectiva comparada*, AGUIAR DE LUQUE, L. (Dir.), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 60.

<sup>54</sup> BUSTOS GISPert, R.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 29.

<sup>55</sup> VIANA GARCÉS, A., «Perspectivas para un análisis comparado de la estructuración orgánica del gobierno del poder judicial», op. cit., 2012, p. 62.

<sup>56</sup> «Diversificar la composición de sus directivos tendría una doble ventaja: ganaría en eficacia si contara con funcionarios públicos especializados para funciones que son de administración general y finanzas y evitaría el monopolio corporativo». IÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., op. cit., pp. 490-492.

<sup>57</sup> MURILLO DE LA CUEVA, P. L., «La independencia y el Gobierno de los Jueces. Un debate Constitucional», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, p. 366.

### **3. Algunas alternativas en concreto**

No hay duda de que cualquier reforma en este aspecto debería de tener cierta vocación de continuidad en el tiempo y no caer en los viejos errores del bipartidismo; para ello, quizá lo más eficaz sería eliminar la abstracción con la que la Constitución se refiere al sistema de designación de los vocales judiciales, ya sea para optar por uno u otro sistema, a través de una reforma de la misma. En cualquier caso, un consenso político amplio será necesario.

#### **3.1 Integración de la legitimación democrática en la elección corporativa**

RODRÍGUEZ ZAPATA planteaba en el año 2001 establecer un sistema de doble votación, en el que primero se llevara a cabo de elección de los doce vocales togados mediante el voto directo de los miembros de la carrera judicial y, posteriormente, fuera el Parlamento el que, de entre los miembros judiciales electos junto con los miembros laicos, eligiera un grupo reducido de vocales encargados de la «Administración cotidiana del CGPJ» y que formarían una Comisión Permanente<sup>58</sup>.

Resulta inevitable acordarnos de la reforma de 2013 vigente actualmente que concede a una Comisión Permanente formada por el Presidente del CGPJ, tres vocales judiciales y dos laicos, siendo duramente criticada la opción elegida por el legislador. No obstante, la opción diseñada resulta interesante por plantear una conjunción inversa entre la designación corporativa y la fiscalización por parte del Parlamento.

#### **3.2 Implicación de otros sectores sociales en el sistema de elección parlamentaria, principios de mérito y capacidad.**

Esta opción vendría a mantener el sistema actual pero dotándolo de las mejoras ya planteadas en el presente trabajo. Primeramente con un procedimiento transparente, público y abierto especialmente a la comunidad jurídica, incluyendo colegios profesionales, facultades de derecho, profesores o plataformas cívicas. Todos los mecanismos de transparencia y valoración pública de los candidatos irían destinados a

---

<sup>58</sup> RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: «Encuesta», op. cit., p. 20. y ROSADO IGLESIAS, G., «La constitucionalización del gobierno judicial; cuarenta años del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes», en *Revista de Derecho Político UNED*, nº 101, enero-abril 2018, p. 389.



garantizar que los que llegaran a la fase final de elección fueran los mejores para llevar a cabo su labor constitucional. Si se eliminan los perfiles más políticos y se priorizan los más técnicos basados en un examen de méritos y capacidad no importa a quién elijan las Cámaras ya que cualquier opción será técnica y funcionalmente beneficiosa.

La eliminación de las puertas giratorias y una nueva regulación de los nombramientos discrecionales serían asimismo vitales para descontaminar los intereses políticos en los procedimientos de elección.

### **3.3 El azar como método de designación**

SOSA introduce una fórmula bastante sencilla de aplicar sin realizar enormes reformas que concede un inesperado protagonismo al azar. Considera necesario en primer lugar, de acuerdo con lo ya propuesto por una gran mayoría, que los candidatos presentados con los avales de sus compañeros o de una Asociación judicial sean sometidos a procedimientos que garanticen la transparencia, especialmente su comparecencia pública ante la Comisión de Justicia. Este primer filtro permitiría valorar públicamente la idoneidad de los candidatos. Una vez realizado este trámite, con una lista de candidatos final, se procedería a realizar un sorteo del que saldrían los doce vocales judiciales. Prevé también extender este sistema a los ocho juristas de reconocido prestigio<sup>59</sup>.

Este sistema en principio no daría mucho más protagonismo del que tienen ahora los jueces y magistrados pero sí eliminaría la influencia del Parlamento al arrebatarle la posibilidad de elección ya que los candidatos finalmente elegidos habrían sido propuestos por sus compañeros y designados por el azar. No obstante sería recomendable integrar elementos de otras propuestas como posibilitar la presentación de candidaturas a otros agentes sociales en aras de un mayor pluralismo del órgano.

Cabe señalar que no es el único que contempla la posibilidad de dejar al azar la decisión sobre los integrantes del Consejo, MURILLO DE LA CUEVA lo plantea subsidiariamente a modo de «castigo» ante situaciones de bloqueo en que los partidos

---

<sup>59</sup> SOSA WAGNER, F., «Jueces e independencia. Propuestas de reforma del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional», en *La reforma del Estado de partidos*, GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), Madrid: Marcial Pons, 2016, pp. 142-144.

políticos pretendan retrasar las renovaciones por intereses electoralistas<sup>60</sup> y autores como Montesquieu, Rousseau o Harrington identificaban el sorteo con la democracia.

### **3.4 Elección corporativa**

En el caso de optar por el sistema de elección directa la propuesta real más significativa actualmente es la planteada por el grupo parlamentario Ciudadanos. En todo caso el sistema electoral elegido debería favorecer una composición plural más representativa, con listas abiertas y voto limitado. Del mismo modo, no debería escapar del control de idoneidad y capacidad de los candidatos de manera pública para evitar situaciones en que no sean designados los más válidos.

### **3.5 Otras alternativas**

Como ejemplos significativos podríamos mencionar en un extremo la propuesta ya analizada del grupo confederal Podemos e Izquierda Unida que propugnan poner en manos de la ciudadanía la elección de todos los integrantes del CGPJ. Parece una opción ciertamente utópica pero su espíritu, como ya he mencionado, podría impregnar en cierta modo el sistema de designación parlamentaria con una mayor participación social.

En el otro extremo, hay voces que directamente optan por la eliminación total y absoluta del Consejo y la asunción de las competencias por el Ministerio de Justicia alegando que ello pondría el foco sobre el Ejecutivo que así, sometido al control parlamentario, se abstendría de utilizar sus competencias de manera partidista<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 35.

<sup>61</sup> GIMÉNEZ GLÜCK, D., «Informe nacional. España», en *El Gobierno del Poder Judicial. Una perspectiva comparada*, AGUIAR DE LUQUE, L. (Dir.), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, págs.: 60, 62.

## **VI. CONCLUSIONES**

Analizada la trayectoria del CGPJ podemos afirmar que hoy existe un consenso en negativo. El balance sobre los años de funcionamiento del CGPJ es como mínimo insatisfactorio, en la medida en que poco ha contribuido a la defensa de la independencia judicial al tiempo que ha servido de escenario de múltiples y bochornosas polémicas, tanto por sus continuos enfrentamientos con otros poderes como por sus propias discrepancias y luchas internas. Por su parte, las principales asociaciones judiciales tampoco salen muy bien paradas, en tanto en cuanto se han convertido de facto en cómplices de los dos grandes partidos y, tras perder el simbólico protagonismo que les otorgaba la reforma de 2001, han tomado una posición conjunta entorno a la necesidad de volver al sistema de designación directa.

Está claro que la solución no pasa por un nuevo remiendo sino por la apertura de un debate mucho más profundo. El consenso político es necesario para realizar una reforma de tal importancia. Así mismo, la actual fragmentación parlamentaria sin las mayorías tradicionales puede ser un arma de doble filo; por un lado enriquece el debate parlamentario e introduce propuestas frescas que vienen a romper la situación idílica en que los dos grandes partidos se han movido durante más de treinta años; por otro lado puede acabar por bloquear cualquier avance si los políticos no son capaces de sentarse a dialogar y estar dispuestos a ceder en sus pretensiones. La Subcomisión de Justicia fue la última oportunidad desaprovechada por los grupos políticos de lograr una reforma de calado y puso de manifiesto que el inmovilismo no es la solución.

Las circunstancias hoy no son las mismas que en 1980, pero la judicatura sigue siendo un estamento con una mayoría conservadora y no estoy de acuerdo con que el sistema de elección directa dote al Consejo de mayor pluralismo. Además esta opción sería quizás la más sencilla, sustituiríamos la politización de los partidos por la de las Asociaciones judiciales y el corporativismo. Como hemos visto el CGPJ no es un órgano de representación ni es un órgano que deba defender los intereses de los jueces individualmente considerados, es un órgano constitucional cuya labor es la defensa de los valores constitucionales y la independencia judicial.

Cualquier sistema que se imponga tiene sus virtudes y sus riesgos, empero estos deben ser mitigados al máximo mediante previsiones y procedimientos transparentes y públicos que pongan el foco en los méritos y capacidades de los candidatos.

El sistema de designación parlamentaria no implica directamente la politización si no el mal uso de este en parte facilitado por la ausencia de garantías como las analizadas en el presente trabajo. Los agentes sociales deben participar tanto en las propuestas de candidatos como en la valoración de las cualidades y trayectoria de los mismos para presentar al público sin ninguna sombra de sospecha a los mejores profesionales que sean capaces, desde la imparcialidad, de proteger el Poder Judicial de cualquier injerencia.

Acabar con toda sombra de manipulación o politización en la elección de los vocales judiciales debe pasar asimismo por la restricción de las puertas giratorias judiciales imponiendo periodos de enfriamientos suficientes antes de reingresar en la carrera judicial. Solo proceso limpio con todas las garantías hará el Consejo más atractivo a jueces y magistrados de perfiles más técnicos, alejados de las polémicas e influencias partidistas, presentar su candidatura con la convicción de que serán valorados por sus méritos y no por su afinidad ideológica.

La correcta garantía de la independencia judicial como condición indispensable del Estado de Derecho abre un debate con múltiples puntos de vista y muchas cuestiones a abordar, la cuestión ahora es si nuestros políticos estarán a la altura de las circunstancias o volverán a intentar mantener su hegemónica posición, en cualquier caso la reforma es inevitable.

## **FUENTES UTILIZADAS**

### **1. LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS:**

- ABADÍA ESCARIO, L. *Mando a distancia. Herramientas digitales para la revolución democrática*, Morata de Tajuña: Editorial Manuscritos, 2011, 2ª ed., pp.: 83-90.
- AGUIAR DE LUQUE, L. «Continuidad y reforma en el régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial», en *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El Gobierno Judicial*, AGUIAR DE LUQUE, L. (ed.), Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 16, 17.
- AGUIAR DE LUQUE, L., «El gobierno judicial en el derecho comparado» en *El Gobierno del Poder Judicial. Una perspectiva comparada*, AGUIAR DE LUQUE, L. (Dir.), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 20, 21.
- BUSTOS GISPERT, R.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 29.
- DÍEZ-PICAZO, L. M. y MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 8-9, 2º semestre 2001/1er semestre 2002, p. 11.
- ELVIRA PERALES, A.. «Composición y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial», en *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El Gobierno Judicial*, AGUIAR DE LUQUE, L. (ed.), Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 16, 17.
- GIMÉNEZ GLÜCK, D., «Informe nacional. España», en *El Gobierno del Poder Judicial. Una perspectiva comparada*, AGUIAR DE LUQUE, L. (Dir.), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp.: 60, 62.
- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *El Fracaso del Autogobierno Judicial*, Pamplona: Civitas, 2008, pp. 34, 104-106, 111-116, 225, 226, 233, 234.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 8-9, 2º semestre 2001/1er semestre 2002, p. 13.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., «La independencia y el Gobierno de los Jueces. Un debate Constitucional», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, p. 366.

- MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 8-9, 2º semestre 2001/1er semestre 2002, p. 16.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 26, 35
- NIETO GARCÍA, A., «La independencia judicial», en *El desgobierno judicial*, Madrid: Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2004, p. 151
- PRESNO LINERA, M. A., «Normas y formas de gobierno judicial», en *XXVII Congreso de Jueces para la Democracia: Una justicia de confianza*, Valencia, 31 de mayo de 2012.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 8-9, 2º semestre 2001/1er semestre 2002, pp. 13, 20
- RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA, A.: «Encuesta», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 22.
- RON LATAS, R., & LOUSADA AROCHENA, J. F. (2017). El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional, en *Anuario Da Facultade De Dereito Da Universidade Da Coruña*, 20, pp. 212, 213, 2016. <https://doi.org/10.17979/afdudc.2016.20.0.1922> (21 de febrero de 2019).
- RON LATAS, R., & LOUSADA AROCHENA, J. F. (2018). Los consejos de la magistratura y otros modelos de gobierno judicial en *Anuario Da Facultade De Dereito Da Universidade Da Coruña*, 21, pp. 306-308. <https://doi.org/10.17979/afdudc.2017.21.0.3293> (el 21 de febrero de 2019).
- ROSADO IGLESIAS, G., «La constitucionalización del gobierno judicial; cuarenta años del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes», en *Revista de Derecho Político UNED*, nº 101, enero-abril 2018, p. 389.
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J.J., «Sobre el principio de separación de poderes» en *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, núm. 24, noviembre-diciembre, 1981.
- SOSA WAGNER, F., «Jueces e independencia. Propuestas de reforma del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional», en *La reforma del Estado de partidos*, GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), Madrid: Marcial Pons, 2016, pp. 142-144.
- VIANA GARCÉS, A., «Perspectivas para un análisis comparado de la estructuración orgánica del gobierno del poder judicial», en *El Gobierno del*

Poder Judicial. Una perspectiva comparada, AGUIAR DE LUQUE, L. (Dir.), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 60, 62.

## **2. NORMATIVAS:**

- Anteproyecto de Constitución Española de 1978. Boletín Oficial de las Cortes Generales nº44 de 5 de enero de 1978. Congreso de los Diputados. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_044.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF)
- Constitución Española de 1978
- LO 1/1980, de 10 de Enero, del Consejo General del Poder Judicial. <https://www.boe.es/boe/dias/1980/01/12/pdfs/A00837-00842.pdf>
- LO 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666&tn=0&p=19850702>
- LO 2/2001, de 28 de Junio, sobre composición del CGPJ, por la que se reforma la LOPJ. <https://www.boe.es/boe/dias/2001/06/29/pdfs/A23174-23176.pdf>
- 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. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/29/pdfs/BOE-A-2013-7061.pdf>

## **3. JURISPRUDENCIALES**

- STC 45/1986, de 17 de Abril de 1986. ECLI:ES:TC:1986:45
- STC 108/1986, de 29 de Julio de 1986. ECLI:ES:TC:1986:108

## **4. OTRAS FUENTES**

- Proposición de LO de modificación de la LO 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, para el refuerzo de la independencia judicial. Grupo parlamentario Ciudadanos. (BOCG-12-B-181-1 122/000148). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-181-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-181-1.PDF)

- Proposición de LO de derogación de la LO 4/2013, de 28 de Junio, de reforma del CGPJ, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. PODEMOS-EN COMÚ PODEM-EN MAREA. (BOCG-12-B-181-1 122/000148). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-181-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-181-1.PDF)
- Creación de la Subcomisión de Justicia para el estudio y definición de una Estrategia Nacional de Justicia (BOCG-12-D-63 158/000022). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-63.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-63.PDF)
- IV Evaluación Informe Greco 2013. (14 de marzo de 2019) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca049>
- Informe Greco «*Compliance Report Spain*» (14 de marzo de 2019) <https://rm.coe.int/16806ca04a>
- Informe Greco «*Interim Compliance Report Spain*» (14 de marzo de 2019) <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>
- Página web Poder Judicial España. (18 de febrero de 2019), en <http://www.poderjudicial.es/cgpi>
- Programa Electoral Partido Popular 1996. Disponible en <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1150-20090908161854.pdf> (3 de abril de 2019).
- Programa Electoral Partido Popular 2000. Disponible en <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1151-20090908162133.pdf> (3 de abril de 2019).
- «Cientos de jueces votan en las elecciones alternativas al CGPJ para protestar contra la reforma de Gallardón» <https://elderecho.com/cientos-de-jueces-votan-en-las-elecciones-alternativas-al-cgpi-para-protestar-contr-la-reforma-de-gallardon>
- Ley 28 marzo 2002, n. 44 que modifica a la Ley 24 marzo 1958, n. 195, que establece las normas sobre la constitución y funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura. Disponible en: <https://www.csm.it/documents/21768/112811/Legge+28+marzo+2002+n.+44/a4c33830-d9c0-419b-ad5a-dfda503f1ec4> (26 de marzo de 2019)



- Manifiesto de la Plataforma por la despolitización y la independencia judicial (8 de abril de 2019) <https://e00-el mundo.uecdn.es/documentos/2010/03/06/manifiestojueces.pdf>
- Comunicado conjunto Asociaciones judiciales (8 de abril de 2019) <http://www.juecesdemocracia.es/2014/11/26/comunicado-asociaciones-jueces-ris-relatora-especial-la-onu-independencia-magistrados-abogados-intervenga-ante-los-ataques-la-independencia-judicial-espana/>
- Programa Electoral Elecciones Generales 2015 Ciudadanos (8 de abril de 2019) <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/programa-electoral-ciudadanos-20D-2015.pdf>
- Programa Electoral PODEMOS Elecciones Generales 2019 (2 de mayo de 2019) [https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/04/Podemos\\_programa\\_generales\\_28A.pdf](https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/04/Podemos_programa_generales_28A.pdf)
- Programa Electoral Izquierda Unida Elecciones Generales 2019 (2 de mayo de 2019) <https://izquierdaunida.org/wp-content/uploads/2019/04/Programa-Electoral-de-Izquierda-Unida-para-las-Elecciones-Generales-28A.pdf>