

I. ESTUDIOS

ELECCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: UN ANÁLISIS PANORÁMICO

DAVID ORTEGA GUTIÉRREZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ÁMBITO INTERNACIONAL: 1. Breve apunte comparativo de países de nuestro entorno. 2. Valoración del TEDH. 3. Consejo de Europa: 3.1. Recomendación CM/Rec (2010) 12. 3.2. GRECO: a) Informe año 2017. b) Informe año 2019. c) Informe año 2021. 4. Carta Magna de los Jueces Europeos. 5. Red Europea de Consejos del Poder Judicial. 6. Comisión de Venecia. 7. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. III. PERSPECTIVA NACIONAL: 1. Tribunal Constitucional. 2. Grupos Parlamentarios: 2.1. GP Socialista. 2.2. GP Popular. 2.3. GP Ciudadanos. 2.4. Otros Grupos Parlamentarios. 2.5. A modo de conclusión. 3. Profesionales de la Justicia: 3.1. Asociaciones de jueces: a) APM. b) JJpD. c) AJFV. d) FJI. 3.2. Consejo General de la Abogacía. 4. Posicionamiento de la doctrina. IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTA.

Fecha recepción: 21.09.2021
Fecha aceptación: 24.02.2022

ELECCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: UN ANÁLISIS PANORÁMICO

DAVID ORTEGA GUTIÉRREZ¹

I. INTRODUCCIÓN

La calidad de un sistema democrático se mide principalmente por tres criterios: 1. Respeto a los derechos fundamentales; 2. Defensa del imperio de la ley; y 3. Existencia de la separación de poderes. Se podría discutir si incluir algún otro criterio, pero no que los tres apuntados son decisivos en un verdadero sistema democrático. Vamos a centrarnos en el análisis del tercer criterio: la separación de poderes, donde, como es sabido, su columna vertebral es la independencia del poder judicial (art. 117.1 CE) del resto de poderes del Estado que controla.

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) es el órgano de gobierno de los jueces. Entre otras funciones, tal y como señala el artículo 122.2 CE, tiene competencia en su «nombramiento, ascensos, inspección y régimen disciplinario». Es pues un órgano clave y decisivo para garantizar, o no, la independencia de nuestros jueces. Entre los años 1980 a 1985 el sistema de elección de los 20 vocales del CGPJ era acorde con otros sistemas democráticos de nuestro entorno más próximo (Francia, Italia, Portugal...). De hecho, el modelo italiano sirvió de inspiración a nuestro poder constituyente de 1977-78.

En julio de 1985, el Grupo Parlamentario del PSOE del Presidente Felipe González², que contaba con 202 diputados —ningún Presidente ha vuelto a aproximarse a semejante mayoría absoluta—, decide que los 12 vocales que elegían jueces y magistrados, pasen también a ser elegidos por el Congreso y Senado, como los otros 8

¹ Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política. Facultad de CC. Jurídicas y Sociales. P.º de los Artilleros, s/n. 28032 Madrid Email: david.ortega@urjc.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8576-8267>

² Fruto de las elecciones generales de 28 de octubre de 1982.

vocales. El resultado final es que desde 1985, año de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial³, hasta hoy, los 20 vocales del CGPJ son elegidos por el Parlamento español.

Nos centraremos pues en esa única pero decisiva cuestión: el procedimiento de elección de los vocales del CGPJ. La investigación se llevará a cabo en dos ámbitos: 1. Internacional, conociendo la postura de diferentes instituciones europeas como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de jueces europeos, la Red europea de consejos del Poder Judicial y la Comisión de Venecia; 2. A nivel interno o nacional, analizando el posicionamiento del Tribunal Constitucional, los diferentes grupos parlamentarios, los profesionales de la justicia y la doctrina académica. La investigación panorámica —internacional y nacional— nos aportará una serie de elementos para formular las oportunas conclusiones y decantarnos por una propuesta coherente con lo investigado.

II. ÁMBITO INTERNACIONAL

Siempre es de utilidad saber qué se hace en los países de nuestro entorno democrático y contrastar su realidad con la nuestra. Sin duda, esto nos ayudará a saber si estamos en una línea similar o parecida o, por el contrario, somos una rareza en nuestro contexto democrático, principalmente europeo. Completaremos este análisis con el estudio de las pautas/recomendaciones que marcan algunas de las principales estructuras y organizaciones que velan por el mejor desarrollo de la justicia y la democracia en Europa.

1. Breve apunte comparativo de países de nuestro entorno

Son bastantes los países que tienen dentro de su estructura constitucional los coloquialmente denominados *Consejos de la Judicatura/Magistratura*, lo que en España es el CGPJ, con funciones más o menos similares a las ya indicadas en el artículo 122.2 CE⁴. Nos hemos centrado, lógicamente, en el ámbito de la Unión Europea⁵.

La Comisión Europea en su documento «*The 2020 EU Justice scoreboard*»⁶ estudia la elección de los vocales de diferentes Consejos de la Magistratura —*Composition of the Councils for the Judiciary according to the nomination process*—. En este documento

³ La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, deroga la Ley Orgánica 1/1980, de 1 de enero, impulsada en su día por el grupo parlamentario de la UCD del Presidente Adolfo Suárez.

⁴ Señala que: «El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario».

⁵ La mayoría de ellos se pueden encontrar en Pérez-Cruz Martín y Suárez Robledano (2015).

⁶ Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf p. 48, gráfico 52. España es el país representado por la barra de rayas blancas y azules.

podemos constatar que, de los 21 países analizados, solo en el caso español todos sus miembros son elegidos por el Parlamento. Es cierto que el caso polaco es similar, pero difiere en que, de sus 25 miembros, 10 son miembros natos y los otros 15 son elegidos por el Parlamento. El resto de países optan, como España con la LOPJ de 1980, por el sistema denominado *mixto*: elección por los propios jueces/elección por representantes políticos.

2. Valoración del TEDH

Aunque no de manera directa para el caso de España, colateralmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sí se ha manifestado respecto de la composición de los Consejos de la Magistratura, concretamente en el caso del Consejo Superior de la Magistratura portugués. La doctrina del TEDH en la materia es, sin duda, un argumento de peso jurídico y democrático que debemos tener presente en nuestro análisis.

Se trata de la Sentencia de 21 de junio de 2016 (*Ramos Nunes de Carvalho contra Portugal*)⁷. El asunto se centra en tres magistradas portuguesas que fueron sancionadas por el Consejo Superior de la Magistratura (CSM) portugués. Las tres magistradas sancionadas disciplinariamente sostienen que lo fueron por motivos políticos y recurren al TEDH por violación del artículo 6.1⁸ del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950. La cuestión central es que el TEDH expresa sus muy serias dudas sobre la imparcialidad e independencia del Consejo Superior de la Magistratura de Portugal y por ello, entre otros motivos, da la razón a las tres magistradas⁹. Por lo tanto, anula la sanción disciplinaria y condena al Gobierno portugués a pagar a las dos primeras 7.800 euros y a la tercera 5.876.

Veamos los sólidos argumentos utilizados por el TEDH. En primer lugar, defiende que el artículo 6.1 del Convenio se aplica tanto a los tribunales, como a los órganos administrativos que sancionan a los jueces, es decir, tanto al CSM portugués como, por ejemplo, a nuestro CGPJ. Pero la argumentación más decisiva la encontramos en el fundamento de derecho 75, que es verdaderamente duro con la independencia e imparcialidad del CSM portugués. El TEDH apunta cómo la Recomendación CM/Rec (2010) 12 adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 17 de noviembre de 2010 mantiene que «la autoridad competente en materia de selección y carrera de los jueces sea independiente de los poderes ejecuti-

⁷ Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-164449%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-164449%22]})

⁸ Este artículo señala que «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial...».

⁹ Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá, de 44 años, Sofía Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos, de 41 años, y María da Luz Figueiredo, de 53 años.

vos y legislativos». Si cabe, en su fundamento 48 es más incisivo, citando el capítulo IV de dicha Recomendación en su punto 27, donde se indica que «no menos de la mitad de los miembros de tales consejos [del poder judicial] deberían ser jueces elegidos por sus iguales de todos los niveles de la judicatura y con respeto al pluralismo dentro de la judicatura». En la misma línea, al final nuevamente del fundamento de derecho 75, nos recuerda el TEDH cómo el Consejo consultivo de jueces europeos adoptó, en su undécima sesión plenaria celebrada entre el 17 y el 19 de noviembre de 2010, la *Carta Magna de los jueces*, que dispone particularmente que el Consejo debe ser formado o exclusivamente por jueces, o al menos por una mayoría sustancial de jueces elegidos por sus pares.

Resumiendo, el TEDH hace una dura crítica a la falta de independencia e imparcialidad del Consejo Superior de la Magistratura portugués. Aunque, lamentablemente, el CSM portugués es más independiente que el CGPJ español, pues de sus 17 miembros, al menos 7 son elegidos por sus pares, según marca el artículo 218.1 de la Constitución de Portugal¹⁰. Parece pues que la doctrina marcada por el TEDH en esta sentencia sería, por analogía, muy crítica con el sistema de elección del CGPJ español.

3. Consejo de Europa

Como es bien sabido, el Consejo de Europa es la institución más antigua de nuestro continente¹¹ para la defensa de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, destacando el papel esencial del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950 y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que lo aplica. Son miembros del Consejo todas las naciones de Europa, salvo Bielorrusia. Del Consejo de Europa destacaremos su Recomendación más relevante en la materia y la labor del comité GRECO, dependiente del Consejo.

3.1. Recomendación CM/Rec(2010) 12

La *Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades* es aprobada el 17 de noviembre de 2010. Se compone de 74 puntos estructurados en ocho capítulos. El capítulo cuarto trata de los *Consejos de la Judicatura* y lo configuran los puntos 26 a 29. El punto 27 es el que afecta a la composición de los Consejos y es muy claro al establecer, como ya hemos citado, que «No menos de la mitad de los miembros de estos Consejos deben

¹⁰ Los restantes miembros son: 2 designados por el Presidente de la República y los otros 7 por el Parlamento, siendo su Presidente, como en España, el Presidente del Tribunal Supremo.

¹¹ Nacida del Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949.

ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del poder judicial y con respeto a la pluralidad dentro de la judicatura». Nuevamente constatamos que la composición del CGPJ español incumple manifiestamente esta Recomendación.

3.2. GRECO

El Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) es un Comité dependiente del Consejo de Europa y creado en el año 1999. Está formado por 48 Estados europeos, Kazajstán y USA. Según su página web oficial su objetivo es «mejorar la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción mediante el control del cumplimiento de las normas anticorrupción del Consejo de Europa a través de un proceso dinámico de evaluación mutua y presión de grupo. Ayuda a identificar las deficiencias en las políticas nacionales anticorrupción, impulsando las reformas legislativas, institucionales y prácticas necesarias. GRECO también proporciona una plataforma para compartir las mejores prácticas en la prevención y detección de la corrupción»¹².

La herramienta que utiliza GRECO en relación con la evaluación de la corrupción en cada país son sus informes periódicos, que suelen incluir recomendaciones de mejora. En relación con la politización del CGPJ español, GRECO nos lleva llamando la atención desde el año 2014¹³. Pero lógicamente nos vamos a centrar en los últimos informes publicados: años 2017, 2019 y 2021.

a) Informe año 2017

El Informe GRECO sobre España de 8 de diciembre de 2017 sobre *prevención de la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales*¹⁴, constata ya en su primera página la lamentable actitud de las autoridades españolas responsables en la materia. Dice lo siguiente:

«En la Introducción del Informe se destaca que ya en el seno de la 72.^a reunión plenaria, celebrada del 27 de junio al 1 de julio de 2016, se había constatado que ninguna de las 11 recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación del Cuarto Ciclo había sido abordada ni llevada a la práctica por España de manera satisfactoria»¹⁵.

¹² Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

¹³ El primer Informe GRECO criticando esta situación del CGPJ español se publica el 15 de enero de 2014, ver pp. 5 y 8.

¹⁴ Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) <https://apmnacional.es/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-GRECO-SOBRE-ESPAN%CC%83A-2017.pdf>

¹⁵ Es la Recomendación V la dedicada a la composición e independencia del CGPJ.

Desde luego ya es un dato relevante¹⁶. Veamos alguno más. En el apartado II del documento (Análisis) se contienen reflexiones sobre la prevención de la corrupción de los parlamentarios¹⁷, jueces¹⁸ y fiscales¹⁹. Lógicamente nos detendremos en el segundo de ellos. De los 25 epígrafes que le dedican, destacaremos lo más relevantes para nuestra materia de estudio. El epígrafe número 31 —en relación con el Gobierno del Presidente Mariano Rajoy fruto de las elecciones generales de junio de 2016—, indica:

«Por otra parte, con motivo de la investidura del nuevo Gobierno, se llevó a cabo la suscripción de un pacto contra la corrupción entre el Partido Popular y Ciudadanos, que en lo que respecta al Poder Judicial alcanza importancia particular en los siguientes aspectos:

— impulso de una reforma del modo de designación de los miembros del C.G.P.J. basado en un consenso parlamentario, de forma que los doce miembros de procedencia judicial sean directamente elegidos por los Jueces y Magistrados».

Cerramos esta materia con los muy interesantes epígrafes 35, 36 y 37 que pasamos a exponer para constatar el compromiso que implica por parte de las autoridades españolas y el posterior resultado final, que apuntaremos al estudiar la posición de los grupos parlamentarios:

«35. Recomendación V: sobre la regulación del C.G.P.J. y sus repercusiones sobre la independencia judicial. Greco había advertido sobre la ausencia de una actuación más decidida para el cumplimiento de sus recomendaciones anteriores en esta materia.

36. Las autoridades españolas indican que la ya citada subcomisión trabaja sobre una propuesta de reforma concerniente a la composición y funcionamiento del Consejo y que para ello consulta a las asociaciones judiciales y a los colectivos profesionales jurídicos. Una de las modificaciones claves en este punto consiste en que los doce miembros del Consejo de procedencia judicial sean elegidos *directamente* por sus pares. Asimismo, los cambios propuestos afectan a las funciones y a la dinámica del Consejo, abandonando el sistema presidencialista, promoviendo los métodos de trabajos colegiados, decisiones por mayoría cualificada y asegurar la dedicación a tiempo completo de los miembros del Consejo.

37. Greco celebra la iniciativa especial para modificar la regulación actual del C.G.P.J., y reitera su posición en torno a la necesidad de que las autoridades políticas no intervengan en ningún estadio del proceso de selección de los miembros de la judicatura. Ello es necesario no solo para remediar las críticas vertidas actualmente en

¹⁶ Bien es verdad que en el epígrafe 76 del Informe se señala que: «Greco comprende las dificultades provocadas por el «impasse» político producido en 2015-2016 en España».

¹⁷ Epígrafes 5 a 28.

¹⁸ Epígrafes 29 a 53.

¹⁹ Epígrafes 54 a 74.

el mismo seno de la carrera judicial, sino también para fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial en su conjunto»²⁰.

Por último, y dados los manifiestos incumplimientos en relación a las once recomendaciones señaladas por GRECO, en el epígrafe 80, se solicita al «Jefe de la delegación española, que presente un nuevo informe sobre las disposiciones adoptadas para la realización de las recomendaciones incumplidas antes del 31 de diciembre de 2018». Esto nos lleva directamente al siguiente apartado: el Informe del año 2019.

b) Informe año 2019

El Informe GRECO RC4(2019)12, de 21 de junio de 2019²¹ CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN²². *Segundo Informe Intermedio de Cumplimiento. España*, es aprobado por GRECO en su 83.^a sesión plenaria en Estrasburgo los días 17 a 21 de junio de 2019.

Los epígrafes 3 y 4 de la Introducción son muy significativos respecto de la actitud de España en relación con las recomendaciones de GRECO. Así, se apunta que «En el informe de cumplimiento, que el GRECO adoptó en su 72.^o plenario (27 de junio a 1 de julio de 2016), se determinó que ninguna de las 11 recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la cuarta ronda había sido ejecutada o se había aplicado de forma satisfactoria por España». Actitud que lamentablemente se repite un año más tarde en términos parecidos: «En el informe intermedio de cumplimiento adoptado por el GRECO en el 78.^o plenario (4 a 8 de diciembre de 2017), el GRECO volvió a calificar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones como «globalmente insatisfactorio», ya que el número total de recomendaciones pendientes se mantuvo sin cambios».

Centrándonos en la ya conocida *Recomendación V* sobre la composición de nuestro CGPJ y su despolitización, el epígrafe 32 es un buen resumen de lo sucedido: «El GRECO reconoce los esfuerzos realizados por las autoridades en este ámbito para reforzar la democracia interna, la transparencia y la rendición de cuentas en los métodos de trabajo del CGPJ. Dicho esto, el GRECO lamenta que la importante labor llevada a cabo por la Subcomisión de Justicia en el Congreso en relación con la cuestión de la composición del CGPJ haya fracasado en el Parlamento, en particular, la necesidad de eliminar la elección del turno judicial por parte de los políticos. El

²⁰ La «ya citada subcomisión» se refiere a la Subcomisión de Justicia que se crea en febrero de 2017 en el Congreso de los Diputados para preparar una estrategia nacional de Justicia.

²¹ Ver sus 13 páginas (consultada el 4 de febrero de 2021) <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-respecto-de-mie/168098c68e>

²² Como señala el Informe en su Introducción (epígrafe 1): «El informe de evaluación de la cuarta ronda sobre España se aprobó en el 62.^o plenario del GRECO (2-6 de diciembre de 2013) y se hizo público el 15 de enero de 2014, tras la autorización de España. La cuarta ronda de evaluación se ocupa de la «Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales».

GRECO considera que se ha perdido la oportunidad de subsanar lo que ha demostrado ser, en los ojos de los ciudadanos, el talón de Aquiles de la judicatura española: su supuesta politización». Se refiere GRECO a la reforma de la LOPJ de 1985 aprobada por la LO 4/2018, de 28 de diciembre, que sí mejora en los temas apuntados, pero que no modificó el asunto clave: «el método de designación de los 12 vocales del CGPJ que antes elegían los jueces y desde 1985 lo hace el Parlamento».

Finalizamos el estudio de este Informe con el epígrafe 35 que es demoledor de la realidad del CGPJ español: «En el momento de la visita de evaluación, en 2013, el GRECO destacó que cuando las estructuras de gobierno del Poder judicial no se perciben como imparciales e independientes, esto tiene un impacto inmediato y negativo en la prevención de la corrupción y en la confianza del público en la equidad y eficacia del sistema jurídico del país. Seis años después, la situación es la misma y, por tanto, la recomendación V no puede considerarse cumplida. El GRECO reitera su opinión de que las autoridades políticas no deben participar, en ningún momento, en el proceso de selección del turno judicial».

c) Informe año 2021

El Informe GRECO RC4(2021)3, de 30 de septiembre de 2021 CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN. *Segundo Informe de Cumplimiento. España*, es aprobado por GRECO en su 87.^a sesión plenaria en Estrasburgo los días 22 a 25 de marzo de 2021²³. En cuanto a la conocida Recomendación V, epígrafes 36-44 del Informe, GRECO lamenta que no se haya producido ningún avance.

En relación con la composición del CGPJ y su despolitización (Recomendación V), según GRECO, nada se ha hecho en estos ocho años: 2013-2021. Así lo refleja en sus conclusiones, concretamente en el epígrafe 79: «Más concretamente, las recomendaciones i, iv, vii, viii y x se han cumplido satisfactoriamente. La recomendación iii se ha llevado a cabo de manera satisfactoria. Las recomendaciones ii, vi, ix y xi se han cumplido parcialmente. La recomendación v no se ha cumplido»²⁴.

4. Carta Magna de los jueces europeos

La Carta Magna de los jueces europeos fue proclamada el 17 de noviembre de 2010 en el «Palais de l'Europe», sede del Consejo de Europa en Estrasburgo, durante la ceremonia de conmemoración del X Aniversario del *Consejo Consultivo de Jueces Eu-*

²³ Ver (consultada el 14 de enero de 2022) <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a3fd52>

²⁴ *Ibidem*, p. 15.

ropeos (CCJE)²⁵ del Consejo de Europa, con ocasión de la celebración de su undécima reunión plenaria.

En ella se sintetizan y codifican las principales conclusiones de los 12 Informes en su día aprobados, cada uno de ellos sometidos por el CCJE al Comité de Ministros del Consejo de Europa²⁶. A lo largo de sus 23 puntos aborda siete bloques principales²⁷: 1. Estado de Derecho y Justicia; 2. Independencia de los jueces; 3. Garantías de la independencia; 4. Órgano encargado de garantizar la independencia; 5. Acceso a la Justicia y transparencia; 6. Ética y responsabilidad; y 7. Tribunales internacionales.

Lógicamente nos interesa el cuarto bloque sobre el *órgano encargado de garantizar la independencia*, que se trata en el punto número 13 en los siguientes términos: «Para garantizar la independencia de los jueces, cada Estado debe crear un **Consejo de la Justicia** u otro órgano específico, **que sea independiente de los poderes ejecutivo y legislativo**, provisto de las más amplias competencias para decidir sobre todas las cuestiones que afecten al estatuto de los jueces, así como a la organización, al funcionamiento y a la imagen de las instituciones judiciales. **El Consejo debe estar compuesto, bien en exclusiva por jueces, o, en su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos.** El Consejo de la Justicia tiene que rendir cuentas de sus actividades y de sus decisiones».

Hemos destacado en negrita las dos partes que manifiestamente incumple nuestro CGPJ: 1. Independencia del poder legislativo. En nuestro caso es nula, pues precisamente el cien por cien de los vocales los elige el Parlamento español; 2. El Consejo debe estar compuesto, bien en exclusiva por jueces, o, en su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos. Nuevamente en el caso del CGPJ español se incumple. Conclusión, vulneramos también la Carta Magna del Consejo Consultivo de los Jueces Europeos en esta materia.

5. *Red Europea de Consejos del poder judicial*

La Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECJ) nace en junio de 2004 en Roma por el acuerdo de 13 Estados miembros de la Unión Europea²⁸. Desde el año 2008 es cofinanciado por la Unión Europea. En el año 2016 tiene 24 miembros y 15

²⁵ El Consejo Consultivo de Jueces Europeos nace de la Resolución nº 1 sobre Medidas para reforzar la independencia e imparcialidad de los jueces en Europa, adoptada por la XXII Conferencia de Ministros de Justicia europeos, que tuvo lugar en Chisinau (Moldavia) los días 17 y 18 de junio de 1999. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa están representados.

²⁶ Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) <https://www.coe.int/ccje>

²⁷ Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Consejo-Consultivo-de-Jueces-Europeos/relacionados/Carta-magna-de-los-jueces>

²⁸ Consejos del Poder Judicial de Bélgica, Dinamarca, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, España y Reino Unido.

observadores provenientes de los 28 Estados miembros y la mayoría de los Estados candidatos a la UE. Dos son sus principales objetivos:

«i. La mejora de la cooperación y una **buena comprensión mutua** entre los Consejos del Poder Judicial y los miembros de dicho poder tanto de los Estados miembros como de los Estados candidatos de la Unión Europea, incluyendo, entre otras cosas, el **intercambio de experiencias** acerca de cómo está organizado el poder judicial y cómo se ejercen sus funciones en toda la Unión Europea y el **suministro de conocimientos especializados, experiencia y propuestas a las instituciones de la Unión Europea** y otras organizaciones nacionales e internacionales.

ii. El **refuerzo de un poder judicial independiente pero responsable** y la promoción de buenas prácticas para permitirle al poder judicial impartir una justicia puntual, efectiva y de calidad **en beneficio de todos los ciudadanos**»²⁹.

El documento más descriptivo y panorámico de su labor es la *Guía de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial*³⁰. Consta de seis apartados. El tercero trata de los *Consejos del Poder Judicial en Europa*. En relación con nuestra materia objeto de estudio, su opinión es la siguiente:

«A fin de garantizar la autonomía y la independencia del Consejo y, por tanto, su función de garantizar la independencia de los jueces, es necesaria una representación adecuada del poder judicial en su seno. Solo de esta manera se puede promover y garantizar la independencia real de la función judicial y liberar al Consejo de interferencias políticas, reforzando así su autonomía.

La RECJ opina que la composición del Consejo debe estar formada:

(1) Exclusivamente por miembros del poder judicial o, alternativamente, por una combinación de dichos miembros y otras personas.

(2) Sin embargo, si la composición es mixta, el Consejo deberá integrar a una mayoría de miembros del poder judicial o, alternativamente, no menos del 50 %.

(3) En cualquier caso, ya se cuente con una composición mixta o no, los miembros judiciales del Consejo (con independencia de su modo de nombramiento) habrán de actuar como representantes de todo el poder judicial.

(4) Cuando el Consejo del Poder Judicial tiene una representación de los jueces y una combinación de los sectores jurídico, académico y de la sociedad civil, no cabe duda de que la inclusión de miembros legos es una ventaja para evitar percepciones de

²⁹ Ver *Guía...*, siguiente nota a pie. Apartado II La Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECJ).

³⁰ Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Red-Europea-de-Consejos-de-Justicia/Informes-RECJ/Guia-de-la-Red-Europea-de-Consejos-del-Poder-Judicial---Guide-to-the-European-Network-of-Councils-for-the-Judiciary--2017->

intereses personales y autoprotección, así como a fin de otorgarle al poder judicial una mayor legitimidad y reforzar su función de guardianes y defensores de los derechos básicos de cada ciudadano».

Lo anteriormente apuntado es fiel reflejo de la *Resolución de Budapest de la RECJ sobre Autogobierno del Poder Judicial: Equilibrio entre independencia y rendición de cuentas* (2008). La Asamblea General de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, reunida en Budapest del 21 al 23 de mayo de 2008, aprueba la Resolución siguiente, compuesta de diez puntos. Nos interesa el cuarto que señala:

«4) En cuanto a la composición de los Consejos del Poder Judicial:

a. El Consejo podrá estar compuesto ya sea exclusivamente por miembros del poder judicial o presentar una composición mixta.

b. En este segundo caso, el Consejo deberá integrar a una mayoría de miembros del poder judicial o, sea, no menos del 50 %.

c. En cualquier caso, ya se cuente con una composición mixta o no, los miembros judiciales del Consejo (con independencia de su modo de nombramiento) habrán de actuar como representantes de todo el poder judicial».

Por tanto, nuevamente constatamos que el CGPJ español también incumple las directrices marcadas por la RECJ, concretamente en su Resolución de Budapest de mayo de 2008.

6. *Comisión de Venecia*

El 10 de mayo de 1990 los embajadores de dieciocho Estados miembros del Consejo de Europa tomaron la decisión de crear la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como la Comisión de Venecia. Lo que en aquel momento parecía «la creación de un órgano consultivo técnico más, ha resultado ser un acontecimiento de gran importancia para el desarrollo del Estado de derecho y la democracia en Europa y más allá. En sus 30 años de existencia, la Comisión de Venecia jugó un gran papel en la elaboración de las constituciones de las democracias nacientes del Centro y el Este de Europa, garantizando su conformidad con los estándares internacionales; ha acompañado a estos países, y a muchos otros, en sus reformas constitucionales y legislativas; y se ha convertido en punto de referencia fundamental para la elaboración de estándares internacionales sobre el Estado de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos»³¹.

³¹ Declaración de Gianni Buquicchio, presidente de la Comisión de Venecia, con ocasión del 30 aniversario de su creación. Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) <http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/comisionveneciadoc/30-aniversario-de-la-creaci%C3%B3n-de-la-comisi%C3%B3n.pdf?sfvrsn=0>

El documento de la Comisión de Venecia que nos interesa estudiar es el *Informe sobre la independencia del sistema judicial. Parte I: La independencia de los jueces*³². El mismo fue adoptado por la Comisión de Venecia en su 82.^a reunión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010). Sus 27 páginas se estructuran en 81 puntos, destaca el punto 32 para nuestra materia, que apunta lo siguiente:

«En resumen, a juicio de la Comisión de Venecia, es apropiado, con el fin de garantizar la independencia del poder judicial, que un consejo judicial independiente desempeñe un papel determinante en las decisiones relativas al nombramiento y a la carrera de los jueces. Debido a la riqueza de la cultura jurídica en Europa, que es valiosísima y debe conservarse, no existe un modelo único aplicable a todos los países. Al tiempo que respeta la diversidad de sistemas jurídicos existentes, la Comisión de Venecia recomienda a los Estados que aún no lo han hecho que contemplen la posibilidad de crear un consejo judicial independiente o un organismo similar. En todos los casos, la composición de este consejo debería tener un carácter pluralista, ya que los jueces representan una parte importante, si no la mayoría, de sus miembros. Salvo los miembros *ex officio*, estos jueces deberían ser elegidos o nombrados por sus homólogos».

Como podemos constatar en la última parte del punto 32, la Comisión de Venecia sigue la línea que estamos viendo en el resto de organismo europeos, de que sean los propios jueces los que elijan a sus representantes en los consejos judiciales.

7. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

La cuestión de la independencia y elección de los Consejos de la Magistratura también ha llegado, no como asunto principal, hasta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el caso concreto de Polonia. Nos referimos a su Sentencia (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019 (A. K. contra Krajowa Rada Sadownictwa y CP y DO contra Sad Najwyższy)³³, en la que, entre los muchos puntos que se abordan³⁴,

³² Ver (consultada el 4 de febrero de 2021) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-spa)

³³ Ver (consultada el 10 de noviembre de 2021) <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/0e7b4946-0acf-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>

³⁴ Peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Sąd Najwyższy. Procedimiento prejudicial - Directiva 2000/78/CE - Igualdad de trato en el empleo y la ocupación - No discriminación por razón de edad - Reducción de la edad de jubilación de los jueces del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) - Artículo 9, apartado 1 - Derecho a la tutela judicial - Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea - Tutela judicial efectiva - Principio de independencia judicial - Creación de una nueva sala del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) competente para conocer de los asuntos relativos a la jubilación forzosa de los jueces de este tribunal - Sala integrada por jueces de nuevo nombramiento por el presidente de la República de Polonia a propuesta del Consejo Nacional del Poder Judicial - Independencia de este consejo - Facultad para dejar inaplicada la legislación nacional no conforme con el Derecho de la Unión - Primacía del Derecho de la Unión. Asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18.

se encuentra la falta de independencia y nueva forma de elección de los miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial polaco (CNPJ). Aunque esta Sentencia no es tan rotunda como la que hemos estudiado del TEDH, sí podemos encontrar una clara crítica en su fundamento 143, cuando señala: «Hecha esta precisión, entre los aspectos mencionados por el órgano jurisdiccional remitente pueden resultar pertinentes al realizar esa apreciación de conjunto las siguientes circunstancias: primero, que el CNPJ en su nueva composición se constituyera mediando un acortamiento del mandato de cuatro años en curso de los miembros que hasta entonces lo componían; segundo, que, mientras que a los quince miembros del CNPJ elegidos de entre los jueces los elegían en el pasado sus homólogos, ahora los elige una de las cámaras del Poder Legislativo de entre candidatos que pueden ser propuestos por grupos de dos mil ciudadanos o de veinticinco jueces, reforma que da lugar a que veintitrés de los veinticinco miembros del CNPJ procedan directamente de los poderes políticos o sean elegidos por estos, y tercero, la eventual existencia de irregularidades que pudieran haber viciado el proceso de nombramiento de determinados miembros del CNPJ en su nueva composición, evocadas por el órgano jurisdiccional remitente y que, en su caso, le corresponderá comprobar».

Por lo demás, es preciso recordar, tal y como hace el propio TJUE en su fundamento 14, que el artículo 187 de la Constitución polaca indica lo siguiente: «1. El [CNPJ] estará integrado por:

- 1) el presidente primero del [Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo)], el ministro de Justicia, el presidente del [Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo)] y otra persona designada por el presidente de la República;
- 2) quince miembros elegidos de entre los jueces del [Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo)], los tribunales ordinarios, los tribunales de lo contencioso-administrativo y los tribunales militares;
- 3) cuatro miembros elegidos por [el Sejm (Dieta, Polonia)] de entre los diputados y dos miembros elegidos por el Senat (Senado, Polonia) de entre los senadores».

Por tanto, el TJUE también declara la falta de independencia de los Consejos de la Magistratura cuando en su mayoría o, al menos, la mitad de sus miembros, no son elegidos por los propios jueces. El caso de Polonia supone que, con la reforma efectuada, 23 de los 25 vocales del CNPJ sean elegidos por «poderes políticos».

III. PERSPECTIVA NACIONAL

Analizada la regulación de los Consejos de la Magistratura/Judicatura de países de nuestro entorno geográfico y democrático, y las recomendaciones y posiciona-

mientos de las diferentes instituciones y organismos europeos relacionados con la materia, vamos a centrarnos en la postura mantenida estos años por los diferentes poderes de nuestro Estado: poder corrector, poder legislativo, el propio poder judicial y sus principales asociaciones profesionales. Cerraremos este apartado con una síntesis de la opinión mayoritaria de la doctrina constitucional.

1. *Tribunal Constitucional*

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se aprobó en la primera Legislatura de las Cortes Generales dominadas por la mayoría absoluta del Grupo Parlamentario del PSOE y sentó las bases de la actual composición del CGPJ. A la misma se le interpuso un recurso de inconstitucionalidad por parte del principal partido de la Oposición, el entonces denominado, Alianza Popular (AP)³⁵.

Recurso que resuelve el Tribunal Constitucional (TC) en su bien conocida STC 108/1986, de 29 de julio. Aunque se ha escrito bastante sobre la misma³⁶, estimo que es útil analizar algún párrafo de sus fundamentos jurídicos. Recordemos que entre los diferentes motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes, destaca la violación por parte de la nueva LOPJ de 1985³⁷ del artículo 122.3 CE que regula la composición y elección del CGPJ. Este es principalmente el nudo de la cuestión. Se aborda en el FJ 13, especialmente en sus párrafos segundo y tercero que, por su interés, pasamos a reproducir:

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

La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Ocurriendo así en el presente caso, pues el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesaria-

³⁵ Hoy Partido Popular (PP), concretamente fueron 55 diputados los que firmaron el Recurso.

³⁶ Ver Porras Nadales (1987). José Eugenio Soriano García la califica de «desdichada» sentencia, *infra*, nota a pie núm. 78, p. 203. Andrés Ibáñez cambia el adjetivo calificativo por «lamentable», ver Andrés Ibáñez (2008: 19).

³⁷ Concretamente su artículo 112, que regula la nueva composición y elección del CGPJ.

mente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución».

Qué conclusiones podemos extraer de la doctrina marcada por nuestro TC en su STC 108/1986. Básicamente dos:

- 1) El TC es consciente que con su pronunciamiento se corre un riesgo y no un riesgo menor, sino, tal y como dice, el «riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma Constitucional».
- 2) Que la realidad posterior a la Sentencia ha transformado la posibilidad de un riesgo en un hecho. Hoy es difícil negar que los temores del TC se han confirmado y, por tanto, siguiendo la coherencia de la argumentación del propio TC, se está vulnerando la CE desde hace muchas décadas.

Dicho de forma clara con las palabras del TC en el inicio del párrafo tercero del importante FJ 13, se está dando desde entonces una «actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional». Y lo que en 1986 «aconsejaba su sustitución», hoy parece poco discutible que es una obligación acabar con la práctica de una Ley que vulnera la propia doctrina del Poder Corrector. La «interpretación conforme a la Constitución» no se ha dado en todos estos años. Por tanto, no es arriesgado afirmar que la aplicación práctica de la LOPJ del año 1985 ha sido y es contraria a la interpretación constitucional del TC dada en su STC 108/1986.

Martínez Marín, entre otros, es muy crítico con esta sentencia, afirmando que «la inconstitucionalidad del nuevo modelo electivo establecido por la LO 6/1985 debe ser predicada, tanto por los argumentos fragmentados equívocos esgrimidos por el Tribunal Constitucional como por la mutación y, sobre todo, la «desconstitucionalización» causadas. El texto literal del artículo 122.3 ha sido sustituido por una interpretación intencionalmente segmentada y, a la postre, espuria»³⁸. En una línea también crítica con esta Sentencia se manifiesta García de Enterría, que apunta que la elección de los doce vocales del CGPJ por los propios jueces y magistrados es el sistema marcado por los constituyentes³⁹.

2. *Grupos parlamentarios*

Este apartado por sí mismo requeriría de una o varias extensas monografías. No es fácil compendiar los posicionamientos y diferentes matices de los diversos grupos parlamentarios respecto de la independencia en la elección y composición del CGPJ. Por ello indicaremos brevemente los posicionamientos principales sobre la cuestión,

³⁸ Ver Martínez Marín (2015: 178).

³⁹ Ver García de Enterría (2000: 81).

no descendiendo a cuestiones menores o colaterales que exceden los límites de este trabajo.

Si atendemos a los hechos más que a las palabras, y con esto nos referimos a la actividad parlamentaria desarrollada por los diferentes grupos parlamentarios en las distintas legislaturas del presente siglo, debemos de concluir que tan solo dos grupos parlamentarios (UPyD y Ciudadanos) han mostrado su disposición real a cambiar el sistema de elección y composición del CGPJ para su despolitización. Como veremos, el resto de grupos parlamentarios han sido más obstáculo que impulso, para afrontar este importante cambio en el corazón de nuestra vida democrática.

2.1. GP Socialista

Sin duda es el principal responsable e impulsor del sistema de elección y composición del CGPJ desde 1985 hasta hoy. Fue el Grupo Parlamentario Socialista, con la colaboración de Euskadiko Ezquierda (la conocida enmienda Bandrés⁴⁰), el que lo cambió respecto del modelo marcado por el art. 122 CE y desarrollado por el Gobierno de la UCD en 1980. También, junto con el GP Popular, han sido los dos pilares esenciales para perpetuar y mantener este sistema, sin ningún cambio de fondo o sustancial⁴¹.

El principal argumento esgrimido en todos estos años por el GP Socialista se puede sintetizar en las siguientes palabras de marzo de 2011 de Francisco Caamaño, ministro de justicia⁴² con el Presidente Zapatero, en relación con una interpelación de UPyD: «las Cortes son las únicas que pueden aportar la mayor legitimidad democrática dentro de un sistema parlamentario» o dicho con otras palabras «en un Estado democrático nada tiene más legitimidad que el Parlamento». También hay otro argumento que se ha utilizado por parte del PSOE que el ministro resumió en los siguientes términos: «dejar el CGPJ sólo en manos de los profesionales de la Justicia es un modelo de sufragio censitario con carácter gremial»⁴³.

⁴⁰ Así lo explica Martínez Marín: «la LO 1/1980 e, incluso, el Proyecto inicial de la 6/1985 ponen de manifiesto el consenso alcanzado en esta elección judicial de los miembros del CGPJ. La ruptura de éste se produce durante la tramitación legislativa de este último Texto por el PSOE en la fase de Comisión, de un modo tanto sorprendente como imprevisto. Y la causa detonante de esta ruptura del consenso la tuvo el diputado Juan María Bandrés, de Euskadiko Ezquierda; pues su enmienda número 25 presentada a dicho Proyecto socialista, en la que se proponía la elección parlamentaria de todos los Vocales, según confiesa el propio autor en su artículo «Yo tuve la culpa» publicado en El País de 31/10/1990, «hizo tilín al PSOE, sobre todo al entonces Presidente de la Comisión de Justicia e Interior, Pablo Castellano. También le gustó al ministro de Justicia, Fernando Ledesma, y la enmienda inició su carrera reglamentaria con buena estrella». Ver Martínez Marín (2015: 178-179).

⁴¹ No lo han sido los de la LOPJ de los años 2001, 2013 y 2018.

⁴² También catedrático de Derecho Constitucional.

⁴³ Ver Europa Press, 27 de marzo de 2011: «UPyD lleva al Congreso un modelo de elección del CGPJ entre juristas para evitar el «mercado persa» de los partidos» (consultada el 4 de febrero de 2021): <https://>

En resumen, dos argumentos: 1. Desconfianza de un excesivo corporativismo por parte de jueces y magistrados⁴⁴; 2. Máxima legitimidad democrática del Parlamento como órgano elector único, su argumento más utilizado y principal. Ciertamente ambos argumentos son rebatibles, basta con mirar a Europa y a la propia judicatura del continente, que los rechaza frontalmente. Primero por la separación de poderes, piedra angular de cualquier sistema democrático. Segundo, porque se propone un sistema mixto, donde los jueces suelen compartir su órgano de gobierno con representación elegida por el Parlamento, lo que diluye cualquier posible exceso de corporativismo.

2.2. GP Popular

A diferencia del GP Socialista, el GP Popular ha mantenido una postura más *dual* entre la teoría y la práctica, en el sentido de que nunca ha defendido el sistema que impuso la mayoría parlamentaria aplastante del PSOE en 1985, no olvidemos que fue el impulsor del recurso de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 122 CE. Además, en una gran parte de sus programas electorales y pactos en el Congreso de los Diputados —con el GP de Ciudadanos⁴⁵— ha defendido una vuelta al sistema de 1980, más respetuoso con el Texto Constitucional de 1978.

Sin embargo, la realidad de su actuar parlamentario dista mucho de sus planteamientos teóricos⁴⁶. Desde 1985 hasta hoy, ha disfrutado de dos mayorías absolutas parlamentarias (Gobierno de Aznar de 2000-2004 y Gobierno de Rajoy 2011-2015) en las que podía haber realizado estos cambios y no lo hizo⁴⁷. Igualmente ha votado en contra de las diferentes iniciativas en el Congreso de los Diputados⁴⁸ que proponían un sistema similar o parecido al de 1980. En el fondo, el beneficio, junto con el PSOE, de repartirse el control del órgano de gobierno del poder judicial, pesó más que sus planteamientos teóricos.

www.europapress.es/nacional/noticia-upyd-lleva-congreso-modelo-eleccion-cgpj-juristas-evitar-mercado-persa-partidos-20110327114427.html

⁴⁴ Junto a este argumento se solía acompañar el carácter ideológicamente conservador de la profesión.

⁴⁵ Concretamente una proposición no de ley que se votó en enero de 2018 en el Congreso de los Diputados y fue rechazada por 169 votos.

⁴⁶ Así nos lo recuerda Aguiar de Luque: «la agenda política del Partido Popular, que mantendrá formalmente en sus programas electorales y de legislatura el retorno al modo inicial de nombramiento de los vocales judiciales por los propios jueces». Ver Aguiar de Luque (2016: 19).

⁴⁷ *Ibidem*: «Distinto, y algo sorprendente, es en cambio la evolución que este tema ha seguido en el plano normativo toda vez que el legislador orgánico en dos ocasiones ha acometido reformas de la LOPJ, reformas elaboradas y aprobadas en unas Cortes en las que el Partido Popular contaba con mayoría absoluta en ambas cámaras y en las que, pese a las reiteradas manifestaciones críticas reiteradamente vertidas por dicho partido en lo concerniente al nombramiento de los vocales togados en sede parlamentaria, tal opción ha venido siendo confirmada y consolidada».

⁴⁸ Como hemos señalado ya, de los grupos parlamentarios de UPyD y Ciudadanos.

Es cierto que el Gobierno de Aznar, con mayoría absoluta, hizo una reforma en el año 2001 que *maquilló* algo el sistema, pero no fue al fondo del asunto. Peor fue sin duda la reforma del año 2013 del Gobierno Rajoy y la conocida modificación del art. 567 de la LOPJ⁴⁹.

El PP ha actuado en exceso bajo la coyuntura política del momento. Ello alcanzó su cenit en noviembre del año 2018, cuando el senador y portavoz del grupo popular en la Cámara Alta, Ignacio Cosidó, admitió haber remitido un whatsapp al resto de senadores de su grupo parlamentario en relación a los acuerdos entre el PP y el PSOE para renovar los vocales del CGPJ que permitían, entre otras cosas, «controlando la Sala Segunda desde detrás»⁵⁰. Refiriéndose a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Este hecho forzó al PP a intentar ponerse a la cabeza de la independencia política del CGPJ en ese momento, aunque, como apuntamos en el siguiente epígrafe, este impulso democrático le duró poco.

2.3. GP Ciudadanos

Si atendemos a la actividad parlamentaria, es el grupo parlamentario de Ciudadanos el único —junto con el de UPyD— que ha mantenido una actitud real de crítica con el sistema de elección y composición implantado en 1985 y ha propuesto diferentes iniciativas parlamentarias para intentar cambiar la situación: una proposición no de ley en el año 2016, una proposición de ley en el año 2018⁵¹, que vuelve a presentar en febrero del año 2020.

Merece la pena que tratemos de explicar, de manera muy sintética —no es fácil seguir todo el *iter* parlamentario—, lo que ha sido la reforma de la LOPJ de diciembre de 2018 y la postura de soledad mantenida por el GP de Ciudadanos, que en las dos votaciones decisivas en el Congreso de los Diputados sobre la reforma de dicha

⁴⁹ Sobre la misma, Diego Íñiguez es muy crítico. Considera que el CGPJ «pierde con la LO 4/2013 su autonomía económica, la parte sustancial del poder reglamentario, el control de su acción internacional y otros poderes, que van sobre todo al Gobierno, del que la Constitución quería alejarlos. [...] El cambio esencial con la LO 4/2013 es que el Consejo nombrará por mayoría simple (en vez de la cualificada precisa hasta ahora) a los magistrados del Tribunal Supremo, a dos del Constitucional y a los cargos judiciales». Ver Íñiguez Hernández (2014: 339 y 340). En una perspectiva parecida, ver Gerpe Landín y Cabellos Espíerrez (2015).

⁵⁰ Ver (consultada el 20 de febrero de 2021) https://elpais.com/politica/2018/11/19/actualidad/1542630134_616500.html

⁵¹ Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el refuerzo de la independencia judicial. (122/000260). Presentada el 12 de julio de 2018, calificada el 17 de julio. Resultado de la tramitación: caducado. Ver Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 299-1, de 20/07/2018 cve: BOCG-12-B-299-1. Ver (consultada 20 de febrero de 2021) <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu12&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG-12-B-299-1.CODI.%29>

Ley en octubre y diciembre de 2018, se quedó totalmente solo. Es bueno que el lector conozca la rocambolesca tramitación parlamentaria que se siguió.

En febrero de 2017 nace la Subcomisión de Justicia en el seno de la Comisión de Justicia, con el objetivo de lograr una Estrategia Nacional para la Justicia y llegar a una importante Pacto de Estado al respecto. La Subcomisión dividió su trabajo en cuatro bloques, la independencia de la justicia estaba en el último⁵². Un año después desaparece esta Subcomisión, que fracasa en su intento. En relación con nuestra materia objeto de estudio, el Informe ya analizado de GRECO del año 2019 hace referencia expresa a este fracaso.

El 20 de marzo de 2018 los representantes⁵³ de los cuatro principales grupos parlamentarios (PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos) explicaron en un debate público sus posturas y el porqué del fracaso de la Subcomisión. Fue el diputado Prendes (Ciudadanos) el único que defendió que los 12 vocales del CGPJ fueran elegidos por los propios jueces. El resto no hizo mención a esta cuestión. Incluso Prendes citó el Informe GRECO, que curiosamente criticó María Jesús Moro (PP)⁵⁴. Un mes antes, el 7 de febrero, Ciudadanos abandonó la Subcomisión⁵⁵ por no abordarse, dentro de los diferentes acuerdos logrados, nuestro tema: la elección de los 12 vocales del CGPJ por los propios jueces y magistrados⁵⁶.

Tras el fracaso de la Subcomisión, el grupo parlamentario popular impulsa la denominada Proposición de Ley de Permisos y Licencias⁵⁷. Todo ello lleva al grupo

⁵² Hasta el 15 de septiembre de 2017, la Subcomisión recibió la comparecencia de expertos en la materia. Acudieron, entre otros, los representantes de las cuatro asociaciones profesionales de jueces, los representantes de las tres asociaciones profesionales de fiscales, la Presidenta del Consejo General de la Abogacía, el Presidente del Consejo General de Procuradores de España, el Presidente del Colegio Nacional de Letrados de la Administración de Justicia, el Portavoz de la Unión Progresista de Letrados de la Administración de Justicia, el Presidente de la Asociación Independiente de Letrados de la Administración de Justicia, el Portavoz del Sindicato de Letrados de la Administración de Justicia, el Presidente del Consejo General del Notariado, el Secretario General del Sector de Administración de Justicia de Comisiones Obreras.

⁵³ María Jesús Moro (PP), Juan Carlos Campo (PSOE), Gloria Elizo (Unidos Podemos) y José Ignacio Prendes (Ciudadanos).

⁵⁴ Ver crónica de este debate en (consultada 20 de febrero de 2021) <https://confilegal.com/20180320-claves-para-comprender-porque-fracaso-la-subcomision-de-justicia/>

⁵⁵ Unidos Podemos lo hizo en diciembre de 2017, pero no por este motivo.

⁵⁶ El diputado Prendes criticó al PP y al PSOE por querer seguir manteniendo el sistema de control sobre la elección de los 12 vocales del CGPJ, además de recordar al PP el incumplimiento del compromiso adquirido con Ciudadanos en el Pacto de investidura del Presidente Rajoy en 2016. Otra prueba más de la dualidad que señalábamos al estudiar la postura del PP en este tema.

⁵⁷ Ver (consultada 20 de febrero de 2021) http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-166-1.PDF#page=1 Presentada por el Grupo Popular en el mes de octubre de 2017 para devolver una serie de derechos profesionales que se le habían recortado a Jueces y Magistrados en el año 2012. Una Proposición de Ley menor, de escasamente cinco artículos y que contaba con un consenso absoluto, que se convierte, gracias a 50 auto-enmiendas redactadas por el Ministerio de Justicia y presentadas por el PP al finalizar el plazo de enmiendas (28/02/2018) en un proyecto completo de reforma de la LOPJ, que la modifica de forma importante en algunas cuestiones relativas

parlamentario de Ciudadanos a presentar en julio de 2018 una Proposición de Ley para la reforma de la LOPJ, abordando su cuestión clave: la elección de los vocales por los propios jueces y magistrados, entre otras medidas para garantizar la independencia del Poder Judicial. El final precipitado de la Legislatura impidió que llegará al Pleno. En febrero del año 2020 la vuelve a presentar en el Congreso de los Diputados.

En el verano del año 2018, siendo ya Presidente Pedro Sánchez, se busca la renovación correspondiente de los vocales del CGPJ por parte del PSOE y del PP, además de negociar una nueva reforma de la LOPJ sobre la Proposición de Ley anteriormente citada del grupo parlamentaria popular⁵⁸. Los grupos parlamentarios de Podemos y PNV se sumarán a ella, pero sigue sin abordarse la eterna cuestión clave y decisiva: la elección de los vocales por jueces y magistrados. El grupo parlamentario de Ciudadanos, por esta ausencia decisiva para ellos, se niega a participar en dichas negociaciones.

El 30 de octubre de 2018 se debate en el Pleno del Congreso de los Diputados el Dictamen definitivo de la nueva reforma de la LOPJ que, como era de esperar, mantiene el modelo de elección parlamentaria de los 20 vocales del CGPJ. Solo vota en contra el grupo parlamentario de Ciudadanos⁵⁹. El 12 de noviembre de 2018 se anuncia el acuerdo de PSOE, PP, Podemos y PNV para renovar el Consejo según el sistema de cuotas partidistas habitual, la novedad es que esta vez se incorpora Podemos al reparto. Se inicia el proceso de comparecencias de los candidatos en el Congreso⁶⁰. El 19 de noviembre de 2018 se filtra el mensaje de Ignacio Cosidó, portavoz del PP en el Senado, presumiendo que con el acuerdo controlarán la Sala 2.^a del Tribunal Supremo. El 20 de noviembre de 2018 Manuel Marchena renuncia a presidir el CGPJ ante el escándalo que se ha generado por la filtración. El 21 de noviembre de 2018 el PP anuncia que rompe el acuerdo con el PSOE para la renovación del Consejo y que vuelve al modelo de elección de los 12 vocales directamente por los jueces. Se paralizan las comparecencias de los candidatos y el proceso queda en suspenso.

Aprovechando que la Proposición de Ley de Reforma de la LOPJ todavía se estaba tramitando en el Senado, los grupos de Ciudadanos y PP presentan una serie de enmiendas para modificar el sistema de elección de los vocales del Consejo. El 12 de diciembre de 2018, con la mayoría que tiene el PP en el Senado, se aprueba el cam-

al modo de funcionamiento de los juzgados, gobernanza del CGPJ, transparencia en la elección de los cargos judiciales, y gestión de recursos humanos. Pero que dejaba, como siempre, incólume el sistema de elección parlamentaria de los 20 vocales del Consejo y el modelo de acceso y promoción a los estratos altos de la carrera judicial.

⁵⁸ Ya denominada Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LO 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial. Ver (consultada 20 de febrero de 2021)

http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-166-5.PDF#page=1

⁵⁹ Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 161 de 30 de octubre de 2018, p. 70 ss. Pleno (consultada 20 de febrero de 2021) http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-161.PDF#page=70

⁶⁰ Ver (consultada 20 de febrero de 2021) <https://www.rtve.es/noticias/20181112/composicion-del-cgpj-ultiman-pp-psoe-podemos/1836901.shtml>

bio de elección de vocales para que doce vocales sean elegidos directamente por los propios jueces. Así es devuelto el Proyecto al Congreso para su aprobación definitiva.

El 20 de diciembre de 2018 se produce el debate definitivo en el Congreso. Y se rechazan las enmiendas introducidas en el Senado por Ciudadanos y PP, retornando al texto que salió del Congreso. En la votación final de conjunto sobre la Ley, el PP vuelve a validar con su voto la elección de los 20 vocales por el Parlamento, el grupo parlamentario de Ciudadanos es el único que vota en contra⁶¹.

2.4. Otros grupos parlamentarios

El 29 de marzo de 2011 el grupo parlamentario de UPyD defendió en el Pleno del Congreso de los Diputados que los 12 vocales, que deben ser jueces y magistrados, no sean elegidos por el Parlamento sino por diferentes profesionales de la Administración de Justicia: 4 por jueces, tres por secretarios judiciales, tres por fiscales y dos por abogados. La elección debe ser directa, secreta y con listas abiertas. Es sintomático que tan solo obtuvo el voto a favor de la propia Rosa Díez. El GP de UPyD volvió a intentarlo el 18 de diciembre de 2013 al anunciar que impugnaría el nombramiento de los nuevos vocales del CGPJ ante el Tribunal Supremo⁶². El Presidente Rajoy le contestó que fuera más modesta y que «a lo mejor no tiene razón y la tiene el 93 por ciento de los diputados» pues, como casi siempre, PP, PSOE, IU y nacionalistas están de acuerdo en el sistema de elección de los 20 vocales por el Parlamento⁶³.

Respecto del resto de grupos parlamentarios relevantes en la Cámara por su peso político: Podemos, PNV, CiU (JxC), ERC e IU, la realidad es que se han limitado a seguir la estela marcada por PSOE y PP, sin ningún interés por lograr que los 12 vocales del CGPJ sean elegidos por jueces y magistrados, como sí han hecho los grupos de Ciudadanos y UPyD. Pudo ser la XII Legislatura la de la despolitización en la elección de los 12 vocales del CGPJ; oportunidades hubo, pero una vez más, los grupos parlamentarios del PP y del PSOE no estaban por la labor.

2.5. A modo de conclusión

En relación a la actividad parlamentaria y a las diferentes y principales reformas *sufridas* por la LOPJ, que claramente exceden el objetivo de este trabajo, Martínez

⁶¹ Ver (consultada el 20 de febrero de 2021) http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-174.PDF#page=45

⁶² Recurso inadmitido por falta de legitimación, ver Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 de abril de 2014.

⁶³ Ver Diario del Derecho, IUSTEL, de 19 de diciembre de 2013 (consultado el 22 de abril de 2021): https://iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1121779&titulo=&texto=

Marín realiza una muy útil síntesis que llega hasta el año 2015⁶⁴. Lousada Arochena J.F. y Ron Latas R.P. apuntan cuatro modelos legales que se han dado en estos años en relación con la regulación del CGPJ. El primero del año 1980 marcado por la LO 1/1980, de 10 enero. El segundo el del año 1985, con la LO 6/1985, de 1 de julio. El tercero denominado de implantación progresiva, abarcaría las siguientes leyes orgánicas: 16/1994, de 8 de noviembre; 9/2000, de 22 de diciembre; 2/2001, de 28 de junio; 19/2003, de 23 de diciembre; 2/2004, de 28 de diciembre y 3/2007, de 22 de marzo. Por último, el cuarto del año 2013, con la LO 4/2013, de 28 de junio⁶⁵. Incluso los autores valoran los diferentes CGPJ que hemos tenido en estas cuatro décadas. De los siete mandatos realizados hasta 2018, indican que «el VII CGPJ se ha comprometido especialmente con la austeridad presupuestaria y con la transparencia, publicando sus cuentas en su página web. Tampoco ha tenido confrontaciones significativas con los otros dos Poderes del Estado como ha ocurrido con otros anteriores CGPJ —significativamente con el I CGPJ y con el V CGPJ—, ni ha sufrido la crisis institucional de su precedente —el VI CGPJ— [...]. El presidencialismo ha marcado la actuación del VII CGPJ»⁶⁶.

En relación con la reforma de la LOPJ de 2013, Aguiar de Luque lamenta el fracaso de la misma y la oportunidad perdida de acercar al CGPJ a su misión constitucional concebida en el Texto fundamental de 1978⁶⁷. De parecida opinión es Miguel Ángel Cabellos respecto de la reforma del año 2018, que, aun viendo aspectos positivos en la misma, obvia el problema principal que aquí analizamos. Apuntando, por lo demás, el problema de fondo de la actividad de nuestro Parlamento y de las propias asociaciones judiciales, en estos años: «La «fuga» del marco de objetividad que ello supone hace aún más problemático que el Parlamento decida totalmente en la elección de los vocales, al facilitar ello la existencia de un *continuum* partidos-asociaciones-Parlamento-CGPJ, construyéndose, así, una vía por la que transitan en diversas direcciones intereses políticos, y se genera como efecto la mutación del papel que, en realidad, debieran llevar a cabo las asociaciones, e incluso un potencial riesgo de merma de la propia independencia judicial, en la medida en que, por ejemplo, los jueces que aspiren a llegar a determinadas responsabilidades se vean obligados a aproximarse a (o a ser sensibles con) determinados partidos políticos vía asociaciones»⁶⁸.

⁶⁴ Ver Martínez Marín (2015: 45-156), capítulo II «Desviaciones normativas. Las reiteradas reformas del Consejo General del Poder Judicial».

⁶⁵ Más extensamente, ver Lousada Arochena y Ron Latas (2018: 45-142).

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 143 y 144. El libro es del año 2018. En el año 2020, como en otros CGPJ anteriores, el VII CGPJ ha experimentado el lamentable retraso en la renovación de sus vocales.

⁶⁷ Ver Aguiar de Luque (2016: 26).

⁶⁸ Ver Cabellos Espiérrez (2020: 42).

3. Profesionales de la justicia

Apuntamos primero la postura de las principales asociaciones de jueces y magistrados, posteriormente abordamos la del Consejo General de la Abogacía que, con algunos matices, coinciden en lo esencial, al menos en teoría.

3.1. Asociaciones de jueces

En relación con los jueces y magistrados, nos centraremos en las cuatro principales asociaciones que los representan: Asociación Profesional de la Magistratura (APM), Juezas y jueces para la Democracia (JJpD), Asociación Judicial Francisco de Vitoria (AJFV) y Foro Judicial Independiente (FJI).

a) APM

Esta asociación, de origen conservador⁶⁹ y la más mayoritaria, ha mantenido una postura mixta, de crítica al actual sistema de elección del CGPJ, pero participando en la práctica del mismo, junto con JJpD principalmente. En esto ambas difieren de FJI, que mantiene una postura más firme de no participar en el sistema.

El 26 de noviembre de 2020 esta asociación, junto con AJFV y FJI, impulsan un documento conjunto para lograr que los vocales de origen judicial del CGPJ sean elegidos por y entre los jueces y magistrados⁷⁰.

b) JJpD

Pasa por ser la asociación judicial que se identifica con posturas más progresistas. Comparte con la APM en ser las dos asociaciones más beneficiadas y colaboradoras en el actual sistema de elección del CGPJ. Son pues las menos beligerantes contra este sistema.

Durante el año 2020 se dio una batalla por la no renovación de los vocales del CGPJ, cuyo mandato había caducado en el año 2018. JJpD fue la asociación más defensora de exigir primero la renovación y luego el estudio en el cambio del sistema. El resto de asociaciones mantuvieron una postura diferente, especialmente APM que defendía el orden inverso.

⁶⁹ Al respecto, la propia asociación manifiesta que «desde muy distintos ámbitos se nos critica y etiqueta como «jueces conservadores» con la ínclita finalidad de desprestigiar nuestro ideario y nuestra labor como Asociación Judicial. Soportamos con paciencia esas tendenciosas e injustas críticas, ajenas a la realidad, y no nos mueven un ápice de nuestras creencias». Ver página web de la APM (consultada el 17 de marzo de 2021): <https://apmnacional.es/historia-de-la-apm/>

⁷⁰ Ver (consultada el 17 de marzo de 2021): https://apmnacional.es/wp-content/uploads/2020/11/Manifiesto-Ciudadano-por-la-Independencia-Judicial.-Reuniones-grupos-parlamentarios_26nov2020.pdf

Así lo refleja la página web de JJpD informando de una reunión que todas ellas mantuvieron con el Ministro de Justicia el 18 de diciembre de 2020: «A nuestro juicio, se puso de relevancia que las Asociaciones Judiciales estamos de acuerdo en el cambio del sistema de elección de los vocales judiciales por las/los juezas/ces, con respeto de todas las sensibilidades y representatividad de la Carrera Judicial y de la sociedad, si bien las divergencias se sitúan en relación a la prioridad entre la inmediatez de la renovación del CGPJ o el cambio del sistema de elección por las/los vocales judiciales»⁷¹.

c) AJFV

Asociación bastante beligerante, casi tanto como FJI. Al igual que UPyD, impugnó ante el Tribunal Supremo el nombramiento de nuevos vocales del CGPJ y de su Presidente. El recurso fue solo admitido respecto de la elección del Presidente, no la que afecta a los 12 vocales, y éste fue desestimado por Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 16 de diciembre de 2014.

d) FJI

Probablemente sea FJI el que mantiene una postura más firme en la defensa de la independencia del CGPJ, al ser la única asociación judicial que no participa del actual sistema. Así lo sostiene al posicionarse respecto del Informe de GRECO del año 2017: «FORO JUDICIAL INDEPENDIENTE ha mantenido una postura siempre coherente porque en ningún caso ha querido participar en la elección de vocales, y se ha negado a presentar candidatos a dicha elección dado que nos encontramos absolutamente en contra del sistema. No existe otra vía que no sea la elección libre y democrática de los 12 vocales de procedencia judicial sin intervención parlamentaria»⁷².

Misma línea mantiene con el Informe del año 2019 de GRECO, recordando que ya en el año 2013 se hizo la oportuna recomendación para despolitizar el CGPJ y desde entonces nada se ha logrado en este sentido. Ante esta situación, FJI «reclama una reforma inmediata de la Ley Orgánica del Poder Judicial que restablezca la elección democrática del Consejo General del Poder Judicial». Vuelve a recordar que «es la única asociación que no presenta candidatos a vocal para ser elegidos por el sistema de reparto de cuotas en el Parlamento»⁷³.

⁷¹ Ver (consultada el 5 de febrero de 2021): <http://www.juecesdemocracia.es/2020/12/21/jjpd-solicita-al-ministro-justicia-la-renovacion-inmediata-del-cgpj-la-creacion-grupo-estudio-del-sistema-eleccion-los-vocales-judiciales-losas-juecesas/>

⁷² Ver (consultada el 5 de febrero de 2021): <https://www.forojudicialindependiente.es/2018/01/04/comunicado-sobre-ultimo-informe-greco-independencia-judicial/>

⁷³ Ver (consultada el 5 de febrero de 2021): <https://www.forojudicialindependiente.es/2019/11/21/la-politizacion-sigue-siendo-el-talon-de-aquiles-de-la-judicatura-espanola/>

De las cuatro asociaciones judiciales, parecen las más beneficiadas en los nombramientos de la carrera judicial las dos más mayoritarias: la Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces y Jueces para la Democracia. Incluso así lo podemos encontrar en algunas SSTs de la Sala III de fechas 3, 4 y 7 de febrero de 2011: «los nombramientos discrecionales del Consejo General del Poder Judicial recaen, muy por encima de la proporción de miembros de la Carrera Judicial asociados, en afiliados a las asociaciones de jueces y magistrados, particularmente la Asociación de la Magistratura y a Jueces para la democracia»⁷⁴. Línea parecida y complementaria mantiene Martínez Marín al comentar la postura de las asociaciones judiciales ante la huelga de jueces y magistrados de 18 de febrero de 2009: «la convocatoria se produce por parte de las asociaciones menos dependientes y, en su caso, enfrentadas a los dos partidos hegemónicos —AJFV y FJI— y se oponen a ella las dos vinculadas políticamente al PP y al PSOE —APM y JpD—»⁷⁵.

Respecto a la Reunión Nacional de Jueces Decanos de España, en su XXIII edición —celebrada en Sevilla el 18 de diciembre de 2013—, se acordó proponer la modificación del sistema en vigor desde el año 1985 de elección de los vocales del CGPJ por el daño que produce al poder judicial, dada su «terrible imagen de contaminación política»⁷⁶.

3.2. Consejo General de la Abogacía

A los profesionales de la abogacía obviamente les afecta la actuación del CGPJ y el nombramiento que hacen de los diferentes jueces y magistrados, por ello también debemos conocer su opinión. El *Barómetro Externo del Consejo General de la Abogacía Española 2015*⁷⁷ la refleja en los siguientes términos: 1. El 88% de los abogados consultados considera que el CGPJ está demasiado influido y condicionado políticamente; 2. Solo el 31% estima que el CGPJ defiende adecuadamente la independencia del poder judicial; y 3. El 79% opina que el CGPJ suele decidir sobre cargos y nombramientos de jueces más por criterios políticos o de amistad que en función de factores exclusivamente técnicos y profesionales.

⁷⁴ Ver Soriano García (2012: 192).

⁷⁵ Ver Martínez Marín (2015: 299).

⁷⁶ Ver Diario del Derecho, IUSTEL, de 19 de diciembre de 2013 (consultada el 17 de mayo de 2021): https://iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1121775&titulo=&texto=

⁷⁷ Ver, p. 13, cuadro 2.4. en (consultada el 3 de agosto de 2021): <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2015/07/INFORME-V-BAROMETRO-EXTERNO-CGAE-NOVIEMBRE-2015.pdf>

4. *Posicionamiento de la doctrina*

La doctrina, como trataremos de demostrar, es muy mayoritaria, por no decir casi unánime, en criticar la politización del CGPJ al ser sus 20 vocales elegidos por el Parlamento. En este punto coinciden tanto constitucionalistas como administrativistas.

Soriano García es bastante rotundo en sus afirmaciones respecto del CGPJ y el cambio sufrido con la LOPJ de 1985: «Todos los componentes del Consejo serían designados por el Parlamento, es decir, por los partidos políticos, convirtiendo a tales miembros y por repetición a quienes acaban siendo nombrados por tal comisariado, en agentes políticos cuando las exigencias lo impongan. Quien lo niegue o acuse de exageración este aserto, queda invitado a comprobar a diario las noticias sobre el denominado Poder Judicial»⁷⁸. El autor critica con dureza la arbitrariedad del CGPJ en el nombramiento de jueces, dada su politización: «Pero el CGPJ a lo suyo, a su dedicación política de designar a los asociados en el juego *schimititano* de amigos-enemigos [...]. Como buenos políticos, ellos se dedican exclusivamente a su arbitrariedad»⁷⁹.

También crítico es Alejandro Nieto, su obra *El malestar de los jueces y el modelo judicial*⁸⁰ es bastante paradigmática de lo que estamos exponiendo en relación con la crítica al actual modelo de elección de los vocales del CGPJ: «Los partidos políticos tienen atrapados a los jueces y magistrados a través del CGPJ, que es una de las farsas institucionales más cínicas que padecemos»⁸¹.

Aguiar de Luque refleja esta opinión mayoritaria respecto del CGPJ en los siguientes términos: «Treinta y seis años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, es opinión bastante extendida que el Consejo General del Poder Judicial es una de las instituciones que en la práctica ha venido resultando más disfuncional para el correcto desenvolvimiento del sistema constitucional»⁸². Y en relación a nuestra materia objeto de estudio, es muy claro al afirmar que «el problema, por lo que a la consolidación institucional del CGPJ se refiere, se verá agravado por la «lotización» de la elección de la totalidad de los integrantes del órgano, que marcará a partir de entonces la composición del Consejo»⁸³. Además, valora con acierto la derogada LOPJ de 1980, como un «texto legal que en este punto adopta una actitud prudente y moderada»⁸⁴.

⁷⁸ Ver Soriano García (2012: 203).

⁷⁹ *Ibidem*, p. 194.

⁸⁰ Ver Nieto (2010).

⁸¹ *Ibidem*, p. 135.

⁸² Ver Aguiar de Luque (2016: 11). Dos páginas después, va más allá afirmando, de la contribución del CGPJ, que ha sido: «un factor de perturbación para el normal desenvolvimiento del sistema constitucional».

⁸³ *Ibidem*, p. 18.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 20.

Igualmente crítica es Elvira Perales al referirse al modelo introducido por la LOPJ de 1985: «pero como bien se comprobó, desembocó en un reparto de puestos entre los diferentes partidos, haciendo más visible la simpatía partidista de los vocales», concluyendo que «los resultados no hicieron sino agravar los problemas de la institución, hecho que se fue agudizando en las sucesivas renovaciones»⁸⁵. Como camino a seguir, en la línea de la mayoría de la doctrina, la autora propone «una mayor desvinculación de los partidos políticos profesionalizaría al Consejo [...], la relación entre asociaciones judiciales y entre vocales y partidos políticos ha contribuido a una intensa politización del CGPJ», terminando por apuntar que «por esos motivos, e incluso por el descrédito sufrido en los últimos años por el Parlamento, la ciudadanía no hubiera visto con malos ojos que fueran los propios jueces quienes eligieran a los integrantes del CGPJ»⁸⁶.

Martínez Marín, en su libro sobre el *Consejo General del Poder Judicial*, es rotundo sobre la finalidad de dicha obra: «Este libro es un análisis del proceso de politización partidista del Consejo General del Poder Judicial y una demanda de la independencia de los jueces y magistrados para que el desviado Estado arbitrario actual retome la rectitud constitucional de dicho CGPJ»⁸⁷.

De similar parecer es el magistrado Suárez Robledano al afirmar que «la única finalidad primordial o esencial que tiene el CGPJ es la que consiste en preservar la profesión judicial de posibles presiones provenientes del Ejecutivo [...]. Parece que ello pudiera conseguirse por medio de un Consejo integrado por un alto grado de vocales marcado por la profesionalidad junto a la ideología de la extracción parlamentaria concurrente»⁸⁸. Esto es, el sistema mixto que se da en la mayor parte de países de Europa o América. Para más adelante afirmar el autor: «Además de la elección de los Vocales por los propios jueces y magistrados, como reforma necesaria, deberían tomarse medidas legislativas que evitaran que la opinión pública vea como el CGPJ, o parte de sus integrantes, toman partido por determinadas opciones políticas»⁸⁹.

Gerpe Landín y Cabellos Espérez apuntan con buen criterio qué le sobra y qué le falta al CGPJ: «lo que necesita el Consejo no es ser mutado en su naturaleza y funciones hasta el punto de resultar un órgano poco reconocible con su fisonomía constitucional; lo que necesita es responsabilidad institucional por parte de las fuerzas políticas que han de procurar periódicamente su renovación»⁹⁰.

⁸⁵ Ver Elvira Perales, A. (2016: 29).

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 47 y 49.

⁸⁷ Ver Martínez Marín (2015: 15). En el capítulo de conclusiones -p. 297- el autor afirma la gravedad de las consecuencias del actual sistema: «Los efectos directos e indirectos de la desviación constitucional del órgano de gobierno de los jueces y magistrados son extremadamente graves para la justicia en España».

⁸⁸ Ver Pérez-Cruz Martín y Suárez Robledano (2015: 423).

⁸⁹ *Ibidem*, p. 420. Siguiendo en este caso al *ctdo.* Vegas Torres (2012).

⁹⁰ Ver Gerpe Landín y Cabellos Espérez (2015: 41).

Gómez Colomer propone, con la posición mayoritaria, que «así, y solo así, con una elección por los propios jueces y con ese nuevo gran acuerdo moral, estamos convencidos que la función principal del Poder Judicial, garantizar la independencia de los jueces y magistrados españoles, podrá quedar salvaguardada»⁹¹. Curiosamente es el único que plantea la necesidad de un gran acuerdo moral, además de volver al procedimiento de la LOPJ de 1980.

Como punto de contraste, Murillo de la Cueva, mantiene una postura diferente y no crítica con el presente sistema —que sabe contraria al Consejo de Europa y a las asociaciones judiciales—, considera que la clave está más en la elección acertada y por capacidad que se haga de los 12 vocales, que en el órgano elector: poder judicial/ poder legislativo: «En consecuencia, el factor humano se revela decisivo. Una buena elección contribuye a hacer buenas, incluso, instituciones deficientemente diseñadas, pero una elección desacertada consigue destruir hasta las mejor ideadas. La elección de todos los vocales la deben hacer las Cortes. Si se combina, en el caso de los de origen judicial, con formas de propuesta o aval de los jueces, mejor. Pero deben ser las Cortes, que representan al pueblo español del que emana la Justicia, quienes decidan. Con todo el respeto que merece un cuerpo de servidores públicos como la carrera judicial y las asociaciones profesionales que encuadran a la mitad de sus miembros, no me parece que estén legitimados para reclamar la facultad de elegir a la mayor parte de los integrantes de un órgano constitucional. Soy consciente de que la postura que mantengo tiene en contra a las asociaciones judiciales y a otros colectivos importantes y que las recomendaciones del Consejo de Europa van en sentido contrario»⁹².

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

Después del estudio realizado, estimamos que al menos se pueden extraer las siguientes diez conclusiones:

Primera. La elección de los vocales de nuestro CGPJ es un caso único en Europa y en nuestro entorno democrático y no desde luego para bien. Se trata sin duda de un importante déficit en la independencia de nuestro poder judicial y, por ende, en la calidad de nuestro sistema democrático.

Segunda. Nuestro procedimiento de elección de los vocales también es claramente contrario a la doctrina del TEDH expuesta en la Sentencia de 21 de junio de 2016, *Ramos Nunes de Carvalho contra Portugal*. Confirmada expresamente por la STJUE de 19 de noviembre de 2019, que la cita.

Tercera. Incumplimos la *Recomendación* CM/Rec (2010) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades.

⁹¹ Ver Gómez Colomer (2019: 234 y 235).

⁹² Ver Murillo de la Cueva (2017: 367).

Cuarta. También incumplimos la *Recomendación V* de los diferentes Informes emitidos por GRECO para la despolitización del CGPJ español en el periodo 2013-2021.

Quinta. Igualmente sucede con la *Carta Magna del Consejo Consultivo de los Jueces Europeos de 2010* que, junto con GRECO, pertenece al ámbito del Consejo de Europa.

Sexta. Vulneramos la *Resolución* de Budapest de mayo de 2008 de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial sobre Autogobierno del Poder Judicial: Equilibrio entre independencia y rendición de cuentas.

Séptima. Lo mismo ocurre con el *Informe sobre la independencia del sistema judicial* de la Comisión de Venecia de 12/13 de marzo de 2010, especialmente el apartado n.º 32.

Octava. La aplicación práctica del procedimiento de elección de los vocales conforme a la LOPJ de 1985 y sus sucesivas reformas han sido claramente contrarias a la doctrina marcada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 108/1986, de 29 de julio. Lo sucedido entre 1985 y este año 2021 es precisamente lo que el FJ 13 de dicha Sentencia manifestaba contrario a la Constitución. Se podría discutir si en 1985 el procedimiento era o no inconstitucional, pero entendemos difícilmente cuestionable que la realidad práctica de estos 36 años ha demostrado que ha sucedido lo que la doctrina de nuestro poder corrector consideraba inconstitucional en sus fundamentos jurídicos.

Novena. Salvo los grupos parlamentarios de UPyD y principalmente Ciudadanos, el resto de grupos parlamentarios no han hecho nada por despolitizar la elección de los vocales del CGPJ. Todo lo contrario, han obstaculizado las propuestas parlamentarias que iban en esa línea. Por su peso político, parece poco discutible que los dos inquilinos de La Moncloa en estas casi cuatro décadas, PP y PSOE, son los dos principales responsables del mantenimiento del sistema.

Décima. Aunque con diferente intensidad y compromiso, los jueces y magistrados y sus asociaciones son contrarios al actual sistema de elección. También el Consejo General de la Abogacía. Por último, la doctrina académica es muy mayoritariamente crítica con el sistema actual y defensora de la mayor prudencia, sensatez y respeto con la CE del sistema de la LOPJ de 1980.

En este sentido, parece que la propuesta más razonable con el artículo 122 de nuestra Constitución española de 1978, los diferentes textos y recomendaciones de las Instituciones europeas, la composición de la mayoría de los Consejos de la Magistratura/Judicatura europeos y la opinión mayoritaria de nuestra doctrina constitucional; sería volver al sistema diseñado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1980.

Title:

Election of the General Council or the Judiciary: An overview

Summary

I. INTRODUCTION. II. INTERNATIONAL SCOPE: 1. Brief comparative note of countries in our environment. 2. Assessment of the ECtHR. 3. Council of Europe: 3.1. Recommendation CM/Rec (2010) 12. 3.2. GRECO: a) Report year 2017. b) Report year 2019. c) Report year 2021. 4. Magna Carta of European Judges. 5. European Network of Councils of the Judiciary. 6. Venice Commission. 7. Court of Justice of the European Union. III. NATIONAL PERSPECTIVE: 1. Constitutional Court. 2. Parliamentary Groups: 2.1. Socialist. 2.2. Popular. 2.3. Ciudadanos. 2.4. Other Parliamentary Groups. 2.5. By way of conclusion. 3. Justice Professionals: 3.1. Associations of judges: a) APM. b) JJpD.c) AJFV. d) IGF. 3.2. General Council of the Legal Profession. 4. Positioning of the doctrine. IV. CONCLUSIONS AND PROPOSAL.

Resumen

Se realiza una investigación sobre la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial a dos niveles: 1. Internacional, comparándola con la postura de diferentes instituciones europeas como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de jueces europeos, la Red europea de consejos del Poder Judicial, la Comisión de Venecia incluso el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea; 2. A nivel interno o nacional, analizando el posicionamiento del Tribunal Constitucional, los diferentes grupos parlamentarios, los profesionales de la justicia y la doctrina académica.

Abstract

An investigation is carried out on the election of the members of the General Council of the Judiciary at two levels: 1. International, comparing it with the position of different European institutions such as the European Court of Human Rights, the Council of Europe, the Consultative Council of European Judges, the European Network of Councils for the Judiciary, the Venice Commission even the Court of Justice of the European Union itself; 2. At an internal or national level, analyzing the position of the Constitutional Court, the different parliamentary groups, legal professionals and academic doctrine.

Palabras clave

Consejo General del Poder Judicial; elección vocales Consejo General del Poder Judicial; independencia judicial; democracia; politización de la justicia; separación de poderes.

Keywords

General Council of the Judicial Power; election of the General Council of the Judiciary; judicial independence; democracy; politicization of justice; separation of powers.

