

# UNA PROPUESTA CONCILIADORA PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: LA NECESARIA DESPOLITIZACIÓN DEL MISMO Y LA SUPERACIÓN DE LAS SITUACIONES DE BLOQUEO

TOMÁS VIDAL MARÍN

*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Castilla la Mancha*

*TRC, n.º 51, 2023, pp. 347-384  
ISSN 1139-5583*

## SUMARIO

I. Introducción. II. La elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. III. Una propuesta de designación de los vocales del CGPJ encaminada a evitar las situaciones de bloqueo en su renovación. IV. A modo de epílogo.

## I. INTRODUCCIÓN

Es el artículo 122 de la Constitución de 1978 el que por vez primera en la historia constitucional española crea un órgano autónomo de gobierno del Poder Judicial cuya finalidad última es garantizar la independencia de este, incorporando de este modo a nuestro ordenamiento jurídico constitucional una institución que se introdujo en las Constituciones posteriores a la segunda Gran Guerra en Francia e Italia, si bien la que básicamente le sirvió de modelo fue la italiana (Iñiguez Hernández, 2008)<sup>1</sup>. Su configuración como órgano de garantía de la independencia judicial se vislumbra ya claramente en los debates constituyentes en los cuales se

<sup>1</sup> Señala Iñiguez Hernández (2008:199) que, aunque es común citar como antecedentes los órganos francés y portugués, el precedente reconocido del CGPJ es el CSM italiano establecido en la Constitución de 1947.

vertieron afirmaciones tan expresas como que «*la garantía de la independencia del Poder Judicial, que constituye la razón de ser del Consejo General, tiene que venir dada no solo por su composición sino también por los principios a que debe someterse y subordinarse en la totalidad de actuaciones y cometidos*»<sup>2</sup>. Justamente y a tal efecto, el art. 122.2 CE atribuye al Consejo funciones en relación con el estatuto jurídico de los jueces que con anterioridad correspondían al Ministerio de Justicia, tales como los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de aquellos; aspectos estos a través de los cuales el ejecutivo podía mermar, y de hecho mermaba, la independencia e imparcialidad de jueces y magistrados. Como con acierto ha puesto de manifiesto Gerpe Landín (2002), la intervención del poder ejecutivo ha provocado históricamente una devaluación de la imagen de independencia de la organización judicial y una degradación de la independencia del juez al permitirse a aquel que presionara a este con medidas disciplinarias o con prebendas.

Compuesto por veinte vocales y presidido por el presidente del Tribunal Supremo, aquellos deben ser elegidos, doce de entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales en los términos que prevea la LOPJ y los otros ocho, cuatro a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado por una mayoría de tres quintos de entre abogados y juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Para todos ellos, el mandato establecido *ex constitutione* es de cinco años.

Precisamente, el bochornoso incumplimiento de este mandato de cinco años establecido al máximo nivel normativo por parte de las dos principales formaciones políticas (PSOE y PP), las cuales tienen bloqueada la renovación del CGPJ desde el 3 de diciembre de 2018, fecha en la que concluyó el mandato de los vocales hoy en funciones<sup>3</sup>, ha dado lugar a numerosos titulares en la prensa de los últimos años criticando y denunciando esta situación inadmisibile; situación que está deteriorando el funcionamiento institucional de nuestro sistema democrático, con su consiguiente deslegitimación, habida cuenta que el Consejo en funciones no puede nombrar a los altos cargos judiciales tales como magistrados del

2 Estas fueron las palabras del diputado Sole Barbera del grupo comunista. *Vid. D.S.C.D.* de 8 de junio de 1978.

3 Ciertamente, posibilidades de llegar a acuerdo han existido, incluso antes de terminar el mandato del actual Consejo, donde se convino que el órgano de Gobierno pasaría a tener mayoría progresista con 11 vocales de 20 y la presidencia sería del conservador Marchena. Sin embargo, este acuerdo se vino abajo por la «metedura de pata» del senador popular Cosidó, quien remitió un mensaje de WhatsApp afirmando que con dicho acuerdo el PP controlaría la sala segunda del Tribunal Supremo, lo que provocó la renuncia inmediata del magistrado. Con posterioridad, ya en febrero de 2020, se llegaba por parte del PSOE y PP a un nuevo principio de acuerdo por virtud del cual se mantenían los vocales de 2018; sin embargo, el PP no admitía el nombramiento como vocal del juez Ricardo de Prada, a quien culpaban de las palabras más duras contra la formación política en la sentencia del caso Gürtel. Un año después, sin embargo, el principal escollo para ponerse de acuerdo estribaba en el diferente sistema de elección de los vocales propugnados por las formaciones políticas mayoritarias. A finales de 2022 se han renovado las conversaciones entre las precitadas formaciones políticas para renovar el CGPJ, pero las mismas se han visto truncadas al hacer público el Gobierno su intención de eliminar el delito de sedición y de modificar el delito de malversación.

Tribunal Supremo y presidentes de Sala, Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, Presidente de la Audiencia Nacional y Presidentes de Audiencias provinciales, así como tampoco a los dos magistrados del TC<sup>4</sup> cuyo mandato también se encontraba caducado desde el pasado 12 de junio, sin perjuicio de que en este último caso y a través de una reforma muy discutible de la LOPJ se ha habilitado al Consejo para que pueda nombrarlos; nombramiento que se ha hecho efectivo el 27 de diciembre.

Pero esta condenable situación no solo ha trascendido a nivel interno, sino que también ha traspasado nuestras fronteras hasta tal punto que instituciones y organismos europeos están exigiendo y, en consecuencia, presionando al Gobierno español y al principal partido de la oposición, para que se lleve a cabo la renovación del órgano de gobierno de los jueces. En este sentido, los informes de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho de 2020, 2021 y 2022 ponen de manifiesto la preocupación por la no renovación del CGPJ, recomendándose en el último informe a España que se proceda a su renovación con carácter prioritario<sup>5</sup>. De la misma forma, el Consejo de Europa ha criticado que la renovación del Poder Judicial esté en punto muerto (El País, 05-12-2022). Por su parte, ante el TEDH se han presentado varias demandas por varios magistrados, candidatos a vocal, pertenecientes a la Asociación Francisco de Vitoria, los cuales consideran frustradas sus pretensiones como consecuencia del bloqueo político en punto a la renovación de la institución judicial<sup>6</sup>.

No obstante, resulta lamentable que esta coyuntura irritante por la que ahora atraviesa el Consejo es una más de las que han jalonado la historia de esta institución. Así, a mero título de ejemplo, piénsese en que la renovación de esta alta institución también se bloqueó en 2006, permaneciendo entonces el Consejo en funciones hasta 2008 como consecuencia de nuevo de las pugnas entre los dos partidos mayoritarios; piénsese también en el caso de P. Estivill, nombrado vocal en 1994 a propuesta de Convergencia y Unió y unos años después condenado por prevaricación y detención ilegal; el caso de C. Divar que fue forzado a dimitir como Presidente del Consejo tras ser acusado por varios vocales pertenecientes a la Asociación Jueces para la Democracia de malversación de caudales públicos como consecuencia de sus viajes a Marbella, etc. Junto a estos vergonzosos episodios, que desde luego no han contribuido a fortalecer la imagen del Consejo ni su legitimidad sino todo lo contrario, no podemos pasar por alto que el funcionamiento del

4 *Vid.* la L.O. 4/2021, de 20 de marzo.

5 El propio comisario de Justicia de la Comisión europea, D. Reynders, ha instado a los partidos políticos a proceder a la inmediata renovación del Consejo (RTVE.ES, 29-09-2022), llegando incluso a comparar nuestro modelo de CGPJ con el modelo de Consejo Judicial polaco (La Razón, 10-10-2022) y la vicepresidenta de la Comisión Europea, V. Jourova, tras su visita en junio de 2022 a nuestro país, también ha impulsado a las formaciones políticas mayoritarias a renovar el Consejo (El País, 14-06-2022).

6 *Vid.* el asunto Lorenzo Bragado y otros c. España. En concreto, fueron los magistrados Lorenzo Bragado, Jaén Vallejo, García de Yzaguirre, Estévez Benito y Tardón Olmos los que presentaron la demanda ante el TEDH.

Consejo General del Poder Judicial desde su puesta en marcha no ha resultado correcto ni adecuado dentro del entramado institucional de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Como bien ha afirmado Aguiar de Luque, es opinión bastante extendida que el CGPJ es una de las instituciones que en la práctica ha venido resultando más disfuncional para el correcto desenvolvimiento del sistema constitucional (Aguiar de Luque, 2016). En efecto, de todos es conocido las constantes tiranteces entre los vocales dependiendo de su afinidad ideológica; afinidad ideológica que, por lo demás, es la que ha marcado su posicionamiento a la hora de adoptar acuerdos y tomar decisiones; de la misma forma, el Consejo siempre ha tendido a llevar a cabo un ejercicio expansivo de sus funciones al margen de lo dispuesto en nuestro ordenamiento constitucional con las consiguientes tensiones que ello provoca en su relación con el poder ejecutivo y poder legislativo<sup>7</sup>.

Este más que defectuoso funcionamiento del Consejo no es sino consecuencia del deseo de los partidos políticos mayoritarios por controlar el órgano de gobierno de jueces y magistrados, básicamente desde que en el año 1985 el legislador decidiera que los veinte vocales de aquel debían ser elegidos por el Congreso y el Senado. Hasta tal punto ello es así que la composición del CGPJ refleja, a pequeña escala, la composición del Parlamento nacional. Esta politización del precitado órgano dificulta en gran medida la efectiva realización de la función que constitucionalmente tiene encomendada: la garantía de la independencia judicial. A nadie sorprende ya que entre nuestros jueces sea lugar común la opinión de que su independencia está garantizada por la LOPJ, pero no por el Consejo. Nos encontramos, por tanto, ante una institución herida de muerte, necesitada, consecuentemente, de una reforma imprescindible, seria y rigurosa, de su régimen jurídico para que pueda desempeñar efectivamente la función garantista a la que está llamado por la CE. Para ello es necesario que los partidos no tengan en cuenta sus intereses como hasta ahora<sup>8</sup> y piensen en el interés general a cuyo servicio se encuentra la independencia de jueces y magistrados.

Y puesto que la entrada de la política en el Consejo es, sin ningún género de duda, consecuencia de la forma en que los vocales son elegidos por el Parlamento; selección o elección que atiende fundamentalmente a la cercanía ideológica del candidato, la mencionada reforma deberá incidir de manera primordial en dicho procedimiento de elección de sus integrantes tratando de impedir en la medida de lo posible dicha forma de proceder de los partidos políticos. Justamente, en estas páginas se trata de aportar un pequeño grano de

7 No puede resultar extraño que Elvira Perales califique al Consejo como la crónica de un fracaso (Elvira Perales, 2016: 28).

8 Son numerosas las reformas que ha sufrido hasta ahora el órgano de gobierno de los jueces, lo que demuestra lo infructuoso de las mismas, justamente porque se han hecho en base a intereses partidistas, despreciando la consecución de la estabilización del Consejo en el sistema institucional de tal forma que pueda servir de manera adecuada al cumplimiento de la finalidad que la Constitución le encomienda: la independencia de jueces y magistrados.

arena en la solución de la situación por la que está atravesando el órgano de gobierno de jueces y magistrados.

## II. LA ELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El artículo 122 CE, si bien deja claramente establecido como han de elegirse los miembros del CGPJ que no forman parte de la carrera judicial, no ofrece, sin embargo, ninguna luz sobre el tema de la forma de designación de los vocales judiciales, remitiéndose a la LOPJ para que efectúe dicha tarea. De hecho, este aspecto del Consejo no fue objeto de debate en el Congreso, haciéndose notar esta falta de concreción del modo de designación de estos vocales togados en el Senado por el grupo parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes. De esos debates si se desprende que los grupos parlamentarios en las Cortes Constituyentes estaban de acuerdo en que los mismos debían ser propuestos por jueces y magistrados, pero no se adentró en la forma concreta de su designación.

### 1. Evolución del sistema de designación de los vocales del CGPJ (1980-2001)

Desde el inicio de nuestra andadura democrática son siete los mandatos y Consejos conocidos (Fernández Riveira, 2022). La L.O. 1/1980 fue la primera en regular en nuestro Derecho la forma de elección de los integrantes del Consejo, así como las funciones del mismo, permitiendo que la institución comenzara a funcionar en octubre del referido año. En lo que a la elección de los vocales judiciales se refiere, la Ley optó por atribuir la elección de estos a los propios jueces y magistrados que se encontraran en servicio activo, estableciendo todo el territorio nacional como circunscripción única. Además, la norma procedió al reparto de los vocales entre las distintas categorías judiciales, otorgando un claro predominio o sobrerrepresentación a la cúpula judicial puesto que 3 vocales habrían de ser magistrados del Tribunal Supremo, 6 habrían de ser magistrados y únicamente 3 jueces.

Celebradas las elecciones y a pesar de que el sistema electoral elegido por el legislador fue un sistema electoral mayoritario corregido «*para permitir la representación de un sector minoritario*»<sup>9</sup>, en la práctica, puesto que la circunscripción era única, solo resultaron elegidos jueces y magistrados de sesgo ideológico conservador, esto es, la corriente de opinión mayoritaria en la única Asociación judicial existente en aquel momento que era la Asociación Profesional de la Magistratura<sup>10</sup>. Y como bien

9 Vid. el art. 14 de la Ley 1/1980, de 10 de enero, del CGPJ.

10 En 1984 las corrientes de opinión minoritarias se escindirían de la APM y fundarían otras asociaciones profesionales como Jueces para la Democracia y la Asociación Judicial Francisco de Vitoria. En relación con este tema, señala García Pascual (1997: 258) que el sistema mayoritario instaurado por la L.O. 1/1980

recuerda Rosado Iglesias (2018:357), este funcionamiento poco idóneo del sistema electoral diseñado, dio lugar al inicio de una práctica perversa y de dudosa constitucionalidad, por parte de Congreso y Senado consistente en nombrar en el cupo de abogados y juristas de reconocida competencia a personas que procedían de la carrera judicial también, pero pertenecientes a esas corrientes minoritarias que habían quedado fuera por efecto del sistema electoral establecido en la Ley<sup>11</sup>.

Las relaciones entre este primer Consejo, presidido por Sainz de Robles, con el entonces gobierno de la UCD y con el posterior gobierno del PSOE no fueron, dese luego, las deseables. Probablemente, el exceso de vocales procedentes de la carrera judicial le llevo a considerarse el órgano de autogobierno de la judicatura y, en consecuencia, no ocultaba sus pretensiones de participar efectivamente en la política judicial<sup>12</sup>, lo que trajo como consecuencia que Gobierno y Parlamento criticaran abiertamente al CGPJ por considerar que se estaba extralimitando en el ejercicio de sus competencias y funciones, llegando a tacharlo incluso de corporativista. Es por ello por lo que el proyecto de LOPJ elaborado por el Gobierno contenía una reducción de las funciones del Consejo hasta los límites fijados por la CE.

En el debate de este proyecto de ley en el Congreso, se aceptó por el grupo parlamentario mayoritario socialista la enmienda presentada por el diputado de Euskadiko Ezquerria, J.M. Bandrés, que proponía la elección de todos los vocales, incluidos los togados, por el Congreso y el Senado por mayoría de 3/5. A nadie se oculta que el motivo por el cual se cambia el sistema de elección de los vocales judiciales permitiendo que la misma se lleve a cabo por el Parlamento hay que buscarlo en esa actitud del primer Consejo (1980-85) de tal forma que nombrando vocales afines ideológicamente a la mayoría gubernamental coincidente con la parlamentaria era difícil una actuación del órgano de gobierno de los jueces tan beligerante como el anterior.

tuvo como consecuencia que la componente togada del Consejo perteneciera en su totalidad a la entonces Asociación Profesional de la Magistratura y dentro de ella al sector más conservador.

11 Práctica esta que ha acabado previéndose en la ley 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ.

12 Señala Fernández-Miranda (1993: 74) que existía una relación cada vez más tensa entre el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, debido a su pretendida actuación como órgano activo, interesado en participar en la política judicial del Gobierno de forma muy directa, con una interpretación de sus competencias muy alejada de la realidad legal y entendidas como un autogobierno del Poder Judicial de amplio contenido, reivindica como esencial a esa función de gobierno la potestad reglamentaria externa, la gestión del presupuesto de la Administración de Justicia; la iniciativa legislativa, la totalidad de las competencias funcionales sobre el personal auxiliar y colaborador de la Administración de Justicia e incluso el refrendo por parte de sus Presidente de los actos del Rey. Por su parte, Aguiar de Luque (2016: 16) señala que el CGPJ 1980-1985 asumirá como función constitucional por excelencia la de representar el tercer poder del Estado (y por extensión al estamento judicial) en el sistema de división de poderes y en el juego de pesos y contrapesos entre estos, sintiéndose desde los primeros momentos legitimado para intervenir en plano de igualdad con las instancias más genuinamente políticas del sistema democrático constitucional, como son el Gobierno y las Cámaras Parlamentarias. A tal efecto, será frecuente la reivindicación por este de una ampliación de sus propias competencias en temas de claro contenido político para poder desempeñar correctamente su labor.

Y como con acierto señala Aguiar de Luque (2016:18), la aceptación de forma tan sorpresiva de la enmienda de J.M. Bandrés por parte del grupo parlamentario socialista sin ningún tipo de dialogo ni acuerdo previo con el principal partido de la oposición ni con la corriente de opinión mayoritaria en la carrera judicial discrepantes con la enmienda del diputado vasco, producirá una crisis en la consolidación de la institución que lastrará casi definitivamente el papel constitucional del CGPJ en nuestro sistema constitucional. En definitiva, si en el fondo sería difícil cuestionar la decisión del Congreso, si es cuestionable en la forma, por el modo y la oportunidad con que tal solución se adoptó. De hecho, el Consejo de Sainz de Robles interpuso varios conflictos de atribuciones ante el TC y el grupo parlamentario popular el correspondiente recurso de inconstitucionalidad; procesos constitucionales estos que fueron resueltos por la STC 45/1986 y por la STC 108/1986, respectivamente. Si con la primera, el Tribunal dejó claro que el CGPJ no es un órgano representativo de los jueces ni ejerce su autogobierno, con la segunda, si bien consideró conforme a la Constitución el sistema de selección de los 12 vocales togados por el Parlamento puesto que el artículo 122. 3 de aquella no cerró el modelo de elección por lo que a los vocales judiciales se refiere, sin embargo, advirtió claramente de los riesgos y peligros que tal sistema podría conllevar como consecuencia de la utilización péfida del mismo por parte de los partidos políticos de forma tal que estos se repartieran las vocalías del Consejo mediante un sistema de cuotas.

Ahora bien, esta advertencia del alto Tribunal no llegó a tiempo, porque en la renovación del CGPJ de 1985 los partidos políticos mayoritarios, haciendo prevalecer su propio interés en conseguir cuotas de poder en el seno de la institución llamada a gobernar el Poder Judicial, se repartieron los distintos puestos en el Consejo en proporción a su presencia en el Parlamento. En este sentido, nos recuerda Serra Cristóbal (2013: 302) que el Consejo formado en 1985 contaba con 14 vocales propuestos por el partido gubernamental (PSOE). Sea como fuere, lo cierto es que a partir de 1985 y como consecuencia de la mala utilización por parte de las formaciones políticas del sistema de elección parlamentaria de los miembros togados por el Congreso y el Senado diseñado en la LOPJ de 1985, han ocupado y ocupan las vocalías del CGPJ personas elegidas por sus afinidades políticas más que por su cualificación profesional o por su capacidad para mantenerse al margen de las presiones políticas. Basta con una lectura reposada de los vocales que a lo largo de la historia ha formado parte del Consejo para atisbar que entre los mismos figuran nombres que luego han sido titulares de alguna cartera ministerial en el Gobierno de turno, Secretarías de Estado, etc. La politización del Consejo pesa como espada de Damocles sobre el mismo, habida cuenta de las detestables consecuencias que aquella conlleva para la consecución de la finalidad que constitucionalmente fundamenta su existencia: la protección de la independencia del Poder Judicial, por lo que no ha podido sino producir como resultado el desprestigio de la institución, con el consiguiente cuestionamiento de su misma legitimidad. Hasta tal punto ello es así que tanto desde la doctrina (Ruiz

Soroa, 2008; Tajadura Tejada, 2012) como desde alguna formación política tal es el caso de Ciudadanos<sup>13</sup> se ha propuesto su supresión.

Precisamente, con el objetivo de que la institución recuperara su prestigio, se procede a la reforma de la LOPJ únicamente en lo que se refiere al sistema de elección de los vocales del CGPJ a través de la L.O. 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del CGPJ. Esta reforma, que tuvo su origen en el Pacto de Estado para la reforma de Justicia y en cuya negociación afloraron de nuevo los intereses partidistas, se concretó en la adopción de un modelo híbrido entre el previsto en la LOCGPJ de 1980 y el previsto en la LOPJ de 1985. Y es que el sistema de elección establecido por la nueva ley era un sistema en el que, como bien señaló Terol Becerra (2001/2002), compartían protagonismo tanto las asociaciones judiciales como los jueces no asociados junto con las CCGG. En efecto, el procedimiento de elección de los vocales de procedencia judicial se desarrollaba en dos fases: en una primera fase, las asociaciones judiciales (las cuales salieron fortalecidas en este proceso de selección que la nueva norma establecía) y los jueces no asociados que representasen al menos el 2% de los que se encontrasen en servicio activo, debían seleccionar un número de candidatos tres veces superior al de puestos a cubrir, en concreto 36 candidatos; número este que se debía repartir de forma proporcional entre asociaciones y jueces no asociados. De esta forma, 18 candidatos debían ser seleccionados por las asociaciones judiciales en proporción también a su número de afiliados<sup>14</sup> y 18 a los jueces no asociados<sup>15</sup>. En una segunda fase, era al Parlamento al que le correspondía la decisión final sobre quien ocuparía los puestos en el Consejo de los 36 candidatos propuestos por jueces y magistrados, correspondiendo elegir primeramente 6 vocales al Congreso por mayoría de 3/5 y posteriormente debía elegir el Senado por idéntica mayoría entre los 30 restantes<sup>16</sup>.

Sin embargo, esta reforma fracasó en su objetivo de prestigiar al CGPJ puesto que no consiguió eliminar, ni siquiera mitigar, la desgraciada politización del órgano de gobierno de los jueces. De hecho, en la renovación del CGPJ producida en el año 2001 al amparo de la mencionada reforma, los partidos políticos mayoritarios hicieron de nuevo prevalecer sus intereses sobre el interés general, recurriendo al sistema de cuotas para la elección de los vocales, los cuales una vez más fueron seleccionados en función de afinidades ideológicas. Es sumamente

13 Ciudadanos solicitó en 2015 la supresión del CGPJ, sin perjuicio de que el año siguiente cambió de opinión.

14 En la renovación de 2001, le correspondieron 10 a la conservadora APM, 4 a la progresista JpD y 4 a la moderada FV.

15 El legislador, quizá consciente de las mayores dificultades de movilización de los jueces no asociados, previó la posibilidad de que estos no cubrieran las 18 candidaturas a ellos reservadas, determinando en tal supuesto que el cupo correspondiente a los mismos se completará con candidaturas presentadas por las asociaciones en proporción también a su afiliación.

16 Barrero Ortega (2008: 11) puso de manifiesto que con este sistema de designación de los vocales judiciales, los jueces y magistrados proponen y las CCGG disponen.

ilustrativo al respecto que solo 3 de los 12 candidatos presentados por los jueces no asociados fueran elegidos por las Cortes (dos de ellos con experiencia en la política autonómica) y los otros 9 se eligieran de entre los candidatos propuestos por las asociaciones mayoritarias APM (conservadora) y JpD (progresista), excluyéndose del reparto de la tarta a la moderada y centrista asociación Francisco de Vitoria<sup>17</sup>. En definitiva, este sistema híbrido vino a aunar los defectos de que adolecían tanto el modelo de elección del legislador de 1980 como el del legislador de 1985, esto es, los vocales fueron copados por las asociaciones judiciales mayoritarias (las cuales aparecen penetradas por los partidos políticos habida cuenta de la cercanía ideológica con los mismos, alejándose de esta forma de su función representativa de jueces y magistrados y de su apoyo a la garantía de la independencia judicial<sup>18</sup>) y el reparto por cuotas de los vocales entre los grupos políticos parlamentarios mayoritarios, los cuales eligieron a sus candidatos en base a criterios ideológicos (Serra Cristóbal, 2013)<sup>19</sup>.

Y algo parecido sucedió en la renovación de septiembre 2008; renovación que debía haberse producido en noviembre de 2006, estando, por tanto, en estas fechas bloqueada la renovación del CGPJ durante casi dos años, como consecuencia, tal y como sucede en la actualidad, de las disensiones entre los dos partidos mayoritarios<sup>20</sup>. Asimismo, en dicha renovación se dejó sentir claramente el predominio y la enorme influencia de las asociaciones judiciales en el procedimiento de designación de los vocales togados, hasta tal punto que no se designó por el Parlamento ninguno de los candidatos no afiliados, perteneciendo los elegidos en su mayoría a las asociaciones profesionales mayoritarias, APM y JpD. Y de los candidatos propuestos por las asociaciones, el grupo parlamentario socialista eligió a 6 de los vocales judiciales y a 3 por el cupo de los juristas; el

17 Téngase en cuenta que en la Instrucción, de 29 de junio de 2001, del Presidente del CGPJ por la que se determina el número de candidatos a presentar por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, se atribuyeron 10 a la APM, 4 a JpD, 4 a la FV y ninguno a la UJI. Asimismo, el 30 de junio de 2001 se modifica el Reglamento del Congreso de los Diputados y un día antes el del Senado, estableciéndose el procedimiento de selección de candidatos propuestos por las asociaciones judiciales. Crítico con esta reforma de los Reglamentos Parlamentarios en punto a la selección de los vocales judiciales del Consejo, y en general, con la reforma del sistema de 2001 se muestra García Costa (2008).

18 Cabellos Espiérrez (2020:33) señala que las CCGG, como regla general, se inclinan por los candidatos a vocal del Consejo provenientes de las asociaciones profesionales de jueces, particularmente de las mayoritarias, y, en consecuencia, estas adquieren en dicho proceso un protagonismo que les coloca en la posición de llegar a pactos con los grupos políticos; pactos que conllevan, aunque sea de manera implícita, un determinado modelo de actuación posterior de los vocales designados, una sensibilidad coincidente con la del propio político promotor.

19 Elvira Perales (2016: 30) ha ido más allá, puesto que ha considerado que la reforma de 2001 produjo también como consecuencia el descrédito de las asociaciones.

20 A este respecto señala Martínez Alarcón (2017) que solo tras las elecciones generales celebradas en marzo de 2008 y concluidos los Congresos nacionales del PP y del PSOE que tuvieron lugar después de aquellas, esas dos fuerzas políticas alcanzaron ciertos acuerdos en materia de justicia en julio de dicho año, pero no será hasta primeros de septiembre cuando se concluirá el acuerdo relativo a la renovación del órgano de gobierno del Poder Judicial.

grupo parlamentario popular eligió en la misma medida y dos vocales laicos fueron elegidos por Convergencia i Unió y por el Partido Nacionalista Vasco. Se hacía evidente, de nuevo, la politización y, por tanto, lo inútil de la reforma de la selección de los miembros del CGPJ por la L.O. 2/2001, de 28 de junio. Es más, en los mass media apareció en el año 2008 el nombre del futuro presidente del CGPJ propuesto por el entonces Gobierno socialista y aceptado por el principal partido de la oposición (PP); competencia esta, obvio es decirlo, que corresponde ejercer por mandato constitucional a los 20 vocales integrantes del Consejo.

## 2. El sistema de elección de los vocales del CGPJ y la eliminación de situaciones de bloqueo en la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio

Tras las elecciones generales de noviembre de 2011 es investido Presidente de Gobierno M. Rajoy, quien confía la cartera de Justicia a A. Ruiz Gallardón. Este último anuncia la intención del Gobierno de reformar el régimen jurídico del CGPJ<sup>21</sup>, justificándose esta reforma en la necesidad de reforzar la independencia judicial para lo que deviene necesario reformar el sistema de elección de los vocales y del presidente, garantizando que los 12 vocales judiciales sean elegidos por y de entre jueces y magistrados<sup>22</sup>. Sin embargo, y paradójicamente, cuando el Parlamento, con una mayoría holgada del PP, acomete la reforma del CGPJ en 2013, en concreto a través de la L.O. 4/2013, de 26 de junio, no cambiará el sistema de elección de los vocales judiciales en el sentido acordado en Consejo de Ministros<sup>23</sup>, sino que, por el contrario, mantendrá el sistema de la LOPJ de 1985 de tal forma que los 20 vocales del Consejo se van a seguir eligiendo por el Congreso de los Diputados y el Senado. El sistema de designación de los integrantes del órgano de gobierno de los jueces previsto en la L.O. 4/2013 es el actualmente vigente, por lo que merece que le dediquemos mayor atención.

En marzo de 2013 se aprobaba el anteproyecto de ley orgánica de reforma del CGPJ por parte del Consejo de Ministros, el cual remitido al Congreso y Senado obtuvo el respaldo de ambas Cámaras, aprobándose definitivamente el Proyecto en junio de 2013.

La reforma Ruiz Gallardón era una reforma ambiciosa del CGPJ puesto que, además de «retocar» el sistema de elección de los vocales e instaurar un mecanismo con la finalidad de evitar el bloqueo en la renovación del órgano, la misma

21 En relación con este tema, ha puesto de manifiesto Pulido Quecedo (2013) que en febrero de 2012 Ruiz Gallardón anunció la vuelta al sistema de 1980, restableciéndose la elección de los vocales del CGPJ con arreglo a la dicción literal del art. 122 CE.

22 *Vid.* resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 8 de marzo de 2012 (BOE de 13 de marzo).

23 Especialmente crítico con esta situación se muestra Banaloché Palao (2013).

también va a afectar a la organización y funciones del CGPJ. Sea como fuere, lo cierto es que se procede una vez más a reformar el órgano de gobierno de los jueces en base, según reza la Exposición de Motivos de la Ley, en que «el Consejo General del Poder Judicial demanda una reforma en profundidad de su estructura y funcionamiento que permita poner fin a los problemas que a lo largo de los años se han puesto de manifiesto, así como dotarlo de una estructura más eficiente». Los problemas, que no ha solucionado, y que acompañan al Consejo prácticamente desde su constitución, son los que justifican una nueva reforma; una reforma más, y considero que no será la última, que denota la inestabilidad de este órgano constitucional en el entramado orgánico del Estado español. Como con acierto señalan Gerpe Landín y Cabellos Espiérrez (2015:13), la L.O. 4/2013 constituye un nuevo paso en los vaivenes de la regulación del Consejo, iniciados en la Ley de 1980 y continuados con la LOPJ de 1985 y sus sucesivas reformas, en un itinerario que pone de manifiesto como el CGPJ es la institución que en menor medida ha encontrado su sitio en el sistema institucional.

La reforma a la que ahora nos referimos no estuvo exenta de controversia, lo cual no puede sorprender si tenemos en cuenta que se trataba de modificar el régimen jurídico del CGPJ (órgano acostumbrado históricamente a generar el debate político y jurídico), hasta tal punto que la misma suscitó el rechazo de todos los grupos parlamentarios (a excepción del PP y UPN), así como de la mayor parte de las asociaciones judiciales (Foro Judicial Independiente, Francisco de Vitoria y JpD que llegaron incluso a anunciar que no presentarían candidatos a vocales) por considerar que con aquella se subordinaba el poder judicial al poder político, haciendo del CGPJ una sucursal del Ministerio de Justicia. Pero además, y puesto que el Gobierno pretendía que la renovación del Consejo que debía producirse en septiembre de 2013 se realizase de conformidad con lo estipulado en la futura L.O. 4/2013, se aprobó la L.O. 1/2013, de 11 de abril, por la que se suspendía la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la LOPJ de 1985. Y lo llamativo de la situación es que el proceso de renovación ya se había iniciado en el momento oportuno por el Presidente del CGPJ y del TS cuando correspondía (marzo de 2013), con lo que esta última ley, aprobada en abril de 2013, no supuso solo la suspensión de esos preceptos legales sino también la interrupción de aquel proceso de renovación ya iniciado<sup>24</sup>.

Dejando ahora de lado los aspectos atinentes a la organización y funcionamiento del CGPJ que fueron modificados por esta reforma Ruiz Gallardón, me centraré en las líneas siguientes en el proceso de selección o elección de los vocales del Consejo así como en el mecanismo para evitar el bloqueo en la renovación de este órgano constitucional previsto en la tantas veces citada ley 4/2013.

<sup>24</sup> Especialmente crítica con lo acontecido se muestra Serra Cristóbal (2013: 85), quien considera que lo que hizo el Gobierno fue utilizar su capacidad de iniciativa para conseguir la inaplicación de la legalidad vigente, con una motivación basada en la mera conjetura política. Y añade esta autora que el ordenamiento jurídico no puede hacer depender su vigencia de las decisiones e intereses coyunturales del ejecutivo.

## 2.1. La elección de los vocales del Consejo

Esta elección constituía uno de los aspectos cruciales de la reforma según señala la Exposición de Motivos de la Ley, sin embargo, se sigue atribuyendo al Congreso y al Senado, en tanto que *«representantes de la soberanía popular»*, al igual que se venía haciendo desde la ley de 1985, incidiendo la reforma en aspectos no tan trascendentales de dicho sistema de elección. En este sentido, la Ley señala de manera expresa que los 20 vocales del CGPJ serán designados por las CCGG, eligiendo cada Cámara, por mayoría de 3/5 de sus miembros, a 10 vocales, 4 juristas de reconocida competencia y 6 del turno judicial. Nada nuevo bajo el sol, por tanto. Ahora bien, a diferencia de la regulación anterior, la nueva ley posibilita que *«puedan ser designados como vocales togados la totalidad de los miembros de la carrera judicial que cuenten con un número mínimo de avales de otros jueces y magistrados o de alguna asociación»*. En efecto, la L.O. 4/2013 permite a cualquier juez o magistrado en activo presentar candidatura para ser designado vocal togado del CGPJ, siempre y cuando cuente con el aval de 25 miembros de la carrera judicial en activo o bien con el aval de alguna de las asociaciones judiciales, pudiendo aquellos y estas avalar como máximo 12 candidaturas (art. 573 y 574 LOPJ). Esta prescripción legal supone, en relación con la reforma legal de 2001, fomentar la participación en el proceso de designación de vocales togados puesto que requiere el aval de un número menor de jueces que la anterior regulación (la cual requería el 2% de todos los jueces que estuviesen en servicio activo) por lo que está facilitando la presentación de candidaturas individuales de jueces y magistrados, lo cual contribuye, sin ninguna duda, a democratizar el proceso de elección de los candidatos a vocal, con los consiguientes efectos beneficiosos a la hora de introducir en el CGPJ las diferentes sensibilidades existentes en la carrera judicial.

Asimismo, la nueva norma desapodera a las asociaciones judiciales para presentar candidaturas. Lo único que pueden hacer es avalar las candidaturas que presenten los jueces individualmente. De nuevo la ley 4/2013 rompe en este punto con lo estipulado en la ley de 2001, la cual facultaba a las asociaciones judiciales, *«penetradas»* por los partidos políticos, especialmente APM y JpD<sup>25</sup>, a presentar candidaturas, lo que en la práctica produjo la casi completa monopolización por parte de aquellas del proceso de selección de los candidatos a vocales togados del CGPJ, con la consiguiente desmovilización de los jueces no asociados. La norma inició, por tanto, aunque sea tímidamente, el alejamiento más que deseable de las asociaciones judiciales del proceso de designación de los vocales judiciales. Es por todo ello por lo que no puedo sino considerar acertada la disposición legal ahora comentada.

25 Muestra de las afinidades políticas entre esas asociaciones y los partidos políticos lo constituye en aquellas fechas, a mero título de ejemplo, que APM no se opusiera a esta Ley, siendo la única asociación que no se negó a presentar candidaturas y que JpD apoyará al grupo parlamentario socialista cuando este decidió interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la ley.

Junto a lo anterior, otra de las premisas básicas sobre la que asienta la reforma del sistema de designación de los vocales judiciales del Consejo es en la consideración de «*la proporción real de jueces y magistrados asociados y no asociados*». La contundencia de esta afirmación contenida en la Exposición de Motivos de la Ley no se vio, sin embargo, reflejada con la misma contundencia en la parte dispositiva de la misma puesto que la Ley 4/2013 no concreta y, en consecuencia, no impone a las Cámaras la proporción de vocales asociados y no asociados que deben elegir, sino que se limita a señalar que Congreso y Senado «*tomarán 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 cada una de las distintas asociaciones judiciales*» (art. 578.2 LOPJ). Habida cuenta de la falta de concreción de este precepto legal, no puede resultar extraño que cierto sector doctrinal considere que aquel carece prácticamente de contenido normativo (Martínez Alarcón, 2017: 20; Cabellos Espiérrez, 2020: 16). De hecho, en la última renovación del Consejo, producida hace ya la friolera de 9 años (2013), solo 3 de los 12 vocales judiciales elegidos por las CCGG no pertenecían a ninguna asociación y hay que tener en cuenta que de los cerca de 5400 jueces existentes en nuestro país en servicio activo, el 44% no están afiliados frente al 56% que si lo están. Es evidente que la proporcionalidad entre jueces asociados y no asociados estuvo poco presente entre nuestros diputados y senadores a la hora de llevar a cabo en 2013 la renovación del órgano de gobierno de los jueces; sin perjuicio de que no podemos negar que con la ley actualmente vigente algo se ha avanzado en relación con este tema puesto que en la anterior renovación, la de 2008, todos los vocales judiciales elegidos por el Congreso y el Senado pertenecían a asociaciones judiciales.

En cualquier caso, parece que hemos de convenir en que hubiera sido preferible que el legislador hubiese establecido expresamente la distribución de los puestos en el Consejo entre jueces asociados y no asociados atendiendo a ese principio de proporcionalidad al que la propia norma hace referencia o bien que hubiera utilizado unos términos más imperativos de tal forma que las Cámaras se hubieran visto compelidas a realizar su elección utilizando ese criterio de la proporcionalidad. Es cierto que la Disposición Adicional Segunda de la L.O. 4/2013 se remite a las Cámaras para que sean estas las que regulen el procedimiento de selección de los vocales del órgano de gobierno de los jueces, estableciendo los mecanismos adecuados que garanticen la máxima transparencia y publicidad en ese proceso de selección; sin embargo, ni el Congreso ni el Senado han procedido de la forma que mandata la Ley y, por tanto, no regulan ese procedimiento de selección atendiendo a la proporcionalidad que debe existir entre jueces asociados y los que no lo están a la hora de designar a sus vocales judiciales<sup>26</sup>. La primera, y única hasta el

26 Las últimas normas parlamentarias sobre la selección por las Cámaras de los vocales judiciales del Consejo datan de 2006 (BOE nº 166, de 13 de julio) y son las normas de las Mesas del Congreso de los

momento, renovación del Consejo que se ha hecho bajo la vigencia de la L.O. 4/2013 ha tenido lugar de conformidad con lo dispuesto en su Disposición Transitoria décima, en la cual ni se hace siquiera mención a la proporcionalidad que debe existir a la hora de elegir a los integrantes judiciales del Consejo entre jueces asociados y no afiliados a ninguna asociación judicial. Parece que la laxitud del legislador en relación con este aspecto concreto contenida en el artículo 578.2 de la LOPJ no fue algo inocente, probablemente porque la designación proporcionada de ambos tipos de vocales ponía en riesgo el control del órgano de gobierno de los jueces por parte de los partidos políticos mayoritarios, en esta ocasión por parte del Partido Popular, puesto que los mismos controlan (salvada alguna excepción) a los vocales afiliados a las asociaciones judiciales a través de las mismas.

Por otra parte, y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 122. 3 CE, el legislador establece una determinada proporcionalidad entre todas las categorías judiciales a la hora de designar el Congreso y el Senado a los vocales togados. En este sentido, el artículo 578 de la LOPJ impone a las Cámaras a la hora de designar a los vocales procedentes del turno judicial el deber de respetar, *«como mínimo, la siguiente proporción: tres magistrados del Tribunal Supremo; tres magistrados con más de veinticinco años de antigüedad en la carrera judicial y seis jueces o magistrados sin sujeción a antigüedad»*. Ahora bien, en caso de no existir candidatos de alguna de esas categorías judiciales, *«la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el orden establecido en este precepto»*. Los criterios, pues, utilizados por el legislador para establecer esta proporcionalidad relativa son la procedencia de los jueces y su antigüedad en la carrera judicial. Proporcionalidad relativa por varios motivos: en primer lugar, porque a los magistrados del Tribunal Supremo se les reservan vocalías en un porcentaje elevado en relación con el resto de jueces y magistrados. Piénsese a este respecto que de los más de cinco mil jueces y magistrados existentes en la actualidad en España, solo 79 son magistrados del Tribunal Supremo y a ellos se le reservan 3 de las 12 vocalías. Y en segundo lugar, porque 6 de los vocales, en principio, deben elegirse entre jueces y magistrados sin sujeción a antigüedad por lo que es más que probable que, puesto que la veteranía en la carrera judicial lo que conlleva es un mayor grado de experiencia y de maestría, las Cortes puedan excluir de su elección a los más jóvenes, esto es, a los jueces. De hecho, en la renovación de 2013 ningún juez fue designado para ocupar una vocalía. Y, por último, si tenemos en cuenta la cláusula de cierre por virtud de la cual *«si no existiesen candidatos a vocales dentro de alguna de las mencionadas categorías, la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el orden establecido en este precepto»*, es perfectamente factible que la proporcionalidad, en principio, establecida por este artículo 578 de la LOPJ se vea alterada y nos encontremos, por ejemplo, con solo 2

Diputados y del Senado para la renovación del CGPJ, las cuales regulan la selección de los vocales bajo la aplicación de la L.O. 2/2001, de 28 de junio. Por su parte, el Reglamento del Congreso y el Reglamento del Senado se reformaron en 2001 para regular y ajustar el procedimiento de selección de los vocales judiciales a los mandatos de la L.O. 2/2001.

magistrados del Tribunal Supremo, 4 magistrados con más de 25 años de antigüedad en la carrera judicial y 6 jueces y magistrados independientemente de su antigüedad.

Lo deseable, puesto que de lo que se trata es de que estén presentes en el Consejo miembros y, por tanto, los intereses de las distintas categorías judiciales, hubiera sido una mayor proporcionalidad en el reparto entre aquellas en función del número de jueces y magistrados que integran las mismas, pero lo cierto es que la Constitución no impone el grado de proporcionalidad en el reparto de las 12 vocalías judiciales; lo único que hace, para evitar que todas ellas recaigan en los altos cargos judiciales tal y como se puso de manifiesto en los debates constituyentes, es exigir que los 12 vocales togados se elijan de entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales. Es más, pienso que hubiera sido preferible, para evitar que los jueces sean excluidos de su órgano de gobierno, que la ley les hubiera reservado un determinado número de vocalías, en concreto, y teniendo en cuenta su número en el conjunto de jueces y magistrados, 1 o 2 vocales deberían designarse de entre jueces.

Hasta aquí por lo que se refiere a la designación de los vocales de origen judicial. En lo que se refiere a los vocales laicos, la L.O. 4/2013, de 28 de junio, establece, de conformidad con lo prescrito por la propia Constitución, que el Congreso elegirá por mayoría de 3/5 a 4 vocales entre juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio en su profesión y de la misma forma y con la misma mayoría debe proceder el Senado en la elección de los 4 juristas de reconocida competencia. Puesto que es la Constitución la que establece de forma concreta y detallada la forma de elección de los vocales no judiciales, las sucesivas reformas de la Ley reguladora del CGPJ se han limitado a reproducirla. Ahora bien, esta última ley de 2013 ha introducido una novedad (no tan novedosa en la práctica si se me permite la expresión), consistente en permitir que se elijan por el turno de juristas, por el turno laico, jueces y magistrados que ya no estén en servicio activo, siempre que cuenten con más de 15 años de experiencia profesional, para cuyo computo se tendrán en cuenta tanto los años desempeñados como juez así como los años desempeñados en otras profesiones jurídicas, sin perjuicio de que la cláusula de cierre del art. 567.3 de la LOPJ deja la puerta abierta para que un juez o magistrado elegido vocal del Consejo por el turno de juristas de reconocida competencia, renuncie a la judicatura y desempeñe su puesto de vocal laico.

Esta forma de proceder del legislador, aunque ciertamente se haya limitado a formalizar lo que se venía haciendo en la práctica por parte de nuestras Cámaras legislativas a la hora de designar a los vocales laicos (piénsese, por ejemplo, para el primer Consejo de 1980 los vocales F. Ledesma y P. Fernández Viagas), es, desde luego, discutible<sup>27</sup> y, por tanto, rechazable, puesto que, a mi juicio, carece

27 Para Pérez-Cruz Martín (2020) dicha previsión legal constituye una flagrante conculcación del art. 122 CE, el cual diferencia claramente entre vocales de procedencia judicial y vocales de procedencia no

de fundamento constitucional. La literalidad del artículo 122. 3 CE deja lugar a pocas dudas a la hora de distribuir las vocalías judiciales y las foráneas. Es más: en los debates constituyentes suscitó polémica cual debía ser el número de vocales de una u otra procedencia a efectos de buscar un necesario equilibrio funcional entre la representación judicial y la laica o, lo que es lo mismo, se buscaba un reparto de las vocalías consecuente con las funciones que iba a tener encomendadas el futuro Consejo, intentando evitar configurar a este órgano constitucional como un simple órgano corporativo para lo cual debían estar presentes en su seno las diferentes sensibilidades existentes tanto en la carrera judicial como en el conjunto de la sociedad.

Por lo demás, la L.O. 4/2013 prevé la existencia de suplentes en el caso de que se produzcan vacantes en las vocalías del Consejo<sup>28</sup>. La historia del Consejo pone de manifiesto que en determinadas ocasiones y por circunstancias variadas ha sido necesario proceder a cubrir alguna vacante producida en el seno de aquel. Para evitar el riesgo de que la sustitución se prolongue en el tiempo, puesto que sería necesario para designar al vocal sustituto la mayoría de 3/5 de la Cámara correspondiente, con la consiguientes disfunciones que en el funcionamiento del órgano dicho alargamiento podría producir, el legislador, de manera acertada en mi opinión, ha establecido la necesidad de que cuando Congreso y Senado designen a los vocales titulares del órgano de gobierno de los jueces, también designen una serie de vocales suplentes para cubrir las posibles vacancias.

## 2.2. Eliminación de situaciones de bloqueo en la constitución del CGPJ

Una de las novedades que presenta la L.O. 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ en relación con anteriores regulaciones legislativas del Consejo, es la previsión de un mecanismo encaminado a la eliminación de situaciones de bloqueo en la constitución del CGPJ. Así, la Exposición de Motivos de la Ley señala que para evitar la prórroga, a menudo dilatada en el tiempo, del mandato de los vocales del Consejo por la falta de renovación del órgano de gobierno de los jueces por el Congreso y el Senado, *«basta la sola presencia de los vocales designados por una de las Cámaras para que el nuevo Consejo pueda constituirse, ya que ese número se completará con los vocales que en su momento hubiesen sido designados por la Cámara que*

judicial (abogados y otros juristas). En opinión de este autor, sostener que los jueces y magistrados son juristas para permitir a aquellos (que no están en situación de activo) acceder a la condición de vocal no judicial en su consideración de juristas implica un manifiesto fraude y tergiversación del tenor literal del precepto constitucional citado, así como de la voluntad del constituyente que pretendía incorporar al CGPJ no los vocales de procedencia judicial sino también juristas procedentes de otras profesiones jurídicas (abogados, fiscales, profesores universitarios, etc.).

28 El art. 567.4 de la LOPJ impone a las Cámaras designar *«tres suplentes para cada uno de los turnos por los que se puede acceder a la designación como vocal»*, debiendo aquellas fijar *«el orden por el que deba procederse en caso de sustitución»*.

*ahora incumple el mandato. Solo si ambas Cámaras no proceden a designar a los vocales que les corresponde, el Consejo continuará actuando en funciones hasta el momento en el que una de ellas cumpla con el mandato legal». Y a estos efectos el artículo 570 de la LOPJ señala en sus apartados 1 y 2: «1. Si el día de la sesión constitutiva del nuevo CGPJ no hubiere alguna de las Cámaras procedido aún a la elección de los vocales cuya designación le corresponda, se constituirá el CGPJ con los diez vocales designados por la otra Cámara y con los vocales del Consejo saliente que hubieren sido designados en su momento por la Cámara que haya incumplido el plazo de designación, pudiendo desde entonces ejercer todas sus atribuciones. 2. Si ninguna de las dos Cámaras hubieren efectuado en el plazo legalmente previsto la designación de los vocales que les corresponda, el Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo, no pudiendo procederse, hasta entonces, a la elección del nuevo Presidente del CGPJ».*

La experiencia práctica del funcionamiento del Consejo había demostrado que la renovación del órgano se había demorado en bastantes ocasiones, llegando hasta casi dos años en la renovación que se debía haber producido en 2006, por lo que, siendo formalmente la finalidad de esta previsión legal evitar dichas dilaciones, sin embargo, la misma, bajo diversas argumentaciones, no fue bien recibida ni por el propio Consejo, ni por el entonces partido en la oposición, PSOE, ni por la mayoría de la doctrina. En efecto, en el informe (ponente Margarita Robles) emitido por el CGPJ al anteproyecto de Ley Orgánica, consideraba que la propuesta realizada por el prelegislador de 2013 podría no ser conforme con la CE puesto que el art. 122 de la misma excluye la renovación parcial del órgano exigiendo que sus 20 vocales sean nombrados en unidad de acto por el Rey.

Por su parte, el principal partido de la oposición también fue muy crítico con la reforma del Consejo, puesto que consideraba que la renovación parcial prevista en la Ley 4/2013 era claramente inconstitucional, además de considerar que la misma era un auténtico atropello *ad hoc* porque en dicho año el Partido Popular tenía una mayoría de 3/5 en el Senado, por lo que su grupo parlamentario podría por sí solo proceder a la renovación del órgano constitucional con solo los 10 miembros designados por esta Cámara. No puede resultar por ello extraño que el grupo parlamentario socialista del Congreso de los Diputados presentara contra la referida ley un recurso de inconstitucionalidad que, por lo que ahora importa, se basaba en la contradicción entre el artículo 570 LOPJ que permite la renovación «parcial» del órgano de gobierno de los jueces y el artículo 122.3 CE. Además, esa renovación parcial prevista por la Ley conllevaba una evidente fractura, a juicio de los recurrentes, del principio democrático puesto que rompía con la noción de designación unitaria e integral del Consejo, propiciando la quiebra del espíritu constitucional el que una fuerza coyunturalmente mayoritaria en una Cámara pueda prevalerse de esa posición. Asimismo, el grupo parlamentario socialista alegaba que la referida previsión legal suponía una falta de respeto y consideración para las Cámaras legislativas a las que somete a una presión no aceptable para acelerar la renovación del órgano. El TC, en la Sentencia 191/2016

resolvió el referido recurso, declarando la constitucionalidad de la reforma acometida en 2013 por el legislador en todos sus extremos y, por tanto, también en lo que a la renovación del Consejo por una sola de las Cámaras se refiere<sup>29</sup>.

Pero no solo el CGPJ y el PSOE criticaron la reforma, sino que también la doctrina jurídica se mostró crítica con la misma en punto a la renovación de aquel por una sola de las Cámaras. En este sentido, Pulido Quecedo (2013:5) puso de manifiesto que la reforma era desacertada porque pensaba únicamente en términos políticos y con las mayorías parlamentarias existentes<sup>30</sup>. Junto a lo anterior, cierto sector doctrinal también criticó esta reforma de 2013 al no aportar la misma ninguna solución a la práctica dilatoria en la renovación del órgano, considerando que este problema se podría mitigar estableciendo la renovación del Consejo por partes (tercios o cuartos) cada 5 años de tal forma que la renovación fuera menos traumática y respondiera menos al reparto de cuotas entre los partidos políticos (Serra Cristóbal, 2016), llegándose incluso a afirmar que el legislador debería haber establecido el cese automático de todos los vocales al llegar a término su mandato (Banaclóche Palao, 2013).

Ciertamente, el tiempo ha puesto de manifiesto la completa ineficacia de esa previsión legal que no llegó a aplicarse en la renovación del año 2013, pero tampoco ha servido en la actualidad para eliminar, ni siquiera para mitigar, el bochornoso bloqueo de más de 4 años de la institución. A mi juicio, el partido en el Gobierno (PP) quería impedir la criticada situación de bloqueo que se produjo justo en la anterior renovación del Consejo (la de 2006 que no se produjo hasta 2008), probablemente por el coste político de la misma, e ideó esta solución, quizá perversa, para aquel momento, pero no para beneficiarse de la misma y nombrar en solitario a los 10 vocales que le correspondía al Senado (hubiera sido peor el remedio que la enfermedad), sino para presionar al principal partido de la oposición a efectos de que negociara la renovación del órgano a través del correspondiente sistema de cuotas. Y de hecho lo consiguió, puesto que el PSOE, a

29 A juicio del alto Tribunal, el art. 122.3 de la CE guarda silencio sobre el modo de renovación del órgano de gobierno de los jueces, siendo, por tanto, plenamente legítima la opción del legislador de establecer, como regla general, la sustitución íntegra o de conjunto de aquel. Ahora bien, ningún reproche de constitucionalidad cabe hacer a la previsión subsidiaria del legislador para aquellos casos en que, de manera excepcional, solo una de las Cámaras pueda cumplir con su atribución de renovar los vocales del Consejo. Y ello porque, en primer lugar, la literalidad del art. 122.3 CE no deja dudas sobre el hecho de que la designación de los vocales debe realizarse por cada una de las Cámaras y no por el órgano complejo CCGG; potestad que las Cámaras deben realizar no en unidad de acto sino de la forma más próxima en el tiempo y dentro del plazo legalmente estipulado. Y en segundo lugar, porque la designación de los vocales del Consejo por parte de cada una de las Cámaras es una potestad pero al mismo tiempo un deber *exconstitutione*. En consecuencia, concluía el Tribunal, «(...) Lo que los demandantes llaman renovación parcial del órgano no es otra cosa, en el precepto impugnado, que una previsión —subsidiaria (...)— para el caso, que habría de ser rigurosamente excepcional, de que una Cámara esté en condiciones, pero no la otra, de cumplir su deber constitucional. Tachar de inconstitucional este precepto supone tanto como pretender, para la hipótesis que contempla, que el no cumplimiento *ratione temporis* de una Cámara arrastre y conlleve el de la que si pueda, sin embargo, dar satisfacción al deber que pesa sobre ella, cuyo incumplimiento —así se colige de la demanda— se le habría de haber impuesto por el legislador».

30 De la misma opinión Martínez Alarcón (2017).

pesar de interponer el recurso de inconstitucionalidad, se avino a negociar y llevarse su correspondiente porción del pastel. Tampoco considero que haber establecido el cese automático de todos los vocales fuera una solución aceptable al bloqueo de la renovación. Establecer esta medida, dada la irresponsabilidad que están demostrando (y han demostrado) los dos partidos políticos mayoritarios en relación con la renovación del órgano, quizá por el escaso interés que suscita en la opinión pública este tema, podría conllevar un vacío institucional, con el consiguiente riesgo para la independencia judicial y, en definitiva, para el interés público a una tutela judicial efectiva, que sus funciones fueran asumidas por el Ministerio de Justicia durante el periodo de inexistencia del Consejo. Probablemente, el cese inmediato sería una solución aceptable si el legislador contemplase la elección de los vocales judiciales por sus pares, de tal forma que el Consejo podría entenderse renovado una vez realizada la correspondiente elección de estos, que se produciría dentro de plazo. Pero como partimos de la fórmula legal según la cual todos los vocales serán elegidos por el Congreso y el Senado, tal solución dista de ser satisfactoria. De la misma forma, no termino de ver que la renovación por tercios o cuartos del órgano de gobierno de los jueces sería una solución idónea al problema del bloqueo en la renovación, sin perjuicio de que pudiera ser más fácil por parte de las formaciones políticas ponerse de acuerdo en designar a 5 vocales que en designar a 20. En cualquier caso, entiendo, como veremos a continuación, que lo más idóneo sería establecer un sistema de designación de los integrantes del órgano de gobierno de los jueces que conlleve la despolitización de aquel porque ello conllevará de forma simultánea el desbloqueo en la renovación del mismo.

### 2.3. ¿La reforma de 2013 ha contribuido a despolitizar el Consejo?

La respuesta a esta cuestión creo que es evidente: el legislador de 2013 no tenía entre sus objetivos proceder a la despolitización del órgano en aras a reforzar su función de garante de la independencia judicial. De hecho, solo retocó el sistema de designación de los vocales del Consejo. Es por ello por lo que la renovación que se produjo en diciembre de 2013 fue el resultado del reparto de los integrantes del CGPJ entre los dos principales partidos políticos, los cuales permitieron entrar en el reparto del pastel a CDC, IU y PNV, de tal forma que 10 vocales fueron propuestos por el PP, 7 por el PSOE, 1 por CDC, 1 por IU y 1 por PNV y el Presidente, también propuesto por el PP. En lo que respecta a los vocales togados, se presentaron finalmente 55 candidatos, siendo designados 3 magistrados del Tribunal Supremo, 6 magistrados con más de 25 años de antigüedad y 3 magistrados con antigüedad menor. Pero lo que más interesa destacar ahora es que de esos 12 vocales judiciales, 9 pertenecían a las asociaciones más identificadas con los partidos políticos mayoritarios, como son APM y JpD (sin perjuicio de que esta última tiene menos afiliados que la Asociación Francisco de Vitoria),

en concreto, 5 de JpD y 4 de la APM, y los 3 restantes eran magistrados no asociados. Y esta lottizzazione del CGPJ no puede sino conllevar una pérdida de legitimidad del mismo<sup>31</sup> habida cuenta que un Consejo politizado no puede cumplir eficazmente su función constitucional: garantizar la independencia judicial. Causa rubor al que escribe estas páginas la lectura el pasado 22 de julio del siguiente titular en el Diario *El País*: «Un grupo de vocales conservadores se consolida como oposición al Gobierno dentro del Poder Judicial», el cual iba acompañado del siguiente subtítulo o titular adicional: «La división del CGPJ al pronunciarse sobre el futuro fiscal general confirma la existencia de un bloque que busca el choque con el Ejecutivo».

Finalmente, la reforma acometida a través de la L.O. 4/2018, de 28 de diciembre, de la LOPJ 6/1985 y que ha vuelto a afectar al CGPJ ha obviado el tema esencial de la elección de los vocales del Consejo y, en consecuencia, su despolitización, mirando para otro lado ante la situación que ha venido y viene atravesando el órgano de gobierno de los jueces, cada vez más deslegitimado, y, en consecuencia, necesitado, por lo ahora nos importa, de una reforma de la designación de los vocales que obstaculice en la medida de lo posible la penetración de los partidos políticos en su seno, fortaleciendo su autonomía e independencia tanto frente al poder legislativo como al poder ejecutivo. No puede resultar por ello extraño que se haya señalado que la reforma de 2018 fue una reforma inacabada (Cabellos Espiérrez, 2020).

### III. UNA PROPUESTA DE DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES DEL CGPJ ENCAMINADA A EVITAR LAS SITUACIONES DE BLOQUEO EN SU RENOVACIÓN

Cualquier propuesta para establecer una designación de los vocales del Consejo tendente a evitar el desdichado bloqueo en su renovación tiene que ser necesariamente una propuesta despolitizadora. Si bien en relación con los vocales laicos la CE no deja ningún margen de actuación al legislador, sin embargo, en el caso de los vocales judiciales aquella no cerró el sistema de designación de los mismos, con lo que la LOPJ dispone de un margen de maniobra bastante a la hora diseñar aquel que puede ir desde la elección de dichos vocales por sus pares hasta la elección de los mismos por el Parlamento.

Ciertamente, la mayor parte de nuestra doctrina se muestra partidaria de que la elección de los 12 vocales togados se lleve a cabo por los propios jueces y magistrados como forma de eliminar la influencia de los partidos políticos en el interior del Consejo (Ortega Gutiérrez, 2021 y Delgado del Rincón, 2022). De

31 Como con acierto señala González Campaña (2022), la politización del órgano de gobierno de los jueces socava su legitimidad y la de todo el sistema judicial.

la misma forma, las asociaciones judiciales más representativas (APM, JpD y Francisco de Vitoria) se muestran partidarias en la actualidad de que sean los jueces y magistrados los que elijan a los vocales judiciales.

También por parte de los organismos europeos se recomienda la elección de los vocales judiciales por sus pares. En este sentido, la Carta Magna de los jueces europeos adoptada por el Consejo Consultivo de los Jueces Europeos (CCJE) en 2010 dispone que el Consejo de la Justicia debe «*estar compuesto, bien en exclusiva por jueces, o, en su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos*» (art. 13). Por su parte, el dictamen del CCJE nº 24 (2021, pár. 27 y ss) y tomando como punto de partida su dictamen nº 10 (2007), tras señalar que los miembros de los Consejos de Justicia deben ser seleccionados de tal manera que aparezca fortalecida la independencia de aquellos y del Poder Judicial, evitándose «*cualquier percepción de influencia política, interés propio o amiguismo*», recomienda que en su composición exista «*una mayoría de jueces elegidos por sus pares*»<sup>32</sup>, debiendo evitarse «*la elección de los miembros judiciales por el Parlamento o la selección por el ejecutivo*». De la misma manera, en el compendio de la Red Europea de Consejos de Justicia sobre Consejos de Justicia elaborado en Vilnius<sup>33</sup> (2021) son de destacar las recomendaciones que señalan que los Consejos pueden estar compuestos solo por miembros judiciales o bien por miembros judiciales y no judiciales (Declaración de la REJ de Budapest de 2008), debiendo en este último caso ser mayor el número de miembros judiciales, los cuales no podrán ser menos del 50% (Informe de la REJ sobre Consejos de la Magistratura 2010-2011); los miembros del Poder Judicial deben ser «*elegidos por sus pares*».

Asimismo, la Comisión de Venecia (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho) se pronuncia en este sentido. Así, en el informe sobre la independencia del sistema judicial (Parte I: la independencia de los jueces) de marzo de 2010<sup>34</sup>, señala que «*Una parte importante o la mayoría de los miembros del Consejo Judicial debería ser elegida por el Poder Judicial propiamente dicho. Para dotarlo de legitimidad democrática, otros miembros deberían ser elegidos por el Parlamento entre personas que tengan las competencias jurídicas apropiadas*» (pár.31, reproduce el par. 50 del informe de 2007)<sup>35</sup>. Asimismo, los informes del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), órgano del Consejo de Europa, son claros en el sentido de que en la selección de los miembros judiciales de los consejos de la justicia no deben participar las autoridades políticas, como el Parlamento o el

32 A lo expuesto supra, añade el precitado dictamen que «*aunque los jueces deberían ser siempre mayoritarios, los miembros no judiciales (...) garantizan una representación diversa de la sociedad, disminuyendo el riesgo de corporativismo*» (párrafo 29)

33 [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

34 CDL-AD (2010)004

35 CDL-AD (2007) 028. Sobre los informes de la Comisión de Venecia sobre la independencia judicial y la composición y elección de los miembros de los Consejos Judiciales, *vid.* in extenso Castellá Andreu (2022).

Poder Ejecutivo<sup>36</sup>. Y de la misma opinión es la Comisión Europea, la cual en el informe sobre el Estado de Derecho en España en 2022 reitera lo que lleva años recomendando a España en el sentido de mostrar su preocupación por la falta de renovación del Consejo y su vulnerabilidad a la politización, así como de modificar el sistema de elección de los vocales togados del Consejo. En efecto, en el precitado informe se recomienda a España que «*proceda a la renovación del CGPJ con carácter prioritario y que emprenda, inmediatamente después de la renovación, una reforma del proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia*»<sup>37</sup>, esto es, «*que sean sus homólogos quienes los elijan*»<sup>38</sup>.

Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones no se formulan propuestas acabadas sobre el modelo de elección judicial que acabe con las influencias partitocráticas en el interior del Consejo y se elimine el bloqueo en su renovación<sup>39</sup>. Parece, pues,

36 En el informe GRECO de marzo de 2021 puede leerse: «*GRECO señala que la información facilitada por las autoridades no aporta nada nuevo a lo que ya se había analizado en el informe de evaluación de cuarta ronda de 2013. Hoy, la situación es exactamente la misma, y las preocupaciones expresadas por GRECO a la luz de ello continúan igual, si no más, que antes. En ese momento, GRECO subrayó que uno de los objetivos más notables de un consejo judicial, siempre que exista, es salvaguardar la independencia del Poder Judicial, tanto en apariencia como en la práctica. Señaló además que el resultado en España había sido todo lo contrario, como lo ponía de manifiesto la reiterada inquietud pública en este ámbito. GRECO señaló las normas aplicables del Consejo de Europa relativas a la elección a los miembros judiciales de los consejos judiciales: cuando existe una composición mixta de los consejos judiciales, para la selección de los miembros judiciales, se aconseja que estos sean elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del Poder Judicial en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como el Parlamento o el Poder Ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección*». En relación con los informes del GRECO sobre este tema, *vid. in extenso* Carmona Contreras (2022).

37 En el informe de la Comisión de 2021 sobre la situación del Estado de Derecho en España, tras señalar su preocupación por la falta de renovación del Consejo de la Magistratura y el hecho de ser vulnerable a la politización (como ya afirmó en su informe de 2020), recuerda que el Consejo de Europa ha señalado que «*Las normas europeas establecen que al menos la mitad de los miembros del Consejo deben ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del Poder Judicial*» (Recomendación CM/REC (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa), siendo importante «*que se tengan en cuenta estas normas europeas*». Los informes de la Comisión sobre la situación del Estado de Derecho pueden verse en <https://commission.europa.eu>

38 En el ámbito jurisprudencial, el TEDH y el TJUE, como consecuencia de la inadmisibile modificación del sistema judicial en Polonia operado en 2017, han mostrado su preocupación por las dudas que puede suscitar la independencia e imparcialidad de los Consejos Superiores de la Magistratura cuyos miembros son nombrados en su mayoría por los órganos ejecutivos y legislativos, considerando que el grado de independencia del que gozan aquellos órganos respecto del Poder Legislativo y Ejecutivo es uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de determinar si los jueces que nombran serán capaces de cumplir los requisitos de independencia e imparcialidad que se derivan del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. *Vid.* a este respecto la STEDH de 8 de febrero de 2022, (case of Dolinska-Ficek and Ozimek v. Poland). Con anterioridad, y en relación con el Consejo Superior de la Magistratura portuguesa ya se había pronunciado el TEDH en sentencia de 21 de junio de 2016 (case of Ramos Nunes de Carvalho v. Portugal), señalando que este Consejo podía estar compuesto por una mayoría de miembros no judiciales nombrado por las autoridades ejecutivas y legislativas, lo que podía poner en duda la independencia e imparcialidad del mismo. Del TJUE pueden verse las sentencias de 19 de noviembre de 2019 (Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, A.K. and others v Sad Najwyzszy, CP v Sad Najwyzszy and DO v Sad Najwyzszy) y de 2 de marzo de 2021 (C-824/18-A.B. and others v Krajowa Rada Sadownictwa and others).

39 En similar sentido se pronuncia Saurí Martín (2021). Indica esta autora que ni la Unión Europea ni el Consejo de Europa se pronuncian sobre qué modelo de elección de los vocales judiciales por sus pares es el

que se parte de una premisa, a mi juicio, errónea: la elección de los vocales por el Parlamento conlleva politización mientras que la elección de aquellos por sus pares produce el efecto contrario: la despolitización. Premisa errónea porque con ella se olvida que nuestros jueces son personas con una ideología determinada, la cual se canaliza a través de las correspondientes asociaciones judiciales, lo que acaba produciendo esa no ocultada conexión existente entre las asociaciones judiciales y los partidos políticos. A día de hoy, nadie ignora las conexiones entre la mayoritaria y conservadora APM con el Partido Popular así como las conexiones de la progresista JpD, básicamente, con el PSOE. Es cierto que esa identificación entre asociaciones judiciales y partidos políticos aparece fomentada por el sistema actual de designación de todos los vocales por el Parlamento. Como ya hemos señalado, 9 de los 12 vocales judiciales designados en 2013 pertenecían a aquellas 2 asociaciones profesionales más identificadas con las formaciones políticas y 3 se eligieron de entre jueces no asociados, a pesar de representar al 45 % de jueces y magistrados. Como con acierto pone de manifiesto Cabellos Espiérrez (2020), puesto que Congreso y Senado tienen la última palabra en la designación de los vocales, se decantan por los candidatos procedentes de las asociaciones judiciales afines ideológicamente, con lo que aquellas adoptan un evidente protagonismo que las pone en situación de llegar a acuerdos con los partidos políticos, acuerdos que garantizan que los candidatos seleccionados actuarán, una vez designados vocales, de conformidad con las directrices de la formación política que les designó. Pero insisto, el sistema de designación actual solo acentúa esa conexión entre partidos y asociaciones, porque no podemos pasar por alto que nuestras asociaciones judiciales tienen un sesgo ideológico, coincidente o más acusada, en algunos casos, con las dos formaciones políticas mayoritarias.

Con lo expuesto ahora, lo que quiero poner de manifiesto es que la simple propuesta de elección de los vocales judiciales por sus pares no supondrá en ningún caso la despolitización del órgano de gobierno de los jueces si no se formula un sistema de elección que mitigue bastante la participación intensa que hasta el momento desarrollan las asociaciones en el proceso de designación de los vocales judiciales. En caso contrario, los partidos seguirán penetrando en el interior del Consejo tanto a través de los vocales judiciales, como a través de los vocales laicos que por mandato constitucional deben ser elegidos por las Cámaras, con la consiguiente escisión en bandos ideológicos del órgano de gobierno de los jueces lo que conlleva, obvio es decirlo, la inevitable merma de su legitimidad. Buena prueba de que la elección de los vocales togados por sus pares no conlleva la despolitización de los Consejos de la Magistratura nos lo ofrecen los órganos de gobierno de la judicatura de los países de nuestro entorno jurídico, tales como el

más idóneo (lo que se puso claramente de manifiesto en la reunión mantenida por JpD con el comisario de justicia de la Unión Europea); pero ni tampoco el PP ni las asociaciones judiciales tienen claro el modelo de elección judicial de los 12 vocales togados.

Consejo Superior de la Magistratura italiano, el Consejo Superior de la Magistratura francés o el Consejo Superior de la Magistratura portugués. En todos ellos, los vocales togados son elegidos por jueces y magistrados, sin embargo, están aquejados de la politización que aqueja al español (Vidal Marín, 2008). Es por ello por lo que creo, sin perjuicio de que cierto sector doctrinal (Ortega Gutiérrez, 2021) lo haya utilizado para apoyar el sistema de elección de los jueces por sus pares, que no se puede considerar como un argumento válido a los referidos efectos.

Por otra parte, el Consejo es un órgano constitucional que tiene una clara dimensión política. En efecto, piénsese que al órgano de gobierno de los jueces le compete, por mandato constitucional, todas las cuestiones atinentes al estatuto de nuestros jueces y magistrados, tales como su nombramiento, ascensos, inspección y régimen disciplinario; funciones estas a las que es difícil negar su calado político puesto que a través de las mismas estaría el Consejo participando o ejerciendo política judicial. Pero es más, a estas alturas no puede negarse el hecho de que el CGPJ se ha extralimitado en el ejercicio de la atribuciones que tiene conferidas constitucional y legalmente, asumiendo o tratando de asumir cierta participación en la dirección política de nuestro país que desde una perspectiva constitucional no le corresponde. Así, ha emitido opiniones e informes sobre asuntos públicos de los más variados, en los cuales se ponía de manifiesto la corriente ideológica mayoritaria en el Consejo. Es al Gobierno de la Nación al que, según el art. 97 de la CE, le corresponde dirigir la política interior y exterior de nuestro país y al Consejo garantizar la independencia de jueces y magistrados.

Y si el Consejo tiene esta vertiente política, no puedo sino estar de acuerdo con Lucas Murillo de la Cueva (2017) cuando señala que los vocales del Consejo deben ser elegidos por el Parlamento.<sup>40</sup> Son las CCGG, representantes del titular de la soberanía, las que deben llamar a las personas elegidas para ocupar su cargo público de Vocal del CGPJ, dotando de esta forma a este de un plus de legitimidad democrática.

Ahora bien, en España la elección de todos los vocales, togados y laicos, por parte del Congreso y del Senado parece que ha llevado a «la deriva» al CGPJ puesto que dicho sistema ha llevado a una politización excesiva del órgano con las nefastas consecuencias de la misma para aquel, dividido en bloques ideológicos, coincidentes con los grupos parlamentarios mayoritarios, y salpicado de escándalos; los últimos protagonizados por los vocales conservadores al obstaculizar el nombramiento de los magistrados del TC<sup>41</sup>. En la actualidad, el Consejo lleva más de 4 años en funciones como consecuencia de la falta de entendimiento entre

<sup>40</sup> Pérez Royo (2022) considera que únicamente a través de las CCGG puede el Consejo tener legitimidad democrática como órgano de gobierno de un poder del Estado: el Poder Judicial.

<sup>41</sup> En el diario El Mundo de 7 de septiembre podía leerse «Ocho vocales del CGPJ pactan bloquear los nombramientos del Tribunal Constitucional» y en el diario El País de 16 de septiembre se puede leer: «Los negociadores del Poder Judicial llegan a su primera reunión sin expectativas de acuerdo a corto plazo tras incumplir la ley».

los dos partidos mayoritarios, PSOE y PP, con un deterioro claro del funcionamiento institucional de nuestro sistema democrático que salpica al ciudadano en la medida en que la justicia se ralentiza (aún más) por la falta de nombramientos de magistrados. Hasta tal punto ha llegado la situación que C. Lesmes, Presidente del CGPJ, hizo efectiva su dimisión como consecuencia del bloqueo en la renovación del órgano, produciéndose una crisis institucional sin precedentes en nuestro país. Parece que no cabe albergar ninguna duda sobre el hecho de que la legitimidad del CGPJ está por los suelos. Y lo que es peor: la politización que afecta al Consejo ha terminado por proyectarse en la opinión ciudadana sobre los integrantes del Poder Judicial, cuya independencia parece que no podemos negar y que aparece garantizada fundamentalmente por la LOPJ.

Ante esta situación, y aun defendiendo que la designación de los vocales debe corresponder a las CCGG, es necesario formular una propuesta de selección de aquellos que conlleve la despolitización del órgano de gobierno de los jueces, la cual conllevará que la renovación del mismo tenga lugar dentro del plazo marcado por la Constitución. Y a tal respecto no puedo compartir la solución ofrecida por P. Lucas Murillo de la Cueva (2009) puesto que la misma se me antoja de imposible realización: una bonita quimera. Para este autor, la solución a los problemas del Consejo pasa por establecer cautelas que impidan la presencia en el Consejo de personas que, a pesar de reunir los requisitos de competencia y experiencia, no son idóneos para formar parte de un órgano colegiado que debe velar por la independencia del Poder Judicial. En definitiva, para P. Lucas lo decisivo es que el Parlamento debe elegir bien, debiendo tener gran peso en esa elección las características personales de quienes vayan a ser propuestos para el cargo, esto es, aquellos que, más allá de la cualificación profesional imprescindible, revelan prudencia y capacidad para trabajar en equipo, además de lealtad institucional y, sobre todo, suficiente autonomía de criterio para cumplir las funciones que le corresponde desempeñar superando los condicionamientos externos que puedan provenir de partidos, asociaciones, sindicatos, etc. Parece que este autor no tiene suficientemente en cuenta el comportamiento en general que han demostrado los partidos políticos, básicamente los mayoritarios, y sus líderes en nuestro país desde la entrada en vigor de la Constitución; un comportamiento guiado fundamentalmente por los intereses del partido correspondiente y, en consecuencia, por la preservación de cuotas de poder en las instituciones. Y buena prueba de ello nos lo muestra la actitud de aquellos en relación con el órgano de gobierno de nuestros jueces y magistrados, en funciones ya más de 4 años consecuencia de querer mantener unos sus cuotas de poder y otros tratar de conseguirlas cambiando la mayoría ideológica en el seno de aquel, sin pensar, o pensando mínimamente, en la importante función que aquel tiene encomendada en tanto que garante de la independencia del Poder Judicial, elemento basilar de cualquier Estado Democrático de Derecho. ¿Es factible ahora un cambio de actitud de nuestros partidos políticos? Parece muy difícil, sobre todo cuando la mediocridad se ha instalado en la política. Hasta tal punto ha llegado la situación que por T.

de la Quadra-Salcedo (2022) se ha calificado la actuación de una de nuestras formaciones políticas mayoritarias como de golpe de Estado institucional.

Deviene, pues, necesario e imprescindible realizar una nueva propuesta de designación de los vocales del CGPJ, una propuesta, obviamente, en sentido despolitizador, tendente a evitar ignominiosos bloqueos en su renovación como al que se asiste en la actualidad, el cual parece no tener visos de solución.

Precisamente, en las páginas siguientes esbozaré una propuesta relativa a la elección de los vocales del Consejo a efectos de hacer posible su autonomía e independencia respecto de los otros poderes del Estado así como de las formaciones políticas de los que aquellos se nutren; autonomía que, aunque no la única, es una pieza clave para impedir los bloqueos en su renovación. En este sentido, y con respecto a los 12 vocales togados o judiciales, defiendo un modelo de designación ecléctico; un modelo que aúne la designación de estos por sus pares y la designación parlamentaria de los mismos. Los gobernados, los jueces y magistrados, deben participar en la elección de sus gobernantes a efectos de evitar la desafección de aquellos, la cual es obvia en la actualidad, con respecto a su órgano de gobierno. Y para ello, considero necesario, en un primer momento, que los vocales judiciales sean elegidos por sus pares, pero en número superior a los 12 vocales que finalmente integrarán el Consejo. Habrá, pues, que diseñar un determinado sistema electoral. ¿Pero un sistema electoral mayoritario o proporcional? Del artículo 122.3 CE y de los propios debates constituyentes se desprende claramente que la intención del constituyente fue que el CGPJ expresara el pluralismo existente en nuestra judicatura. Precisamente, para evitar que las vocalías del Consejo se monopolizaran por los altos cargos judiciales es por lo que el mentado precepto constitucional hace referencia a que la elección de los doce vocales judiciales tenga lugar entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales. Lo ideal, por tanto, a mi juicio, es la opción por un sistema electoral proporcional de tal forma que en el Consejo estén presentes en la mayor medida posible todos los intereses o sensibilidades existentes entre nuestros jueces y magistrados, independientemente de si están asociados o no. En las elecciones al primer Consejo se optó por un sistema electoral mayoritario limitado, que es el establecido para el Senado en España. Si bien es cierto que un sistema así permite que alguna que otra sensibilidad minoritaria pueda llegar al Consejo, al ser un sistema mayoritario castigará más a los intereses minoritarios presentes en nuestra judicatura. Buena prueba de ello lo constituyen las elecciones al Consejo de 1980. Es por ello por lo que no puedo sino rechazar un sistema electoral mayoritario de voto limitado, sin perjuicio de que produce cierta (escasa) proporcionalidad en comparación con los sistemas electorales de mayoría simple o absoluta.

En el sistema electoral que estoy diseñando para esta elección de los vocales togados he de configurar sus elementos y, entre ellos, empezaremos por un elemento esencial del mismo como es la circunscripción. Que sería preferible ¿circunscripción única o varias circunscripciones? Esto es, ¿sería preferible una circunscripción única en la que todos los jueces, independientemente de su

categoría profesional, fueran elegidos por sus pares o bien sería preferible la distribución de los jueces en distintas circunscripciones atendiendo a su categoría profesional: magistrados del Tribunal Supremo, magistrados y jueces, de tal forma que se elegirían entre ellos en función de su categoría? Considero que esta última solución carece de apoyo constitucional. En efecto, el art. 122.3 CE lo que mandata es que la elección de los vocales judiciales se debe hacer de entre todas las categorías judiciales pero no que todas las categorías judiciales estén presentes en el Consejo. Y sin perjuicio de que ello sea deseable, por óptimo, no podemos obviar las disfuncionalidades que se podrían producir por las posibles exigencias de elección de un plus de puestos en la circunscripción de los magistrados del escalafón jerárquicamente superior. Es más, si lo que se desea es que el sistema produzca la mayor proporcionalidad posible de tal forma que se integren en el Consejo la mayor parte de las sensibilidades presentes en la judicatura, es preferible una circunscripción única que por su magnitud contribuirá en mayor medida a aquel objetivo. En caso de optar por circunscripciones distintas en función de la categoría judicial de que se trate, la circunscripción correspondiente a los magistrados del Tribunal Supremo y la correspondiente a la categoría jueces deberían ser pequeñas en magnitud o tamaño habida cuenta del escaso porcentaje que representan en relación con el total de los jueces (en tanto categoría general) existentes en nuestro país. Y ello supondría que en tales distritos quedarían excluidos con toda probabilidad los intereses minoritarios de tales categorías judiciales habida cuenta de los efectos mayoritarios que en este tipo de distritos produce cualquier fórmula electoral por muy proporcional que sea. En consecuencia, se debe establecer una circunscripción judicial única; ahora bien, las candidaturas que en ella concurren a efectos de la elecciones de los vocales togados deberán ser propuestas por los jueces de todas las categorías judiciales; distrito único que necesariamente ha de ser plurinominal y donde se elegirán por sus pares 20 candidatos vocales judiciales, de lo que las Cortes elegirán en la segunda fase de este proceso de selección a 12 titulares y el resto se consideraran suplentes. Y en punto a la presentación de candidaturas, y en coherencia con nuestro objetivo, los jueces pertenecientes a las asociaciones judiciales sólo podrían presentar 11 candidaturas en proporción a su afiliación, de tal forma que la APM podrá presentar 4 candidatos, la asociación judicial Francisco de Vitoria 3 candidatos, 2 candidatos la progresista Jueces para la Democracia al igual que Foro Judicial Independiente. Las 9 candidaturas restantes deberán proceder de los jueces no asociados.

Por otra parte, otro elemento fundamental del sistema electoral propuesto viene constituido por la forma de la candidatura. ¿Es preferible la candidatura de lista o plurinominal o bien la candidatura personal o individual? Con todo el respeto que merecen las asociaciones judiciales, pero teniendo en cuenta que su protagonismo en la designación de los vocales del Consejo, tal y como la práctica ha demostrado, no ha eliminado la politización del órgano, sino todo lo contrario, considero que es necesario optar por una forma de la candidatura que pueda

mermar lo máximo posible la participación de aquellas en las elecciones judiciales. Además, y teniendo en cuenta que casi la mitad de nuestros jueces y magistrados no forman parte de ninguna asociación judicial, creo que la opción por la candidatura individual es la más correcta. En efecto, si lo que se pretende es que las elecciones reflejen de una manera proporcionada los diferentes intereses presentes en la judicatura, la preferencia por la listas supondría que las mismas deberían incorporar a miembros de todas las categorías judiciales así como a jueces asociados y no asociados, además de una presencia equilibrada en las listas de mujeres y hombres de conformidad con la legislación vigente, lo cual haría muy complicado la confección de aquellas, por lo que de forma no querida nos podríamos encontrar con que la organización con la que cuentan las asociaciones se pudiera volver necesaria para elaborar aquellas, infiltrándose las mismas en el proceso electoral, que es precisamente lo que se trata de evitar. Y es que a nadie se oculta que la candidatura individual favorece la participación en el proceso de todos los jueces, especialmente de los no asociados, excesivamente infrarrepresentados hasta la fecha en el CGPJ. Es más, las candidaturas individuales fomentan la relación entre los candidatos y sus potenciales votantes, lo que conllevará que el voto se personalice y a la hora de emitir el mismo se tengan en cuenta los méritos de los candidatos, y no solo su pertenencia a una determinada asociación, lo cual puede suponer, en el caso de los candidatos jueces asociados, una mayor libertad respecto de su correspondiente asociación, que habrá promocionado su candidatura, y, en último término, de la formación política íntimamente relacionada a la misma.

Por lo demás, la opción por la candidatura individual no es contraria a la proporcionalidad que perseguimos en la designación de los vocales judiciales, como erróneamente pudiera creerse, puesto que estas candidaturas funcionan también con fórmulas electorales proporcionales.

Por otra parte, creo que deviene esencial que en este sistema de designación de los vocales judiciales en sentido despolitizador entren en juego los principios de mérito y capacidad de los candidatos a vocales judiciales<sup>42</sup>. En este sentido, es necesario que las candidaturas vayan acompañadas de los méritos profesionales, del curriculum vitae, de quien las presenta. ¿Dónde se publicarían tales méritos? ¿En la Intranet del Consejo o en su página web? Si bien son los jueces y magistrados los que van a participar en la elección y, por tanto, parecería suficiente con que tales méritos se publicaran en la Intranet del CGPJ, considero, sin embargo, que, en aras a los principios de publicidad y transparencia, es preferible que se publiquen en la web de aquel<sup>43</sup>, a la que tenemos acceso todos los ciudadanos.

42 Como con acierto ha señalado Diego Iñiguez Hernández (2014: 151), para ser más eficaz, el Consejo necesita más pluralismo en su composición y sus nombramientos, más compromiso en su funcionamiento con los fines de la institución y con las viejas exigencias del Derecho Administrativo: mérito, capacidad, publicidad, motivación y eficacia.

43 En similar sentido, Presno Linera (2012).

Estamos en presencia de la designación de uno de los órganos constitucionales del Estado y, en consecuencia, el titular de la soberanía tiene derecho a saber cuáles son los méritos y la capacidad de los candidatos a sentarse en el Consejo. Es de esta forma como es dable esperar que los posibles candidatos en los que prime su cariz político sobre el rigor profesional se abstengan de presentar candidatura, fomentándose la presentación de candidaturas por parte de los jueces más sólidos desde un punto de vista profesional.

En todos los sistemas de designación de los vocales togados del Consejo que han estado en vigor en nuestro país, la normativa (ley o reglamento) ha venido exigiendo la presentación de avales a las candidaturas presentadas. Puesto que mi propósito con el sistema electoral que estoy diseñando es fomentar el pluralismo en el seno del Consejo no creo necesario la exigencia de la presentación de avales por las candidaturas. La exigencia de avales, aunque no fuera elevada, solo podría producir como resultado desincentivar la presentación de las candidaturas individuales por parte de los jueces no asociados. Además, la exigencia de avales solo podría favorecer a las candidaturas de los jueces asociados, sobre todo si se permite que tales avales se puedan presentar por las asociaciones judiciales. Pero incluso, aunque no se permita la presentación de avales por las propias asociaciones (que sería lo adecuado<sup>44</sup>), las mismas podrían infiltrarse en el proceso electoral a través de sus asociados porque caeríamos en la más absoluta inocencia si pensáramos que aquellas no darían instrucciones, veladas o no, a sus afiliados para que avalasen a los candidatos pertenecientes a las mismas. Es más, y como regla general, es de suponer que los candidatos asociados presentarán mayor número de avales que los candidatos no asociados, lo que, sin ningún género de duda, pondrá a aquellos en una situación de partida favorable puesto que aparecerán ante el conjunto de los votantes como aquellos que cuentan con mayor apoyo del cuerpo electoral.

Asimismo, y puesto que la Constitución considera que deben ser elegibles los jueces de todas las categorías judiciales, en caso de que en el proceso electoral alguna de estas no hubiera presentado candidatura, lo cual parece bastante improbable, se debería prever algún mecanismo para que por parte del Consejo se pudiera promover la presentación de aquella o aquellas por la referida categoría judicial.

Por otra parte, en las líneas precedentes me he decantado porque el sistema electoral para la elección de los vocales judiciales fuera un sistema proporcional puesto que un sistema de esta naturaleza puede conseguir que estén presentes la práctica totalidad de los intereses de la judicatura de nuestro país. Si ello es así, tendremos que buscar una fórmula electoral que permita atribuir las vocalías en proporción a los votos obtenidos por las distintas candidaturas. Y la fórmula

<sup>44</sup> A este respecto señala Cabellos Espiérrez (2020:37) que las listas deberían presentarse por los jueces y no por ni con el aval de las asociaciones, pues darles ese papel de presentación o de aval contribuye (lo ha hecho ya con el sistema de 2001) a incentivar su relación con los partidos políticos e intensificar su politización.

proporcional que se me antoja más adecuada a mi propósito de alejar a las asociaciones judiciales del proceso electoral es la fórmula del voto único transferible (*single transferable vote*). Con esta fórmula, el votante dispone de un voto que emite en favor del candidato de su elección, sin perjuicio de que puede indicar en su papeleta su orden de preferencia entre los distintos candidatos. A partir de aquí se ha de llevar a cabo un primer escrutinio de las primeras preferencias, lo que permite determinar que candidatos han conseguido obtener posibilidad de acceso al Consejo al haber obtenido el número de votos necesario para ello (cuota electoral). Si tras este primer escrutinio de las primeras preferencias se han adjudicado todos los puestos en juego, el proceso habrá terminado. Pero si ello no ha sido posible, se debe proceder a un segundo escrutinio en el cual se tendrán en cuenta las segundas preferencias y así sucesivamente hasta que todos los puestos en liza sean distribuidos.

¿Por qué pienso que es la fórmula electoral más adecuada? Pues simplemente porque se trata de una modalidad de voto personalizado habida cuenta que los jueces votan a candidatos individuales, con lo que ello conlleva de fomentar la relación entre los candidatos y sus votantes, de tal forma que en el caso de los candidatos jueces asociados la posible dependencia de estos con respecto a la asociación a la que pertenecen disminuirá. Ahora bien, siendo cierto lo anterior, no es menos cierto que se podría producir la situación de que los jueces pertenecientes a las asociaciones judiciales voten y otorguen sus preferencias de forma cerrada a los candidatos pertenecientes a sus correspondientes asociaciones por la influencia de las mismas sobre sus asociados. Posibilidad que, aunque poco probable por la capacidad y madurez democrática que, en principio, deben tener nuestros jueces, sin embargo no es descartable.

Puesto que en esta propuesta de designación de los vocales judiciales ahora formulada intervienen en un primer momento los propios jueces, sin perjuicio que la última palabra la tendrá el Parlamento, considero que aquellos deberán elegir solo a 20 candidatos, de tal forma que con posterioridad sean el Congreso de los Diputados y el Senado quienes deben elegir, de entre esos 20, a los 12 que definitivamente se sentarán en el Consejo, pasando los otros 8 a ser suplentes<sup>45</sup>. Y por supuesto, esta elección última en sede parlamentaria se ha de sujetar necesariamente a los principios de transparencia y publicidad, de tal forma que la opinión pública interesada pueda saber los criterios que el Parlamento ha tenido en cuenta a la hora de llevar a cabo su designación. Asimismo, considero que la Comisión parlamentaria competente debería tener presente a la hora de la elección, amén de los méritos de los elegidos por sus pares, que los elegidos formen parte de las distintas categorías judiciales, sin olvidarnos de la paridad entre

<sup>45</sup> Considero que la existencia de suplentes es necesaria y debe valorarse positivamente. En caso de producirse vacantes no habrá que poner de nuevo en marcha el proceso de selección, cubriéndose las mismas de forma más ágil evitándose así las disfuncionalidades que en el normal funcionamiento del órgano pudiera producir una situación dilatada en el tiempo de la vacancia.

hombres y mujeres impuesta legalmente, debiendo establecer la ley la proporción de candidatos asociados y no asociados a elegir por las Cortes. En este sentido, y puesto que el 45% del total de nuestros jueces no pertenece a ninguna asociación, considero que la ley debe imponer a las Cortes en la designación de los 12 candidatos titulares a vocal togado del Consejo, que 6 o 7 sean elegidos entre candidatos jueces asociados y 5 o 6 sean elegidos entre los no asociados.

A mi juicio, todo este sistema electoral ahora diseñado produciría, sin duda, un incremento de la participación en la designación de los vocales judiciales por parte de todos los integrantes de la judicatura y, en consecuencia, una mayor conexión de todos ellos con su órgano de gobierno al sentirse participes en su elección. Obviamente, todo el proceso electoral debería ser controlado por la Junta Electoral Central.

A pesar de que la elección de los vocales togados recae básicamente en los propios jueces y magistrados, la última palabra la tiene el Parlamento por lo que sería deseable que en la designación de los 12 titulares a ocupar un asiento en el Consejo hubiera el mayor consenso posible entre las formaciones políticas mayoritarias de tal forma que los mismo fuesen elegidos por la mayoría de 3/5 de cada una de las Cámaras. Ahora bien, a efectos de evitar que esa mayoría se utilizara de forma perversa como se está haciendo en la actualidad, con el consiguiente bloqueo del órgano de gobierno de los jueces, sería necesario establecer un plazo de 2 meses para su elección por dicha mayoría, pero si en ese plazo los grupos parlamentarios no se pusieran de acuerdo, sería necesario ir a una segunda vuelta en la que solo sería necesaria la mayoría absoluta. Pienso que esta fórmula serviría para que las formaciones políticas mayoritarias llegaran desde el principio a un acuerdo sobre los candidatos a elegir, sin tener que recurrir a la segunda vuelta. El grupo parlamentario de la oposición preferirá que su opinión sea tenida en cuenta en la designación de los vocales a que sea ignorada por la posibilidad abierta de una elección por una mayoría menos exigente y más fácil de conseguir por el grupo parlamentario sobre el que se sustenta el Gobierno. En definitiva, esta posibilidad de elegir los vocales en segunda vuelta por mayoría absoluta serviría de acicate para que ya en la primera hubiera el mayor consenso posible entre las dos fuerzas parlamentarias mayoritarias a efectos de la designación.

Lo expuesto ahora por lo que respecta a la designación de los 12 vocales judiciales del Consejo, pero ¿qué sucede con la designación de los 8 vocales laicos? En el caso de la designación por el Congreso y el Senado de estos vocales elegidos entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio en su profesión, la CE no deja ningún margen al legislador puesto que le impone la mayoría necesaria para su elección: 3/5 en el Senado y 3/5 en el Congreso. En este supuesto, el tema de la despolitización de estos vocales laicos es más complicado puesto que la práctica ha demostrado la utilización pérfida de esa mayoría de tal forma que los vocales del Consejo han sido designados por las formaciones políticas parlamentarios atendiendo a un sistema de cuotas. Es por ello por lo que en la elección de los vocales foráneos se deben adoptar una serie de

medidas que traten de garantizar en la medida de lo posible que los precitados vocales no sean designados por sus afinidades político-ideológicas. Dada la situación política por la que atraviesa nuestro país, no parece de recibo apostar por la reforma de la Constitución, sin perjuicio de que considero que la misma sería necesaria en este punto.

Así las cosas, y por lo que a los vocales laicos se refiere, es de todo punto imprescindible que en su designación se tengan en cuenta los principios de mérito y capacidad así como los principios de transparencia y publicidad. A este respecto, las Cámaras deberán seleccionar previamente a 20 candidatos que se consideren idóneos para ocupar un asiento en el CGPJ, los cuales deberían exponer su currículum en un primer momento ante la Comisión competente en materia de justicia en cada una de las Cámaras, a la que los mass media deberían acceder y poner en conocimiento público los correspondientes currículos de los preseleccionados. Elevada la propuesta de candidatos seleccionados al Pleno, en el mismo deberían comparecer los elegidos a defender sus currículos en sesión pública, de tal forma que los grupos parlamentarios expresaran los motivos de la elección lo que permitiría que los ciudadanos, interesados o no, pudiéramos tener conocimiento de las razones por las cuales se eligieron a estos candidatos y no a otros, sin olvidar la conveniente e, incluso, necesaria designación de suplentes. La selección debería, pues, pasar por el filtro de la opinión pública. Habida cuenta de la situación calamitosa por la que atraviesa el CGPJ, debemos exigir desde estas páginas que nuestros diputados y senadores estén a la altura y designen a las personas en las que concurran los méritos suficientes, cuya finalidad es, precisamente, garantizar la independencia de nuestros jueces y magistrados. Son muy numerosos los juristas de reconocida competencia con un magnífico curriculum y que se sitúan en un plano moderado en el terreno ideológico o, incluso, que están al margen de cualquier consideración de tipo ideológico. A pesar de esta advertencia, y tal como se han comportado nuestros partidos políticos en lo que a la designación de los vocales del Consejo se refiere, considero que la misma caerá en saco roto, pero creo, no obstante, necesaria hacerla.

Tampoco podemos desechar, puesto que no me parece descabellada, la propuesta que ha realizado cierto sector de nuestra doctrina<sup>46</sup> en el sentido de que la propuesta de los candidatos a vocales laicos podría proceder no del Parlamento, sino de determinados organismos o colectivos tales como el Consejo General de la Abogacía, Consejo General de Procuradores, Consejo General del Notariado, el Colegio de Registradores de la Propiedad, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, etc.

Si la futura ley por la que se reforme el sistema de designación de los integrantes del Consejo, estableciera alguna de estas garantías en relación con la

<sup>46</sup> *Vid.* en este sentido, García Costa (2008). También Serra Cristóbal (2013) valora positivamente esta propuesta.

elección de los vocales laicos, especialmente la aplicación efectiva de los principios de mérito, capacidad y transparencia, considero que podría avanzarse en la despolitización del Consejo en lo que a estos vocales se refiere.

En cualquier caso, y consciente de la actitud de nuestros políticos demostrada en todos estos años en relación con la elección de los vocales del Consejo, es probable que habida cuenta de la mayoría requerida por la Constitución para la elección de los vocales foráneos, las formaciones políticas mayoritarias, en base a intereses partidistas, pudieran bloquear la renovación del CGPJ. Con lo cual, lo que hemos conseguido con nuestra propuesta en relación con los vocales judiciales en el sentido de dificultar al máximo el bloqueo en la renovación, podría quedar en agua de borrajas si se bloquea la renovación del sector de los vocales laicos, impidiéndose, en definitiva, la renovación en bloque del CGPJ. Ante esta posibilidad, considero que no estaría de más establecer una determinada cautela en el supuesto de que habiéndose producido en tiempo la renovación de los vocales togados, sin embargo, las formaciones políticas mayoritarias no se pusieran de acuerdo o intentaran bloquear la renovación a través de la selección de los vocales laicos. Dicha cautela se concretaría en que, admitida la *prorrogatio*, en previsión de algún retraso en su nombramiento, de todos los vocales hasta la designación de los vocales judiciales, una vez designados estos, automáticamente se entendería finalizado el mandato de todos los integrantes del Consejo, permitiendo que este asumiera todas sus funciones solo con el sector judicial renovado. Pienso que esta medida contribuiría en gran medida a persuadir a los grandes partidos y, por ende, a los grupos parlamentarios mayoritarios a proceder de aquella forma, incentivando que los mismos consensuaran y renovaran en tiempo el sector correspondiente a los vocales laicos. Y esta negociación se vería favorecida por la propuesta aquí formulada en cuanto a la elección de los vocales judiciales al exigir solo mayoría absoluta en un segundo momento puesto que en aras a evitar llegar a esta situación e iniciadas las negociaciones, las mismas se extenderían, con toda probabilidad, a la elección de los vocales foráneos.

En definitiva, la propuesta de selección de los vocales del CGPJ<sup>47</sup> aquí esbozada tiene por finalidad lograr la necesaria autonomía del órgano de gobierno de los jueces del poder ejecutivo y del poder legislativo así como, básicamente, de las

47 Son varias las propuestas que se han realizado en aras a tanto a despolitizar como a impedir el bloqueo en la renovación del CGPJ. En este sentido, Sosa Wagner (2016) se inclina a favor del sorteo de los candidatos. En efecto, para este autor, una vez comprobada la regularidad de las candidaturas y establecida una comparecencia de los candidatos en sede parlamentaria, la selección se debería hacer mediante sorteo. Y el mismo sistema se debería emplear para elegir a los 8 juristas de reconocida competencia. También es de destacar la propuesta integradora de Serra Cristóbal (2013). En apretada síntesis, la autora es partidaria de la elección de los 12 vocales judiciales por sus pares a través de un sistema proporcional en el que la forma de las candidaturas pueda ser tanto uninominal como de lista y en este último caso la cuota electoral se determinaría con la fórmula Hare. Y en lo que se refiere a los vocales laicos, considera Serra que su propuesta ha de tener su origen en colegios profesionales y universidades, además de ser seleccionados por el Parlamento a través del escrutinio de sus méritos y capacidades.

formaciones políticas, y evitar situaciones de bochornoso bloqueo en su renovación como al que asistimos en la actualidad. Se trata de evitar, en definitiva, en la medida de lo posible la patrimonialización del Consejo por parte de los partidos políticos mayoritarios, los cuales, tal y como desgraciadamente demuestra la realidad, exhiben sin ningún tipo de rubor sus intereses por controlar aquel, convirtiéndolo en un Parlamento en miniatura. Y considero que solo despolitizando el CGPJ, haciendo que decaiga el interés partidista por esta institución, será posible que aquel se renueve de conformidad con lo estipulado en nuestra Constitución.

#### IV. A MODO DE EPÍLOGO

El sistema de selección de los vocales judiciales propuesta en estas páginas se concreta en un sistema ecléctico donde los jueces hacen una primera elección de sus candidatos a vocal del CGPJ pero la última palabra la tienen las CCGG puesto que no puede negarse la naturaleza política de las funciones que desarrolla aquel, llegando, en ocasiones, a través de su actividad a participar en el indirizzo político de nuestro país. Ahora bien, soy consciente de que los organismos europeos se muestran claramente favorables a que el Parlamento no participe en la designación de los vocales judiciales, siendo el modelo seguido por los países de la Unión que tienen Consejos Superiores de la Magistratura similares al español. No podemos descartar la hipótesis de que, como consecuencia de las presiones de la Unión Europea, España pueda llegar a implantar el precitado sistema de selección. Son evidentes a este respecto las palabras del Comisario de Justicia de la Unión, D. Reynders, el cual en su visita a España a finales de septiembre, indicó que si bien la prioridad es desbloquear el CGPJ, la renovación no puede hacerse de manera aislada a la reforma de la ley del Poder Judicial, para que por lo menos la mitad de los vocales del Consejo se elijan directamente por los jueces<sup>48</sup>, siendo deseable que España presida la Unión Europea en 2023 con la reforma del CGPJ ya hecha<sup>49</sup>.

El problema es que en España la elección de los vocales togados por sus pares no produciría, habida cuenta de la conexión entre asociaciones judiciales y partidos políticos, la despolitización del Consejo con las desdichadas consecuencias que ello conllevaría a los efectos de que aquel pudiese desarrollar eficazmente su función de garante de la independencia judicial. Parece que la Comisión Europea está más preocupada por homogeneizar el sistema de selección de los integrantes judiciales de los Consejos Superiores de la Magistratura existentes en el seno de la Unión que realmente en que estos desempeñen correctamente su función garantista.

Por su parte, y con el solo propósito de impedir situaciones de bloqueo en la renovación del órgano Aguiar de Luque (2009) ha llegado a proponer la renovación parcial del mismo y López Guerra (2022) la supresión de la prorrogatio de los vocales finalizado su mandato.

<sup>48</sup> El Mundo, 30-09-2022.

<sup>49</sup> El Mundo, 29-09-2022.

Ciertamente, el Gobierno de la Nación ha manifestado su opinión contraria a modificar el sistema de selección existente en la actualidad<sup>50</sup>. Considero, pues, que la propuesta aquí realizada puede servir para conciliar la posición del Gobierno de España (PSOE) con la de la Comisión Europea y la del principal partido de la oposición (PP, quien a la fecha de cierre de este artículo ha presentado una proposición de ley para volver al sistema de designación de 1980), puesto que se trata de una propuesta que combina la elección de los vocales judiciales por sus pares y la designación última por parte del Parlamento. Asimismo, se trata de una propuesta en sentido despolitizador y, en consecuencia, con la clara finalidad de evitar bloqueos en la renovación de la institución como al que asistimos en la actualidad. No podemos olvidar que del fortalecimiento de nuestras instituciones, entre las que se encuentra el CGPJ, depende, en definitiva, la fortaleza del Estado Democrático de Derecho que nuestra Constitución consagra.

Ciertamente, la despolitización del Consejo no depende solo, aunque es esencial, del método de selección de sus integrantes. La pérdida del interés de las formaciones políticas por controlar el órgano de gobierno de los jueces pasa también por establecer criterios objetivos en la designación de los altos cargos judiciales, limitando en la medida de lo posible la discrecionalidad de la que hasta el momento viene haciendo uso aquel. Pero este tema, dada la extensión de este artículo, será objeto de estudio en un trabajo posterior.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguiar de Luque, L. (2009). Una nueva reflexión sobre la prorrogatio de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J.A. Santamaría. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, 83-98.
- Aguiar de Luque, L. (2016). Continuidad y reforma en el régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial. En Aguiar de Luque, L. (ed.), *Independencia judicial y Estado constitucional. El gobierno judicial* (pp. 11-26). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Banacloche Palao, J. (2013). La insólita reforma de la organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial. *Diario La Ley*, 8126, 1-7.
- Barrero Ortega, A. (2008). ¿Órgano de gobierno de los jueces o tercera Cámara política en sede judicial? En Revenga Sánchez, M. (coord.), *VI Congreso de la ACE: El Poder Judicial*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Cabellos Espiérrez, M.A. (2020). La reforma inacabada: el CGPJ ante su enésima reformulación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, 13-44.
- Carmona Contreras, A.M. (2022). Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial en España: un análisis en perspectiva europea. *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, 70, 141-157.

50 El Mundo, 28-09-2022.

- Castellá Andreu, J.M. (2022). Estado de Derecho e independencia judicial según la Comisión de Venecia. *Estudios de Deusto*, 70, 35-53.
- Elvira Perales, A. (2016). Composición y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En Aguiar de Luque, L. (ed.), *Independencia judicial y Estado constitucional. El gobierno judicial* (pp. 27-50). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Fernández-Miranda Campoamor, C. (1993). El Consejo General del Poder Judicial: de la L.O. 1/1980, de 10 de enero, a la L.O. 6/1985, de 29 de julio. *Revista de Derecho Político*, 38, 37-92.
- Fernández Riveira, R.M. (2022). El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias. *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 351-397.
- García Costa, F.M. (2008). Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del CGPJ. *Anales de Derecho*, 26, 429-444.
- García Pascual, C. (1997). *Legitimidad democrática y Poder Judicial*. Valencia: Institució Alfons el Magnanin.
- Gerpe Landín, M. (2002). La configuración constitucional del Consejo General del Poder Judicial. *La democracia constitucional, Estudios en homenaje a Francisco Rubio Llorente* (pp. 985-1004). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gerpe Landín, M. y Cabellos Espiérrez, M.A. (2015). La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103, 13-44.
- González Campaña, N. (2022). La defensa europea de la independencia del Poder Judicial en el marco de la protección del Estado de Derecho: la crisis del CGPJ en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 457-485.
- Iñiguez Hernández, D. (2008). *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid: Civitas.
- Iñiguez Hernández, D. (2014). La reforma del Consejo General del Poder Judicial en España. Noticia de otra reforma fallida. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 147-157.
- López Guerra, L. (2022). Encuesta sobre el Poder Judicial. *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, 15-114.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (2009). A vueltas con el Consejo General del Poder Judicial. *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 5, 78-95.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (2017). La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 351-368.
- Martínez Alarcón, M.L. (2017). El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de la reforma del CGPJ del año 2013. *Revista General de Derecho Constitucional*, 24, 1-31.
- Ortega Gutiérrez, D. (2021). La elección del Consejo General del Poder Judicial a debate: el contraste con Europa. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 30, 1-20.
- Pérez-Cruz Martín, A. (2020). Consejo General del Poder Judicial: un barco a la deriva. A propósito de la reforma (2013) y la contrarreforma (2018). En Asencio Mellado, J.M. (dir.) y Rossel Corbelle, A. (coord.), *Derecho probatorio y otros estudios procesales* (pp. 1541-1556). Madrid: Ediciones Jurídicas Castillo de Luna.
- Pérez Royo, J. (2022). ¿Pueden los jueces elegir el CGPJ?. *elDiario.es*, 18-09-22. Disponible en: [https://www.eldiario.es/contracorriente/jueces-elegir-cgpj\\_132\\_9415226.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/jueces-elegir-cgpj_132_9415226.html)

- Presno Linera, M.A. (2012). Normas y formas de gobierno judicial. *Jueces para la Democracia*, 75, 88-104.
- Pulido Quecedo, M. (2013). El nuevo Consejo General del Poder Judicial. *Diario La Ley*, 8126, 1-10.
- Quadra Salcedo, T. (2022). Las palabras y las cosas. *El País*, 05-09-2022. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2022-09-05/las-palabras-y-las-cosas.html>
- Rosado Iglesias, G. (2018). La constitucionalización del gobierno judicial. *Revista de Derecho Político*, 101, 353-391.
- Ruiz Soroa, J.M. (2008). ¿Qué hacer con el Poder Judicial?. *El País*, 25-03-2008. Disponible en: [https://elpais.com/diario/2008/03/25/opinion/1206399612\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/03/25/opinion/1206399612_850215.html)
- Saurí Martín, J. (2021). Renovación del Consejo General del Poder Judicial y elección por los jueces de los vocales de designación judicial. *Temas para el debate*, 324, 31-34.
- Serra Cristóbal, R. (2013). La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 299-321.
- Serra Cristóbal, R. (2013). La reforma del sistema de selección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En Gerpe Landín, M. y Cabellos Espiérrez, M.A. (coord.), *El gobierno del Poder Judicial en el Estado Autonómico. Evolución y perspectivas de reforma* (pp. 81-105). Madrid: Marcial Pons.
- Sosa Wagner, F. (2016). Jueces e independencia: propuestas de reforma del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional. En Garrido, C. y Sáenz, E. (coord.), *La reforma del Estado de partidos* (pp. 137-150). Madrid: Marcial Pons.
- Tajadura Tejada, J. (2012). La reforma del Consejo General del Poder Judicial. *DiarioVasco.com*, 06-02-2012. Disponible en: <https://www.diariovasco.com/v/20120206/opinion/articulos-opinion/reforma-consejo-general-poder-20120206.html>
- Terol Becerra, M. (2001/2002). La L.O. 2/2001, de 28 de junio, vista por las Cortes. Un desiderátum de acabar con la polémica. *Teoría y Realidad Constitucional*, 8-9, 153-175.
- Vidal Marín, T. (2008). Independencia judicial y composición de los Consejos Superiores de la Magistratura. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 3, 1-26.

\*\*\*

TITLE. *A conciliating proposal for the appointment of the members of the general council for the judiciary: the necessary depoliticization of it and the overcoming of blockade situations.*

ABSTRACT: *The Council for the Judiciary in Spain is currently in a truly complicated situation. Since December 3, 2018, the CGPJ has not been renewed and remains in office, which is deteriorating the institutional functioning of our democratic system and consequently leading to its delegitimization. The situation has come to such an extent that the President of the governing body, made up of judges, has been forced to resign, thereby producing an unprecedented institutional crisis. This paper offers a proposal for the election of the members of the Council that allows reconciling the European demands and those of the main opposition party, PP, in relation to this issue and the position taken by the government party, PSOE. Proposal that tries to combat the interest of political parties to control the Council and, consequently, avoid blocking situations in its renewal.*

RESUMEN: *El Consejo de la Magistratura se encuentra en la actualidad en una situación ciertamente complicada. Desde el 3 de diciembre de 2018, el CGPJ no se ha renovado y permanece en funciones, lo que está deteriorando el funcionamiento institucional de nuestro sistema democrático y conllevando, en consecuencia, la deslegitimación de aquel. Hasta tal punto ha llegado la situación que el Presidente del órgano de*

*gobierno de los jueces se ha visto obligado a dimitir, produciendo con ello una crisis institucional sin precedentes. En este trabajo se ofrece una propuesta de elección de los miembros del Consejo que permita conciliar las exigencias europeas y del principal partido de la oposición, PP, en relación con este tema y la toma de postura del partido del Gobierno, PSOE. Propuesta que trata de combatir el interés de los partidos políticos por controlar el Consejo y, consecuentemente, evitar situaciones de bloqueo en su renovación.*

KEY WORDS: *The Council for the Judiciary, depoliticization, renovation, judicial members, secular members.*

PALABRAS CLAVE: *Consejo General del Poder Judicial, despolitización, renovación, vocales judiciales, vocales laicos.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 19.12.2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 23.02.2023

CÓMO CITAR / CITATION: Vidal Marín, T. (2023). Una propuesta conciliadora para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: la necesaria despolitización del mismo y la superación de las situaciones de bloqueo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 347-384.