

**Universidad Miguel Hernández**

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Públicas



La elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y sus  
consecuencias para la Democracia

Curso académico: 2021-2022

Alumno: Antonio Ignacio Ballesta Duréndez

Tutora: Irene Belmonte Martín.

# Trabajo de Fin de Grado. La elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y sus consecuencias para la Democracia

1. RESUMEN .....	2
2. PALABRAS CLAVE .....	3
3. INTRODUCCIÓN .....	3
(1) Motivación.....	3
(2) Concreción del tema de estudio .....	4
(3) Conexión del tema con el Grado de Políticas.....	5
(4) Cuestiones teóricas previas .....	5
1. Democracia, Estado de Derecho y Derechos fundamentales .....	5
2. El principio de separación de poderes.....	7
3. El modelo parlamentario .....	8
4. El Poder Judicial .....	9
(5) El gobierno del Poder Judicial.....	11
(6) El Consejo General del Poder Judicial: descripción, características y funciones	13
(7) Objetivos e hipótesis .....	15
4. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: COMPOSICIÓN, ELECCIÓN Y RENOVACIÓN DEL CGPJ .....	16
5. LAS LEYES ORGÁNICAS REGULADORAS DE CGPJ .....	25
(1) La Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del CGPJ.....	26
(2) La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial. La enmienda de Bandrés .....	28
(3) Reformas y propuestas posteriores de la LO 6/1985 .....	32
(4) Otras propuestas de ley no aprobadas .....	35
6. HECHOS DETERMINANTES .....	38
(1) El voto particular de UCD al Anteproyecto de Constitución .....	38
(2) La enmienda in voce de Peces Barba.....	39
(3) La enmienda nº 71 en el Senado .....	43
(4) La sentencia del Tribunal Constitucional STC 108/1986, de 29 de julio.....	44
7. ACTORES DETERMINANTES .....	46
(1) Los Padres de la Constitución y los trabajos de los constituyentes .....	46

(2) Las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados .....	47
(3) La Comisión de Venecia.....	48
(4) El GRECO Grupo de Estados contra la corrupción.....	48
(5) El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) .....	49
(6) La Unión Europea.....	49
(7) Otros actores: partidos políticos y Tribunal Constitucional .....	50
8. PROPUESTAS DE LA DOCTRINA RESPECTO AL CGPJ .....	51
9. CONCLUSIONES DEL ÁMBITO DE LA CIENCIA JURÍDICA .....	51
10. CONCLUSIONES DEL ÁMBITO DE LA CIENCIA POLÍTICA .....	71
11. BIBLIOGRAFÍA.....	75
12. ABREVIATURAS .....	77

## 1. RESUMEN

El Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) es el órgano de gobierno de Jueces y Magistrados. Entre sus funciones se encuentra el régimen disciplinario, la inspección de tribunales, y los nombramientos de magistrados.

El Poder Judicial es un baluarte básico en toda Democracia y la independencia judicial lo es del Poder Judicial. El principio de separación de poderes y el Estado de Derecho son determinantes para una sociedad democrática. Los partidos políticos, imprescindibles en toda Democracia, están adquiriendo un protagonismo creciente en nuestro sistema político colocando a hombres y mujeres con criterios de partido en las distintas instituciones del Estado. De esta tendencia no escapa el Consejo. La elección de todos sus vocales por las Cámaras, que introdujo la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LO 6/85), y secundó el Tribunal Constitucional, supuso una interpretación laxa del principio de separación de poderes y del Estado de Derecho. La premisa de la elección de los vocales judiciales por sus iguales se recogió, con varias fórmulas categóricas, en buena parte de los trabajos constituyentes; finalmente se remitió a la ley orgánica. Un sector doctrinal y el Tribunal Constitucional (TC) considera que se remite la cuestión al criterio del legislador ordinario; otro sectorsector mantiene la elección por los jueces, debido a un "*consenso implícito*" entre los constituyentes Este criterio es el que consideramos más acorde con las exigencias del Derecho Comunitario, el Consejo de Europa y los pactos internacionales sobre derechos humanos.

La división ideológica entre "progresistas o conservadores" de vocales del Consejo y de jueces, para unos es ejercicio de la libertad ideológica conectada con la

independencia judicial. Otros ven un eufemismo que recoge vinculaciones con criterios de partido. Las Asociaciones profesionales se han convertido en instancias facilitadoras de dicha conexión con los partidos políticos. Las sucesivas reformas e iniciativas legales en este sentido son seguidas con preocupación desde la Comisión Europea y otras entidades que reclaman romper el bloqueo y la reforma del sistema de elección.

## **2. PALABRAS CLAVE**

Poder Judicial; Consejo General del Poder Judicial; Estado de Derecho, Separación de Poderes, Democracia, Independencia judicial.

Nota: toda alusión a jueces y magistrados, y cualquier otra se entiende realizada en su sentido genérico y con finalidad inclusiva.

## **3. INTRODUCCIÓN**

### **(1) Motivación**

El motivo de escoger este tema se encuentra en la preocupación por el bloqueo, desde 2028, de la renovación de los vocales del Consejo, y las injerencias entre los distintos poderes del Estado, especialmente las relacionadas con el Poder Judicial. Las ambiciones personales, legítimas, también se dan en los jueces y en los políticos. Nuestro sistema electoral, con listas cerradas, y sistema de reparto proporcional conduce a que las lealtades se tengan con el partido político, desplazando a la Constitución o a la Corona, que sí son objeto de juramento o promesa (en ocasiones ante el Rey) para acceder al Gobierno, al acta de diputado o a altos puestos de la magistratura. Asistimos a crecientes alertas desde órganos internacionales ante el deterioro de la independencia judicial, del Estado de Derecho y del principio de separación de poderes: unos lo asocian con la falta de renovación del CGPJ, otros con la necesidad de una reforma del sistema de elección de sus vocales.

Probablemente el Poder Judicial no es el que reciba mayor atención en un Estado que persigue implantar la Democracia; pero, alcanzada ésta, tal vez sea el más vulnerable a las intromisiones y al que se debe proteger más, por ser el más expuesto a los intentos de control del Legislativo y del Ejecutivo. En un sistema parlamentario no existen poderes estancos, antes bien frenos y contrapesos que operan con la investidura del gobierno por las Cortes, la cuestión de confianza, la moción de censura,; pero sin separación de poderes se llega a la *"unidad de poder con diversidad de funciones"*, distintivo de la autocracias.

En ocasiones asistimos a la inacción del Poder Judicial ante decisiones políticas anómalas y extravagantes: condenados por delitos de sangre reciben beneficios

penitenciarios sin respetar los plazos legales; concesión de indultos con falta de motivación exigida por la ley. Todos ellos con ausencia total de arrepentimiento, requisito exigido por la ley en ambos institutos. Facilitar esas decisiones tiene alto premio, entorpecerlas sutiles represalias.

En la XII Legislatura hubo un cambio de Gobierno por una moción de censura constructiva, figura que requiere explicar un programa político, no una motivación. Se apoyó en una decisión judicial: el voto de un magistrado de la Audiencia Nacional, en la sentencia del caso Gürtel en 2018, quién afirmó la existencia de una caja B en un partido político sin ser ésta el objeto de la acusación (principio básico del derecho penal). La defensa había solicitado su recusación, fue rechazada. Caben dos posibilidades: o la parte acusada contaba con la "simpatía" del resto del tribunal y "desconocía" la rectitud del referido magistrado (por lo que lo recusa); o bien conocía la "predisposición negativa-enemistad" del referido magistrado (por lo que lo recusa) y la rectitud del resto del tribunal. Ninguna de las hipótesis deja en buen lugar a la Justicia. Interpuesto recurso, el Tribunal Supremo confirmó la condena a ese partido político como responsable lucrativo, pero indicó que *"efectivamente no es dable afirmar que el Partido Popular delinquiera, cuando no ha sido enjuiciado por responsabilidad penal en este proceso"*.

Muchos ven en esa acción un ejercicio legítimo de su libertad ideológica, otros una vulneración del principio acusatorio de Derecho Penal. El caso mantiene su actualidad: la falta de renovación del CGPJ, depende de, otra convicción igualmente legítima, la que tienen nuestros representantes parlamentarios de que sólo personas con estas convicciones ideológicas deben ejercer las vocalías del Consejo; de ahí el bloqueo.

Nuestra crítica llega a gobiernos anteriores y de distinto signo político, unos por provocar esta situación, otros por no afrontarla, y casi todos por sacar beneficio "político" del sistema de elección del CGPJ. Nuestro temor, que se desee ampliar en demasía el beneficio.

## **(2) Concreción del tema de estudio**

El objeto de estudio es la determinación de quién debe elegir a los vocales de origen judicial, del Consejo. Analizamos el texto de la Constitución, las leyes orgánicas de desarrollo y la aportación del Tribunal Constitucional. El estudio del órgano de gobierno de la judicatura obliga a referirnos al Poder Judicial; de la importancia de éste deriva el interés por aquél. Haremos un breve repaso teórico de tres ideas-fuerza conectadas con éste: Democracia, Estado de Derecho y Derechos Fundamentales. A continuación nos referimos al principio de separación de poderes y su adaptación al

parlamentarismo. Abordaremos el CGPJ con mención de algunas de funciones que lo hacen de interés estratégico para los partidos políticos y los gobiernos de turno.

Analizaremos lo acaecido durante los trabajos constituyentes respecto al CGPJ; las leyes orgánicas que, en su desarrollo, se han dictado, y examinaremos si existe un patrón ideológico en las soluciones y posturas de los partidos políticos.

### **(3) Conexión del tema con el Grado de Políticas**

Con la Ciencia Política conecta por que la Democracia y los partidos políticos, son su objeto de estudio. Con la Ciencia Jurídica porque el Consejo es un órgano administrativo, y un órgano de relevancia constitucional, caracteres que lo incluyen en el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional respectivamente.

### **(4) Cuestiones teóricas previas**

#### **1. Democracia, Estado de Derecho y Derechos fundamentales**

La Democracia es el marco de convivencia que nos hemos dado y no se concibe sin un Poder Judicial inspirado en principios como igualdad de todos ante la ley o tutela judicial efectiva, o la independencia judicial.

La Democracia supone la existencia de un gobierno ejercido por representantes libremente elegidos por los ciudadanos entre una pluralidad de candidatos en un contexto de elecciones competitivas; elecciones que deben cumplir unos requisitos según expone Vallès, J. M., & Bosch, A. y de los que destacamos el derecho universal al sufragio, la libertad de asociación, igualdad de oportunidades de los candidatos, neutralidad del gobierno, recuento público de votos y existencia de una instancia independiente de vigilancia y control del proceso electoral.

La función del proceso electoral es producir representación, gobierno y legitimidad; y ello es así nos refiramos a la ciudadanía en general, o a la judicatura. Esto nos lleva a tres reflexiones: los partidos políticos son necesarios en una Democracia representativa; la elección del órgano de gobierno de la Judicatura si no se realiza por todos los jueces y magistrado no se puede considerar democrática; y la posible injerencia del Poder Ejecutivo y Legislativo en el Judicial. Pese a la crisis de la Democracia *"sigue reuniendo adhesión considerable entre la ciudadanía de los países donde se halla implantada"* (Vallès y Bosch, 1997: 31); también entre los jueces.

El Estado de Derecho. Según Ansuátegui (en entrevista realizada por Mora Zifuentes) es un concepto con una alta dosis de indeterminación, en función de la relevancia que se otorgue a los contenidos de las normas. Distingue un concepto formal,

que identifica con imperio de la ley exclusivamente, e incluye las actuaciones realizadas de acuerdo con el derecho y bajo el derecho. Y otro material donde el imperio de la ley es un elemento necesario pero no suficiente, de manera que Estado de Derecho es imperio de la ley o del Derecho, pero no de cualquier derecho sino de aquel que reconoce y protege determinados derechos, los derechos fundamentales; por lo que *"en función del tipo de derechos y de las estrategias que se empleen en su reconocimiento y protección podremos hablar de diferentes modelos de Estado de Derecho, dotados de una mayor o menor intensidad"* (Mora Sifuentes, 2018: 15).

La comprensión material permite una identificación correcta del Estado de Derecho frente a otros tipos de Estado *"atribuir a un 'Estado con Derecho' la cualidad de Estado de Derecho supone negar la sustantividad que ostenta el auténtico Estado de Derecho, pues todo Estado tiene Derecho"* (Mora Sifuentes, 2018: 15).

De esta forma, afirma Ansuátegui, podemos apreciar la relación y las diferencias entre Estado de Derecho y Estado constitucional. No se trata de modelos completamente diferentes: el proceso de materialización del derecho ya se ha producido en el Estado de Derecho entendido en sentido material. Lo que incorpora el Estado constitucional es *"la localización de esos contenidos en sede constitucional, lo cual implica la puesta en marcha de estrategias de protección e incluso, en ocasiones, de blindaje"* (Mora Sifuentes, 2018: 15).

En definitiva, Estado de Derecho supone un compendio de hechos, valores, legalidad y legitimidad, que garantiza *"el debido proceso, la regularidad de la aplicación de las normas, la ausencia de arbitrariedad en la acción de los agentes de Estado y la certidumbre que da a todos el ser tratados conforme a las leyes generales y abstractas sin excepciones ni privilegios"* (Rodríguez Zepeda, 1996:13).

Los rasgos característicos del Estado de Derecho, según Elías Díaz, son imperio de la ley, separación de poderes; legalidad del gobierno, y derechos y libertades fundamentales; y lo define como *"la institucionalización jurídica de la democracia"* (2002: 6)

En España, la Ley de 27 de diciembre de 1956, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, introdujo el *"Estado administrativo de Derecho"*, nacida en la etapa franquista, por una conjunción de coincidencias: la aparición de la Revista de Derecho Administrativo en 1950 y la creación de la Secretaría General Técnica de Presidencia del Gobierno con titulares de alto prestigio técnico. El art. 1 de la Constitución establece que *"...España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho..."*.



Derechos Fundamentales. Se recogen en el Título I de la Constitución, con especial referencia a los art. 24 y 25 relativos a la protección judicial.

## **2. El principio de separación de poderes**

La teoría de la separación de poderes surgió gracias a las formulaciones de los pensadores Hobbes, Locke y Montesquieu.

Para Hobbes el estado de los hombres sin sociedad civil es un verdadera estado de naturaleza o de guerra, de todos contra todos. Todos tienen derecho a todo, pero ésta era una situación odiosa que llevó a los hombres a establecer un pacto social mediante el que renuncian o transfieren su derecho a una autoridad suprema. En Hobbes no hay atisbo alguno de separación de poderes; afirma que esta autoridad suprema debe controlar todos los poderes, civiles, judiciales, militares o eclesiásticos, por lo que se le ha considerado defensor del absolutismo.

Locke formuló su teoría liberal del Estado en base a la protección de cuatro derechos naturales: vida, libertad, propiedad y el derecho a defender los anteriores derechos. El Derecho, en cuanto coacción jurídica, debe ser la excepción y la libertad del ciudadano la regla. Se anticipa a Montesquieu afirmando la separación de los poderes legislativo y ejecutivo.

Montesquieu, perfecciona este principio. Sostiene que de la naturaleza humana se deriva *"un ansia de poder tan grande que todo aquel que ostente una posición de gobierno tiende a eliminar la libertad y convertir su poder en egoísmo y esto ocurre en la que otro poder no lo detenga"* (Montesquieu en Rodríguez Blanco, 2015: 20), y destaca la idea crucial de libertad política, que concibe como *"el derecho a hacer todo lo que la ley permite. Mas no el de hacer lo que a cada uno se le ocurra. Pues si alguien pudiera hacer lo prohibido por la ley, entonces todos tendrían ese poder y ya no habría libertad"*. Montesquieu identifica la libertad política con la seguridad, bajo la protección de la ley en un "estado moderado", que es aquel cuyo gobierno tiene cauces, límites y frenos.

Pese a la opinión de Hobbes, quien consideraba que los intentos de dividir los poderes obedecían a doctrinas revolucionarias que conducían a la disolución del Estado, lo cierto es que *"una organización cada vez más compleja, y elementales ideas de racionalización"* (Garrido Falla, 1992: 5) determinaron el proceso de separación de funciones.

Una parte de la doctrina se plantea la pervivencia real de este principio. Sostiene Bobbio que la constitucionalización de los remedios contra el abuso de poder se logra mediante *"la separación de poderes y la subordinación de todos los poderes estatales,*



*incluso el de los propios organismos legislativos, al Derecho”, pero el desarrollo del actual Estado contemporáneo “ha devenido intervencionista y ha provocado un Estado nuevo” por lo que “parece que el viejo esquema de división de poder está superado” (Rodríguez Blanco, 2015; 48). Beloso Martín afirma que “posiblemente en nuestro modelo de Estado Social y Democrático de Derecho no tenga cabida el planteamiento de Montesquieu, por cuanto el Poder Judicial no es una torre de marfil aislada de la sociedad sino que debe realizar los valores democráticos sobre los que dicha sociedad se asienta” (en Rodríguez Blanco, 2015: 49)*

Otros autores reinterpretan al propio Montesquieu llevándolo a límite. García Pascual explica que lo que planteaba el filósofo *“no era tanto una separación absoluta de poderes como una coordinación, lo cual no significa exclusión de mutuas injerencias sino la confirmación de su necesaria existencia”* (en Rodríguez Blanco, 2015: 21) Rodríguez Blanco afirma que *“esta separación estricta de poderes no se ha dado en la historia plenamente sino más bien lo que se ha producido es una división de competencias pero no una división de poderes”* (2015: 21). Dromi por su parte sostiene que *“Montesquieu no habló tanto de separación de poderes como de equilibrio de poderes”*(en Blanco, 2015: 21).

Rodríguez Blanco concluye que la teoría de la separación de poderes *“...en su modelo puro...(...)...no se ha dado nunca, no se ha aplicado a ningún Estado, sino que al contrario, en casi todas las versiones de los sistemas políticos encontramos una interrelación de funciones a veces, una interrelación de personas, o una interrelación de poderes”* (2015: 23).

### **3. El modelo parlamentario**

El parlamentarismo es un sistema de gobierno en el que la elección del Poder Ejecutivo la realiza el Poder Legislativo y en consecuencia responde políticamente ante él, mediante la cuestión de confianza y la moción de cesura. Se trata de una elección indirecta de los ciudadanos. Este sistema puede configurarse como monarquía o república. El modelo opuesto sería el presidencialismo en el que el jefe de gobierno es elegido directamente por la ciudadanía.

La evolución del Estado de Derecho en las sociedades occidentales, a favor del Estado Constitucional, ha llevado a los Estados a implantar esquemas no coincidentes de independencia e interrelación entre los poderes del Estado, en los que Gobierno incluso ejerce potestades normativas junto al Legislativo.

Nos indica Rodríguez Blanco que *"El desarrollo económico y el desarrollo del Estado constitucional han impuesto una intervención del Estado en amplias esferas de la economía y de la sociedad"* (2015: 23). Ello obliga a un replanteamiento del principio de separación de poderes. Pegoraro plantea que la tripartición de poderes ha quedado superada, ahora operan dualismos como mayoría/minoría o gobierno/oposición.

Los Estados constitucionales recogen este principio pero, en sentido puro, no existe y ha experimentado una pérdida de precisión. Señala Oliver que, aunque tamizado, es necesario, por lo que, si se quiere utilizar el prestigioso rótulo del Estado de Derecho, se debe cumplir con los requisitos: imperio de la ley, separación de poderes, legalidad de la actuación de la administración y respeto de los Derechos fundamentales.

#### **4. El Poder Judicial**

Abordamos aquí unas referencias teóricas e históricas sobre el Poder Judicial. No siempre formó parte del principio de separación de poderes. Locke no identifica al judicial como poder, lo subordina al Parlamento al atribuir a una de sus cámaras la designación de jueces, y concederle la condición de suprema instancia judicial. Fue Montesquieu quien delimitó sus confines y perfeccionó la teoría de la separación de poderes distinguiendo las funciones materiales -con sus facultades positivas o de acción- y las funciones negativas o de rechazo de toda intromisión de los demás en el propio ámbito.

En nuestros días, las funciones materiales que desempeña el Estado no permiten su asignación a estos "poderes" como si fueran compartimentos estancos. Y el Poder Judicial ejerce un verdadero "poder", al establecer de forma imperativa cuál es el derecho en los supuestos en los que se duda en la solución a una controversia; y también al hacer efectivos los límites de la acción de los gobernantes o al imponer el respeto a los derechos. Esto se logra porque todos están obligados a cumplir las decisiones de los tribunales que hayan ganado firmeza.

Alexander Hamilton afirma que es el "menos peligroso" debido a que no dispone de fuerza ni de dinero, sólo de juicio y depende en última instancia de la ayuda del Ejecutivo. Pero debe destacarse la gran trascendencia que ha adquirido la función de juzgar. No consiste en una aplicación mecánica de las normas, tienen un innegable carácter creador y ante ello un uso inadecuado de cualquier "poder", también del judicial, lo hace peligroso. La función jurisdiccional deben realizarse con independencia, estricta sumisión a la Constitución y a las leyes, responsabilidad y exclusividad en su desempeño.

Avanzando del plano teórico al histórico nos remontamos un siglo atrás y comprobamos que *"la España que nace en 1810 participa de la secular desconfianza de*

*la Europa continental hacia la organización judicial"*, (Fernández-Miranda Campoamor, 1993: 41). Para contrarrestar este recelo secular se intentó convertir la función jurisdiccional en mera *"función mecánica, rígidamente sometida a las previsiones legales"* (Fernández-Miranda Campoamor, 1993: 5).

En España dicha desconfianza evolucionó a una importante influencia del Ejecutivo en el Poder Judicial "utilizado" para legitimar los procesos electorales manipulados desde el Gobierno. Es en las Actas de los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados (D.S. Congreso, 24-II-1840) donde se encuentran las críticas más graves de la época clamando ante la subordinación y sometimiento de la Judicatura al Ejecutivo que *"convoca las elecciones, las gana y crea un Parlamento a su medida que inicia sus trabajos bendiciendo las mayores ilegalidades por no suficientemente probadas, en consecuencia, rechazadas por unos jueces escogidos y situados previamente por el partido mayoritario, con absoluta falta de respecto a la inamovilidad consagrada en los textos legales"*, (Campoamor, 1993: 7 ).

En la 2ª mitad del S. XIX el Poder Judicial recupera el protagonismo en el control del proceso electoral, con el fin de poner coto a las manipulaciones electorales. Para ello se elaboraron normas que garantizaran *"la independencia jurídica de la Magistratura, evitando su subordinación al Ejecutivo, normas que serán permanentemente incumplidas por éste al atribuirse el derecho a orientar e incluso influir en el proceso electoral"* (Campoamor, 1993: 6).

Según López-Nieto el Poder Judicial debe caracterizarse por ser un poder democrático, único, exclusivo, independiente y responsable para cumplir adecuadamente las funciones asignadas.

El Poder judicial tiene un carácter bifronte que bascula entre su consideración como poder del Estado o como servicio público. Estas concepciones pueden afrontarse como alternativas o como complementarias y conllevan derivaciones; si se concibe como Poder del Estado (Álvarez Conde; Íñiguez) no cabe el ejercicio de huelga pero refuerza la idea de independencia; si se concibe como servicio público ocurre lo contrario (Canales; López Aguilar). Nieto afirma que para intentar superar de manera oficial esta contradicción se han articulado mecanismos de adaptación; la creación de un órgano propio de gobierno, el CGPJ, separado del ministerio, aunque sea un órgano administrativo y no jurisdiccional, y la aprobación de un estatuto legal de los Jueces, también separado del de los funcionarios aunque su contenido sea similar. El conjunto engarza gracias a la idea de la independencia judicial. El Poder Judicial es independiente,

a diferencia de las otras Administraciones Públicas; pero al igual que los demás funcionarios, los Jueces también son independientes (Nieto en Rodríguez Blanco, 2015: 94).

## **(5) El gobierno del Poder Judicial**

### **i) Introducción**

El diccionario de la RAE define la voz *gobierno*, referida al Poder Ejecutivo, como capacidad de dirección o de decisión sobre el aparato del Estado, y en última instancia sobre los ciudadanos. Aplicada a los jueces tiene un sentido diferente, lo que puede generar confusión. Pese a ello, existen razones para utilizar este término: por tradición y para resaltar la condición de poder con entidad propia.

Los jueces no se dedican a administrar ni a legislar sino a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, por ello el gobierno del Poder Judicial sólo puede tener un alcance personal (ascensos, régimen disciplinario, etc).

Cabe distinguir entre órganos de gobierno y autogobierno en el ámbito de la Justicia. Ello repercute en el nivel de autonomía del órgano en cuestión. Bergalli nos explica las diferencias en base a dos criterios. *"En cuanto a las facultades, hay sistemas con posturas extremas, bien el propio órgano administra tanto los medios materiales como personales sin ninguna injerencia del Ejecutivo, y otro sistema en el cual sólo corresponde al Poder Judicial la gestión del personal. En cuanto al segundo aspecto, el de la composición, las divergencias radican en si el órgano debe formarse únicamente con miembros de los cuerpos judiciales o si en él deben entrar representantes de los otros poderes del Estado o de otros sectores sociales a fin de que el Poder Judicial no se transforme en un poder descontrolado o desconectado de la sociedad real"* (Bergalli en Rodríguez Blanco, 2015: 129).

El concepto de autogobierno puede definirse como *"aquél que permite a un determinado grupo humano regirse por sí mismo, para lo cual debe tener a su alcance todo tipo de medios materiales, personales y económicos para el cumplimiento de sus fines asumiendo plenamente sus responsabilidades y con potestad para hacer efectivos sus mandatos"* (Huertas en Rodríguez Blanco, 2015: 130).

En puridad, estaremos ante un órgano de autogobierno si el Poder Judicial goza de independencia política, y tiene una composición netamente judicial; en otro caso estaremos ante un gobierno autónomo (Domínguez en Rodríguez Blanco, 2015: 130).

## **2. Modelos teóricos de gobierno del Poder Judicial**

Partimos de la tipología establecida por Murillo de la Cueva construida sobre dos variables: la cualificación exigida a sus miembros y la forma de elección de éstos, centrandolo su análisis en los órganos superiores. El resultado es excesivamente simplificador pero suficientemente esquemático para facilitar el análisis (Murillo de la Cueva, 1995: 12).

#### **a) El modelo externo**

Las decisiones concernientes el estatuto judicial se adoptan por órganos externos al Poder Judicial. A los titulares de los órganos judiciales los nombra el Ejecutivo. No existe Carrera Judicial. Los jueces se seleccionan entre juristas de prestigio como etapa final de su vida profesional. Los jueces superiores tienen puestos vitalicios mientras mantengan buena conducta. Se aplica en Inglaterra y Estados Unidos.

#### **b) El modelo interno**

Las decisiones relativas al estatuto judicial las adoptan órganos jurisdiccionales, de inicio o en última instancia, vía recurso. El juez es un funcionario que integra la Carrera judicial, a la que accede mediante pruebas que acreditan la solvencia técnica, y en la que se progresa con la antigüedad. La ley regula todos los aspectos relevantes del estatuto judicial, y su aplicación la realiza el Poder Ejecutivo, vía Ministerio de Justicia, salvo los asuntos disciplinarios que se atribuyen o, al menos intervienen, jueces del escalafón superior. Es el seguido en el continente europeo.

Este sistema dio lugar a dos versiones: una con las Salas de gobierno de los Tribunales; la otra con la aparición de órganos consultivos que colaboran con el Gobierno en la adopción de decisiones. Es el caso de Francia hasta 1946 y de Italia de 1907.

#### **c) El modelo institucional**

Las decisiones sobre el estatuto de los jueces se adoptan por un órgano colegiado creado *ex novo* situado fuera del Poder Ejecutivo. Éste es el modelo que se abre paso en Europa y América. Parte de un órgano con funciones de asesoramiento y potestad reglamentaria, en el que mayoría de sus miembros son elegidos por y entre jueces y magistrados. Se aplica en Francia desde la Constitución de 1946 y se mantiene con la actual de 1958; en Italia en su Constitución de 1947 y en Portugal en la Constitución de 1976.

### **(6) El Consejo General del Poder Judicial: descripción, características y funciones**

**Descripción:** Es el órgano de gobierno de Jueces y Magistrados. Está integrado por 20 vocales más su presidente, que lo es también del Tribunal Supremo. Su mandato

es de 5 años; sólo el presidente puede ser reelegido por una vez. Se exige ley orgánica para su desarrollo normativo.

**Características:**

a. Ámbito nacional. A él quedan subordinadas las Salas de Gobierno del resto de Tribunales así como los Presidentes y titulares de los Juzgados, vía recurso administrativo.

b. Es un órgano colegiado. Sus decisiones se adoptan por mayoría de los miembros presentes, salvo los casos en que la ley prevea otra cosa. En caso de empate quien presida tendrá voto de calidad. Sus deliberaciones son reservadas y cabe la emisión de votos particulares.

c. Es un órgano mixto. Se integra por miembros de la judicatura y por abogados y juristas de reconocida competencia y prestigio.

d. Es un órgano de composición asimétrica, con proporción favorable a vocales de origen judicial.

e. Es un órgano de gobierno, no de autogobierno. Como nos dice Murillo de la Cueva, *"el que se conciba como órgano de gobierno tampoco impide que sea independiente, carácter por otra parte del que ha ido desprendiéndose en las sucesivas reformas desde su primera regulación en el año 1980"*, (Murillo de la Cueva, en Rodríguez Blanco, 2015: 130). El Tribunal Constitucional ha incidido en que la garantía de que desempeñe su labor de defensa de la independencia judicial *"no consiste en que sea el órgano de autogobierno de los Jueces sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos"* (STC 45/1986 de 17 de abril).

Ante la conveniencia de atribuir la facultad de autogobierno al CGPJ, existen posturas encontradas. A favor se pronunció la Asociación Profesional de la Magistratura en 2007 y, entre la doctrina, Balaguer. Otros autores, como Murillo de la Cueva, han manifestado sus reticencias: *"En el ordenamiento de un Estado democrático, todo aquello que pueda conducir a la creación de compartimentos estancos o cuerpos separados ha de rechazarse. No puede predominar legitimidades instrumentales, aunque descansen en exigencias tan importantes como la independencia judicial, frente a la soberanía popular que expresan la Constitución y las leyes. No es que el autogobierno de los jueces conduzca necesariamente a ello, pero sí puede favorecerlo"* (1995: 209). Apela este autor a la enorme trascendencia del Poder Judicial que *"exige cortar de raíz toda posibilidad de separarlo del tronco común del Estado"* (1995: 209).



En esta misma línea Diez-Picazo afirma que determinadas funciones no pueden dejar de pertenecer al Gobierno de la Nación, por lo que no comparte la idea de vaciar de competencias el Ministerio de Justicia (en Rodríguez Blanco, 2015: 131).

f. No forma parte del Poder Judicial, ni ejerce funciones jurisdiccionales aunque tras reforma reciente, sólo los integrantes de la Comisión Permanente se dedican en exclusiva a la función de gobierno.

g. No es la instancia superior de ningún órgano judicial, ni ostenta la representación del Poder Judicial (STC 45/1986, de 17 de abril). La LOPJ atribuye a su Presidente la representación del Poder Judicial y del CGPJ.

h. Tiene competencias administrativas. Está sujeto al control de la jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS).

i. De naturaleza controvertida. Un sector doctrinal (Diez Picazo y Murillo de la Cueva) defienden su carácter de órgano constitucional, apoyándose en el art. 59.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC). Otro sector (Virga, Campoamor) lo degrada a mero órgano de relevancia constitucional, basándose para ello en los criterios que les exige García-Pelayo conforme a los cuales la propia Constitución debería determinar "*su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status constitucional y su sistema de competencias*", no cumplidos al dejarse al legislador ordinario. Refuerza esta idea que tenga competencias exclusivamente administrativas y controlables por la jurisdicción ordinaria (Campoamor, 1993: 16).

j. Goza de autonomía presupuestaria.

## **Funciones**

Su función principal es la gestión de la administración de Justicia y la salvaguardia de la independencia de los tribunales en su labor jurisdiccional, frente al resto de poderes del Estado y frente a todos, incluidos los demás órganos judiciales y los del propio gobierno del Poder Judicial. Para ello tiene funciones específicas, que recoge su ley orgánica, como son nombramientos reglados y discrecionales, inspección de órganos judiciales, régimen disciplinario, formación, potestad reglamentaria, publicación de sentencias, función consultiva, mejora de la calidad de la Justicia, relaciones internacionales y legitimación para plantear conflictos ante el TC en defensa de sus competencias. Otra función es la designación por insaculación de ocho vocales, entre magistrados del Tribunal Supremo de los trece vocales integrantes de la Junta Electoral Central, que le atribuye la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral



General (LOREG). Aludimos a algunas de las que lo convierten en órgano de "especial interés" para los partidos políticos.

**1. Nombramientos discrecionales y reglados:** Entre los primeros propone: al presidente del TS y del CGPJ. Nombra a los magistrados y magistradas del Tribunal Supremo y sus presidencias de Sala; al presidente de la Audiencia Nacional y de sus Salas; a los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y de sus Salas; presidencias de las Audiencias Provinciales. También nombra a los magistrados de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia propuestos por las Asambleas Legislativas. En el ámbito extrajudicial, nombra a dos magistrados del Tribunal Constitucional. Es oído por el Gobierno en el nombramiento de Fiscal General del Estado. El PSOE presentó voto particular en los trabajos constitucionales para que el presidente del Tribunal Supremo fuera elegido por el Congreso por mayoría de 3/5.

Entre los reglados tenemos los nombramientos de jueces, tras un proceso de selección y formación; y de magistrados.

**2. Régimen disciplinario judicial:** Entre las sanciones a imponer a jueces y magistrados, destacamos la suspensión provisional con carácter cautelar, la suspensión de hasta tres años, y la separación definitiva.

**3. Función consultiva:** Se someten a informe del CGPJ los anteproyectos de ley previstos legalmente, sin efecto vinculante.

#### (7) **Objetivos e hipótesis**

Entre los objetivos:

1. Reivindicar la trascendencia del principio de separación de poderes y de las reglas del Estado de Derecho para el mantenimiento de la Democracia.

2. Incidir en la relevancia de que los vocales de origen judicial sean elegidos por sus iguales, y destacar las consecuencias de atribuir a las Cámaras Legislativas la elección de todos los vocales.

3. Destacar de la necesidad de que los nombramientos de magistrados realizados por el CGPJ se formulen por vocales independientes y que se realicen con criterios objetivos de mérito y capacidad, excluyendo los ideológicos.

4. Cuestionar la *normalización* de la distinción entre "*progresistas y conservadores*" respecto a vocales, asociaciones profesionales de la judicatura, e incluso magistrados y jueces, en medios de comunicación, opinión pública, círculos políticos y la propia Carrera judicial.

5. Desvelar que la apelación al "*ejercicio de la libertad ideológica*", en realidad no es tal, sino que encubre un acomodo a criterios estratégicos de partidos políticos más allá de su contenido ideológico. (demostrar, manifestar)

6. Criticar la inexistencia final de verdadera independencia judicial y la autoprivación de su libertad ideológica en las altas instancias judiciales

7. Rechazar la anteposición de criterios ideológico-partidistas a lo establecido por la Constitución, la ley o el interés general.

La hipótesis principal es analizar y confirmar que la elección de los vocales judiciales por sus iguales es la solución acorde con el principio de Separación de Poderes y la Teoría del Estado de Derecho sino que es la acorde con la Constitución actual y es la contemplada históricamente por los Padres de la Constitución y Cortes constituyentes.

#### **4. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: COMPOSICIÓN, ELECCIÓN Y RENOVACIÓN DEL CGPJ**

##### *1) El CGPJ en el proceso constituyente*

Tras las elecciones generales de 1977, el Pleno del Congreso creó una Comisión Constitucional para redactar la Constitución. En su sesión constitutiva, el 1 de agosto de 1977, eligió a los miembros de la Ponencia, que presentaron un *Anteproyecto de la Constitución* el 5 de enero de 1978. Las enmiendas propuestas se recogieron en el Informe de la Ponencia de 17 de enero de 1978. Tras su debate en la Comisión Constitucional del Congreso se emitió un Dictamen el 1 de julio de 1978, con los votos particulares y enmiendas, que, ya en el Pleno, se debatió nuevamente se aprobó el 21 de julio de 1978. En el Senado siguió proceso similar; aquí no hubo Informe de la Ponencia. La Comisión constitucional tras el debate emitió un dictamen que, aprobado por el Pleno, dio lugar al Proyecto de 13 de octubre 1978.

Al existir discrepancias se constituyó una Comisión Mixta Congreso-Senado cuyo Dictamen se aprobó por el Congreso y el Senado el 31 de octubre de 1978.

Los integrantes de la Ponencia, conocidos como los Padres de la Constitución, fueron por Unión de Centro Democrático (UCD), Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo y Gabriel Cisneros Laborda; por el Grupo Socialista Gregorio Peces-Barba; por Minoría Catalana Miguel Roca Junyent; por el Grupo Comunista Jordi Solé Turá y por Alianza Popular Manuel Fraga Iribarne.

Los trabajos de la Ponencia eran reservados pero existen actas no oficiales reconocidas por las Cortes Generales. Hubo diversidad de criterios en la configuración

del Consejo. El análisis de los debates y enmiendas, prosperasen o no, nos ayuda a perfilar las posiciones ideológicas.

#### **a) Reunión de la Ponencia de la Constitución, 2 de noviembre de 1977**

Fruto de las primeras reuniones surge un primero texto de trabajo recogido en el Acta Minuta de la Sesión 2-11-1977 (RCG N° 2, 1984: 309) que alude al CGPJ en su art. 108 punto 3:

*"Su Presidente será el del Tribunal Supremo. Los demás miembros serán... (...)...Cuatro a propuesta del Congreso de las Diputados de entre personas de reconocida competencia en materia jurídica; cuatro a propuesta de los jueces y magistrados entre los miembros del Poder judicial; dos a propuesta del Gobierno".*

Configura un Consejo de 10 miembros; de ellos sólo cuatro miembros del Poder Judicial.

Respecto a los juristas no se exige ni mayoría de elección ni periodo de ejercicio profesional. No hay referencia a los abogados. Los otros cuatro los eligen los jueces entre sus pares. Se excluye al Senado y se incluye al Gobierno en el proceso electivo, que elegirá a dos. No se hace referencia a la duración del mandato.

#### **b) El Borrador de Proyecto de la Ponencia, 1977**

Abordados todos los temas constitucionales, surgió un primer borrador de Constitución elaborado por la Ponencia (Acta Minuta Sesión Ponencia, s/f, RCG n° 2, 1984: 412). El art. 108 pasa a ser el 112:

*"El Consejo...(...)...estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá y por los miembros nombrados por el Rey, por un periodo de cinco años. **Diez entre Jueces y Magistrados, en los términos que establezca la ley orgánica** y cinco a propuesta del Congreso de los Diputados, elegidos por mayoría de 3/5 de sus miembros, entre juristas de reconocida competencia, con más de quince años..."*

Aumenta el número de integrantes de 11 a 15, dando mayor proporción a favor de los jueces. La elección de los vocales judiciales se resuelve remitiéndola a la ley orgánica. Como novedad tenemos la exigencia de más de 15 años de ejercicio profesional a los vocales juristas y la alusión a 5 años de mandato.

#### **c) El Anteproyecto de Constitución de 05-01-1978**

El Anteproyecto que los Ponentes entregan a la Comisión del Congreso recoge en su art. 112 punto 3:

*"El Consejo...(...)...estará integrado por...(...)...y por veinte miembros nombrados por el Rey, doce de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, entre juristas de reconocida competencia con más de quince años..."*.

Respecto a la composición se vuelve a los iniciales 20 miembros. Se atribuye explícita y categóricamente la elección de los doce miembros de la judicatura a la carrera judicial. Decae del texto la concreción de una mayoría para elegir a los juristas y la duración del mandato del Consejo. Este Anteproyecto se sometió a **enmiendas en el Congreso**, un total de 10, que analizamos. Recibió voto particular de UCD para sustituir este texto por otro alternativo que finalmente fue asumido en el Informe de la Ponencia.

#### ***Sobre su composición***

i) Número de integrantes: A favor de 20 miembros más presidente se pronunciaron la mayoría. Socialistas de Cataluña lo justificó en que facilitaría un *"mayor control parlamentario"*; y el Grupo Socialista, en su enmienda *"in voce"*, en que *"alcanzara la representación a todos los estamentos judiciales"*. UCD propuso 15 miembros, más el presidente.

ii) Proporción entre miembros judiciales y externos: A favor de 8 judiciales y 12 externos se pronunciaron Socialistas del Congreso y Socialistas de Cataluña. Por mitad, 10 de cada bloque, el Grupo Vasco alegando razones democráticas.

iii) A la referencia a los vocales judiciales: A favor de utilizar la expresión *"carreras judiciales"* se manifestó Alianza Popular; en contra de la misma el Socialistas del Congreso y Socialistas de Cataluña que prefieren hablar de Jueces y Magistrados porque no deben haber categorías judiciales.

iv) Inclusión de abogados y otras figuras: UCD y Socialistas del Congreso solicitaron que de los ocho juristas cuatro fueran abogados. El Grupo Mixto pidió incluir a un Secretario Judicial como miembro con funciones de secretario.

v) La remisión de la regulación a la ley orgánica: fue solicitado por UCD.

vi) La omisión de los años de profesión de los juristas: fue una petición del Grupo Comunista porque *"la designación ...(...)...sólo debe obedecer a la razón política y a su competencia sin limitación de tiempo que hayan precisado para adquirirla"*.

#### ***Enmiendas sobre la elección de miembros del CGPJ***

i) Inclusión de la mayoría de 3/5 en la elección por el Congreso: se manifestaron a favor Minoría Catalana y Socialistas de Cataluña.

ii) Elección de los Jueces y Magistrados por sus pares:

- El Grupo Mixto propuso incluir a "12 elegidos democráticamente por los miembros de las distintas carreras judiciales y 8 elegidos por el Congreso por el sistema proporcional".
  - Socialistas de Cataluña alegó que ocho de los 20, a elegir entre Jueces y Magistrados, sean elegidos por sus pares.
  - El Grupo Vasco que 10 de los 20 integrantes lo fuera "a propuesta y representación de los carreras judiciales".
  - El Grupo Comunista propuso, con redacción confusa, que de los 20, ocho elegidos a propuesta y en representación de los jueces.
  - Alianza Popular propuso retirar la posibilidad de que los jueces elijan a sus pares.
- iii) A favor de incluir más actores: el Grupo Mixto quiso dar cabida a un Secretario Judicial.
- iv) Respecto a la composición paritaria: el Grupo Vasco propuso igual número entre judicatura y externos, para reforzar "un criterio democrático más claro".
- v) Exclusión del Senado en la elección: el Grupo Comunista propuso que de los 20 vocales, los doce judiciales fueran elegidos por sus pares pero que los otros 8 lo sean únicamente por el Congreso.
- vi) La elección de los Jueces y Magistrados por otros órganos externos: por el Grupo Vasco que no concretó su propuesta pero inicialmente criticó que los vocales judiciales fueran elegidos por los propios jueces.

### ***Enmiendas sobre la renovación del CGPJ***

A favor de un mandato de 4 años se manifestó el Grupo Comunista. El Grupo Mixto y UCD solicitaron su ampliación a 5 años.

### **d) Informe de la Ponencia al Congreso, 17 de abril de 1978**

Este Informe recoge los debates de los Ponentes acerca de las enmiendas presentadas en el Congreso en una versión adaptada del Anteproyecto (BOCG, núm 82, 17-04-1978) . El CGPJ se recoge ahora en el art. 114 punto 3 que indica:

*"El Consejo...(...)...estará integrado por el Presidente...(...)...y por quince miembros nombrados por el Rey, por un periodo de cinco años. **Diez entre Jueces y Magistrados, en los términos que establezca la ley orgánica** y cinco a propuesta del Congreso de los Diputados, elegidos por mayoría de 3/5 de sus miembros, entre juristas...."*

Sobre este Informe debatió la Comisión Constitucional de Congreso. En su sesión de 8 de junio de 1978 Peces Barba presentó su enmienda "in voce".

### e) Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso 1 de julio de 1978

Este Dictamen recogió las enmiendas y votos particulares que se defenderían en el Pleno. En su art. 116 punto 3 recoge:

*"El Consejo...(....)....estará integrado por el Presidente....(....)....y por veinte miembros nombrados por el Rey, por un período de cinco años. Doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica, y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, elegidos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas..."*

Introduce cambios en la composición, volviendo a los 20 miembros. Se introduce la alusión a abogados por primera vez. Continúa excluyéndose al Senado.

### f) Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso el 21 de julio de 1978

Se trata del texto que se remite al Senado para su estudio, es idéntico al de 1-07-1978, por lo que no se reproduce aquí. Recibió hasta 10 enmiendas para su debate. El art 112 punto 3 cambió de numeración al art. 116.

#### ***Enmiendas del Senado relativas a la composición del CGPJ***

a) Número de integrantes: El Grupo Progresistas y Socialistas Independientes se mostró a favor de 22 integrantes. UCD, el Grupo Mixto y Socialistas del Senado estaban a favor de 20 integrantes. Y Agrupación Independiente era partidaria de 18 miembros y que la elección por el Congreso y del Senado fuera por mayoría absoluta.

b) Proporción entre miembros judiciales y externos: A favor de 12 de la judicatura y ocho externos Grupo Mixto y UCD. La Agrupación Independiente reduce los externos a seis (juristas y abogados) para *"aumentar en términos relativos la participación de la Magistratura"*.

c) Inclusión de abogados: El Grupo Mixto solicitó la mención expresa de la inclusión de abogados para evitar la posibilidad de que ninguno lo integre.

d) La remisión de la regulación a la ley orgánica: Fue la solución aportada por Progresistas y Socialistas Independientes incluyendo la expresión *"veinte miembros nombrados por el Rey en las condiciones fijadas por la ley orgánica"*. Este Grupo planteó sus recelos ante un número tan elevado (12) de jueces y magistrados, afirmando *"que estará dominado por los propios miembros de esa Corporación"*. Y alegó que había faltado un debate público de un punto tan importante y que ante la premura es difícil acertar y de no hacerlo *"quedaría planteado inútilmente un caso de reforma constitucional"*.



e) Inclusión de otros actores: Lo solicitó el Grupo Progresistas y Socialistas Independientes partidario de incluir al Fiscal del TS y a un Secretario Judicial.

#### ***Enmiendas del Senado relativas a la elección del CGPJ***

a) La elección de los Jueces y Magistrados por sus pares: El Grupo Progresistas y Socialistas Independientes propuso fijar el carácter electivo por todos los miembros de la Carrera Judicial. El Grupo Mixto pidió que de los 18 miembros del CGPJ, 2/3 sean elegidos por sus pares.

b) Inclusión expresa del Senado en la elección: fue solicitado por el Grupo Mixto y el Grupo Independiente y Entesa dels Catalans.

#### ***Enmiendas del Senado relativas a la renovación del CGPJ***

A favor de introducir la duración del mandato en 5 años se posicionaron Progresistas y Socialistas Independientes, Agrupación Independiente y UCD. En contra de hacer mención a la duración del mandato se manifestaron el Grupo Mixto y Grupo Independiente.

En conclusión tras las numerosas enmiendas al Anteproyecto, se mantuvo el número de vocales en 21 y la distribución entre el ámbito judicial y el externo. En cambio se incorporó que "jueces y magistrados debían serlo de todas las categorías"; se añadió la alusión expresa a los abogados, y la inclusión del Senado.

#### 2) *Composición: ¿quién lo integra?*

La Constitución fija su composición en el art. 122 punto 3, que dice:

*"...(...)...estará integrado por el Presidente ...(...)...y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, **doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica**; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas..."*

Respecto al bloque de miembros del CGPJ pertenecientes a la Judicatura, la Constitución exige que sean "*Jueces y Magistrados*" y "*de todas las categorías judiciales*". Respecto a esta última expresión, no corresponde a la Constitución llegar a ese nivel de concreción, pero una vez descritas en la ley orgánica todas ellas deberán tener representación.

La expresión "*Jueces y Magistrados*" implica igual exigencia pero esto nos obliga a definir ambos términos. Es una cuestión importante, debido a que existen otras figuras que desempeñan funciones jurisdiccionales, y que por ello integran el Poder Judicial, pero



no *"el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera que forman un cuerpo único..."*. Se trata de los jueces de Paz, Jueces sustitutos, Jueces de provisión temporal, magistrados suplentes, magistrados del Tribunal Constitucional y Jueces de lo Militar. Se plantea la duda de si se les puede incluir en la expresión "jueces y magistrados" y por lo tanto formar parte del CGPJ por la vía de los doce miembros de la judicatura.

La solución la encontramos en la STC 204/1994, de 11 de julio, en la que el TC resuelve un recurso de amparo de dos militares que desertaron para no acudir en sus corbetas al golfo pérsico: *"la CE no exige que toda función jurisdiccional sea atribuida en todo caso a Magistrados y a Jueces de carrera integrados en un cuerpo único, so pena de incurrir en una vulneración del art. 24 de la Constitución..."*.

En coherencia con lo anterior Pedraz Penalva y Sánchez Barrios opinan que al menos los Jueces Militares sí que pueden integrar el CGPJ, el resto de la lista deben ser excluidos a excepción de uno en el que hay que profundizar más, los Jueces de Paz. Éstos tienen una singularidad: comparten con los Jueces Militares que no integran el cuerpo único de Jueces y Magistrados del art. 122 p.1 CE, y que no forman parte del cuerpo único de la Carrera Judicial.

La Constitución en su art. 122.3 dice podrán integrar el Consejo como vocales judiciales los *"Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales en los términos que establezca una ley orgánica"*. Ante ello, a falta de lo que indique esta ley, cabe afirmar que la Constitución sí que permite su acceso al CGPJ. Una parte de la doctrina (Sánchez Barrios) ha manifestado, que reconociendo su labor de proximidad, su ejercicio jurisdiccional no parece no ajustarse ni guardar relación ni en calidad ni en cantidad con lo dirimido en otros órganos de los que tendrá que tomar decisiones.

Sin embargo, la STC 108/1986, FJ. 8, establece que la finalidad perseguida con vocales pertenecientes a todas las categorías judiciales es que un número mayoritario de vocales tengan criterio propio por experiencia directa en los problemas que los titulares de los órganos judiciales afrontan, y asegurar la presencia de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de jueces, lo que dejaría abierta una puerta de acceso al CGPJ a los Jueces de Paz.

Respecto a su naturaleza dual o mixta, se recoge una proporción de 3/5 a favor de miembros de origen judicial, frente a juristas y abogados, con la que se pretende evitar tendencias corporativas que podrían aparecer de integrarse únicamente por miembros de la Judicatura. Esta solución ha sido bien aceptada por la doctrina, indicando que es una

*"contrapartida correctora del posible corporativismo y endogamia, una apertura de su órgano de gobierno a otros juristas"* (Sánchez Barrios, 2009, 28).

El legislador ordinario ha afrontado el mandato constitucional sobre la elección de los doce vocales del CGPJ pertenecientes a la Carrera Judicial, en distintas ocasiones y con criterios desiguales e incluso contradictorios.

### 3) *La elección del CGPJ ¿quién elige?*

En cuanto a la determinación de quién o quiénes eligen a los miembros del CGPJ, la Constitución señala que:

*"...(...)...doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas..."*

En los primeros textos de los trabajos constitucionales se llegó a incluir al Gobierno, y a excluir de la elección al Senado; pronto se descartó con claridad al Ejecutivo, en cambio, fue en la tramitación en el Senado donde se incluyó a la Cámara alta, no sin alguna voz discordante. Tanto en el Congreso como en el Senado se hizo alusión a la elección de los jueces por sus pares, y a la remisión a una ley orgánica de estos aspectos; también se barajó incluir a otros electores como los Secretarios Judiciales para una vocalía.

Por precisión terminológica debemos distinguir el acto de nombramiento y el acto de elección o propuesta. El nombramiento de los vocales lo hace el Rey. La propuesta o designación la llevan a cabo las Cámaras Legislativas, según al LO 6/85. En el caso del presidente del CGPJ, el nombramiento lo hace también el Rey, a propuesta del Pleno del CGPJ.

#### ***Quién elige a los vocales de la carrera judicial***

La determinación de quién elige a los 12 vocales que han de pertenecer a la carrera judicial no queda establecida textual o explícitamente en la Constitución, que dice, serán nombrados *"entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica"*, solución sintáctico-gramatical que ha generado problemas y polémica doctrinal.

En el Acta Minuta de la Sesión de la Ponencia de 2 de noviembre de 1977, decía que *"cuatro a propuesta de los jueces y magistrados entre los miembros del Poder Judicial"*. En el Anteproyecto de Constitución de 5 de enero de 1978, se mantuvo esta expresión. Por contra, en el Informe de la Ponencia de 17 de abril de 1978 eliminó la

alusión expresa y afirmó que serían elegidos *"en los términos que establezca la ley orgánica"*.

En los trabajos constitucionales se tomo como punto de partida determinar la cualidad de los elegidos (jueces, magistrados, abogados y juristas) y de los electores (jueces, magistrados, Congreso y Senado). Esto se pone de manifiesto en la expresión utilizada: *"a propuesta y en representación de jueces y magistrados"*, referida a los vocales judiciales. Pero como indica Sánchez Barrios *"si no se hubiera prescindido de estos términos, o si la supresión hubiera conllevado un cambio claro de postura, posiblemente no se habría llegado a los extremos en los que desembocó la cuestión referente a la forma de elección"* (Sánchez Barrios, 2009: 113).

Parece que al avanzar los trabajos constitucionales se perdió el interés por dicho punto de partida, en lo referido a jueces y magistrados. Tal vez no fue pérdida de interés, lo que implica renuncia o consideración menor del tema, sino que se dio por hecho, aceptado o por supuesto, que los jueces y magistrados serían elegidos por sus iguales, centrándose el debate en cómo realizar la elección.

En este punto cabe hacer dos interpretaciones provisionales de la Constitución:

a) Que la elección corresponde a quién designe el Poder Legislativo. Es la postura del legislador de la LO 6/1985 y del Tribunal Constitucional. Nosotros la sintetizamos con con la fórmula *"Legislativo-otorga-Legislativo"*.

b) Que la elección corresponde a los Jueces y Magistrados. Es la postura del legislador de la LO 1/80, la mayoritaria en la doctrina, y la que defendemos nosotros, con la fórmula *"juez-elige-juez"*.

4) *La renovación del CGPJ: ¿qué tiempo ejercen?*

En los primeros textos de trabajo no se incluyó duración del mandato; pronto, ya en el Congreso, se barajaron dos opciones, 4 ó 5 años. Los debates en el Senado tuvieron dos posturas, incluir la duración de 5 años o no hacer mención alguna a la duración. Finalmente se fijó un marco temporal de 5 años sin posibilidad de renovación; el argumento principal alegado fue evitar que se olvidara el ejercicio de la profesión y no dificultar la puesta al día en los cambios normativos que pueden acaecer en tan amplio periodo. La doctrina ha aportado razones adicionales como la *"necesidad de adaptarse a la llegada de nuevos electores, afrontar los nuevos problemas que surjan, evitar la rutina burocrática de los consejeros dando mayor efectividad y dinamismo a su actividad, y limitar los poderes innatos que conlleva el cargo"* (Sánchez Barrios, 2009: 136). La

imposibilidad de renovación refuerza la objetividad de las decisiones y en cierto modo ayuda a mantener la confianza de los electores, según la doctrina.

Los vocales no pueden ser removidos de su cargo hasta el final de su mandato salvo renuncia, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes del cargo. Existe un cese objetivo en caso de que dejen de pertenecer a la categoría por la que fueron elegidos.

## **5. LAS LEYES ORGÁNICAS REGULADORAS DE CGPJ**

### **(1) La Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del CGPJ**

Fue aprobada durante la Iª Legislatura siendo presidente de gobierno Adolfo Suárez, de UCD, pese a gobernar con mayoría simple. Nació con visos de provisionalidad, según se indica en sus disposiciones transitorias; y de urgencia, era preciso la puesta en marcha del CGPJ para que eligiera a dos magistrados del Tribunal Constitucional. Esta urgencia hubiera desaparecido de aceptarse el voto particular del Grupo comunista al Anteproyecto de Constitución, que propuso quitar dicha facultad al CGPJ y otorgarla por mitad a Congreso y Senado.

Este proyecto de ley se tramitó por el procedimiento ordinario y pese a ello tuvo una elaboración calificada de precipitada por doctrina y por el propio legislador. La ley resultante preveía su integración en la futura ley orgánica del poder judicial de la que formaría parte; así se indicaba en la Disp. Final 2ª y en la introducción; y por ello fue una ley de mínimos, con tan solo 54 artículos.

#### **La composición**

La LO 1/80 en su art. 7 alude a la composición del CGPJ; reproduce el art. 122.3 CE variando únicamente la expresión "*miembros*" por la de "*vocales*". UCD propuso y se aceptó, la sustitución de una coma por un punto y coma tras la expresión "*la presente ley*" con el fin de que no se exigiera 15 años de ejercicio profesional a los vocales de origen judicial en virtud de la expresión "*todos ellos de...*".

El art. 8 LO 1/80 aborda el tema: "*Los doce Vocales de procedencia judicial serán elegidos entre Jueces y Magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales, en los términos establecidos en la presente Ley*". En el art. 16 fija los requisitos de candidatos y de candidaturas. No podrán ser candidatos los que no se hallen en servicio activo, los miembros del Consejo saliente (salvo el Presidente del TS), los integrantes de los órganos técnicos del Consejo y los de la Junta Electoral con algún matiz. En cuanto a

las candidaturas, deben integrarse con tres Magistrados del Tribunal Supremo, seis Magistrados y tres Jueces.

Desde la doctrina y la propia judicatura se ha reconocido que favorece a las categorías superiores "*primando el principio de jerarquía sobre el de representación*" (Sánchez Barrios, 2009: 127), lo que supone una clara distorsión si se tiene en cuenta la proporción entre jueces, magistrados y magistrados del TS en aquellas fechas.

Las candidaturas deben ser completas, con un titular y un suplente, y abiertas (cabe combinar nombres de distintas candidaturas). Cada candidatura debe estar avalada por un 10% de electores, que incluya un 5%, al menos de cada categoría, o bien por una asociación profesional válidamente constituida y con una afiliación del 15% de Jueces y Magistrados.

En aquel momento sólo pudo instituirse la mayoritaria "Asociación Profesional de la Magistratura"; en su seno el sector conservador desplazó de las listas al sector progresista e impidió la aparición de otras asociaciones. Estos requisitos han sido considerados especialmente rigurosos por un sector doctrinal (Sainz de Robles, Gutiérrez de Cabiedes), por ser impeditivos para formar asociación profesional, y de dudosa constitucionalidad, que han frustrado una funcionalidad básica de las asociaciones que es avalar candidaturas.

### **La elección del CGPJ**

En la tramitación parlamentaria de la LO 1/80 se produjo algún debate sobre la conveniencia de que las Cámaras intervinieran en la elección pese a estar establecido en la Constitución que las Cortes eligen a ocho vocales entre abogados y otros juristas. Esto fue apreciado por el sector más conservador de la magistratura como un riesgo de politización (Sainz de Robles en Sánchez Barrios, 2009: 121), similar opinión les mereció el propio asociacionismo judicial. "*Los Vocales...(...)...de procedencia judicial serán elegidos por todos los Jueces y Magistrados que se encuentren en servicio activo*" (art. 12). La elección será mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo y con circunscripción única para todo el territorio nacional.

Es significativa una enmienda a la totalidad del Grupo Socialista, que fue rechazada, que establecía la elección por los propios jueces de sus iguales: "*tendría lugar mediante sufragio personal, libre, igual, directo y secreto de Jueces y Magistrados..*". En otra enmienda este mismo Grupo solicitó que fueran "*electores y elegibles para la*

*designación de los vocales de procedencia judicial...(...)...los Jueces y magistrados de cualquier categoría que se encuentren en servicio activo".* Temían los socialistas, y así sucedió, que de alguna manera se restringiera su derecho a las categorías más bajas.

### **La renovación**

El aspecto más destacable es la duración del mandato. El Consejo *"se renovará en su totalidad cada cinco años, computados desde la fecha de su constitución. Transcurrido dicho plazo se continuará en el ejercicio de sus funciones hasta la fecha de constitución del nuevo"* En caso de cese anticipado el mandato de los sustitutos tendrá la duración que restará al de los sustituidos".

Con este sistema se eligió el I Consejo (1980-1985), que *"creó amplias expectativas,...(y)...se consideró titular de importantes competencias y llamado a desempeñar un relevante papel político"*, (Fernández-Miranda Campoamor, 1993: 32).

Esta ley recibió más elogios que críticas. Entre éstas, su precipitación y no incluir la posibilidad de que otros integrantes de la Administración de Justicia fueran electores y elegibles. Se afirmó que el CGPJ era un órgano politizado en su composición y estructura, alcanzando a todos los vocales. Como resumía Jauralde Morgado los vocales elegidos por las Cortes, aunque no recibían un mandato imperativo de éstas tenían *"el mandato de su conciencia, de sus convicciones políticas, que, profesadas públicamente, determinaron su elección por los partidos; los vocales de origen judicial o corporativos representan distintas concepciones sobre la organización del Poder Judicial y estos planteamientos también son políticos"* (en Sánchez Barrios, 2009: 131).

La solución adoptada por esta Ley determinaba que los jueces tenían que elegir, y sólo podían elegir, a otros jueces. Los políticos tenía que elegir, y sólo podía elegir, a abogados y otros juristas. La LO 1/80 fue derogada en su integridad por la LO 6/1985.

### **(2) La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial. La enmienda de Bandrés**

Surgió a iniciativa del gobierno de Felipe González, en la IIª Legislatura en la que el PSOE gobernó con mayoría absoluta. El Gobierno socialista presentó un proyecto de ley orgánica que recortaba competencias y autogobierno a la judicatura, pero mantenía el sistema de elección *"por y entre los jueces"* en línea con la común interpretación del texto constitucional, modificando el sistema de escrutinio mayoritario. El Proyecto de Ley decía *"Los Vocales del Consejo General de procedencia judicial serán elegidos por todos los Jueces Magistrados que se encuentren en servicio activo"*, art. 128.



La intervención del ministro de Justicia, Ledesma Bartret, ante el Pleno del Congreso puso de manifiesto su apuesta por la línea de la anterior ley, llegando a decir que con la nueva regulación se mejoraba el sistema de elección por parte de jueces y magistrados, en base al criterio de la proporcionalidad más adecuado que el mayoritario.

### **La enmienda nº 25 de Bandrés Molet**

En el Congreso se presentaron varias enmiendas pero destaca por su relevancia y consecuencias la enmienda nº 25 del diputado Juan M<sup>a</sup> Bandrés Molet, de Euskadiko Ezkerra (Grupo Mixto), partido nacionalista vasco de izquierdas, en la que propuso que los vocales del Consejo fueran nombrados 10 por el Congreso y otros 10 por el Senado, entre Jueces y magistrados de todas las categorías y entre abogados y juristas, debiendo ser 12 como mínimo los de origen judicial.

La justificación que utilizó fue hacer *"más efectivo el principio del número 1 del art 117 de la Constitución"*, artículo que establece que la Justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey. La defensa de la misma se apoyó en varias ideas:

- i) Hacer del gobierno de la Justicia un gobierno democrático, como el del Ejecutivo, quedando investido de la legitimidad que exige un Estado de Derecho.
- ii) Evitar que la judicatura sea un Estado dentro de otro Estado, un Poder Judicial, sin sujeción a ningún otro poder.
- iii) No quedaba afectada la independencia judicial, la dignificaba y legitimaba al ser el pueblo, a través de sus únicos representantes legítimos, quien realiza la elección. La libertad de cada juez nada tiene que ver con su órgano de gobierno, que es el que debe velar por su independencia.
- iv) Afirmó que esta fórmula era respetuosa con la Constitución, pues ésta no decía "entre y por jueces". La mención expresa que el la Constitución hace del Congreso y Senado en el art. 122.3 CE, la interpretó no como técnica lógico-gramatical de descarte de las mismas, sino como una asignación de mínimos. La CE -afirmó- era un texto abierto en esta cuestión y las *"fuerzas progresistas"* que ganaron las elecciones venían a *"imprimir un ritmo nuevo"*.
- v) Ante las críticas de riesgo de politización de la justicia contestó que la Justicia ya está politizada; los jueces aunque no estén afiliados a partidos políticos tienen ideología y ahora no se iban a politizar más. Exigir una una mayoría cualificada, 3/5, aproximaba la solución a la idea del consenso.
- vi) Equiparó el CGPJ con otras instituciones, como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas en las que las Cortes tienen un importante papel electivo.



## **Apoyos parlamentarios a la enmienda**

La enmienda recibió apoyos diversos, entre ellos el de propio gobierno socialista que, con mayoría absoluta en el Parlamento, aceptó una enmienda de un partido minoritario que no tenía grupo parlamentario propio; sin olvidar que el proyecto de Ley inicial diseñaba un panorama bien diferente. El Ministro de Justicia defendió el nuevo sistema afirmando que atribuir la elección a las Cortes era progreso democrático y hacerlo a los jueces y magistrados asignación corporativa; de esta manera habría un mayor carácter participativo de los ciudadanos en la designación. A ello Ruiz Gallardón espetó que había una "flagrante confusión", pues lo más democrático es que los gobernados elijan a los gobernantes y aquí los gobernados son los miembros de la Judicatura que por ello deberían ser electores natos. El PSOE, por medio de su portavoz alegó que *"no había que caer en dramatismos exagerados pues esta cuestión era jurídica y por ser jurídica opinable"* (Sánchez Barrios, 2009: 147).

El Grupo Vasco expuso, que en aras del consenso la CE no se manifestó sobre quién debía elegir a los doce vocales de la judicatura, dejando la cuestión a la ley orgánica por lo que la CE era abierta en este punto y ello legitimaba la elección por las Cortes; y que con mayorías de 3/5 se rozaba el consenso. La enmienda fue aprobada en el Congreso, incorporándose al art. 112 de la LO 6/85.

## **Críticas parlamentarias a la enmienda**

La nueva propuesta recibió numerosas críticas en el Pleno del Congreso y en los debates de la Comisión.

- i) Grupo Minoría Catalana, contestó que si el art. 123 CE distingue un sistema de elección por alguna razón habían querido los constituyentes que existiera tal diferenciación. Criticó que se estaba forzando la CE, estirando su interpretación y haciendo alegaciones sobre la independencia judicial del todo incorrectas que la ponían en serio peligro. El resultado sería una politización total. Se estaba sustrayendo las competencias del Consejo, minimizando su autonomía y restando independencia lo que suponía volver al principio de *"unidad de poder y diversidad de funciones"* del régimen anterior.
- ii) El Partido Popular, añadió otros inconvenientes. Era preciso modificar los dos Reglamentos de las Cámaras. Además debía tomarse en consideración el art. 66 punto 2 CE *"Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado...(...)... y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución"* por lo que no pueden ejercer otra facultad que no sea mencionada en dicho artículo o en la propia Constitución, en base al

principio de separación de poderes. En este sentido, se alegó, la STC de 5 de agosto de 1983 que indica de las Cortes Generales *"pueden legislar, en principio, sobre cualquier materia sin necesidad de poseer título para ello. Pero esta potestad tiene sus límites derivados de la propia Constitución"*. Añade esta sentencia que lo que no pueden hacer las Cortes es *"colocarse en el mismo plano del poder constitucional realizando actos propios de éste"*. Para añadir más adelante que *"el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma"*.

iii) UCD en su intervención afirmó que todo sistema de elección debe ser sopesado y valorado en la medida que evite las influencias política y que logre que sólo los mejor dotados para la función accedan. Aunque esta pretensión es en parte una utopía, afirmó que la anterior ley se acercaba bastante y que lo único que la CE dejó a la ley orgánica era desarrollar la expresión *"de todas las categorías judiciales"*. Esta enmienda suponía de facto una reforma constitucional vía legislativa y por ello fraudulenta.

Pese a las críticas el Pleno del Congreso el 28 de marzo de 1985 incorporó en su art. 119 (ahora 112) la enmienda que atribuye a las Cámaras la elección de los vocales de origen judicial remitiéndose el texto al Senado para continuar su tramitación, recibiendo una propuesta de veto y numerosas enmiendas.

El Grupo Mixto de Senado formuló propuesta de veto que decía:

*"incide de nuevo en una política constante del Gobierno de erosionar en lo posible las atribuciones de las demás Instituciones y Organismos del Estado que conforman nuestro equilibrio constitucional, en favor del Ejecutivo v del Legislativo. Quiebra, por tanto, en esta Ley el orden constitucional de nuestro estado de derecho; politiza el Poder Judicial que queda sujeto en su dirección al nombramiento de sus miembros por parte del Legislativo...(…)...En resumen distorsiona el juego de los poderes del Estado v coadyuva de nuevo a concentrar el poder en manos del poder Ejecutivo"*.

El Partido Popular y Grupo Mixto presentaron nuevas enmiendas para devolver a los Jueces y Magistrados la elección de los vocales de origen judicial. El Grupo Popular (Unión Mallorquina) solicitó introducir como electores al propio CGPJ; idéntica petición realizó el Grupo Cataluña al Senado que atribuía a las Comunidades Autónomas.

La cuestión de la elección de los miembros del CGPJ tuvo una gran repercusión mediática y en la opinión pública. Desde la doctrina se criticó con dureza la solución aprobada: Sánchez Barrios rechaza *"su demagógico sofisma a base de enlazar y confundir*

*los conceptos de la soberanía popular y de la justicia que emana del pueblo"* (2009: 142). Campoamor afirma contundente que *"corta tajantemente los visos de autonomía del órgano, le priva de competencias, cercena otras, solamente atribuye una nueva: la publicación de las Sentencias del Tribunal Supremo,...(todo ello)... remarca lo que es el CGPJ: un órgano instrumental, de relevancia constitucional, con funciones administrativas y consultivas"* (1993: 32). Es frecuente que, de una manera u otra, se afirme de la solución adoptada que *"no parece, en principio, estar muy de acuerdo con el espíritu de la CE"* (Sánchez Barrios, 2009: 111).

Con esta normativa se eligieron el II (1985-1990), el III (1990-1996) y IV Consejo (1996-2001). En 1990 en entrevista al diario El País, titulada "Yo tuve la culpa"

J. M<sup>a</sup> Bandrés reconoció el mal funcionamiento de su propuesta, lo que achacó a los grupos parlamentarios.

### **(3) Reformas y propuestas posteriores de la LO 6/1985**

#### *1) La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial por la que se modifica la LO 6/85*

En la VI Legislatura, bajo el gobierno del PP surgieron varias ideas para proceder a la designación de los vocales de origen judicial. Entre ellas: dar protagonismo a las Asociaciones Profesionales, en función de su representatividad, para presentar candidatos; devolver la elección a los propios jueces y magistrados e incluso que intervinieran otros colectivos como secretarios, fiscales, colegios profesionales de abogados y procuradores y asociaciones de usuarios de la Justicia, en la preselección, completando el proceso con exámenes. Se consideró que era factible difuminar la influencia del partidismo político y el corporativismo judicial (Sánchez Barrios, 2009: 211).

El Ministro de Justicia presentó el 14 de febrero de 2001 un Plan de Reforma ante la Comisión de Justicia para eliminar la imagen clientelar del Consejo frente a los partidos políticos. Inicialmente todos los partidos se opusieron al cambio, salvo Coalición Canaria. Finalmente hubo un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios firmándose el Pacto. El PP era partidario de la fórmula *"juez-elige-juez"*, pero el PSOE se mantuvo firme desde el primer momento en la elección por las Cámaras de la totalidad de vocales del CGPJ.

El resultado fue una fórmula intermedia dando protagonismo a los jueces al inicio del proceso y manteniendo la legitimidad democrática de la elección por el Parlamento. La propuesta tuvo un amplio apoyo, no obstante hubo dos propuestas de veto en el Senado por parte de Izquierda Unida y del Bloque Nacionalista Gallego; ambas formaciones

defendían la elección de todos los vocales por las Cámaras, incluso de compartirla con los parlamentos autonómicos.

Las notas positivas de la ley fue dotar de transparencia todo el proceso y dar cierto protagonismo a las Asociaciones Judiciales (Sánchez Barrios, 2009: 215).

Entre las críticas formuladas por la doctrina: el carácter no secreto en la recogida de avales para las candidaturas tiende a "*crear una especie de clientelismo político...(...)...y quebrar las relaciones de la carrera*" (Ballester Cardell en Sánchez Barrios, 2009: 218); la posibilidad cierta de dejar fuera del Consejo a los no asociados, que suponían la mitad de la Judicatura, con excelentes candidatos independientes, alejados de todo sectarismo; la reafirmación del sistema de cuotas porque los partidos elegirían a sus afines. Se dio excesivo protagonismo a las Asociaciones en el proceso electivo desvirtuándolo, lo que de facto generó un sistema de reparto de cuotas por los partidos y los consiguientes vetos. También se quedaron fuera los abogados que no tuvieron representación con un sistema que favorecía este resultado.

Con este complejo procedimiento se eligieron el V Consejo (2001-2008) y el VI Consejo (2008-2013).

2) *La Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LO 6/85*

Pretendió dar respuesta a la preocupación de la práctica totalidad de los Grupos parlamentarios para la adopción de medidas de refuerzo de la independencia del Poder Judicial, según reconoce su Exposición de Motivos. Se potenció la idea de elección por consenso introduciendo una mayoría reforzada de 3/5 para los nombramientos efectuados desde el Consejo y reforzar los criterios de mérito y capacidad en los nombramientos de magistrados del TS y de las presidencias de los TSJ.

En la práctica, según la doctrina mayoritaria, no se logró el objetivo que la motivó, y continuó el sistema de reparto de cuotas, calando poco a poco la idea de que para ascender en el escalafón el medio era hacer política y partidismo, lo que generó desafección entre muchos jueces y rechazo en la opinión pública, quedando la imagen del Consejo deteriorada.

3) *La Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ, por la que se modifica la LO 6/85*

Esta Ley mantiene la elección de todos los vocales por las Cámaras, pero se fija como objetivos: garantizar la máxima participación de todos los miembros de la Carrera Judicial, estén o no asociados, mediante la designación de vocales en base a exclusivos

criterios de mérito y capacidad; ampliar las posibilidades designación exigiendo un número mínimo de avales de otros Jueces y Magistrados, o de alguna asociación; y lograr, entre los vocales de origen judicial, una proporción equilibrada entre asociados y no asociados.

Para poner *fin a las situaciones de bloqueo* en la constitución del Consejo intentó prohibe la prórroga de funciones únicamente si ninguna de las Cámaras cumplía el mandato, pero, si alguna elige a sus vocales, éstos se integrará en el Consejo.

Prevé que los Vocales, salvo los de la Comisión Permanente, desempeñen su cargo *compaginándolo con la función jurisdiccional* si son de origen judicial, o con su profesión, en el caso de juristas. Para facilitar esta reducción del tiempo dedicado, se atribuye al Cuerpo de Letrados capacidades para avanzar la tramitación y preparación de asuntos. Con el fin de que todos los vocales (salvo los de la Comisión Disciplinaria) lleguen a formar parte de la Comisión Permanente, establece su renovación anual.

*Modifica la Comisión Disciplinaria* en base a que no debe ser un mismo órgano quien decida incoar el procedimiento, designe instructor y sancione. La fase instructora se encomienda a una nueva figura, el Promotor de la Acción Disciplinaria.

*En cuanto al reparto de competencias entre órganos del Consejo:*

- i) Suprime la Comisión de Calificación, asumiendo la Comisión Permanente la función de preparación de nombramientos discrecionales.
- ii) Elimina el recurso de alzada ante el Pleno contra las decisiones de la Comisión Permanente.
- iii) Para profesionalizar el Consejo fija un número determinado de Letrados del Consejo con carácter permanente.
- iv) Establece como regla general el criterio de mayoría simple en la toma de decisiones.

Con este sistema se eligió el VII Consejo, actualmente en funciones, a la espera de su renovación.

4) *La Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la LO 6/85*

Impulsada por el PSOE y U. PODEMOS surgió como Proposición de Ley por vía de urgencia, lo que exime de solicitar Informes al CGPJ y al Consejo de Estado. La Constitución fija el mandato del CGPJ en 5 años, y el art. 570 LO 6/85 establecía que de no producirse la renovación el Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo.

La nueva regulación, impulsada con esta reforma, pretende establecer el régimen jurídico aplicable al Consejo cuando esté en funciones regulando esta situación de interinidad, como ocurre con otros órganos constitucionales como las Cortes Generales o el propio Gobierno, según apunta su Exposición de Motivos.

Dentro de la situación de interinidad, distingue dos grupos de facultades:

a) aquellas que *"resultan necesarias para garantizar el normal funcionamiento del órgano y no impliquen una injerencia en las legítimas atribuciones del Consejo entrante"*, que quedan garantizadas para evitar la parálisis del Consejo.

b) aquellas que suponen nombramientos discrecionales, que se enumeran en un relación extensa en su Exposición de Motivos, que quedan cercenadas; entre éstas la designación de dos miembros del Tribunal Constitucional.

Esta norma generó un debate en el seno del CGPJ sobre la oportunidad de plantear un conflicto de atribuciones con las Cortes Generales, que no prosperó. El Pleno del Consejo también debatió la propuesta, rechazada por 13 votos contra ocho, de solicitar al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad. Finalmente las formaciones políticas de PP y Vox interpusieron contra ella recurso de inconstitucionalidad nº 2379-2021.

5) *La Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los art. 570 bis y 599 de la LO 6/85*

Desde el Grupo parlamentario Socialista se insta la Proposición de Ley (122/000239) tramitada mediante lectura única y urgente. En la práctica deshace parcialmente la reforma anterior. La nueva ley modifica el art. 570 bis, que recoge las funciones que tiene habilitadas el CGPJ durante su periodo de ejercicio "en funciones", una vez finalizado su mandato, para permitir la designación de los dos magistrados del Tribunal Constitucional. Además modifica el art. 599 para que la propuesta de nombramientos referidos al TC se realice *"...en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior"*.

Durante la tramitación, se presentaron enmiendas de los grupos Ciudadanos y Vox coincidiendo ambas en solicitar la supresión del art. 570 bis y la modificación del sistema de elección de los vocales de origen judicial para que fueran elegidos directamente por y entre todos los Jueces y Magistrados. El grupo Popular coincidió, en su enmienda, en solicitar la supresión del art. 570 bis, no así en las pretensiones sobre la elección de vocales de origen judicial. Esta LO ha entrado en vigor el 29 de julio de 2022.



#### **(4) Otras propuestas de ley no aprobadas**

Hacemos mención de varias iniciativas legislativas que pese a no ser aprobadas pone de manifiesto el posicionamiento político ante la elección de los vocales de origen judicial del Consejo.

##### **1) *Proposición de LO de 16 de octubre de 2020, de modificación de la LO 6/85***

El 13 de octubre de 2020 se presentó en el Registro del Congreso una Proposición de Ley (122/000091) para modificar la LO 6/1985 en lo concerniente al procedimiento de elección de los vocales del CGPJ (BOCG núm. B-121-1, 23/10/2020), a iniciativa del Grupo parlamentario Vox, del siguiente tenor:

*"Artículo 572. Los vocales del Consejo General de procedencia judicial serán elegidos por todos los Jueces y Magistrados que se encuentren en servicio activo.*  
*Artículo 573. La elección se llevará a cabo mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo..."*

Tras el acuerdo de la Mesa del Congreso de admitirla a trámite ha quedado paralizada sin ulterior tramitación.

##### **2) *Proposición de LO de 13 de octubre de 2020 de modificación del art. 570 bis de la LO 6/85 para la reforma del procedimiento de elección de los vocales del turno judicial***

Los Grupos parlamentarios Socialista y Unidas Podemos, entre otros, presentaron Proposición de Ley (122/000090) para modificar el procedimiento de elección de los vocales del CGPJ del turno judicial y el establecimiento del régimen jurídico transitorio en caso de encontrarse en funciones.

La primera novedad se encuentra en en el art. 570, que indica:

- si el día de la sesión constitutiva del nuevo Consejo alguna de las Cámaras no hubiera procedido aún a la elección de ninguno de los Vocales cuya designación le corresponda, se constituirá el nuevo Consejo con los diez Vocales designados por la otra Cámara y con los Vocales del Consejo salientes designados en su momento por la otra Cámara. Este Consejo podrá ejercer todas sus atribuciones.
- si ninguna Cámara ha designado en plazo los nuevos vocales, el Consejo saliente se constituirá en funciones, con la limitación de funciones del art. 570 bis.

La segunda y más relevante novedad se encuentra en el art. 572 de la Ley:

*"...Cada una de las Cámaras elegirá, en votación única y por mayoría de tres quintos de sus miembros, a seis candidatos provenientes de la carrera judicial...(...)...Si en primera*



*votación alguna de las Cámaras no alcanzase la mayoría requerida, se procederá a efectuar nueva votación, cuarenta y ocho horas después,...(...)...por mayoría absoluta".*

La justificación del legislador, recogida en la Exposición de Motivos, es *"cumplir con el mandato constitucional y ajustar el sistema de elección de los Vocales de procedencia judicial a la realidad social y facilitar la renovación del CGPJ en plazo"*.

Esta propuesta contó con el apoyo de ERC, Junts per Catalunya, PNV, Más País, Compromís, Teruel Existe y Nueva Canaria. La Asociación Profesional de la Magistratura (APM) se mostró contraria, calificándola de *"abiertamente inconstitucional"*. La Asociación Judicial Francisco de Vitoria (AJFV), la consideró un *"despropósito"*. En Juezas y Jueces para la Democracia (JJpD) manifestaron su preferencia por un pacto entre el Gobierno y el PP, pero consideraron *"lógico"* este paso del Gobierno.

El GRECO (Consejo de Europa) indicó, mediante carta a la representante española en dicho grupo que esta reforma *"se aparta de las normas del Consejo de Europa relativas a la composición de consejos judiciales y elección de sus miembros y puede resultar en una violación de los estándares anticorrupción del Consejo de Europa"*, (El Periódico, 21 octubre 2020).

El 19 de abril de 2021 desde la Comisión Europea, la vicepresidenta y responsable de Valores y Transparencia, Vera Jouronova, solicitó al Ministro de Justicia, en reunión por videoconferencia, la retirada de esta reforma, dejando a salvo lo relativo a la limitación de poderes estando en funciones, recomendando al Gobierno que cualquier reforma del poder judicial *"debe ir siempre acompañada de amplias consultas"*, incluyendo en ellas a la Comisión de Venecia. La Proposición se retiró el 7 de mayo 2021.

### **3) *Proposición de LO de 5 de marzo de 2021 de modificación de la LO 6/85, para el refuerzo de la independencia judicial***

Esta Proposición de Ley (122/000125) fue presentada por el Grupo parlamentario Ciudadanos. En su Exposición de Motivos critica la excesiva discrecionalidad en los nombramientos de los Altos cargos judiciales sustanciados *"sin un procedimiento transparente ni por medio de criterios objetivos"*. Ante ello propone modificar el art. 572 para que los vocales de origen judicial sean *"...elegidos directamente por y entre todos los Jueces y Magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales y que se encuentren en activo"*.

## **6. HECHOS DETERMINANTES**

Revisamos seguidamente algunos hechos determinantes en el devenir de la elección de los vocales de origen judicial, pertenecientes a momentos históricos distanciados y de naturaleza jurídica bien distinta, pese a lo cual existe vinculación entre ellos por remitirse unos a otros.

### (1) **El voto particular de UCD al Anteproyecto de Constitución**

La Ponencia presentó a la Comisión constitucional del Congreso el *Anteproyecto de Constitución* el 05 de enero de 1978. En su art. 112 punto 3 indica que CGPJ se integra "... por **veinte** miembros nombrados por el Rey, doce de ellos **a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales** y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, entre juristas ...".

Este Anteproyecto además del texto principal articulado, que se sometería a enmiendas en el Congreso, contenía los votos particulares de los Ponentes. El grupo UCD presentó la enmienda nº 771 entre enero-abril de 1978 (reiterando voto particular en la Ponencia) cuya propuesta era que se integrara "...por **15** miembros nombrados por el Rey por un periodo de 5 años. Diez entre Jueces y Magistrados **en los términos que establece la Ley Orgánica, ...**"

Los restantes cuatro ponentes (Grupos Socialista, Minoría Catalana, Comunistas y Alianza Popular) no aluden en sus votos particulares al art. 112 p.3, lo que implica su conformidad con el texto del Anteproyecto y su fórmula "*a propuesta y en representación*", y supone una mayoría de 4 contra 3. Por el papel que tuvo posteriormente resaltamos que Peces Barba formuló voto particular pero no hizo referencia alguna al art. 112 punto 3, por lo que cabe concluir idéntica conformidad del Grupo Socialista.

En el Congreso se presentaron diez enmiendas al texto del Anteproyecto (no a los votos particulares), por Minoría Catalana, Socialistas de Cataluña, Socialistas del Congreso y Grupo Mixto. De su análisis se deduce que en todas se acepta explícita o implícitamente la fórmula "*a propuesta y en representación*" por ser todas ellas compatibles con ella, extrayendo las siguientes conclusiones:

a) En todas las enmiendas (menos una) existía una mayoritaria aceptación de la elección de los vocales de origen judicial por sus iguales. De hecho la fórmula "*a propuesta y en representación*" utilizada en el Anteproyecto, se reitera, directamente o por referencia, en todas las enmiendas salvo la del Grupo Mixto que dice "*doce de ellos elegidos democráticamente por los miembros de las distintas carreras judiciales*".

b) La enmienda discordante es la del Grupo de Alianza Popular que opta por la fórmula *"doce de ellos pertenecientes a las distintas categorías de las carreras judiciales"*. En la Justificación de la misma critica la fórmula *"a propuesta y en representación de los jueces"* y lo hace abiertamente pero añade una explicación significativa:

*"la redacción de algunos incisos de este artículo 112 es equívoca y puede resultar muy peligrosa....(...)...Admitir que el Consejo General, que va a decidir o a influir, según parece, en el nombramiento y ascensos, pueda estar integrado por Jueces y Magistrados "a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales; se presta a introducir en estas distintas carreras el antagonismo y la desunión, a la vez que al partidismo político"*.

Pero la justificación principal de su enmienda está en la preocupación por evitar el partidismo político, por lo que no puede deducirse que opte por conceder la elección directa a quienes está criticando, por su influencia indirecta, que no son otros que los partidos políticos.

c) El Grupo Vasco propone la elección de *"diez de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales"* y en su justificación alega *"un criterio democrático más claro"*, vinculando el carácter democrático a la elección por los jueces (no las Cámaras) de todas las categorías judiciales.

## **(2) La enmienda in voce de Peces Barba**

Tras la fase de enmiendas se emitió el Informe de la Ponencia para su debate en la Comisión constitucional del Congreso. En su sesión de 8 de junio de 1978 Peces Barba presentó su enmienda *in voce* al art. 114 punto 3. Solicita incrementar de 15 a 20 los miembros del Consejo, pasando de 10 a 12 los jueces y de cinco a ocho los juristas. Esta enmienda tuvo gran repercusión en el texto final de la Constitución y en la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 108/1986).

Para ponernos en situación recordamos ahora dos ideas detectadas en las posiciones ideológicas de izquierda, referidas por la doctrina: la intención de desactivar el funcionamiento de una mayoría UCD-AP en los trámites y votaciones, que desplazaba a la izquierda en la aprobación de diverso articulado; y los recelos hacia las categorías superiores del estamento judicial (recelos reconocidos por Peces Barba en sus intervenciones). El texto del Informe de la Ponencia decía en su art. 114 punto 3: *"El Consejo...(...)...estará integrado por el Presidente...(...)...y por quince miembros*

*nombrados por el Rey, por un periodo de cinco años. Diez entre Jueces y Magistrados, en los términos que establezca la ley orgánica ..."*

#### *1. Los previos*

En los debates anteriores a la interposición de la enmienda se abordaron temas complejos en los que surgieron diferentes puntos de vista y dudas técnicas: nombramientos, ascensos, inspección y sanciones disciplinarias, revisabilidad de actos de CGPJ e impugnabilidad ante la jurisdicción contencioso administrativa. Incluso cuestiones terminológicas y la insistencia por remitir a la ley orgánica algunas cuestiones reclamadas por algunos consituyenes, y de que se recogieran en el propio texto constitucional, reclamadas por otros.

**López Rodó -AP-**, solicitó recoger una alusión expresa en el texto constitucional sobre ascensos y nombramientos para que se realicen con "*criterios objetivos que excluyan el arbitrio*" e incluir un recurso contencioso-administrativo contra las decisiones del CGPJ.

**Bolea Foradada -UCD-** contestó que antes esta labor la realizaba el Ministro de Justicia en virtud del *principio de unidad de poder y la pluralidad de funciones* del régimen anterior. Ahora se recoge la separación de poderes. El CGPJ se puede equivocar por lo que debería incluirse la revisabilidad de sus acuerdos pero plantea la impugnabilidad de dichos actos ante la jurisdicción contencioso administrativa. "*No se deduce de forma directa*" del art. 1 de la LJCA, debido a que el CGPJ no es un órgano integrante de la Administración Pública por lo que duda de su aplicabilidad aquí, aunque cabe esa posibilidad ante una "*atribución legal expresa*" en base al art. 3 de la Ley 27 diciembre de 1956 que establece que esta jurisdicción conocerá de "*cuestiones que una ley le atribuya especialmente*".

Se cuestiona la conveniencia de que una sala del TS tenga competencias sobre el CGPJ y sostiene que es más adecuado que sus actos sólo puedan ser revisados por el mismo CGPJ mediante recursos de revisión. Por su trascendencia opta por su remisión a la ley orgánica de estas cuestiones. También dio relevancia al uso del término "Poder Judicial para configurarlo como poder independiente del Estado.

**López Rodó - AP-**, insistió en su petición anterior. Sobre la revisión jurisdiccional de los actos del CGPJ, reconoció que él no tiene dudas pero que se había suscitado un debate. Añadió que los diputados no están vinculados por leyes anteriores y que la CE tiene un rango superior, por lo que se modificaría la ley de la Jurisdicción contencioso administrativa (LJCA), pero, aún así, no haría falta porque esta ley contempla que las

competencias de sus órganos jurisdiccionales puedan ser ampliadas por otras leyes. Indicó que no procedía crear una instancia nueva para recurrir sino que el debate estaba en declararlos impugnables o inimpugnables.

**Peces-Barba Martínez -PSOE-** se manifestó en contra de la enmienda de López Rodo, pese a que afirmó que los Socialistas ven con buenos ojos que se busquen *"todas las cautelas y todas las garantías de cara a la mayor objetividad en el nombramiento de Jueces"*, justificando su postura en que esos criterios objetivos y el recurso a los actos del CGPJ, deben fijarse en una ley orgánica, no en la CE. También solicitó la mención expresa de la *inspección* y su inclusión junto a la de *régimen disciplinario* apelando nuevamente al Anteproyecto de 5-01-1978, al que alaba en este punto.

**Solé Barbera -Grupo Comunista,** propone sustituir *"órgano de gobierno del Poder Judicial"* por *"órgano de gobierno de la Administración de Justicia"*, por incluir éste a todo el personal de Justicia y para evitar situaciones de autogobierno. De la función de *inspección* recordó que tiempo atrás se utilizaba como instrumento de represión. Insistió en mejorar los principios de actuación del CGPJ y en no dejar la cuestión de la incompatibilidades a la ley orgánica y recogerlos en la CE, como se hace con el TC.

## 2. Contenido y defensa del ponente

La enmienda in voce del Peces Barba -Grupo Socialista- fue presentada en la sesión de 8 de junio de 1978 (Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, núm. 84 , sesión nº 17, 08-06-1978, pág. 3112), con el siguiente texto literal:

*"El Consejo...(...)...estará integrado por...(...)...el Consejo General del Poder judicial...(...)...por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. Doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, elegidos por mayoría de tres quintos de sus miembros , entre....."*

A continuación analizamos el texto de la enmienda y la defensa verbal que realizó Peces Barba de la misma, fundamental para interpretar correctamente el alcance de las propuestas, y el contenido de lo que se estaba votando.

*"Únicamente para explicar que, en definitiva, la enmienda del Grupo parlamentario Socialista supone el aumento del número del miembros del CGPJ de 15 a 20. Respetando las proporciones establecidas, se aumentan dos en el primero de los grupos....(...)...y se aumentan tres en el segundo grupo...(...)...; ampliando -volviendo a la idea del 5 de enero - que los 12 elegidos por jueces y magistrados lo sean en las diversas categorías judiciales en los términos que*

*establezca la ley de tal forma que con ello se evite la posible inercia o la posible determinación por la ley de que fueran miembros de los sectores superiores...".*

*"Entendemos que con la introducción de la frase '**entre las diversas categorías judiciales**' supone que va a **abrirse el Colegio Electoral** -ésa es, al menos, la interpretación de los socialistas- a todos los miembros, jueces y magistrados, y que también serán elegibles todos los jueces y magistrados y no necesariamente, como podía ser con una cierta **interpretación conservadora que se sostiene, según nuestras noticias, en algunas altas cúpulas de la Magistratura, precisamente entre esas altas cúpulas...**".*

### 3. Análisis de la enmienda

i) Uso del término gramatical "entre": Peces-Barba lo utiliza dentro de la expresión "**entre Jueces y Magistrados**", para referirse a los electores, no los elegibles y ello porque afirma que *"con la introducción de la frase '**entre las diversas categorías judiciales**' supone que va a **abrirse el Colegio Electoral...(...)...a todos los miembros, jueces y magistrados, y que también serán elegibles ..."***. Además, por colegio electoral, según el diccionario de la RAE, se entiende: *"Grupo de electores que pueden ejercer su derecho al voto en un determinado lugar"*. Cabe deducir que se refiere a electores no a los elegibles.

ii) Uso de de la palabra "término" dentro de la expresión "**en los términos que establezca la Ley Orgánica**". Con esta palabra se alude a elementos secundarios (sistema de votación) no a elementos principales (sujetos que elijen o cuerpo electoral).

iii) El objetivo único de la enmienda era incrementar el número de miembros y la nueva proporción o correlación entre sus vocales y así lo expuso en sus primeras palabras. En lo demás, su autor asume la formulación existente. *"Únicamente para explicar que, en definitiva, la enmienda (...) supone el aumento..."*

iv) Al realizar la distribución de los vocales lo hace con estas palabras: *"ampliando -volviendo a la idea del 5 de enero- que los **12 elegidos por jueces y magistrados lo sean...**"*. No sólo indica que su enmienda vuelve a la idea del Anteproyecto de 5 de enero, sino que incluso reconoce abiertamente que los vocales judiciales serán elegidos por los jueces.

v) Queda patente que Peces-Barba distingue entre elector y elegible: primero a los electores, y tras la expresión "**y que**" a los elegibles. De ahí que en su discurso distinga *"va a abrirse el Colegio Electoral...(...).. a todos los miembros, jueces y magistrados, y*



*que también serán elegibles todos los jueces y magistrados...*". Diferencia claramente, con sus palabras, cuando alude a los jueces electores y cuando lo hace a los jueces elegibles.

vi) Cisneros Laborda -UCD-, formuló su adhesión a lo argumentado por Peces-Barba y, aludiendo a la duración del mandato, dijo del CGPJ que *"todos los órganos jurisdiccionales (y más éste que va a ser su cúpula) tienen una cierta vocación de permanencia y de quedar relegados del azar del debate político..."*. Se abra paso la idea del consenso implícito más allá de la fórmula finalmente empleada en la Constitución. Es coherente asociar el azar del debate político con el Legislativo y el Ejecutivo, poderes que no considera aptos para la elección de los vocales de la judicatura y que eran excluidos con la enmienda de Peces-Barba.

vii) Vizcaya Retana -Grupo Vasco- retiró su enmienda que decía: *"El Gobierno no podrá otorgar distinciones ni recompensas a los miembros del poder judicial"*, justificada en *"intentar objetivar e independizar más la separación de los poderes..."*. La retirada de la enmienda, reconoció, fue porque a la vista del desarrollo del debate consideraba reforzada la separación de poderes. Si intentó evitar la participación de los otros poderes en *"la menor"* (distinciones y honores), sería ilógico admitirla en *"la mayor"* (elección de vocales judiciales).

viii) La enmienda fue aprobada por unanimidad, con 34 votos. Lo que supone que no hubo discordancia alguna y confirma la idea del consenso implícito.

ix) Peces Barba intervino nuevamente *"nuestro voto favorable a la mejora que creemos que se ha introducido al democratizar la elección de los jueces y magistrados al aumentar el número de miembros del poder judicial de 15 a 20"*. Le da un sentido muy específico a la expresión *"democratizar la elección de los jueces y magistrados"*.

### (3) La enmienda nº 71 en el Senado

Debatido el Dictamen de la Comisión en el Congreso se remitió al Senado en julio de 1978 para presentación de enmiendas y posterior debate. En este marco se presentó la enmienda nº 71 de Progresistas y Socialistas Independientes al entonces art. 116 en julio-agosto'78. La importancia de esta enmienda, que no prosperó, se encuentra en que el TC en su STC 108/1986, la utilizó como argumento para dar virtualidad a la elección de los vocales judiciales por las Cámaras. El texto de la enmienda decía que *"doce lo serán a propuesta, mediante elección de todos los miembros de la Carrera Judicial, en los términos que la Ley Orgánica establezca..."*. En su justificación los autores defienden la necesidad de *"Fijar el carácter electivo por todos los miembros de la Carrera Judicial"*.

*de los doce representantes de Jueces y Magistrados*". Debemos resaltar que la enmienda contiene más propuestas como aumentar a 31 los vocales e integrar al Fiscal del Tribunal Supremo y a un Secretario Judicial. Fue rechazada, no por unanimidad.

**(4) La sentencia del Tribunal Constitucional STC 108/1986, de 29 de julio**

El diputado de Alianza Popular Ruiz Gallardón interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 839/1985 a la totalidad de la LO 6/85 y al procedimiento de elección de los vocales judiciales que establece. Fueron partes del procedimiento el Gobierno, representado por el Letrado del Estado, y las Cámaras Legislativas, representadas por los Letrados de las Cortes. El Tribunal Constitucional resolvió mediante STC 108/198, (BOE núm. 193, 13-08-1986) que la Disposición Adicional 1ª (que atribuye al Gobierno el desarrollo reglamentario) no es contraria a la CE interpretada en la forma expuesta en el FJ. 27 (que dichos reglamentos no innoven los derechos y deberes del estatuto judicial, y que no corresponda dictarlos al Consejo). Desestima el recurso en todo lo demás. Revisamos alguno de los Fundamentos Jurídicos (FJ) defendidos por el TC :

**FJ. 3º.** Rechaza la falta de Exposición de Motivos, de Memoria, y del Informe preceptivo del CGPJ. Indica que debería haberse reclamado a la Mesa del Congreso.

**FJ. 7º.** La finalidad del Consejo es ejercer unas funciones que debe obligadamente asumir porque pueden servir al Gobierno para influir sobre los Tribunales (ascensos, sanciones o inspecciones). Afirma que es una solución posible en un Estado de Derecho pero *"no es su consecuencia necesaria ni se encuentra, al menos con relevancia constitucional, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales"*.

**FJ 8º.** La independencia judicial y la existencia del Consejo no implican reconocer autonomía a la Judicatura, ni su autogobierno; lo único que reconoce la CE es la independencia judicial al ejercer funciones jurisdiccionales. El Consejo se crea porque el ejercicio de esas funciones por el Gobierno, *"podría enturbiar la imagen de la independencia judicial"*. El hecho de que se establezca que los 12 vocales judiciales sean elegidos "entre" todas las categorías se interpreta como que *"tengan criterio propio por experiencia directa sobre los problemas que los titulares de los órganos judiciales afrontan en su quehacer diario"*.

**FJ 9º.** Rechaza el carácter representativo del CGPJ; no lo establece la CE ni se desprende de forma necesaria de su naturaleza, remitiéndose a la STC 47/1986.

**FJ 10º:** La propuesta por las Cámaras de los Vocales no los convierte en sus delegados o comisionados necesariamente, y su posición no tiene por qué depender de

manera ineludible de quienes los designen sino de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico. No están vinculados por mandato imperativo, ni su mandato coincide con el de las Cámaras. Además no pueden ser removidos.

**FJ 11º.** Que un sector doctrinal establezca que los elementos esenciales de un órgano constitucional, como la elección de sus componentes, debe regularse en la propia CE no implica que deban deducirse forzosamente todos sus elementos, cuando basta su simple lectura para comprobar que no regula algunos de ellos, siendo irrelevante la explicación, sea ésta fallo técnico de la CE, inaplicación de la doctrina, u otra. Lo que no cabe es integrar un Texto constitucional con una opinión doctrinal, por respetable que ésta sea, haciéndole decir lo que no dice.

**FJ 12º.** Los recurrentes plantean dos cuestiones. Una que las Cortes sólo tienen las competencias contenidas expresamente en el art. 66.2 CE y aquellas otras que, por remisión, se contienen en otros preceptos de la misma; otras facultades vulnerarían dicho artículo y permitiría asignar la elección a cualquier entidad o poder; ante ello debe corresponder a los jueces. La otra cuestión es que la CE, al asignar ocho Vocales a las Cortes, establece un tope que no puede traspasarse.

A la primera cuestión el TC responde que en su "*práctica legislativa...(...)...las Cortes no han tenido reparos en atribuirse por Ley la facultad de nombrar o proponer el nombramiento...*" y cita el caso de RTVE. Se trata de competencias que debe cumplir forzosamente y que la ley no puede atribuir a ningún otro órgano. De la segunda, admite otros procedimientos de elección con tal que "*no resultasen arbitrarios o contradictorios con la naturaleza del Consejo*".

**FJ 13º:** No siempre los antecedentes arrojan luz suficiente para resolver un problema de forma indubitada, aunque reconoce que los debates parlamentarios "*son un importante elemento de interpretación aunque no la determinen*" (STC 5/1981, de 13 de febrero). Añade que "*el análisis de esos antecedentes no conduce forzosamente a la conclusión a que llegan los recurrentes*". Especial atención presta a la enmienda de Peces Barba en el Congreso y a la enmienda nº 71 en el Senado.

Deduce de los trabajos constituyentes la existencia de "consenso implícito" que limita a que los jueces elegidos lo sean de todas las categorías, de todos los niveles de experiencia por su función y su edad y de diferentes corrientes de pensamiento.

Interpreta el art. 122.3 CE según su espíritu y finalidad, que afirma es asegurar la "*presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes*"

*en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos".*

La finalidad de la norma es que *"refleje el pluralismo existente en la sociedad y muy en especial en el seno del Poder Judicial"*. Reconoce que mediante la elección de jueces por jueces es mejor forma de lograrlo a que la elección la realicen las Cámaras legislativas, pero que no puede afirmarse que *"se vea absolutamente negada"*.

Advierte en la elección de los vocales judiciales por sus iguales un riesgo que no está dispuesto a asumir que sería que *"el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad"*. Y añade que *"hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional..."* motivo éste que *"parece aconsejar su sustitución"*, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constitucional que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Es lo que ocurre en el presente caso, y el precepto impugnado no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella.

## **7. ACTORES DETERMINANTES**

### **(1) Los Padres de la Constitución y los trabajos de los constituyentes**

En los trabajos de elaboración de la Constitución iniciados por los Ponentes, los Padres de la Constitución, se recoge en su primer texto, la Ponencia de 8-11-1977, la fórmula *"juez-elije-juez"*. El siguiente texto, el Borrador de la Ponencia, optó por la fórmula *"...en los términos que establezca la ley orgánica..."*. El Anteproyecto de Constitución de fecha 5-01-78 retomó la idea de *"juez-elije-juez"*. El posterior Informe de la Ponencia de fecha 17-04-1978, volvió a la fórmula *"...en los términos que establezca la Ley Orgánica..."*. El trabajo final fue objeto de debate y enmiendas en el Congreso y Senado. La doctrina mayoritaria afirma que el espíritu constitucional se identifica con la fórmula *"juez-elije-juez"*, entre ellos Montero Aroca (en Rodríguez Blanco, 2015: 139) y Serra Domínguez (en Rodríguez Blanco, 2015: 193). El Tribunal Constitucional admitió que la LO 6/85 *"hace posible, pero no necesaria una actuación contraria al espíritu de la norma constitucional"* (STC 108/86), y confirma un *"consenso implícito"* entre los constituyentes de que los vocales judiciales expresen el pluralismo de la sociedad y del Cuerpo judicial, y reconoce que se alcanzaría mejor con la elección por los jueces de sus 12 vocales. En su STC 5/81 afirmó que los debates parlamentarios *"son un importante elemento de interpretación aunque no la determinen"*.

## **(2) Las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados**

Los Jueces y Magistrados no pueden pertenecer ni a sindicatos ni a partidos políticos. En cambio no tienen limitadas su libertad ideológica y libertad de expresión como afirma el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y ha asumido el Tribunal Constitucional. Tampoco tienen limitada su libertad de asociación, pero se afirma que *"el asociacionismo constituye el grado inferior, en cuanto a implicación política...(convirtiéndose)...en el instrumento fundamental de participación de los jueces en la vida política"* (Serra Cristóbal, 2008: 4).

En el ámbito internacional el Convenio Europeo de Derechos Humanos, reconoce la libertad de reunión y asociación y acepta que *"se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos"*, refiriéndose expresamente *"a miembros de las fuerzas armadas, de la policía y de la Administración del Estado"*, art. 11, pero nada dice de jueces y magistrados (Serra Cristóbal, 2008: 6). La Carta Europea sobre el Estatuto del Juez, aprobada por el Consejo de Europa (1998), sin valor jurídico, afirma que los jueces pueden ejercitar sus derechos como ciudadanos y que *"esta libertad no podrá quedar limitada, salvo en la medida en que estas actividades externas sean incompatibles con la confianza en la imparcialidad o independencia del juez o en su disponibilidad para resolver atentamente y dentro de un plazo razonable los asuntos que le correspondan"*. Y añade que *"los jueces deberán abstenerse de cualquier conducta, acción o expresión susceptible de afectar de un modo efectivo a la confianza en su independencia e imparcialidad"*.

Los fines, fijados por ley, del asociacionismo son *"la defensa de los intereses profesionales y la realización de actividades encaminadas a mejorar el servicio de la justicia"*, y les prohíbe *"llevar a cabo actividades políticas o tener vinculación con partidos políticos y sindicatos"*. El asociacionismo judicial cuenta con defensores que lo ven como un *"instrumento de presión a favor de la independencia de los jueces y de suscitar una reflexión crítica"* (Viegas Alfonso en Serra Cristóbal, 2008: 12); y detractores que ven un peligro para la independencia personal del juez o un *"instrumento fundamental de participación de los jueces en la vida política"* (Belloch Julbe en Serra Cristóbal, 2008: 12).

## **(3) La Comisión de Venecia**

Es un órgano consultivo del Consejo de Europa del que forma parte España, integrado por expertos en derecho constitucional cuya misión es ayudar a los Estados que deseen a adecuar sus estructuras jurídicas e institucionales a los estándares europeos,

creando grupos de trabajo y formulando recomendaciones y propuestas no ejecutivas sobre funcionamiento de parlamentos y órganos judiciales. Sólo están legitimados para accionarlo los Estados y el Parlamento europeo, no los particulares. En su Dictamen 904/2017 critica, respecto a Polonia, que propusiera un modelo en el que los miembros jueces del Consejo Nacional de la Magistratura eran elegidos por el Parlamento; y en el Dictamen 977/2020 recomienda retomar la elección de estos miembros *"no por el Parlamento sino por sus pares"*.

El representante español en esta entidad, José María Castellá, ha calificado de *"asalto al Poder Judicial"* alguna iniciativa legislativa en España (El Imparcial, 19-11-2020, web) afirmando que *"La independencia de los jueces se refuerza con la independencia del Poder Judicial...(y)... pueden preverse mecanismos para evitar el bloqueo de la renovación del órgano por la oposición, pero éstos deben consistir en abrir las propuestas a otros actores como colegios de abogados, facultades de derecho o sociedad civil, más que en reducir la mayoría parlamentaria requerida, porque en tal caso dejaría la elección en manos de la mayoría de gobierno"*.

#### **(4) El GRECO Grupo de Estados contra la corrupción**

Depende del Consejo de Europa y tiene como fin mejorar la capacidad de los estados miembros en la lucha contra la corrupción. El 25 de marzo de 2021 se publicó el *Segundo Informe de cumplimiento relativo a la cuarta ronda de evaluación en temas de Justicia* que evalúa el cumplimiento de unas recomendaciones previas realizadas a España.

La Recomendación V alude al órgano de gobierno de los jueces, y las críticas recibidas desde 2019 son graves, lamentando que *"no se hubiera logrado ningún resultado tangible en relación con la composición del CGPJ y, en particular, su método de selección, es decir, el núcleo de la recomendación...(y)...volvió a reiterar la necesidad de eliminar la intervención de los políticos en la selección de los miembros judiciales del CGPJ"*.

El Gobierno alegó la imposibilidad de hacer reformas por la celebración de dos elecciones generales en 2019, la crisis covid-19, y el estado de alarma que dejó *"en suspenso varias reformas"*, y reincide en sus respuestas, en la legitimidad y el carácter democrático de la elección del CGPJ por las Cámaras legislativa.

Posteriormente GRECO comunicó que *"...la situación es exactamente la misma, y las preocupaciones expresadas por GRECO a la luz de ello continúan igual, si no más, que antes"*. Y lamenta *"la falta de un avance positivo tangible en este ámbito"*. Ante ello



GRECO insta a las autoridades españolas a que *"apliquen sin demora la recomendación V al hacerlo, es sumamente importante que se consulte al poder judicial y que tenga voz en las decisiones clave relativas a su funcionamiento y a sus prioridades...(...)...GRECO concluye que la recomendación V no se ha cumplido."*

Respecto a la Recomendación VI, solicita *"que se establecieran por ley criterios objetivos y requisitos de evaluación para el nombramiento de los puestos superiores de la judicatura...(...). En su Evaluación indica que *"lamentablemente, las críticas sobre la percepción de politización del CGPJ repercuten negativamente en las decisiones de nombramiento adoptadas por este último...(...)..Dado el amplio margen de discrecionalidad con que cuenta el CGPJ para el nombramiento de los puestos superiores de la judicatura, la cuestión de su composición parece de importancia primordial"*. Afirman que Recomendación VI continúa *"parcialmente cumplida"*.*

#### **(5) El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE)**

El CCJE en su Informe número 10 de 2007, afirma que *"con el fin de evitar cualquier manipulación o presión indebida, el Consejo de la Justicia debe contar con una mayoría sustancial de jueces elegidos por sus pares"*. En su Dictamen número 24 de 2021 recomienda, nuevamente, que los Consejos de Justicia estén compuestos por una *"mayoría de jueces elegidos por sus pares"*; también recomienda que cuenten en su composición con miembros no judiciales junto a los anteriores.

#### **(6) La Unión Europea**

La Unión Europea se apoya en seis valores fundamentales: dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las minorías (Tratado de Maastricht). Su objetivo es garantizar en los países integrantes, una sociedad donde prevalezca el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad, la no discriminación y la igualdad.

El respeto a estos valores es un requisito para el ingreso (criterios de Copenhague) y una obligación para la permanencia como miembro de la Unión, por ello el art 7 del *Tratado de la Unión Europea* establece mecanismos de garantía para detectar una violación grave y persistente de los mismos y aplicar sanciones. Tras la aparición de amenazas a estos valores, la Unión ha reforzado sus herramientas para contrarrestar el retroceso democrático y proteger la democracia.

El *Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950* es el principal instrumento de protección de los derechos fundamentales en Europa al que están adheridos todos los

Estados miembros de la Unión e incluso las Comunidades Europeas gracias al Tratado de Lisboa que facilitó su sometimiento al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que supone un control externo.

La Unión también ha iniciado negociaciones con el Consejo de Europa para su adhesión; ante un dictamen negativo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre los requisitos jurídicos, el tema está en estudio.

Logrado el control externo de los Derechos Fundamentales, se hacía preciso un control interno de carácter judicial, previo y autónomo ante el TJUE, para ello era necesario contar con una declaración de derechos específica de la UE, surge así la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, que tiene efecto directo tras el Tratado de Lisboa 2009, convirtiéndose en una fuente vinculante de Derecho primario.

Desde el Tratado de Amsterdam se han reforzado los mecanismos de sanción ante una "violación grave y persistente" de dichos valores, que puede derivar en la suspensión de derechos del Estado miembro y privación del derecho de voto en el Consejo. En 2019 se incorporó una revisión anual con un *Informe sobre el Estado de Derecho* para supervisar la situación de los Estados miembros.

#### **(7) Otros actores: partidos políticos y Tribunal Constitucional**

Los partidos políticos. La soberanía nacional reside en el pueblo pero ha sido delegada a los partidos políticos que presentan candidatos a las elecciones. Santaolalla afirma que asistimos a un parlamentarismo de partidos; su peso es abrumador, en frente los parlamentarios individuales con una autonomía reducida debido a los Reglamentos de las Cámaras (en Rodríguez Blanco, 2019: 43). Se habla de que vivimos en una *partitocracia*, o sistema político en el que los órganos fundamentales del Estado se convierte en meros ejecutores de las decisiones de los partidos políticos.

El Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución. Sus miembros son elegidos ocho por las Cortes, dos por el Gobierno y dos por el CGPJ.

### **8. PROPUESTAS DE LA DOCTRINA RESPECTO AL CGPJ**

El sistema español de gobierno del Poder Judicial ha sido criticado por la doctrina. Afirma Rodríguez Blanco "*Mantener su regulación actual no sólo favorecerá la descomposición o desfiguración progresiva del propio modelo*" (2015: 285); Hernández García va más lejos y afirma que "*el riesgo es aún mayor, el de la desconfianza de los ciudadanos en la independencia de los jueces*" (en Rodríguez Blanco, 2015: 285).

A grandes rasgos son tres alternativas que se proponen: *“sustituir el actual sistema por uno ministerial reformando la Constitución, conservar el órgano pero actuando sobre el Consejo modificando la LOPJ, o dejar la institución tal y como viene funcionando actualmente”* (Íñiguez Hernández en Rodríguez Blanco, 2015: 286).

Un sector doctrinal aboga por su supresión alegando que no se vería afectada la independencia judicial, aunque reconoce ventajas institucionales en la existencia de un órgano colegiado (Chueca Rodríguez, Serrano Gómez, Íñiguez Hernández).

La doctrina mayoritaria descarta su eliminación, aportando dos propuestas: a) la elección directa de los vocales del sector judicial por los propios jueces y magistrados, eliminando de la ecuación a los partidos políticos que, de facto la vienen ejerciendo (Rodríguez Blanco, 2015: 286). b) Incidir en el funcionamiento interno exigiendo criterios objetivos para la elección de los altos cargos judiciales, al considerar que si existiera menos arbitrariedad en la selección de puestos desde el Consejo *“decaería el interés demostrado de los partidos en controlar el órgano”* (Rodríguez Blanco, 2015: 286).

Existen autores, los menos, que defienden la elección parlamentaria de la totalidad de vocales del Consejo bajo el argumento de que *“en un modelo democrático debemos rechazar todo aquello que suene a compartimentos estancos”* (Murillo de la Cueva, 1995: 131). Este autor afirma que *“deferir al Parlamento la designación, mediante mayorías cualificadas que buscan el consenso..(...)...es frecuente en el Derecho Constitucional Comparado contemporáneo, por entender que asegura la competencia e independencia de los elegidos”* (1995: 222).

## **9. CONCLUSIONES DEL ÁMBITO DE LA CIENCIA JURÍDICA**

### *1) Interpretación del art. 122. 3 de la Constitución: exclusión del Legislativo y Ejecutivo en la elección de los vocales judiciales*

Consideramos que la Constitución, respecto a la elección de los vocales de origen judicial, admite dos interpretaciones muy próximas. Una rígida, que exige que a los vocales judiciales los elijan directa y exclusivamente los propios Jueces y Magistrados. Otra flexible que prohíbe la elección de dichos vocales directa o indirectamente por el Legislativo o el Ejecutivo y que exigiría contar con la participación o toma en consideración de la Carrera Judicial. Estas dos interpretaciones son las únicas compatibles con el espíritu de la Constitución, el principio de separación de poderes, el Estado de

Derecho que recoge nuestra Constitución, y la que respeta los valores que fija el Derecho Comunitario y los convenios internacionales suscritos por España.

2) *Los Padres de la Constitución: consenso explícito y consenso implícito*

*i) Razones de por qué hubo un consenso implícito*

En los trabajos constituyentes hemos encontrado evidencias del seguimiento mayoritario de la tesis de que los jueces elegían democráticamente a sus pares en el CGPJ, premisa que sintetizamos con la fórmula abreviada "*juez-elije-juez*", para aludir de forma ágil a lo que el legislador expresó de varias formas. En momentos, esta idea se manifestó de forma expresa en el texto constitucional, a modo de "*consenso explícito*". En otras ocasiones fue sustituido por una "*conciencia interna, sentir común o consenso implícito*" que en nada modifica la idea expuesta. Sin embargo hubo momentos, en los que parece desvanecerse o diluirse ese "*consenso implícito*", dando lugar a una negación de nuestra premisa inicial. Debe tenerse en cuenta que, en relación al CGPJ, los ponentes rechazaron con rotundidad otras soluciones, como la asignación de la elección de dos vocales del Consejo al Gobierno; descarte que nunca sucedió con la elección por sus iguales de los vocales judiciales.

En los primeros trabajos de la Ponencia, de 8-11-1977, su art. 108 indica que la elección de los vocales se realizaría "*cuatro a propuesta de los jueces y magistrados entre los miembros del Poder judicial; dos a propuesta del Gobierno*". Ésta fue la primera tesis de trabajo, favorable a la fórmula "*juez-elije-juez*". Esta premisa se modificó en el Borrador de la Ponencia, que establecía "*Diez entre Jueces y Magistrados, en los términos que establezca la ley orgánica...*". Este cambio fruto del voto particular de UCD, vimos que no rompe el "*consenso implícito*"; además no contó con el apoyo de los grupos Socialista, Comunista y Minoría Catalana. Esto es vital para interpretar la enmienda in voce posterior del socialista Peces Barba (que consideramos pro "*juez-elije-juez*").

El Anteproyecto de Constitución de fecha 5-01-78 indicaba explícitamente de nuevo que doce "*a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales*" (art. 112.3). Las enmiendas recibidas plantearon variar la proporción juristas-abogados, luego "a contrario sensu", explícitamente apoyaban la idea de "*juez-elije-juez*" por no combatirla.

El posterior Informe de la Ponencia de fecha 17-04-1978, establecía que de quince Vocales, diez serían propuestos "*entre Jueces y Magistrados en los términos que establezca la Ley Orgánica*" (art. 114). Esta modificación se produjo por dos enmiendas cuyo estudio nos lleva a dar vigencia a la fórmula "*juez-elije-juez*".

La primera, número 691 de López Rodó (AP) en el Congreso, que votó en contra del texto que atribuía la elección de los vocales judiciales a sus pares. Para valorarla adecuadamente debe acudirse a la justificación que realizó de su voto: "*se presta a introducir en estas distintas carreras el antagonismo y la desunión, a la vez que el partidismo político*". Su promotor quiso evitar el corporativismo y el partidismo político, a la par. Para evitar el corporativismo no era imprescindible renunciar a "*juez-elije-juez*"; pero su eliminación, y atribución a las Cámaras de la elección, sí que comportaba necesariamente el partidismo político, lo que admite incluso el Tribunal Constitucional en STC 108/86 afirmando que "*la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género*" refiriéndose, precisamente, al partidismo político, cuando son las Cámaras las que elijen. Luego considerando su motivación el Sr. Rodó no estaba en contra de la elección de "*juez-elije-juez*", sino a favor "*implícitamente*".

La segunda fue la enmienda n° 779 y voto particular de UCD, que estudiamos en profundidad en otro apartado. Traemos aquí la conclusión y es similar a la anterior, sus promotores no estaban en contra de la idea "*juez-elije-juez*" sino a favor. UCD tan solo se manifestó en contra de consecuencias que remotamente podían alcanzarse con la fórmula "*juez-elije-juez*". De nuevo se aprecian dudas en los medios para lograr un fin indubitado, por lo que vale la explicación dada anteriormente.

Encontramos un tercer momento que puede suscitar dudas, la intervención de Peces Barba cerrando la sesión en la que aprobó su enmienda *in voce*, para alabar (no justificar ni explicar, lo que ya hizo en intervención anterior) su voto a favor, afirmando que es una "*mejora que creemos que se ha introducido al democratizar la elección de los jueces y magistrados y al aumentar el número de los miembros del poder judicial de 15 a 20*". Sorprende este turno de intervención para explicar el voto a su propia enmienda cuando anteriormente ya intervino para explicarla; y que aluda primero a la democratización y después el incremento de vocales, cuando en la defensa de su enmienda se centró en el incremento del número de vocales y en su redistribución. No obstante del análisis de esta enmienda *in voce* ya concluimos que era favorable a "*juez-elije-juez*".

#### *ii) Razones de por qué no se explicitó el consenso*

En los debates sobre el CGPJ hubo varias cuestiones que pasaron de estar *interrelacionadas* a estar directamente *enredadas*. En un primer bloque tenemos la cuestión principal "*la elección por los jueces*", que se divide en dos apartados: quién elige

a los vocales judiciales y el procedimiento de elección, o su puesta en práctica: categorías judiciales intervinientes, sistema electoral a utilizar, composición de las candidaturas, etc. En un segundo bloque tenemos otras cuestiones, más lejanas al tema de la elección, que tal vez por su carácter técnico, por su complejidad, por suscitar nuevas preguntas en vez de respuestas, y por tratarse en su mayoría de temas más concretos y lejanos del contenido de una Constitución, llevaron a remitir un elenco de cuestiones a la ley orgánica. Nos referimos aquí a la legalidad y revisión de los actos del CGPJ, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

Todas ellas enredaron el debate y se enredaron entre ellas formando un *totum revolutum* que por su conexión con el CGPJ quedaron incluidas en un mismo paquete denominado "*a propuesta y en representación*". De manera inadvertida y desafortunada se conectó esa fórmula terminológica (una forma como otras de aludir a la elección) con esos otros temas conexos. Fue realmente las cuestiones accesorias, y no la principal (quién elige), las que se remitieron a la ley orgánica, y así entendieron los constituyentes que lo hacían retirando la fórmula mencionada. También cabe la posibilidad, que no anula nuestra tesis, de que tal vez, más que confusión hubo una "*licencia confusa*", una especie de convención tácita por varias razones:

- Cierta cansancio. Era comprensible, ya se habían abordado aproximadamente la mitad del articulado, y se alargaban los debates con la aparición de temas técnicos y complejos.

- Premura. Urgía avanzar; quedaba aún la otra mitad del articulado por revisar, y un tema espinoso, el Título VIII de las Comunidades Autónomas.

- La mecánica negociadora se presta a dejar los temas complejos o que generan debate al legislador ordinario; con más razón dejar a la ley aquello en lo que no hubiera un acuerdo fácil o rápido y aquello que no tuviera una generalidad especial para su inclusión en la CE.

Por todo lo anterior se relegó la expresión "*a propuesta y en representación*" en cuanto aglomerado de ideas, a la ley orgánica cuando realmente lo que se quería derivar eran sólo una parte de las ideas englobadas. A ello contribuyó ciertos recelos frente al Poder Judicial a un posible corporativismo y a crear un poder demasiado fuerte.

Existen otras razones que nos llevan a defender nuestra tesis:

- i) Nadie propuso la elección de los vocales judiciales por las Cortes. No se planteó en ninguna propuesta y las hubo variadas y diversas, como proponer a los Secretarios Judiciales o la propuesta de elección *directa* por el Gobierno de algún vocal del colectivo



de juristas. Y sí que se tuvo en cuenta a las Cámaras pero sólo para la elección de abogados y otros juristas, no para los vocales judiciales. Es por ello que interpretamos que la CE descartó de plano esta posibilidad. No tomamos en consideración al enmienda nº 799 de Entesa dels Catalans en el Senado *"...que de los ocho magistrados y jueces que corresponden al Congreso..."* que obedece claramente a un error de su autor.

ii) Permanencia de la interpretación restrictiva a posteriori. Incluso, finalizados los trabajos constituyentes, posteriormente al afrontar la elaboración de la ley orgánica, doctrina y legislador ordinario coincidieron en esta interpretación o *"consenso implícito"*, la única posible por otra parte, a los jueces los elijen los jueces.

iii) Interpretación literal de la expresión "en los términos que establezca la CE". Durante los trabajos constituyentes se utilizaron dos fórmulas. Una *"a propuesta y en representación de los jueces y magistrados"*, mayoritaria en enmiendas y votos particulares, que no dejaba lugar a dudas. La otra, *"en los términos que establezca la ley orgánica"*. Esta sin ser a priori tan explícita es finalmente igual de tajante. Según el diccionario de la RAE, en su acepción nº 27 dice *"Condiciones con que se plantea un asunto o cuestión, o que se establecen en un contrato"*. Consideramos que esta expresión se refiere a condiciones o cuestiones secundarias de una relación jurídica, contrato o institución; siendo así que los sujetos actuantes son actores principales y no meras condiciones.

iv) La expresión "entre jueces y magistrados". Nada obliga a descartar que la expresión *"entre"* se esté refiriendo a quienes elijen. Sánchez Barrios afirma que *"...otro dato a destacar es que no se ha encontrado a lo largo del debate parlamentario ninguna intervención que sostuviera que el simple término 'entre' pudiera significar que la propuesta de los doce vocales judiciales ya no correspondiera a los propios Jueces y Magistrados"* (2009: 120).

v) Efectos de la enmienda de Peces Barba. En los debates previos a la misma aspectos relativos al principio de legalidad de los actos del CGPJ generaron preocupación y confusión que afectó a lo relativo a la elección de los vocales judiciales.

vi) Licencia presente, confusión futura. Pero vistas las explicaciones anteriores más que una confusión parece una licencia comúnmente aceptada en un entorno de trabajo concreto. Pero lo que es una licencia evidente en ese momento histórico, con el devenir del tiempo se desvanece, y si no queda una explicación acreditada deviene en confusión. Lo que fue evidente, y sucedió a la vista de todos (como la construcción de las

pirámides de Egipto) se desvanece e ignora con el tiempo (hoy se investiga cómo transportaron los bloques).

vii) El Senador Camilo José Cela. Su labor venía referida a las revisiones gramaticales por incorrección o confusión. No intervino en relación al art. 122 punto 3 luego fue partícipe de ese "*consenso implícito*" sobre la interpretación del término "*entre*".

viii) Elector abierto. La existencia del consenso implícito puede ser incluso una necesidad lógica, más que una posibilidad interpretable. En otro caso, debería entenderse que los constituyentes fueron extraordinariamente celosos en fijar la mayoría de elección de vocales juristas, y de incluir a abogados, fijando unos requisitos (reconocido prestigio, quince años de ejercicio profesional), y que debían ser elegidos por Congreso y Senado y en un número determinado; y por el contrario inopinadamente despreocupados respecto a quién elegía a un colectivo tan sensible como el judicial, que además contaba con mayor número de vocales. Se estaría dejando al arbitrio del legislador la capacidad de determinar el elector, que podría autoatribuirsela o entregarla al Ejecutivo, posibilidades todas éstas que no sólo no se barajaron en los debates constitucionales en ningún momento.

En conclusión en los trabajos constituyentes existió una "*común aceptación*" o "*consenso implícito*" acerca de la elección de jueces por jueces; consenso que se convirtió en disenso en lo referente al cómo y quién debía reglamentar dicha elección. Por lo anterior sólo cabe una interpretación del art. 122.3 CE que atribuya o tenga en cuenta a los Jueces en la elección de sus iguales y que excluya al Legislativo o al Ejecutivo; y esto es así más allá de que existan otras razones poderosas como el principio de separación de poderes, las reglas del Estado de Derecho o el respeto a recomendaciones y a obligaciones internacionales como el Derecho Comunitario.

### 3) *Conductas anómalas de los jueces a título individual. La independencia judicial*

A los problemas más comunes de la Justicia en España (retribución, falta de personal y de medios, procedimientos lentos), se debe añadir un problema grave con el Poder Judicial derivado del CGPJ. Las Cámaras Legislativas (los partidos políticos) eligen a los vocales del CGPJ, éstos eligen a los magistrados de las altas instancias judiciales para puestos de alta responsabilidad y éstos magistrados elegidos discrecionalmente, enjuician casos de interés para el partido que los patrocinó devolviendo el favor de múltiples maneras.

Con la primera elección estamos ante una acción inconstitucional, en nuestra opinión. Con la segunda, ante una arbitrariedad que nos lleva al nepotismo. Con la tercera ante potenciales actos de prevaricación. Dos aforismos romanos vienen a colación, uno

más jurídico “*pacta sunt servanda*”, pero como éste obliga a que los términos del contrato sean lícitos y legales (objeto, causa y modo), acudimos a otro mucho más práctico, desprovisto de carga ética y por ello más adecuado, “*do ut des*”.

Y todo ello es posible debido a que desde el CGPJ existe una amplia discrecionalidad para designar a magistrados y presidencias de Sala del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, y de Tribunales Superiores de Justicia, órganos que comparten la importancia de ser únicas instancias o definitivas vía recurso.

La independencia judicial es un principio básico en un Estado de Derecho que opera mal tanto por defecto como por exceso. Esto último sucede cuando sus autores al amparo de la mismas realizan conductas poco éticas favoreciendo, con múltiples herramientas a un partido político o a sus líderes. En ese caso no estamos ante exceso de independencia sino abuso y por lo tanto ya no es mero ejercicio de la independencia judicial sino otra cosa.

Es preciso poner sobre la mesa la existencia de conductas individuales de la judicatura anómalas, que la doctrina mayoritaria y amplios sectores de la judicatura vienen denunciado referidas a este partidismo clientelar. En ocasiones decisivas, de especial interés para un partido político "elector", asistimos a soluciones judiciales sorprendentes, bien para favorecer al partido "patrocinador", bien para perjudicar a otros partidos o entidades. Las herramientas son diversas: denegaciones de recusación, nulidad de pruebas, caducidad de plazos procesales, separación en múltiples piezas, defectos de forma. En ocasiones se produce el archivo o sobreseimiento de la causa. Más avanzado el proceso son otros los artificios: dilaciones en el tiempo, con el consiguiente riesgo de destrucción de pruebas, cambio de jueces, y llegados al momento de dictar sentencia argumentos retorcidos y fallos no por previsibles inverosímiles. En ocasiones asistimos, bajo le excusa de una complejidad del proceso, a dilaciones de 9 ó 10 años, que llegan al inculpado a alcanzar una edad en la que con el correspondiente informe médico ya no procede entrar en prisión. Finalmente emitida la sentencia nos encontramos con una herramienta ciertamente legal, el indulto del que también cabe hacer un uso estirando en demasía la ley. En ocasiones se pospone la sentencia a periodos vacacionales para que la opinión pública no tome conciencia, lo que priva a la ciudadanía, al pueblo soberano, de una información relevante para que valore en libertad el sentido de su voto, aunque podría aceptarse como un acto de elegancia judicial.

Lo más grave es que estas actuaciones si afectan a una formación política de distinto signo ideológico, se hace justo lo contrario esta vez para agravar y perjudicar a

otros partidos ante la ciudadanía. Con frecuencia el ejercicio de sus funciones por la Abogacía del Estado y la Fiscalía, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, no aporta valores acordes a la Justicia.

Lo inquietante es que, son actuaciones de carácter "intermitente"; la devolución de favores opera en casos elegidos, puntuales, de especial interés político. No obstante la deriva de este comportamiento no augura mejora alguna, antes bien su consolidación y su "perfeccionamiento".

En definitiva dictar a sabiendas sentencia o resolución injusta, dejar de promover la persecución de delitos o recibir algún premio por realizar un acto contrario a los deberes del cargo, son conductas que de mediar una escucha telefónica con previa autorización judicial, se subsumirían en tipos penales como la prevaricación, art 446 CP, la omisión de perseguir delitos, art. 408 CP o el cohecho, art. 419 CP; de no mediar prueba legal topamos indefectiblemente con el ejercicio de la independencia judicial.

#### 4) *Conductas anómalas de los jueces a título colectivo: el corporativismo.*

En el proceso constituyente se expresó la preocupación ante ello; para contrarrestarlo se incluyó a juristas y abogados de reconocido prestigio elegidos por las Cortes. Se pudo haber equiparado el número de juristas y de jueces, medida que cuenta con el beneplácito de J. M. Castella, miembro de la Comisión de Venecia acompañada de la elección de los vocales judiciales por sus iguales (El Imparcial, 19-11-2020). Nuestros constituyentes optaron por mayor número de vocales judiciales y la fórmula "*juez-elije-juez*", lo que manifiesta una intención de primar la independencia del CGPJ y evitar el partidismo político, por encima del riesgo de corporativismo. Debe reconocerse que este corporativismo hizo aparición durante la creación de las asociaciones judiciales con la LO 1/80.

#### 5) *Conductas anómalas hacia los jueces. Anulación de la libertad ideológica de los jueces*

Existen temas en los que la opinión del ciudadano no coincide con la que recoge el posicionamiento ideológico de su partido de referencia. Esto es más visible en temas como el aborto, inmigración o símbolos nacionales, entre otros, donde existe una importante polarización de la ciudadanía española, "*...por estar muy vinculados al ámbito personal, social, o afectivo...(...)...La ciudadanía incluso percibe que su partido está más polarizado en cada uno de esos temas que ella misma*" (García Escribano, J. J. et al, 2021: 15). Por ello consideramos que la coincidencia ideológica tan precisa y exacta de los

jueces y magistrados con los criterios programáticos o estratégicos de los partidos políticos que se vislumbra en los asociados y se manifiesta con precisión en el ejercicio de altos cargos del Poder Judicial, tanto jurisdiccionales como gubernativos, supone en el fondo una autorenuncia a la propia libertad ideológica. Y por otra parte cabe preguntarse donde está el criterio ideológico o el dogma doctrina cuando se juzgan causas relacionadas con los partidos o sus líderes.

6) *La violación del principio de separación de poderes*

La elección directa o indirecta de los vocales del Consejo por el Gobierno o por las Cámaras, vulnera de forma flagrante el principio de separación de poderes. En nuestra opinión jueces y magistrados, y vocales de origen judicial deben estar "separados" del Ejecutivo y del Legislativo. Sólo es admisible la intercomunicación o relación prevista en la ley, de carácter protocolario (apertura del año judicial), de tipo institucional (presentación de la Memoria anual al Congreso) o de tipo técnico jurídico (emisión de informes preceptivos y de consultoría).

Atribuir la elección de los vocales de origen judicial a las Cámaras Legislativas abre la opción de una intercomunicación invisible e indeseable en la que se dilucidan intereses particulares, del juez y del partido, y que suponen el quebranto de la debida separación democrática entre Poder judicial y Poderes Legislativo y Ejecutivo.

7) *Sobre los Jueces de Paz como posibles vocales del CGPJ*

Los Jueces de Paz, pueden ser legos en Derecho pero no han de serlo necesariamente. En caso de ser legos en derecho esto los inhabilita de facto por la simple fuerza de las cosas, y en caso de no ser legos en derecho compartimos la críticas de su habilitación como *vocales*, y no compartimos el argumento de que puedan aportar otro punto de vista frente al Derecho.

8) *Crítica a las reformas legislativas*

La LO 6/85 del CGPJ: consideramos inconstitucional la atribución a las Cámaras de la elección de todos los vocales del CGPJ, por vulnerar el principio de separación de poderes y las reglas del Estado de Derecho.

La LO 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ: el ejercicio a tiempo parcial lo consideramos inconstitucional. En los trabajos constituyentes se fijó un mandato y una duración determinada que no excediera de 5 años y argumentó el constituyente que era para evitar la desconexión de los vocales con su profesión de origen, por ello consideramos implícito la no compatibilización de funciones. Se potencia la Comisión

Permanente, creando un grupo duro, que al ser reducido facilita el "control político" de sus decisiones. En esta línea está la sustracción del recurso de alzada de los actos de la Comisión Permanente ante el Pleno en cualquier otra materia.

La LO 8/2022, de 27 de julio: consideramos que es arbitrario incorporar la elección de dos magistrados del Tribunal Constitucional y seguir excluyendo el resto de nombramientos.

9) *Enmienda in voce de Peces Barba en los trabajos constitucionales*

En línea con nuestra hipótesis de que esta enmienda apuesta por la fórmula "*juez-elige-juez*", nos planteamos varias teorías sobre la motivación y finalidad de Peces Barba, quien abandonó la Ponencia el 7 de marzo de 1978, volviendo el 10 de abril de 1978 para suscribir su declaración de reserva de votos enmiendas.

*i) Teoría de la proporcionalidad sin sustracción o Teoría del objetivo explícito*

Su objetivo era rebajar el peso de la judicatura, sin plantearse la sustracción a jueces de la elección, para ello amplió el número de vocales. Esta intención excluye que contemplara que por ley orgánica se otorgara -a futuro- a las Cámaras la elección de los vocales-jueces. A la ley orgánica se dejaba únicamente el sistema electivo a utilizar por los jueces para elegir a sus iguales.

En su intervención sus primeras palabras fueron para explicar el sentido de su enmienda "*aumentar el número de miembros del CGPJ de 15 a 20*". A continuación abordó cómo quedaría la distribución, logrando mejorar la proporcionalidad de juristas y abogados ante la de los jueces.

Peces-Barba era consciente del "*consenso implícito*" existente (que alcanzaría al legislador de 1980 y de 1985) inicialmente sobre la elección de los vocales judiciales por sus iguales. y que dejaba a las Cámaras únicamente la elección de juristas y abogados.

*ii) Teoría del caballo de Troya o del objetivo oculto*

Otra posibilidad, más remota, sería su intención de introducir la posibilidad futura de sustracción a los jueces de dicha elección. Para ello planteó un objetivo secundario cortoplacista (ampliación el número de vocales y mejorar el peso de los juristas) y lograr el objetivo principal largoplacista de dejar abierta la posibilidad de elección total por las Cámaras. Así evitaba plantear directamente un debate que con toda seguridad hubiera perdido (por el consenso implícito), y cerrado la puerta "*a futuro*". Su presentación *in voce*, en momento tardío y de forma sutil podría obedecer a un tacticismo que tendrá por intención introducir un *troyano* en la Constitución. No excluimos que sucesivamente se planteara la primera teoría y, sobre la marcha, viera factible la segunda. Sin embargo, lo



rechazable es que supone un engaño a los constituyentes, y lograr un beneficio valiéndose del ánimo de consenso del resto. Quedaría en manos del TC la eliminación de dicho troyano.

10) *La enmienda n° 71 en trabajos constituyentes en el Senado*

Analizando el contenido y justificación de esta enmienda llegamos a varias conclusiones:

i) Era una enmienda de bloque: afecta al artículo en su conjunto, lo que fue determinante para su no aprobación; planteaba cuestiones diversas, que debían solventarse en una única votación.

ii) Su principal objetivo era la mejora de redacción del punto 2, apartado que no alude a la elección de los vocales.

iii) Planteaba una pluralidad de cuestiones: aumentar el número de integrantes a 21 más el presidente, incluir como miembros al Fiscal del Tribunal Supremo y a un Secretario de Justicia. Reabría debates ya superados; discrepar con algún punto obligaba a rechazar el conjunto.

iv) Se refería a la “necesidad de fijar el carácter electivo...”. Esta cuestión no se planteó como necesidad de un cambio en el sistema de elección del CGPJ sino como la necesidad de plasmar por escrito, de recoger una idea consensuada ya asumida y de común aceptación. No se discutía una cuestión de fondo, quién elige a los vocales judiciales sino de forma y por ello de menor importancia, cómo se refleja que los jueces elijen a los jueces.

v) Defensa ineficaz de la enmienda hubo omisión por concisión. Vilar Arregui se centró en destacar la importancia de incluir a los Secretarios Judiciales y al Ministerio Fiscal, empleando en ello la mayor parte de su tiempo. Y añadió que *“Nos remitimos por lo demás a la enmienda escrita con el fin de dar a este debate la mayor concisión posible”*, finalizando así su intervención. No llegó a hacer mención alguna en su exposición de la necesidad de fijar que juez-elije-juez. De este aspecto negativo, extraemos una conclusión positiva: quizás por ser una obviedad y existir un consenso implícito se dejó en segundo plano.

v) En el Senado el centro de atención giró en torno a otros temas centrales: la inclusión del propio Senado en la elección de vocales, un número mínimo de vocales de la abogacía y la duración del mandato.

11) *La sentencia 108/86 del Tribunal Constitucional*

Afirma Goig que existen "*..muchas ocasiones en las que cuando el Tribunal Constitucional dicta una sentencia puede terminar ocasionando mayores inconstitucionalidades que las que busca remediar, sobre todo por alteración del sistema de división de poderes*" (2013: 261).

Un amplio sector doctrinal ha criticado esta sentencia (Serra Domínguez, Montero Aroca). Almagro Nosete afirma que se ha basado parcialmente en la mera literalidad del precepto constitucional sin tener en cuenta la interpretación sistemática ni la racionalidad finalista del concepto de Democracia (en Sánchez B, 2009: 191). Rubén de Marino defiende esta sentencia.

Analizamos alguno de sus Fundamentos Jurídicos:

**FJ 3º:** Respecto a la falta de documentación en la tramitación legislativa, traslada la responsabilidad a los diputados (la mayoría socialista de la Mesa hubiera rechazado la queja) sin aludir a la omisión de actuación de los Letrados de las Cortes ni a la posible indefensión de los primeros y responsabilidad disciplinaria de los segundos.

**FJ 7º:** Debilita el concepto de Estado de Derecho al desvincularlo de la existencia del Consejo, y del ejercicio de sus funciones por un órgano independiente.

**FJ 8º:** Vincula la independencia judicial únicamente a la función jurisdiccional, lo que "a contrario sensu" supone admitir que no hace falta independencia en la labor ejercida desde el CGPJ, sin considerar que al finalizar el mandato (y ahora, tras LO 4/2013 durante el mismo), se compagina la función jurisdiccional. Fija criterios a seguir en la elección de los vocales, pero no se establece en los Reglamentos de las Cámaras procedimiento especial o estudios a recabar para aplicarlos, por lo que son ignorados, lo que resta legitimidad constitucional a los Consejos anteriores y posteriores. Interpreta la utilización del término "*entre*" en un sentido restrictivo, en línea con la ley, y contrario a la doctrina y al sentido gramatical.

**FJ 9º:** Confunde los conceptos de representación y representativo. No es un órgano de *representación* pero sí que debe ser *representativo* de la judicatura, según establece la CE "*entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales*".

**FJ 10º:** Ignora los efectos ya conocidos y criticados por la doctrina, de la aplicación de la LO 6/85. Los vocales no son legalmente mandatarios ni comisionados, pero de facto pasan a integrar una categoría que supera a la del simpatizante, incluso a la del militante, creando una deuda de favor por el cargo recibido, ante quien te nombra.

**FJ 11º:** La opinión doctrinal de que un órgano constitucional debe quedar delimitado en la CE es una crítica al constituyente, que utiliza interesadamente en la

respuesta para no abordar lo planteado. Con la argumentación del TC, cabe asignar la elección de los vocales a cualquier entidad: al Legislativo, al Ejecutivo o a una Comunidad Autónoma. Responde a argumentos con banalidades: "*Algunos de los argumentos de los recurrentes en apoyo de esta tesis no requieren largo comentario*".

**FJ 12º:** Consideramos inadecuado asumir como argumento la "*teoría de los hechos consumados*" al alegar que las Cortes no han tenido reparo en atribuirse competencias en algún tema. La eliminación del recurso previo de inconstitucionalidad añade gravedad a esta solución que sería de aplicación sistemática. Respecto a la admisión de cualquier procedimiento con el único límite de que no sea *arbitrario o contradictorio*, eso es precisamente lo que normaliza esta STC al atribuir al legislador ordinario tal capacidad.

**FJ 13º:** Toma en consideración una parte de los trabajos constituyentes excluyendo otros, y los analiza de forma sesgada atendiendo sólo a los matices que ayudan a su posición preconcebida. A la vez que resta fuerza a los antecedentes se apoya en ellos analizados parcialmente; antecedentes que en su conjunto consideramos que desdican la conclusión del TC. Alude a la idea del "*consenso implícito*" que desvirtúa distanciándose del sentido dado por la doctrina para vincularlo a la "*función y edad de los jueces*". Esta referencia a la edad la consideramos inoportuna y excesivamente compleja, incluso contradictoria, conectada a la edad. Al afirmar que el consenso no parece extenderse a la determinación del procedimiento, da por sentado que se incluye en el "procedimiento" la determinación de quién elige, lo cual no compartimos.

Creemos inadecuado indagar en las actitudes y corrientes de opinión de los jueces pues implica una intromisión personal que daña su independencia, de realizarse por las Cámaras; y de no realizarse, un incumplimiento constitucional, según se deriva de esta sentencia.

Da un tratamiento dispar a la libertad ideológica de los jueces, que defiende al interpretar dentro del *consenso implícito*, que los jueces elegidos deben expresar "*las distintas corrientes de pensamiento*" y "*corrientes de opinión*", y que restringe seguidamente al afirmar que no "*cabe ignorar el riesgo...(de que)...el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad*", obviando que es un derecho fundamental de todo ciudadano, incluidos los jueces. La alusión al "pluralismo" es confusa: ¿por qué ideológico y no religioso?.

Los efectos de la aplicación de la Ley recurrida, ya eran conocidos antes de la sentencia, calificados como contrarios al espíritu de la CE por la doctrina mayoritaria. La

propia STC 108/86 afirma que *"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"*.

El Tribunal Constitucional es otra de las altas instituciones del Estado controlada por los partidos políticos, y que la elección por el CGPJ de dos de sus miembros no aporta independencia a este Tribunal, antes bien condiciona aún más la del CGPJ.

Según Garrorena existen varias clases de Sentencias en las que el TC asume atribuciones que no le competen (en Goig, 2013: 264).

- a) *"Sentencias puramente interpretativas"*, cuando la inconstitucionalidad afecta solo a alguna de sus interpretaciones.
- b) *"Sentencias de mera inconstitucionalidad"*, cuando el Tribunal constata que la inconstitucionalidad se encuentra en las omisiones de la ley, invitando al legislador a que supere aquellas, no declarando su nulidad. Son sentencias muy discutibles pues el art. 39.1 LOTC indica que las disposiciones inconstitucionales deben declararse nulas (2013: 262).
- c) *"Sentencia aditiva"*, en las que el TC decide añadir al precepto las previsiones que ha omitido.
- d) *"Sentencias reconstructivas"*, el Tribunal presenta como lectura del precepto lo que en realidad es la conversión de su enunciado en otro diferente.

Consideramos que pueden encontrarse trazas de la mayor parte de estos modelos en la STC 108/86, que consideramos manifiestamente contraria a la Constitución por las siguientes razones:

- Vulnera en el principio de separación de poderes (más allá de las matizaciones que impone el parlamentarismo).
- Desnaturaliza la teoría del Estado de Derecho.
- Incorre en parcialidad, al revisar los trabajos constitucionales y al valorarlos.
- Es arbitraria, al considerar únicamente el primero de los cuatro elementos del método hermenéutico de Savigny (interpretación gramatical, lógica, histórica y sistemática).
- Vulnera el principio pro homine, pues ignora la interpretación que más optimiza el derecho al juez imparcial y a la independencia judicial.
- Vulnera el principio de mayor protección de los derechos.

- Incorre en banalidades para rechazar argumentos sin necesidad de abordarlos.
- Reinterpreta la Constitución para adaptarla a la LO 6/85, actuando de forma inversa a lo esperado de un Tribunal de Garantías.
- Se atribuye un papel de Poder constituyente.
- No respeta las recomendaciones, no vinculantes, de instituciones internacionales de enorme prestigio (Comité de Venecia, GRECO, Consejo de Europa). Pero tampoco las exigencias vinculantes del Derecho Comunitario y de convenios internacionales suscritos por España. Afirma Goig Martínez que *"la regulación constitucional de los derechos es solamente un estándar mínimo, que puede y debe ser ampliado por los distintos intérpretes que los aplican. Esto implica no solamente al intérprete judicial, sino también al legislador...(...) Un primer elemento de mayor protección de los derechos se suele encontrar en los tratados internacionales, que constituyen elemento interpretativo de las normas reguladoras de los derechos"* (2013: 275)
- Rechaza riesgos leves y asumen riesgos extraordinarios, previstos durante la elaboración de la LO 6/85, advertidos por la doctrina tras su entrada en vigor, y conocidos por el TC antes de dictar sentencia.
- Es una sentencia política y desestructurada jurídicamente. Realiza recomendaciones en sus FJ que no incluye en el Fallo.

Ante ello se hace precisa una "interpretación evolutiva" cuyo funcionamiento explica Goig:

*"...existen cláusulas abiertas que dan al intérprete un margen de discrecionalidad legítima para optar entre varias interpretaciones posibles de una determinada norma...(y)...puede recurrirse a valores o fuentes no explícitas en el texto constitucional como valoraciones sociales, culturales, políticas; se trata de una jurisprudencia de valores".*

Destaca este autor que la "cultura jurídica" se configura con la observación de la realidad social, la opinión de la doctrina y de órganos consultivos, el derecho comparado, los tratados internacionales, la jurisprudencia de órganos internacionales y con la opiniones y dictámenes de organismos de reconocida posición (2009: 268).

En definitiva reclamamos una revisión constitucional (la vía de un recurso de amparo se le ha negado a las Asociaciones profesionales). Consideramos importante que el intérprete constitucional tenga *"voluntad de Constitución para que la Carta Fundamental (incentive) la formación de sentimiento constitucional, es decir un vínculo de los ciudadanos con su ordenamiento constitucional"* (Goig Martínez, J.M., 2013: 285),

y revertir así el creciente desprestigio de la Justicia y del CGPJ ante opinión pública y corregir su anómalo funcionamiento. La STC 108/1986 ha realizado una mutación constitucional con fines exclusivamente partidistas.

## 12) *Crítica a la enmienda del Sr. Bandrés Molet*

La enmienda del Sr. Bandrés (Euskadiko Ezquerria) dio un vuelco a la LO 6/85 atribuyendo la elección de todos los vocales del CGPJ a las Cámaras Legislativas. La gran altura jurídica de varios de los parlamentarios hace difícil añadir algo novedoso a las críticas emitidas en sede parlamentaria, bien argumentadas y coherentes.

Consideramos que se trata de una enmienda *cínica*: ninguno de los argumentos esgrimidos aluden a la razón que tenía en mente sus defensores, contrarrestar el carácter conservador que atribuían a la Carrera Judicial y lograr capacidad de interferir en el poder judicial; *no tiene carácter crítico* respecto a la anterior solución, de la que dice que es tan buena como la suya; *relega una buena solución*, que obtuvo resultados alabados; *invasiva*: pretende dirigir los designios del órgano de gobierno de los jueces, influir en la elección de magistrados y en última instancia en las decisiones judiciales; *cuasiconstituyente*: supone ejercer poderes constituyentes; *repentina* fruto de una preocupación súbita; *incoherente*: más coherente hubiera sido interponer recurso de inconstitucionalidad a la anterior norma; *de justificación falaz*: la preocupación de acercar la Justicia al Pueblo tiene como paso lógico previo promover la ley Jurado, que no vio la luz hasta 1995; *fruto del tacticismo político* lo que implica utilizar la ley con fines partidistas contrarios al interés general.

Bandrés Molet en diferentes momentos históricos adoptó decisiones radicales anteponiendo su criterio minoritario al sentir general. Fue uno de los cuatro políticos que voto en contra de la Constitución, que con esta enmienda consituyeron envites a nuestra Democracia. La encomiable lucha por los derechos humanos de los presos de ETA y otros méritos no desvirtán la presente crítica.

Su enmienda prosperó por el apoyo Euskadiko Esquerria, nacionalista y de izquierdas, del PNV, nacionalista de derechas, y del PSOE. Queda expuesto como posible tema de investigación si hechos aparentemente aislados como la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad en 1984, (de la que esta ley fue primera beneficiaria y tal vez precursora), las negociaciones de fusión de PSE y EE (1982-1991), actuaciones políticas para reinserción social de presos de ETA sin delitos de sangre (1981-1985) y esta reforma del CGPJ (1985) pueden obedecer a una estrategia con fines políticos.



### 13) *Las Asociaciones Profesionales de la Judicatura*

En el contexto creado por la LO 6/85 y avalado por la STC 108/86, las asociaciones han pasado a formar parte del problema y no de la solución. Se han convertido en un escaparate para el anuncio de "disponible" a los partidos políticos facilitando a sus integrantes puesto diversos como vocales del Consejo o nombramientos como magistrados, y a los partidos políticos un caladero de fichajes para defender los intereses del partido político y de sus líderes. Muy atrás quedaron los fines del asociacionismo vinculados a la defensa de intereses profesionales y a la realización de actividades encaminadas al servicio de la Justicia. Cabe preguntarse el por qué de varias y la razón de que la mitad de jueces y magistrados no estén asociados.

El CGPJ convoca anualmente subvenciones para sus asociaciones profesionales para fomentar, entre otros fines, la organización de actividades formativas. Además de ser ésta una función propia del Consejo, creemos que es improcedente habilitar y financiar estas actividades formativas visto que la dinámica del sistema convierte a las mismas en instrumentos de los partidos políticos y se logra en la práctica socavar el criterio individual de los jueces y la independencia judicial en sí misma, convirtiéndose en un foro legalizado para la inmersión en los criterios partidistas de sus asociados.

### 14) *Incumplimiento del Derecho Comunitario*

La Comisión Europea ha criticado el incumplimiento del Derecho Comunitario debido a la falta de renovación del CGPJ. Inicialmente se centró en la mera renovación, en los últimos tiempos está incidiendo en el sistema de elección de todos los vocales por las Cámaras instando la necesidad de una reforma legal que devuelva la elección de los vocales judiciales a sus pares, como se recoge en las Recomendaciones realizadas a España en su *Informe sobre el Estado de Derecho de 13 de julio de 2022*.

El Comisario de Justicia Didier Reynders ha exhortado a España a renovar el CGPJ *"Y recomendamos también, justo a continuación, la reforma del mecanismo de elección para que España cumpla completamente con los estándares europeos, para que la mayoría de los magistrados los elijan los propios jueces"*, afirmando que Bruselas se está planteando frente a España que *"si en uno, dos o tres años, depende del caso, no hay ningún progreso usaremos todos los instrumentos, incluyendo procedimientos de infracción y el recurso ante el TJUE"* (Publico.es, 14-07-2022)

15) *Defensa de la falta de renovación del CGPJ. El mandato de cinco años*

Las críticas recibidas desde distintos ámbitos al Consejo se han centrado en un primer momento en la falta de renovación una vez expirado su mandato. Así ha ocurrido desde el gobierno de turno, medios de comunicación e instancias europeas. La prensa menciona recurrentemente el "Índice de Democracia" del periódico británico *The Economist* que en su Informe de 2021 cataloga a España como "*democracia defectuosa*" por la falta de renovación principalmente.

Creemos que centrar la crítica en la falta de renovación es un reduccionismo simplista y equivocado del problema y de la solución. La doctrina se plantea si es lícito la renovación "*a toda costa*" si precisamente dicha renovación según "*todos los modelos posteriores a 1980 ha devenido inútil y politizado a este órgano y ha contribuye a su desprestigio*" (Rodríguez Blanco, 2015: 289). Similar opinión está manifestando la Comisión Europea más recientemente.

Los defensores de la elección de todos los vocales por la Cámaras alegan como argumento principal la fuerza legitimadora de las Cámaras Legislativas, argumento que anteponen a a otros principios y valores. Ante ello igual respeto debe merecer, ante ese sector, que las Cámaras no lleguen a un acuerdo, lo que no es sino una decisión de no querer decidir del mismo órgano supremo democrático. Cabe preguntarse si es aceptable esta presión desde distintas instancias, a las Cámaras y a los diputados y senadores que las integran. Tal vez están actuando en uso de su libertad al no apreciar idoneidad en los candidatos presentados y si debe criticarse antes que la falta de renovación, la no retirada de esos candidatos inidóneos.

Nos preguntamos si el periodo de 5 años de mandato que fija la Constitución puede interpretarse como un máximo o un mínimo. Razones de independencia sugieren un mínimo. En cualquier caso la solución adoptada para la duración influye en la importancia de su elección; a mayor duración mayor independencia, y y la importancia de la elección puntual. En línea con el criterio de mínimos de esos cinco años sería exigible el desarrollo de sus competencias, incluso en funciones con restricciones mínimas.

16) *La independencia judicial como valor y su conexión con el CGPJ*

La independencia judicial que se exige a los jueces en sus funciones jurisdiccionales, no se predica para ejercer las funciones del CGPJ, según la línea

argumental de los grupos parlamentarios PSOE y EE, y del Tribunal Constitucional STC 108/86 debido a que se consideran funciones y actuaciones distintas y desconectadas.

Consideramos que la "*independencia judicial*" queda debilitada y socavada si no se extiende a los integrantes de su órgano de gobierno, especialmente a los doce vocales de origen judicial, que han ejercido y ejercerán nuevamente funciones judiciales tras su paso por el Consejo, y otros incluso ejercen integrando el CGPJ.

17) *Propuesta de funcionamiento del CGPJ: elección de vocales y nombramientos de magistrados.*

Las propuestas pueden clasificarse según la norma a modificar: la CE o la LO. La primera más lenta y compleja, la segunda más rápida y factible, sin olvidar que la mera reforma legal adolece de una carga importante de provisionalidad, a expensas de que el gobierno de turno, con las mayorías o las alianzas adecuadas, modifique nuevamente la ley. Las propuestas son las siguientes, no necesariamente excluyentes.

1. Reforma de la Constitución: incluyendo expresa e indubitada la fórmula "*juez-elije-juez*".
2. Revisión por el Tribunal Constitucional del art. 567 LO 6/85: El art. 38.2 de LOTC establece que "*...(...)...las sentencias desestimatorias de recursos de inconstitucionalidad impedirán cualquier planteamiento posterior de la cuestión...(...)...fundado en la misma infracción de idéntico precepto...*". No obstante creemos que la interpretación a realizarse desde el Tribunal de Garantías tiene dos vertientes:
  - a) determinar que la CE exige la fórmula "juez elije juez" sin ambages (interpretación rígida); o que la CE prohíbe la participación del Legislativo y del Ejecutivo en la elección de los vocales judiciales, exigiendo la participación del cuerpo judicial.
  - b) reinterpretar que la CE exige una mayoría cualificada para reformar la propia LO en lo referente al Consejo, que no podría ser inferior a 3/5. Quedaría así resuelta la contradicción que existe entre la posibilidad de que una ley orgánica pueda cambiar la atribución de la elección con mera mayoría absoluta, y que la CE exija una mayoría agravada de 3/5, para la elección de los vocales juristas.
3. Modificación de la LOPJ respecto a la elección de los vocales judiciales
  - Elección directa por los propios Jueces y Magistrados, con mecanismos de distribución entre todas las categorías y entre asociados y no asociados.
  - Derecho de veto sobre dos vocales por parte de los dos grupos parlamentarios mayoritarios, sin necesidad de acuerdo entre ellos.

- Restaurar la "dedicación exclusiva" eliminada con la reforma de 2013, a los vocales del Consejo.
- Regular el regreso o vuelta a las funciones judiciales de los que pasen a ejercer labores en el Consejo, en el Tribunal Constitucional, o funciones políticas, sin poder progresar en la Carrera Judicial en 3 años.
- Elaborar una terna de candidatos y candidatas elegidos por sufragio de todos los jueces y magistrados, y posterior sorteo desde las Cortes de la selección definitiva.

#### 4. Designación de nombramientos de magistrados de TS, AN y TSJ

Estas medidas serían tanto más necesarias en tanto no se modifique el actual sistema de elección. Si los vocales del Consejo actuaran efectivamente con independencia judicial los partidos políticos verían en su actuación un corporativismo o nuevo poder y serían los primeros en querer privar de "*discrecionalidad*" los nombramientos que realiza. Entre las medidas posibles no necesariamente excluyentes, tendríamos:

- i) que intervengan los jueces y magistrados, en una primera ronda, sin postulación de candidatos, y con carácter excluyente.
- ii) que desde la judicatura se elijan a los diputados y senadores que tengan la facultad de elegir a los vocales de origen judicial. El voto recibido por cada diputado de acumularse funcionaría como un voto ponderado, sin mandato imperativo, y por sistema de cuotas, sobre una preselección realizada por los jueces y magistrados previamente.
- iii) Dar atribuciones al Consejo de Estado en la terna final de elección (veto).
- iv) Fijar criterios objetivos que primen mérito y capacidad de manera efectiva fijando un concurso de méritos ordenados de mayor a menor
  - puestos de promoción universitaria valorado por ranking de Universidades.
  - título de doctor en Derecho.
  - calificación obtenida en la fase de oposición en el acceso a la carrera judicial;
  - primar a los que acceden por oposición sobre los del cuarto turno.
  - ascenso siguiendo la Carrera Profesional en puestos sucesivos.
  - docencia Universitaria y trabajos publicados en revistas científicas. En menor medida la participación en foros y conferencia.
  - pertenencia a academias legislativas o de jurisprudencia.
  - dirección en revistas especializadas y la publicación de obras.
- v) Publicación íntegra de los curriculum.

## 10. CONCLUSIONES DEL ÁMBITO DE LA CIENCIA POLÍTICA

### 1) *Los partidos políticos y las ideologías ante el CGPJ*

Los partidos de izquierda históricamente han desconfiado de los altos miembros de la judicatura por considerarlos próximos a posiciones conservadoras, y han mantenido un cierto recelo hacia la Carrera Judicial en su conjunto. Esto se advierte en sus propuestas sobre el CGPJ ampliando la proporción de vocales no judiciales o privando a los jueces de la elección de sus vocales.

En lo referente al CGPJ los progresistas y conservadores en los inicios de los trabajos constitucionales manifestaron iniciativas menos ideológicas y más orientadas al interés general, con alguna excepción. Los nacionalistas manifestaron sentido de Estado y compromiso con la Constitución y respeto a la Separación de Poderes y el Estado de Derecho. Avanzando esos trabajos constitucionales y más tarde con las las iniciativas legislativas, las posturas se han ido alejando del interés común y del respeto a la Constitución.

En el lado conservador Vox y Ciudadano han formulado propuestas de reforma sabedores de no contar con mayoría. El PP cuando ha contado con mayoría absoluta no ha afrontado la solución so pretexto de búsqueda del consenso.

En el lado progresista entre sus iniciativas tenemos la LO 6/85 que, aprobada por mayoría absoluta del PSOE, con la enmienda de EE, ostenta el mérito de extender la politización del CGPJ. De otra índole es el abandono de los trabajos constituyentes protagonizado por Peces-Barba, entre marzo y abril de 1978, so pretexto del derecho a la educación y su defensa de una escuela única, laica y pública y contrario a la creación escuelas privadas. Un sector doctrinal ha visto una "*segunda intención*" romper la dinámica de la mayoría UCD-AP por la de UCD-PSOE. Su decisión tuvo carácter personal y ha sido calificada como "*jugada de póker*" (Peña Rodríguez, 1989: 12). Posteriormente Felipe González amenazó con no participar en los debates e incluir en su programa electoral una reforma constitucional. El esfuerzo por recuperar el consenso trajo una nueva forma de negociación en despachos y restaurantes, "*los pactos del mantel*". Más recientemente las respuestas a las recomendaciones del grupo GRECO en 2020 respecto a la necesidad de reforma del CGPJ y nuevas iniciativas legales han desvelado una línea de acción contraria a dichas recomendaciones.

En conclusión la inquietud de las formaciones políticas por resolver este problema disminuye cuando aumenta la capacidad de influencia en el gobierno, diluyéndose cuando acceden al poder. Se aprecia un tacticismo y falta de voluntad en abordar el problema en todas las ideologías, tal vez algo más acentuada en posiciones de izquierda. Quedan la

Comisión Europea un tanto huérfana en la defensa de los valores del Derecho Comunitario y de la Constitución española, promoviendo una reforma legal que devuelva a los jueces la elección de sus vocales.

## 2) *Riesgo de perversión de otras instituciones*

Numerosas y acreditadas voces en la doctrina y la judicatura, denuncian una inquietante politización en el Poder Judicial y particularmente en su órgano de gobierno. Los partidos políticos están colonizando el resto de poderes con una fuerza expansiva preocupante. El CGPJ se encuentra entre sus más importantes objetivos y se ha convertido en punto en el que hace aguas la separación de poderes y la Justicia. Las Cámaras eligen a los vocales en función de su "ideología" (afinidad partidista) y éstos a los magistrados de los más altos Tribunales, que a su vez tendrá que juzgar asuntos de interés para sus patrocinadores directos o indirectos.

Se intuyen en el ámbito de la Justicia conductas poco éticas, o al menos faltas de decoro en políticos y en jueces. Pero es en estos últimos donde adquieren especial gravedad. Desde los medios de comunicación se habla sin ambages de jueces conservadores y progresistas. La opinión pública intuye sin error la índole del juez según la benevolencia o dureza con un partido político al juzgar a sus integrantes o al interpretar una ley.

Esta connivencia entre poderes puede derivar en la progresiva degeneración de cada vez más instituciones y la degeneración de la Democracia derivada del descontrol de los partidos políticos mayoritarios. *"Es un hecho constatado que, a mayores oportunidades delictivas, mayor riesgo de conducta delictiva"*, y a la inversa (Redondo, en Rodero Valdazo et al: 11). Zimbardo en 1969 realizó un experimento en el cual abandonaba un coche en dos barrios de alto y bajo estatus para comprobar si eran objeto de vandalismo; en el barrio pobre el automóvil fue desmantelado, mientras que en el barrio rico pasaron días sin que sucediera nada, hasta que este autor decidió romperle un cristal y darle varios golpes con un martillo; desde ese momento fue objeto de múltiples conductas vandálicas. La hipótesis de Zimbardo es que la percepción de que algo está abandonado o que no importa a nadie puede desencadenar comportamientos delictivos o negligentes. Teniendo en cuenta estos resultados, Kelling y Wilson (1995) elaboraron la *"teoría de los cristales rotos"*, la cual se fundamenta en el principio de que una política permisiva y de despreocupación sobre la seguridad, así como una percepción de ausencia de ley y castigo estimula la propensión al comportamiento criminal.



Se nos contestará que España no es un Estado fallido ni existe una corrupción generalizada; Asentimos a esa afirmación, pero sí que está abierta la vía de agua para llegar a eso. Es precisamente en las más altas instancias y en los casos de interés para el partido del gobierno de turno. Esta forma de utilización partidista de instituciones como el CGPJ y otras tiene efecto contagio, se extiende gracias al intercambio de favores, en otras: Abogacía del Estado, Fiscalía, CIS, INE, CNI, en empresas públicas o con participación pública.

### 3) ***La corrupción de la Democracia derivada del anómalo funcionamiento de partidos políticos y Poder Judicial***

En los últimos años hemos asistido a alegatos democratizadores en el Poder Judicial y en los formaciones políticas. Los recientes procesos de democratización de los partidos políticos han supuesto la introducción de elecciones primarias. El objetivo, nos los explica Fernández Esquer, es reforzar el poder de las bases y un mayor debate de ideas. Pero en la práctica este proceso ha supuesto *"un debilitamiento de los órganos intermedios y una legitimidad reforzada a los vencedores generando una concentración de poder y recursos en torno a los líderes sin precedentes en nuestra Democracia"*. La consecuencia de este proceso democratizador es que se ha consolidado el dirigismo político a costa de los espacios internos de deliberación y de búsqueda de consensos entre las corrientes o sensibilidades del partido y se han desmantelado los controles internos. *"La discrepancia cada vez se tolera peor, interpretándose como deslealtad hacia los posicionamientos y las directrices establecidos por la dirección, cuando no se desacredita como una forma patológica de traición o disidencia"* y concluye *"se robustecen los liderazgos y la unidad de acción, pero se debilitan las organizaciones"*. Los incentivos para vincularse a un partido han pasado a ser hacer carrera política o alcanzar cargos públicos. En definitiva el proceso democratizador ha generado una ausencia de democracia dentro de los partidos y son éstos los que eligen a los candidatos que nos representan. La solución, nos dice el profesor, se encuentra en implantar la democracia interpartidista, asegurando el respeto al principio de separación de poderes desde la ley orgánica de los Partidos Políticos, que deben dejar de considerarse como una asociación privada que se autoregula y ser sometidos a mejor regulación, mayor control y más vigilancia. En otro caso nos tememos que esta operatividad de los partidos se termine extrapolando a la estructura del Estado.

Ese mismo alegato referido al Poder Judicial formulado por el diputado Bandrés en su enmienda a la LO 6/85 han generado otras consecuencias igualmente perniciosas.

El profesor de Yale, Juan José Linz afirma que todo régimen, también las democracias, tiene una alta probabilidad de tener que enfrentarse a crisis y amenazas de quiebra. Tras el establecimiento de una Democracia surgen tentaciones de atribuir cualquier dificultad al legado del pasado, al persistente apego de algunos sectores de la sociedad al régimen autoritario anterior, a identificar intereses actuales con aquél régimen. E incluso afirma a *"empezar un debate sobre en qué grado las diferentes decisiones tomadas durante el periodo de transición hubieran impedido la aparición de esos problemas en fecha posterior"*. Y advierte este autor que *"argumentar que la transición no se ha completado, que la consolidación no se ha logrado, o ni siquiera ha comenzado es una tentación muy grande dada su conveniencia política para los nuevos líderes"*. Estos líderes que según Linz encuentran una coartada política por la que *"...serían exonerados de la responsabilidad de sus propios fracasos o por crear problemas que no era necesario originar, y, además les ofrecería una especie de cabeza de turco, en vez de obligarles a hacer un análisis serio de sus propias acciones"* (Linz J.J y González de la Fe, 1990: 25).

Al final enlazan las ideas que caracteriza a estos líderes que hemos construido, que vienen "reformados democráticamente" desde el partido, y ya desde el partido refuerzan el control del poder y arrinconan a la disidencia. Para ello, fuera del partido cuentan con la colonización del Poder Judicial.

Platón en su obra la República se planteó ¿quién vigila a los vigilantes?. Las Democracias modernas han encontrado la respuesta en el principio de separación de poderes para sustituir la unidad de Poder con diversidad de funciones de los regímenes autoritarios. Sólo la recuperación del principio de separación de poderes en los poderes del Estado, y su inoculación a los partidos políticos en su estructura interna permitirán recuperar la independencia judicial plena y la pervivencia de la Democracia.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. (24 de febrero de 1840), 7. [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/).

Díaz García, E. (2001). *Estado de derecho y democracia*. -20 Anuario Facultad de Derecho Universidad de Extremadura. HeinOnline. Fac. Der. U. Extremadura, 19, 1-16. [https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get\\_pdf.cgi?handle=hein.journals/afdue19&section=12](https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/afdue19&section=12).

El Derecho.Com. (22 de junio de 2020). El CGPJ convoca subvenciones para financiar la organización, funcionamiento y actividades de las asociaciones judiciales. (22

- de junio de 2020). *El Derecho.com*. <https://elderecho.com/cgpj-convoca-subvenciones-financiar-la-organizacion-funcionamiento-actividades-las-asociaciones-judiciales>.
- Fernández Esquer, C. (1 de junio de 2022). La división de poderes en los partidos españoles. *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/politica/la-division-de-poderes-en-los-partidos-politicos-espanoles/>
- Fernández-Miranda Campoamor, C. (1993). El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio. *Revista de Derecho Político*, (38), 37-92. <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/derechopolitico/article/download/8616/8224>.
- García Escribano, J. J., García Palma, M. B., Manzanera Román, S. (2021).(45), 1-17. *Más Poder Local* . La polarización de la ciudadanía ante temas posicionales de la política española.
- Garrido Falla, F. (1992). Democracia y Estado de Derecho: sometimiento efectivo de todos los poderes a la Ley. *Revista de Administración Pública*, (128), 7-22. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17128.pdf>.
- Goig Martínez, J. M. (2013). La interpretación constitucional y las sentencias del Tribunal Constitucional: de la interpretación evolutiva a la mutación constitucional. *Revista de Derecho UNED*, (12), 257-292. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:RDUNED-2013-12-6035>.
- Hoslet, O. (21 de octubre de 2020). El Consejo de Europa amonesta a España por la reforma del CGPJ. *El Periodico.com*. <https://www.elperiodico.com/es/politica/20201021/el-consejo-de-europa-amonesta-a-espana-por-los-cambios-en-el-cgpj-8166840>.
- Linz J. J. y González de la Fé. (1990). Transiciones a la Democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (51), 7-33. <https://doi.org/10.2307/40183478>.
- López Guerra, L. (1997). El gobierno de los jueces. *Parlamento y Constitución. Anuario*, (1), 11-32. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/197115.pdf>.
- Mora Sifuentes, F. M. (2018). La conexión conceptual entre Estado de Derecho, derechos fundamentales y democracia. Entrevista a Francisco Javier Ansuátegui Roig1. *Ciencia Jurídica*, 6 (12), 143-170. [https://www.academia.edu/download/57121019/La\\_conexion\\_conceptual\\_entre\\_Estado\\_de\\_Derecho\\_der.pdf](https://www.academia.edu/download/57121019/La_conexion_conceptual_entre_Estado_de_Derecho_der.pdf).

- Murillo de la Cueva, P. L. (1995). El gobierno del poder judicial : los modelos y el caso español. *Revista De Las Cortes Generales*, (35), 167-239, <https://doi.org/10.33426/rcg/1995/35/703>.
- Novelle López. (2018). *Sobrevivir al Trabajo Fin de Grado en Humanidades y Ciencias Sociales: todo lo que necesitas saber*.
- Ottavio Marzocchi. (2022, mayo). *La protección de los valores del Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Parlamento Europeo*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-valores-del-articulo-2-del-tratado-de-la-union-europea>.
- Perol Becerra, M. J. (2001). La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, vista por las Cortes: un desiderátum de acabar con la polémica. *Revista Teoría y realidad constitucional*, (8), 153-176. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2001-2002-8-9-15060>.
- Peña de la Rodríguez, L. F. (1989). Peces-Barba Martínez, Gregorio: La elaboración de la Constitución de 1978, (Recensión). *Revista de las Cortes Generales*, (17), 209-216. <https://doi.org/10.33426/rcg/1989/17/1124>.
- Publico.es. (14 de julio de 2022). La UE amenaza a España con usar "todos los instrumentos" si prosigue la parálisis para renovar el CGPJ.(14 de julio de 2022). Publico.es. <https://www.publico.es/politica/ue-amenaza-espana-instrumentos-prosigue-paralisis-renovar-cgpj.html>.
- Rodero Valdazo, B., Jiménez Ribera, A., & García-Alandete, J. (2021). Factores que influyen en la reincidencia/desistimiento de la carrera delictiva: estudio de caso único desde una perspectiva narrativa. *Boletín Criminológico*, 208, artículo 2/202, 1-37. <https://doi.org/10.24310/Boletin-criminologico.2021.v28i.12378>.
- Rodríguez Blanco, V. (2015). *La politización de la justicia: instrumentos a favor de una mayor separación de poderes como presupuesto necesario para una democracia de calidad*, (Tesis doctoral, Universidad Miguel Hernández). Dialnet.unirioja.es. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=65430>.
- Rodríguez Zepeda, J. (1996). *Estado de derecho y democracia*. Instituto Federal Electoral de México. [https://www.academia.edu/download/62296772/Estado\\_de\\_derecho\\_y\\_democracia\\_Nueva\\_edicion20200306-88714-2rz480.pdf](https://www.academia.edu/download/62296772/Estado_de_derecho_y_democracia_Nueva_edicion20200306-88714-2rz480.pdf).
- Sánchez Barrios, M. I. (2009). *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

- Serra Cristóbal, R. (2008). El derecho de asociación de los jueces: asociacionismo profesional y asociación del juez a asociaciones no profesionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (83), 115-145. <https://www.jstor.org/stable/24885904>.
- Soriano García, J. E. (2012). *El poder, la Administración y los jueces (A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*. Iustel.
- Vallès, J. M., & Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Editorial Ariel.
- Vega de García, A. S. (1991). Acerca del recurso previo de inconstitucionalidad. *Revista de las Cortes Generales*, (23), 53-77. <https://doi.org/10.33426/rcg/1991/0/925>.

## 12. ABREVIATURAS

AP: Alianza Popular.

AN: Audiencia Nacional.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CCJE: Consejo Consultivo de Jueces Europeos.

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.

DSCD: Diario de Sesiones Congreso de los Diputados.

EE: Euskadiko Esquerra.

ERC: Esquerra Republicana de Catalunya.

FJ: Fundamento Jurídico.

GRECO: Grupo de Estados contra la Corrupción.

LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

PNV: Partido Nacionalista Vasco.

PP: Partido Popular.

PSC: Partido Socialista de Catalunya.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español.

RAE Diccionario de la Real Academia.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

UCD: Unión de Centro Democrático.

