

LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. UNA PROPUESTA DE CONSEJO MÁS INTEGRADOR E INDEPENDIENTE

ROSARIO SERRA CRISTÓBAL
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Valencia

SUMARIO

- I. Una imagen politizada del Consejo General del Poder Judicial.
- II. La insatisfacción de los tres modelos de nombramiento de vocales del Consejo General del Poder Judicial habidos hasta el momento.
- III. La necesidad de un nuevo modelo de selección de los miembros del Consejo.
- IV. La experiencia que nos ofrecen otros Consejos de la Judicatura. 4.1. *El nombramiento de vocales de los Consejos de la magistratura de nuestro entorno.* 4.2. *Los Consejos autonómicos de la judicatura y las previsiones sobre el nombramiento de sus vocales.*
- V. Una propuesta de modelo de selección de vocales del Consejo General del Poder Judicial.
- VI. Pero, ¿la independencia del Consejo depende solo del sistema de designación de sus miembros?

I. UNA IMAGEN POLITIZADA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La percepción que los ciudadanos tienen del Poder Judicial tiende a focalizarse o relacionarse en muchas ocasiones con su órgano de gobierno, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Y como es sabido, este es visto como un órgano politizado y

alejado de la idílica apariencia de neutralidad que todos atribuirían a aquel poder. Esto no es algo nuevo, pero en los últimos tiempos se ha acrecentado debido a varias causas.

El Consejo no es el único culpable de esa merma en la imagen de una justicia independiente. Tampoco la tienen los miembros del Poder Judicial. Como apuntaba Blanco Valdés, la politización de la justicia en España no se vincula al hecho de que miles de jueces puedan tener una ideología u otra, sino que «tiene que ver esencialmente con las injerencias del Poder Ejecutivo y, en menor medida, del Poder Legislativo en esferas materiales que deberían que deberían estar reservadas al Poder judicial en exclusiva»¹. Desgraciadamente esto ha sido una constante desde la creación del propio Consejo. Y gran parte de esa dependencia del Consejo de los otros Poderes del Estado se ha achacado al modo en que sus miembros se designan. Este constituirá, por lo tanto, el objeto principal de análisis de este trabajo, siendo consciente de que es solo uno de los elementos que intervienen en el denominado fenómeno de politización con el que se vincula al CGPJ. Este estudio y las propuestas que en él se contienen se centrarán, por lo tanto, en cómo garantizar el autogobierno pleno de este órgano, en el sentido de cómo conseguir la independencia del CGPJ del poder político, de los intereses partidistas o de otras injerencias externas.

Los padres constituyentes supieron que esa independencia no sería posible si no se establecía una conformación de dicho órgano que asegurase una representatividad/pluralidad ideológica y profesional en su seno. Es así como establecieron en el art. 122.3 CE un sistema de nombramiento de los miembros del Consejo en el que han de haber 12 jueces o magistrados (más el Presidente), y 8 juristas de reconocido prestigio, propuestos por el Congreso de los Diputados (4) y por el Senado (4), elegidos por una mayoría reforzada de 3/5.

En el Anteproyecto de Constitución se decía, respecto de los 8 vocales no judiciales, que serían elegidos solo por el Congreso, lo cual no tenía sentido, por lo que, en la redacción final, acabó incluyéndose también al Senado. Y respecto de los vocales de extracción judicial rezaba: «... doce de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales» (art. 112.3). Ya entonces se presentaron diversas enmiendas, una planteando que se dijera «... en los términos que establece la Ley Orgánica.» (UCD), otra diciendo «elegidos democráticamente por los miembros de las carreras judiciales...» (Grupo mixto), u otra sugiriendo: «doce de ellos pertenecientes a las distintas categorías de las carreras judiciales» (AP). En un primer momento pareció triunfar la propuesta de UCD, pero finalmente el Pleno del Congreso aprobó el art. 122.3 con la actual redacción. La tramitación en el Senado también estuvo acompañada de enmiendas, en la línea que hemos señalado, quedando el artículo aprobado como lo conocemos hoy. La disputa sobre el modo de seleccionar a los vocales del Consejo y particularmente a aquéllos de procedencia judicial no había hecho más que empezar. La Norma Suprema dejaba con ello un amplio margen al legislador en lo que atañe al nombramiento de los vocales togados.

1 BLANCO VALDÉS, R., «La politización de la justicia», *Letras libres*, Octubre 2009, pág. 43.

II. LA INSATISFACCIÓN DE LOS TRES MODELOS DE NOMBRAMIENTO DE VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL HABIDOS HASTA EL MOMENTO

El primer modelo de selección de los miembros del CGPJ que se adoptó, el recogido en la Ley Orgánica 1/1980, reguladora de dicho órgano, establecía un sistema de selección de los 12 vocales judiciales por los propios jueces². Por las normas que se adoptaron en cuanto a la posibilidad de presentar candidaturas y otras razones más, el Consejo acabó siendo controlado por la asociación de jueces mayoritaria (la Asociación Profesional de la Magistratura). El lector puede entender las repercusiones ideológicas que ello trajo como consecuencia, por no hablar de la escasa o nula representatividad de un gran sector de la judicatura. Fue un periodo muy criticado por el corporativismo expresado por las asociaciones de jueces, particularmente de la(s) que pudo(ieron) gozar de más poder de influencia.

Durante la III Legislatura, cuando se debatía la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con el PSOE en el Gobierno, la cuestión del nombramiento de los vocales del Consejo volvió a salir a la luz. De hecho, el capítulo referente a este tema fue el que más trascendió a la opinión pública y sobre el que más discusiones se generaron. Lo interesante es que apareció una propuesta sobre el nombramiento de los vocales que nunca antes se había planteado y que acabó recibiendo el apoyo mayoritario³. Por primera vez se proponía que la selección de todos los vocales del Consejo correspondieran a las Cámaras. Consecuentemente, en este nuevo sistema se desproveía a los movimientos asociativos del poder que hasta entonces habían tenido (y, por ende, también la asociación mayoritaria).

Inmediatamente surgió la duda de si el Parlamento podía, mediante Ley, atribuirse competencias no específicamente mencionadas por la Constitución, como el nombramiento de los vocales-jueces del Consejo. El Tribunal Constitucional admitió que estos 12 vocales no tenían que ser nombrados necesariamente por jueces y magistrados, aunque también reconoció que, «existe el riesgo de que las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olviden el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en este, atiendan solo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del estado de partidos empuja hacia actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder» (STC 108/1986, FJ 13).

2 Ley Orgánica 1/1980 del Consejo General del Poder Judicial: *Artículo 8: 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. Artículo 12: Los vocales del Consejo General de procedencia judicial serán elegidos por todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo. Artículo 13: La elección se llevara a cabo mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo.*

3 La propuesta inicial fue presentada por el diputado Bandrés y las enmiendas que a esta fueron introduciéndose y que condujeron al sistema adoptado finalmente en la nueva Ley 6/1985, del Poder Judicial, fueron apoyadas por el PSOE y el PNV. Mostraron su posición en contra: PP, Minoría catalana, Grupo parlamentario centrista.

¿Qué aportó un sistema en el que tanto los jueces como los juristas de reconocido prestigio eran elegidos por el Parlamento? Pues, lo que se advertía en la Sentencia del Tribunal Constitucional, un modelo que acabó propiciando un sistema de pactos, entre los partidos mayoritarios en las Cámaras, sobre quiénes iban a formar parte de tal órgano, con un criterio de selección que pareció obedecer más a razones de lealtad al partido político, que al prestigio indiscutible, independencia probada, o excelencia profesional. En definitiva, se trataba del establecimiento de unas cuotas de reparto. Curiosamente, el modelo impulsado por el partido socialista entonces en el gobierno fue el que produjo que en el primer Consejo que se eligió por este sistema 14 de los 20 vocales fueran propuestos por el mismo PSOE. De nuevo nos encontramos con un modelo de selección que lógicamente no satisfizo a otros.

Cuando el PP llegó al poder en la VI legislatura quiso enmendar la cuestión buscando alcanzar una conformación del Consejo distinta. Se abrió así un proceso que alumbró en 2001 el modelo actualmente vigente. Un mecanismo que deja en manos de las Cámaras la elección de los 12 candidatos a vocales, pero de entre una lista con 36 candidatos presentada por las asociaciones de jueces y jueces no asociados⁴. De hecho, en la Exposición de motivos de la Proposición de ley Orgánica sobre la composición del poder judicial se indicaba que la misma respondía al «propósito de prestigiar el Consejo General del Poder Judicial». La despolitización de este órgano volvía a ser la pretensión del proceso de reforma que se iniciaba. La técnica mixta que se estableció fue el resultado del acuerdo que los dos grandes partidos PP y PSOE lograron alcanzar al respecto, recibiendo las consiguientes críticas por su bilateralidad, pero siendo finalmente apoyado de una manera amplia por el resto de las fuerzas políticas⁵.

Los reglamentos parlamentarios establecieron inmediatamente una regulación del proceso de selección de los miembros del CGPJ, pero sin determinar concretamente cómo se iba a elaborar previamente esa lista de candidatos⁶. Porque, como diría el Consejo años más tarde, «que la presentación de candidatos ante la Mesa del Congreso de los Diputados corresponda bien a las asociaciones judiciales, bien a Jueces y Magistrados debidamente avalados, no significa que unos y otros gocen de absoluta libertad para ello, debiendo obrar con respecto a los límites que la LOPJ fija con carácter general, y que exigen ser adoptados y aplicados en cada concreta renovación del CGPJ. Primero, porque esta facultad de presentación de candidatos queda acotada a una cifra máxima de 36. Segundo, porque a su vez esa cifra máxima precisa ser distribuida, de un lado, entre los diferentes candidatos asociativos y, de otro, asignando otro cupo a candidatos individuales avalados por Jueces y Magistrados individuales sobre la base de unos niveles de representatividad o de número de avalistas que precisan ser concretados con ocasión de cada renovación. Tercero, porque el proceso de recogida de avales es un proceso complejo que tiene unas exigencias de igualdad de condiciones y transparencia, que

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

5 SÁNCHEZ BARRIOS, M. I., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 213.

6 Art. 205.2 Reglamento Congreso de los Diputados y 184.6 Reglamento del Senado. Primero elige el Congreso sus candidatos y luego el Senado excluyendo en la votación de la lista los que ya han sido elegidos por el Congreso de los Diputados.

precisan ser garantizadas. Y cuarto, porque como en todo proceso electoral competitivo (y este lo es), la proclamación de candidatos precisa unos controles y requiere unos actos formales que deben también ser cumplimentados»⁷.

El caso es que, como transitoriamente se recogía en la Ley orgánica que estableció este nuevo modo de selección, el proceso fue regulado por el Presidente del Consejo y recogido en la Instrucción de 29 de junio de 2001, del Presidente del CGPJ. En ella se determinaba el número de candidatos a presentar por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados y se concretaron otros aspectos del proceso de formulación de candidaturas a vocal del CGPJ. Se determinó que, para la renovación de los miembros de dicho órgano, correspondía presentar a las distintas asociaciones el siguiente número de candidatos: Asociación Profesional de la Magistratura 10, Asociación de Jueces para la Democracia 4, Asociación Judicial «Francisco de Vitoria» 4, Unión Judicial Independiente 0. Se consideró que este proceso, que transitoriamente se asignó al Consejo (en concreto a su Presidente), debía ser gestionado y dirigido por las propias Cámaras al tratarse de momentos preparatorios de un acto que participa de una naturaleza parlamentaria y que, por lo tanto, debiera corresponder al Congreso y al Senado a través de su normativa reglamentaria⁸. Y a raíz de ello se adoptó una nueva reglamentación por las Cámaras donde se estableció la misma distribución de candidatos a proponer para las tres asociaciones mayoritarias que en la ocasión anterior, más un puesto que se le atribuyó a Foro Judicial Independiente. En el bien entendido de que el resto de candidaturas hasta alcanzar los 36 (esto es, hasta un máximo de 17) corresponderían a candidaturas presentadas por jueces individualmente. Si no se alcanzase el número de 17 candidaturas presentadas por magistrados independientes, la lista se complementaría con candidatos procedentes de la lista complementaria que las cuatro asociaciones judiciales presentarían.

Los resultados de este proceso electoral no han dejado dudas sobre el enorme poder de influencia que las asociaciones judiciales han ejercido sobre el nombramiento de los vocales togados. De todos los jueces y magistrados, poco más del 50% están asociados, sin embargo, de los 12 vocales de extracción judicial, en 2001 las Cortes eligieron 9 candidatos asociados y solo 3 de los no asociados. Pero, en la última renovación, todos pertenecen a alguna asociación judicial, a lo que podríamos añadir el Presidente: 6 son de la Asociación Profesional de la Magistratura, 5 (más el Presidente) pertenecen a Jueces para la Democracia, y el último está adscrito a la Asociación de Jueces Francisco de Victoria. No hay ningún vocal-juez en el Consejo que fuese presentado en su día como candidato no asociado.

Todo esto nos conduce a dos conclusiones iniciales: En primer lugar, la adscripción a una asociación (fuertemente vinculadas a los posicionamientos de un u otro partido político) parece haberse convertido en una necesidad, si se quiere tener opción a ser

7 Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el procedimiento a seguir para la renovación de los vocales de origen judicial del Consejo General del Poder Judicial, de 22 de marzo de 2006.

8 *Vid.* Informe Consejo del Poder Judicial 22 marzo de 2006 y decisiones del TS que allí se citan en el mismo sentido.

En las «normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado para la renovación del Consejo General del Poder Judicial», aprobadas en 2006, se excluye la intervención de las Comisiones parlamentarias de ambas Cámaras. *BOE* n.º 166, 13 julio 2006.

elegido por las Cámaras. Ello ha generado, dentro de la propia judicatura, una desgana hacia el propio sistema actual de participación de los jueces en el proceso de propuesta de candidatos al CGPJ. Así, en la última renovación de 2008 se presentaron solo 4 candidaturas por jueces no asociados (con una participación de un 40% de los jueces no asociados), frente a las 12 candidaturas que se presentaron en la primera elección por este sistema (y en el que participaron un 80% de los no asociados). Y en segundo lugar, se observa una excesiva politización en el propio momento de elección de vocales de entre las listas, proceso en el que los partidos políticos parecen jugar a un reparto de cuotas. Los grupos parlamentarios deciden cuántos pedazos del pastel le corresponden a cada uno y luego cada uno de ellos escoge el sabor de la parte que le ha correspondido. En último reparto, el PSOE propuso a 9 (6 jueces y 3 juristas), el PP a otros 9 (6 jueces y 3 juristas), el PNV a 1 jurista y CIU a otro jurista.

Recordemos que para llegar a ese acuerdo de nombramiento es necesario haber logrado un consenso de tres quintos de las Cámaras, consenso que no siempre es fácil de alcanzar. No fue otra razón, sino ésta, la que retrasó la última renovación del CGPJ en más de un año y medio. Los ciudadanos asistimos atónitos a un juego político en el que las pugnas entre esos dos grandes partidos y la lucha por uno de ellos por asegurarse una minoría de bloqueo dentro del Consejo no hicieron más que ahondar en la imagen politizada de este órgano⁹.

Esa concepción politizada del Consejo es tal que, aunque corresponde al Pleno de este órgano, por una mayoría de tres quintos, la elección de su Presidente (y del Tribunal Supremo), en 2008 los medios de prensa más consultados por la ciudadanía anunciaron que el Gobierno (PSOE) había propuesto a Carlos Divar como Presidente, «pese al talante conservador de este». Con ello se daba a entender, por lo tanto, que dicha propuesta era resultado de un acuerdo alcanzado entre el Gobierno y el líder de la oposición¹⁰. Lo que se trasluce es que las decisiones que tienen que adoptar los vocales del Consejo se toman en otras esferas y éstos las asumen como propias. Lo curioso es que esto no escandaliza ya a nadie. Se ha aceptado sin reparos una asunción de competencias propias del Consejo por parte del ejecutivo (con consentimiento del grupo mayoritario de la oposición). Desde luego, esto contraría el principio básico de la separación de poderes.

Por lo tanto, este sistema, pensado para asegurar una participación del Parlamento en la selección de los miembros del Consejo, al tiempo que un consenso entre los integrantes de la carrera judicial, ha resultado no ser eficaz del todo. No son pocas las opiniones sobre lo decepcionante de este sistema¹¹. Incluso hay autores que consideran que el CGPJ es una institución amortizada y abogan directamente por su supresión¹².

9 La última renovación se produjo en septiembre de 2008.

10 Esta realidad también es puesta de manifiesto por Blanco Valdés acompañada de numerosos titulares que acompañaban la noticia. Todos ellos en el mismo sentido. BLANCO VALDÉS, ROBERTO, «La politización de la justicia», *op. cit.*, págs. 43-44.

11 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Reflexiones sobre la reforma del Consejo General del Poder Judicial», Fundación Ciudadanía y valores (www.funciva.org), pág. 1

12 TAJADURA TEJADA, J., «La reforma del Consejo General del Poder Judicial», *Diario Vasco.Com*, 6 febrero 2012. <http://www.diariovasco.com/v/20120206/opinion/articulos-opinion/reforma-consejo-general-poder-20120206.html>

La composición del Consejo, como decía, acaba reproduciendo prácticamente las dos grandes tendencias partidistas (PSOE y PP), con escasa entrada a miembros propuestos por asociaciones profesionales minoritarias, o por candidaturas de jueces independientes, o por partidos minoritarios dentro de las Cámaras. Aunque los vocales elegidos por las Cámaras no reciben un mandato imperativo de éstas, sí parece existir un mandato subliminar que responde a sus convicciones ideológicas o asociativas. Y la imagen que ello genera en el justiciable es la de un órgano altamente politizado.

III. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE SELECCIÓN DE LOS VOCALES DEL CONSEJO

La instauración del CGPJ no ha conseguido superar, de forma definitiva, la tradicional sujeción de la Administración de Justicia al poder político. No es necesario tratar de demostrar la percepción política que se tiene de la institución, es decir, la visión partidista que han transmitido los miembros del Consejo cuando han actuado en diversas esferas (nombramiento de jueces, emisión de dictámenes, manifestaciones públicas de opinión...). Lo cierto es que en los últimos años sus decisiones han sido utilizadas a favor o en contra de posturas partidistas, deslegitimándose con ello la imagen de la institución y, por ende, de todo el poder judicial —de aquéllos que ejercen la función jurisdiccional—.

Ello no ha vuelto más que a abrir la puerta a la propuesta de mejoras y a la discusión entre los partidos políticos sobre la necesidad de cambiar el modelo de selección de jueces del CGPJ. Así, en 2012, una Comisión de expertos encargada de estudiar la posible reforma de la LOPJ remitió un informe al Ministerio de Justicia donde, entre otras cosas, proponía la selección de los 12 miembros de extracción judicial por los propios jueces. Y el Ministro de Justicia anunció que emprendería cambios en ese sentido. El tema quedó un tanto relegado, al no incluirse en el Anteproyecto de Ley de reforma de la LOPJ presentado por el Gobierno¹³. No obstante, al cierre de este trabajo la prensa daba noticia de un nuevo borrador sobre esta materia, con un cariz distinto al inicial¹⁴. Según la nueva propuesta se mantendría un sistema de selección de todos los vocales del Consejo similar al actual, pero facilitando la presentación de candidaturas de jueces no asociados. Así pues, la cuestión sigue sobre el mantel como un asunto pendiente.

Posiblemente, pues, hay muchas razones para reformar el CGPJ, algunas de las cuales he expuesto, pero hay una que tiene un peso fundamental y es que la función de garante de la independencia del poder judicial parece no estar cumpliéndola. Al menos esa es la impresión que da.

Lo que debemos plantearnos es: ¿Qué se quiere evitar? y ¿cómo conseguirlo? Partimos, en todo caso, de un marco que diseña la Constitución, y en él, 8 de los magistrados tienen que ser designados necesariamente por las Cámaras. La intención del constituyen-

13 Sí fue defendido inicialmente por el Ministro de Justicia el 6 de julio de 2012, cuando presentó las líneas generales del Anteproyecto de reforma de la LOPJ.

14 JOSÉ MANUEL ROMERO: «Un poder judicial más barato y autónomo», *El País*, 16 de diciembre de 2012.

te fue la misma que guió el sistema de nombramiento de otros órganos del Estado, entre ellos, nada más y nada menos, de los magistrados del Tribunal Constitucional¹⁵. Ello es así, porque de este modo se evita que el monopolio de los Tribunales u órganos como el Consejo quede en manos de una misma familia ideológica, garantizándose la representación de las principales corrientes de opinión jurídicas y políticas. Además, este tipo de órganos toma decisiones sobre cuestiones que pueden llegar a tener carga política o trascendencia política. De tal modo que una composición de origen total o parcialmente democrático asegura un resultado que, aún siendo jurídico, sea adoptado por un colegio de miembros previamente consensuados por nuestros representantes políticos.

A esto hemos de añadir que todos los vocales del Consejo se eligen por un período de cinco años y su cargo es no reelegible. Esta es una manera de garantizar un ejercicio objetivo del cargo, asegurando la renovación continuada en cuanto a las posibles ideologías y modos de entender la justicia que puedan representarse en cada momento. Además, al establecerse su renovación tras un periodo de cinco años se garantiza que no coincida con el periodicidad de los cuatro años de las Cámaras y, consecuentemente, se busca lograr una mayor independencia respecto de ellas. Podría darse un paso más en esta línea. Podría establecerse una renovación parcial del Consejo por tercios o por cuartos cada cinco años, de modo que la renovación no fuese tan traumática ni tan vinculada al reparto de cuotas entre partidos políticos como sucede en la actualidad.

De entrada, por lo tanto, la selección por parte de las Cámaras no debiera suponer la politización de los miembros del CGPJ, no era esa la intención del constituyente ni del legislador. Sin embargo, como he señalado anteriormente, parece que así ha sido.

Entonces, la selección de parte de los miembros del Consejo por los propios jueces y juezas, ¿debiera generar menos politización? También en eso la realidad nos ha dado pruebas de que las afinidades ideológicas y, como consecuencia, las segmentaciones ideológicas dentro de la judicatura surgen inmediatamente¹⁶. No hace falta más que observar el papel que las asociaciones han desempeñado como canalizadores de orientaciones ideológicas más o menos conservadoras o más o menos progresistas en el seno del mismo. Es más, con demasiados paralelismos con los partidos políticos.

También se ha sugerido que la selección de los jueces por los propios miembros de la carrera judicial aumenta el corporativismo y es menos democrática. Frente a eso, hay voces que defienden que la selección de los 12 vocales jueces por el propio cuerpo judicial, sin intervención de las Cámaras, es plenamente conforme con las exigencias del principio democrático, e igualmente con la finalidad que la Constitución perseguía al crear al órgano constitucional como órgano de garantía de la independencia judicial¹⁷. Esta opción ha sido ampliamente escudada por miembros de la judicatura. Así, algunos jueces han propuesto que 12 de los 21 miembros del CGPJ sean elegidos mediante elecciones primarias entre todos los jueces a fin de evitar que, «como en el pasado, la

15 Sobre la opción generalizada en el constitucionalismo europeo de asignación de los nombramientos de todos o parte de los órganos constitucionales a las asambleas legislativas puede verse, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad)», *Parlamento y Constitución*, 2010, n.º 13, págs. 124-142.

16 Lo mismo sucede en Francia o Italia.

17 VEGAS TORRES, J., «Reflexiones sobre la reforma del Consejo General del Poder Judicial», Fundación Ciudadanía y Valores, 18 abril 2012, pág. 4.

posterior intervención de órganos políticos seleccione a los más politizados». Las listas deberían ser listas abiertas y en ellas debería poder participar todos los miembros de la carrera judicial independientemente de si pertenecen o no a una determinada asociación¹⁸. En la misma línea se ha manifestado la Asociación de jueces Foro Judicial Independiente al proponer la elección de los 12 vocales jueces directamente por los propios jueces, atendiendo a los principios de libertad de elección y proporcionalidad¹⁹.

Por lo tanto, la reserva a favor del cuerpo judicial de la elección de los vocales judiciales del Consejo tiene sus razones y también sus adeptos. Pero, igualmente los tiene el modelo de elección de los 20 jueces por el Parlamento (sea con participación o sin participación de las asociaciones), pues parece responder mejor a la idea de pluralismo ideológico recogida en nuestra Constitución, siendo para muchos el modo más eficaz de garantizar la presencia de una diversidad de sensibilidades ideológicas y jurídicas.

Así pues, lo que procede ahora es intentar definir qué fórmula puede servir mejor a los fines de independencia del poder judicial, para lo cual fue creado el CGPJ, valiéndonos para ello de la experiencia de los países vecinos y de la nuestra propia.

IV. LA EXPERIENCIA QUE NOS OFRECEN OTROS CONSEJOS DE LA JUDICATURA

Desde luego, la presencia de un Consejo de la Judicatura junto a los otros órganos del Estado no es imprescindible en un Estado constitucional. Así lo demuestra la existencia de grandes democracias (por ejemplo, EEUU y Reino Unido, entre otras) que no cuentan con un Consejo de la magistratura, a pesar de que la independencia del poder judicial constituye también allí uno de los pilares esenciales del Estado. Tal principio se salvaguarda en estos países a través de otros mecanismos.

En España, el constituyente tenía la opción de crearlo o no, y optó por hacerlo. Por un lado, porque la tradición de nuestro entorno parecía inclinarnos a ello, y por otro lado, porque la fuerte vinculación de la magistratura española al ejecutivo durante el pasado hacía necesaria la adopción de medidas reforzadas de salvaguarda de su independencia.

La proliferación de este tipo de órganos se ha dado en otros países como Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Holanda, Hungría, Polonia, Rumanía o Ucrania y en varios países de Iberoamérica. Como ha recordado Aguiar de Luque, el objetivo originariamente perseguido en todos estos casos es la sustracción al poder ejecutivo de aquel conjunto de competencias de organización y gestión del estamento judicial que pudieran eventualmente ser instrumentalizadas por las fuerzas políticas poco escrupulosas e interesadas en poder obtener favores de los jueces en el futuro²⁰.

18 Eloy Velasco, magistrado de la Audiencia Nacional, Europa Press, Madrid, 11 enero 2012.

19 La propuesta del Foro Judicial Independiente de 9 de enero de 2012 sobre la modificación del sistema de nombramiento de los vocales del CGPJ puede verse en <http://forojudicial.es/wpfji/?tag=enfermedades-profesionales>

20 AGUIAR DE LUQUE, L., «El gobierno judicial en el Derecho comparado: entre la dirección política y la gestión administrativa», en *El Gobierno del Poder Judicial. Una perspectiva comparada*, CEPC, Madrid, 2012, pág. 4.

4.1. El nombramiento de vocales de los Consejos de la magistratura de nuestro entorno

Los Consejos de la magistratura de los países del sur de Europa guardan bastante similitud en cuanto a las funciones encomendadas por sus respectivos textos constitucionales, aunque en su composición y selección de miembros podemos observar diferencias²¹.

El *Conseil Supérieur de la Magistrature*, que desde su creación en 1946 estuvo presidido por el Presidente de la República (art. 65 Constitución francesa), fue reformado en varias ocasiones, poniéndose fin a la presidencia por parte del Jefe del Estado y aumentando el número de consejeros en 2008, de tal modo que en la actualidad, por primera vez, el número de jueces es inferior al del resto de vocales²². Tiene tres formaciones: la competente a los jueces²³, la competente para asuntos de los fiscales²⁴ y la formación plenaria. Esta última está presidida por el Presidente de la Corte de Casación. Se compone por los Presidentes y los Fiscales Generales del Tribunal de Apelaciones y del Tribunal de Gran instancia, dos magistrados y dos fiscales (elegidos entre ellos), el consejero de Estado elegido por la asamblea general del Consejo de Estado, un abogado designado por el presidente del Consejo nacional de la abogacía tras el informe de dicho Consejo, y seis personas no pertenecientes al Parlamento, ni al orden judicial, ni al administrativo, designados dos por el Presidente de la República, dos por el Presidente de la Asamblea Nacional y dos por el Presidente del Senado, nominaciones que han de ser aprobadas por las comisiones parlamentarias respectivas. En la designación de los jueces, las Asociaciones sindicales de jueces tienen mucho peso, decidiendo los puestos judiciales a cubrir en el Consejo. Lo cierto es que el *Conseil* se creó para garantizar la independencia de la magistratura, pero pronto llovieron las críticas sobre su politización excesiva²⁵. En todo caso, ha de destacarse positivamente que la normativa prevea que los vocales no judiciales deban ser aceptadas por las comisiones permanentes competentes en materia de organización judicial en cada una de las Cámaras, y que deba respetarse un equilibrio entre hombres y mujeres²⁶.

En Italia, el *Consiglio Superiore della Magistratura*, previsto en el art. 104 de la Constitución de este país, tiene una conformación parecida al Consejo francés, aunque desde

21 Puede consultarse también el trabajo: GAROUPA, NUNO Y GINSBURG, T., «The comparative Law and Economics of Judicial Councils», *University of Illinois College of Law*, 2008, Paper 96, págs. 1-40.

22 *Loi Constitutionnelle du 23 juillet 2008*. Con anterioridad, formaban parte del mismo el Ministro de Justicia, 12 jueces elegidos por el propio cuerpo judicial, el Fiscal General, un miembro elegido por el Consejo de Estado, otro por el Presidente de la República y otro por el Presidente de la Asamblea Nacional. Véase igualmente Ley Orgánica n.º 2010-830, de 22 de julio de 2010.

23 La formación competente para asuntos de los jueces está compuesta por 6 magistrados y está presidida por el Presidente del Tribunal Supremo y compuesta por 4 magistrados de distintos ordenes, elegidos por los jueces pertenecientes a ese nivel jurisdiccional, un fiscal, un Consejero de Estado, un abogado y seis personas cualificadas.

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

25 SÁNCHEZ BARRIOS, I., *La elección...*, *op. cit.*, pág. 225.

26 MACHELON, J.P., «Le Conseil Supérieur de la magistrature en France», en *El Gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*, *op. cit.*, págs. 301-309.

el principio se concibió como un órgano más fuerte que aquél, en coherencia con una concepción del poder judicial italiano como uno de los poderes del Estado y no con la visión menos fuerte de la magistratura francesa. Al igual que anteriormente aquél, el italiano está presidido por el Jefe de Estado. Está formado, además, por el Presidente del Tribunal Supremo, el Fiscal General del Tribunal de Casación, 16 jueces elegidos por los propios jueces y 8 juristas de reconocido prestigio elegidos por el Parlamento²⁷. Por lo tanto, dos terceras partes de sus miembros son de origen judicial. Éste es el Consejo que se dice que mejor ha funcionado en su conjunto y es el que principalmente inspiró nuestro modelo de CGPJ.

La Constitución portuguesa regula el *Conselho Superior da Magistratura* en el art. 220, que está presidido por el Presidente del Tribunal Supremo. De sus 16 miembros, dos de ellos son propuestos por el Jefe del Estado, siete vocales no jueces elegidos por el Parlamento y 7 jueces elegidos por ellos mismos. El tema de la elección de los vocales judiciales no ha sido tampoco pacífico. En la actualidad son elegidos por sufragio secreto y universal, según el principio de representación proporcional, mediante la elaboración de listas respaldadas por un mínimo de 20 electores, habiendo en cada lista un juez del Tribunal Supremo, dos jueces de segunda instancia y cuatro jueces de primera instancia. En un momento dado se pretendió modificar este sistema de elección proponiéndose que cada categoría de jueces escogiese a sus representantes, es decir, no por todos los jueces del país sino por categorías, sin embargo, esto fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional portugués²⁸.

De forma sintética podemos decir que en los países de nuestro entorno, como en Francia, Portugal o Italia —con Consejos similares al nuestro—, la selección de los vocales no judiciales corresponde a las Asambleas parlamentarias u otros órganos políticos y la de vocales judiciales incumbe a los propios jueces y fiscales (con gran peso de las asociaciones judiciales), y en todos ellos se ha producido igualmente el fraccionamiento entre dos grandes opciones ideológicas²⁹.

En los países nórdicos, existen órganos que podían asimilarse a los Consejos de la judicatura, pero son más bien órganos que colaboran con el gobierno en la gestión y administración de la magistratura. Tienen competencias más amplias que los del sur, pero con una naturaleza más alejada de la idea de gobierno autónomo, o de autogobierno del poder judicial de la que habla nuestra Constitución.

4.2. Los Consejos autonómicos de la judicatura y las previsiones sobre el nombramiento de sus vocales

Como es sabido, la última oleada de reformas de los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas trajo una novedad en lo que al tema que estamos estudiando se refiere: la previsión de los Consejos de la judicatura autonómicos. No

27 Ley 44/2002, de 28 de marzo.

28 SÁNCHEZ BARRIOS, I., *La elección...*, *op. cit.*, pág. 243.

29 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Reflexiones sobre la reforma del Consejo General del Poder Judicial», Fundación Ciudadanía y valores (www.funciva.org), pág. 2.

obstante, las previsiones estatutarias adoptadas al respecto han quedado sin virtualidad práctica por la Sentencia del Tribunal Constitucional (31/2010) que analizó la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía catalán, y porque muchas de ellas dependían de una modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial que no ha llegado a producirse.

El Proyecto de Ley aprobado sobre esta cuestión —el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y de Consejos de Justicia³⁰—, no vio finalmente la luz. Las Cortes Generales de la VIII legislatura fueron disueltas antes de su aprobación. Aun así, merece la pena hacer una referencia a las previsiones que contenía al respecto.

El sistema de elección de vocales de los Consejos autonómicos que se diseñó en aquel Proyecto contemplaba la inclusión de un número de miembros natos (el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, los Presidentes de las Salas de dicho Tribunal y los Presidentes de las Audiencias Provinciales de la Comunidad Autónoma), un número igual a este de vocales-jueces elegidos por todos los miembros de la carrera judicial destinados en la Comunidad, e igualmente un número igual al de vocales natos de juristas de reconocido prestigio elegidos por mayoría de tres quintos del Parlamento autonómico. Además, hubieran formado parte el Fiscal Jefe de la Comunidad Autónoma y los Decanos liberados conforme al procedimiento establecido en la Ley, y el Secretario de Gobierno podría asistir a las reuniones. El sistema de elección de los vocales-jueces propuesto en el Proyecto era el mismo que hoy se utiliza para elegir a los miembros de las Salas de Gobierno (art. 151 LOPJ).

En lo que a las previsiones estatutarias se refiere, Cataluña y Andalucía (siguiendo el modelo catalán) son las Comunidades que mayores previsiones contemplan en sus Estatutos respecto a la conformación de estos Consejos, siendo el resto de Comunidades que han reformado sus Estatutos mucho más parcas al respecto (ej. Comunidad Valenciana, Baleares, Castilla-León...). En todo caso, la STC 31/2010, sobre la constitucionalidad del Estatuto catalán, dejó bastante vacío de contenido lo que aquél preveía, fundamentalmente en cuanto a la concepción del Consejo de Justicia como órgano de gobierno de los jueces y las competencias que de esa consideración se derivaban (art. 98 Estatuto catalán, ídem art. 144 Estatuto andaluz). En lo que al modelo de designación de sus miembros respecta, se preveía que estuviera integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y un número de vocales entre jueces, magistrados y fiscales, y juristas de reconocido prestigio, sin determinar su proporción, sino remitiéndose a lo que fijase la LOPJ, con la posibilidad de que parte (o todos ellos) pudieran ser elegidos por el Parlamento catalán. En definitiva, abría la posibilidad a establecer cualquiera de los modelos experimentados en el ámbito estatal. De todos modos, el TC recordó que la composición del Consejo de Justicia solo podía ser regulada por la LOPJ.

30 Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, n.º 71-1, 27 de enero de 2006.

V. UNA PROPUESTA DE MODELO DE SELECCIÓN DE VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Consideradas las variables expuestas relativas a la voluntad del constituyente y del legislador, los modelos de conformación de Consejos de la magistratura utilizados hasta el momento y, fundamentalmente, el fin que un Consejo de la magistratura debe tener, y las carencias mencionadas sobre estos extremos, procede realizar una propuesta de un nuevo modelo de selección de sus vocales. El objetivo de esta propuesta será configurar el sistema de selección de los miembros del Consejo que sirva de la mejor manera posible a la independencia de este órgano.

Si partimos del marco que establece nuestra Constitución, la elección de los vocales no judiciales corresponde al Congreso y al Senado por una mayoría reforzada de tres quintos. Sin embargo, la selección de los 12 vocales judiciales queda menos definida y, por lo tanto, ofrece mayor juego al legislador y abre más alternativas para su elección. Aquí es donde la *ingeniería electoral* puede ayudar a configurar un Consejo más acorde con los fines que pretendemos.

Cuando hablamos de un sistema electoral, lo que estamos haciendo es establecer una serie de mecanismos o técnicas para traducir unos votos en un número de vocalías conforme a unos fines que se quieren alcanzar. En nuestro caso son: el principio democrático, la integración y la independencia. El principio democrático, en el sentido de facilitar y promover la participación directa de todos los jueces en la selección de los vocales judiciales del Consejo, con el objetivo de que el cuerpo de la judicatura se sienta representado en dicho órgano. El fin integrador, porque queremos un órgano que integre a las distintas categorías, intereses o modos de entender el Derecho, presentes en la judicatura. Necesitamos un mecanismo de elección que asegure la representación de la diversidad existente en la judicatura, entre otras cosas, un sistema que permita que tanto jueces pertenecientes a asociaciones profesionales como jueces no asociados puedan sentirse representados. Y el fin de la independencia, en el sentido de buscar que los vocales del Consejo sean menos dependientes de los grandes grupos parlamentarios o de las asociaciones profesionales mayoritarias.

— La primera cuestión que debemos plantearnos es quién debe designar a los doce vocales togados, el Parlamento o el cuerpo judicial, ¿o es preferible la actual fórmula mixta? Varias razones parecen inclinar la balanza a favor de la selección de los vocales judiciales del CGPJ por los propios miembros de la carrera judicial:

Empezando por los Consejos de la magistratura de nuestro entorno, lo habitual es que los vocales judiciales se escojan por los propios miembros de la judicatura. Es más, en el debate parlamentario que dio luz al actual art. 122.3 CE, en ningún momento se mencionó que la expresión «doce *entre* Jueces y Magistrados» pudiera significar la exclusión de los jueces y magistrados en ese proceso de elección³¹. Si el Constituyente hubiera querido un nombramiento de todos ellos por las Cámaras, lo hubiera indicado

31 En esta línea DE ESTEBAN, J., «La elección del Consejo General del Poder Judicial a la luz de la Constitución», *El Mundo*, 24 de febrero de 2001.

y no habría creado esa distinción entre el modo de elegir a los vocales no judiciales y a los judiciales³².

Apoyando esta opción cabe recordar también que en la «Recomendación sobre Consejo de Judicatura» de 2011, adoptada por la Red Europea de Consejos de la judicatura³³, se concluyó que los modelos de Consejos más exitosos parecen ser aquellos conformados conjuntamente por miembros de la carrera judicial, al menos en un 50%, y miembros provenientes de otros ámbitos legales o profesionales. Y se añadía que el mecanismo para seleccionar a dichos miembros debiera ser un sistema que excluya cualquier interferencia del Poder Legislativo y del Ejecutivo³⁴, y la elección de los jueces debiera serlo solo entre pares y sobre la base de una amplia representación de los sectores más relevantes de la judicatura.

El Tribunal Constitucional estableció que la selección de esos 12 vocales por las Cámaras también era una fórmula acorde con la Norma Suprema. Pero, igualmente advirtió, como he recordado, sobre los inconvenientes que ello podía conllevar.

Es cierto que el principio democrático es y debe ser el que rijan la elección de muchos órganos del Estado, y que la participación del Parlamento en su selección coadyuva a su legitimación democrática. Pero, la elección de 12 de los vocales por los propios jueces y los 8 por las Cámaras dota de una doble legitimidad al Consejo, la de la soberanía nacional y la del cuerpo judicial, respetando ambas elecciones el principio democrático. Además, estamos hablando de la elección de los miembros del órgano de gobierno del poder judicial y es sensato que los gobernados elijan al menos a parte de sus gobernantes.

La vía intermedia o mixta a la que responde el vigente sistema permite, ciertamente, la participación de los miembros de la judicatura en el proceso, al poder proponer candidatos de entre los que finalmente elegirán las Cámaras. Pero, se trata de una participación indirecta, pues es finalmente el Parlamento quien decide. El sistema actual intentaba evitar que el Consejo se convirtiera en un «miniparlamento» y funcionase como una especie de *satélite* de este y, al tiempo, quería propiciar la participación de los jueces en la selección de los miembros de su órgano de Gobierno. Sin embargo, la práctica ha demostrado que la selección realizada por las Cámaras ha ido dirigida casi exclusivamente a los candidatos presentados por las dos asociaciones mayoritarias, cuya pública tendencia ideológica se acerca a los dos grandes partidos presentes en el Congreso de los Diputados y en el Senado —la Asociación Profesional de la Magistratura y la de Jueces para la Democracia—. En definitiva, las asociaciones judiciales han acabado protagonizando de tal modo el proceso que muchos jueces no se sienten representados en esas listas de candidatos. Recordemos que cerca del 50% de los jueces no está asociado y, sin embargo, todos los vocales togados pertenecen a alguna asociación judicial, y, excepto uno de ellos, lo son de las dos grandes asociaciones judiciales. Con lo cual, en

32 SÁNCHEZ BARRIOS, M. I., *La elección ...*, *op. cit.*, pág. 119.

33 General Assembly of the European Network of Councils for the Judiciary, «Recommendation on Councils for the Judiciary», Roma, 2011, Punto 2.

34 No se dice si se refiere a una interferencia del Poder Legislativo y Ejecutivo en la selección de los vocales o a una exclusión de una interferencia posterior de dichos órganos en el funcionamiento del Consejo. Entiendo que se refiere a esto segundo.

cierto modo, la representatividad del cuerpo judicial que buscábamos queda considerablemente diluida.

— Si se opta, efectivamente, por una elección de los 12 vocales judiciales por los propios miembros de la judicatura, el consiguiente debate ha de girar en torno a cómo los jueces y magistrados van elegir a los vocales. La controversia sobre esta cuestión estuvo presente desde el primer momento cuando se debatió el texto de la Ley Orgánica 1/1980, del CGPJ. La disyuntiva versaba, entre otras cosas, en si seleccionar los vocales por cuerpos o categorías dentro de la carrera judicial o si proceder a la elección de los 12 vocales jueces de entre todos los miembros de la carrera judicial y por todos ellos, es decir, formando un colegio electoral único.

Si se opta por una selección de los mismos respetando la presencia de las distintas categorías judiciales surge la cuestión de la proporcionalidad. ¿En qué medida cada una de las categorías profesionales debe estar representada? ¿Debe haber un mínimo para cada categoría, al margen de su número? Posiblemente optar por un colegio judicial único, pero asegurando la presencia de diferentes categorías judiciales, sea lo más apropiado para potenciar el objetivo de legitimidad que antes se ha mencionado (y a su vez de pluralidad estamental dentro del cuerpo judicial). Incluso podría optarse por una fórmula mixta que trate de combinar el principio proporcional con una pequeña sobrerrepresentación de aquellos que forman parte de las instancias jurisdiccionales superiores y que, por su experiencia y años de ejercicio, pueden suponer una valiosa aportación al CGPJ³⁵.

En el primer CGPJ que se conformó sí se establecieron reglas precisas al respecto. La disposición transitoria Quinta de su Reglamento decía: «En el primer Consejo General del Poder Judicial, los puestos de Vocales de procedencia judicial se distribuirán de la siguiente forma: a) Tres Magistrados del Tribunal Supremo, uno de los cuales será el Presidente de la Sala si hubiere candidato; cinco Magistrados y un juez de Primera Instancia e Instrucción, elegidos todos por los miembros de la Carrera Judicial en activo no comprendidos en los restantes apartados de la presente disposición. b) Un Magistrado de Trabajo elegido por todos los miembros en activo de este Cuerpo. c) Dos Jueces de Distrito elegidos por todos los miembros en activo de este Cuerpo».

Este reparto favorecía excesivamente la presencia de representantes de las categorías jurisdiccionales superiores, lo que se quiso corregir en el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985. La propuesta flexibilizaba la presencia de aquéllas, incluyendo solo dos magistrados del Tribunal Supremo, cuatro magistrados y tres jueces, mientras que el resto de los candidatos podían pertenecer a cualquier categoría (art. 131 del Proyecto).

Considero que no debería otorgarse una sobrerrepresentación excesiva a los cuerpos jurisdiccionales superiores, porque ello podría conducir a una infrarrepresentación desmesurada del resto de categorías.

No es adecuado hacer prevalecer el principio de jerarquía en demasía sobre el de representación cuando de lo que se trata es de elegir el órgano de Gobierno del Poder Judicial. Así, la mejor solución es optar por un colegio único, pero obligando a las aso-

³⁵ En este sentido se pronunciaba SÁNCHEZ BARRIOS, M. I., *La elección de los miembros del Consejo...*, *op. cit.*, pág. 135.

ciaciones o agrupaciones que presenten listas a las elecciones al Consejo a incluir entre ellas al menos dos miembros de la categoría de magistrado del TS y al menos uno de la categoría juez. Son categorías que representan aproximadamente, el 2 y el 10,6%, respectivamente, del total de la judicatura y constituyen los grupos minoritarios dentro de la misma, siendo el primero el conformado por miembros de la judicatura con más experiencia profesional, de ahí su representación reforzada.

También podía haberse pensado en una selección de dichos vocales-jueces con una fórmula que incluyera el criterio territorial —criterio que se ha usado para la ubicación de los distintos Tribunales—. Sin embargo, esto parece no casar con el principio de jurisdicción única que recoge nuestra norma suprema.

— Otra cuestión a plantearse es la de las candidaturas. ¿Admitimos la presentación de candidatos individuales (candidaturas uninominales) o cabría también la presentación de listas por las asociaciones judiciales (candidaturas de lista)? Y, ¿qué tipo de respaldo mínimo debieran presentar cada una de las candidaturas?

En cuanto a si las candidaturas debieran ser presentadas exclusivamente por las asociaciones o por éstas y por jueces no asociados, lógicamente el reconocimiento de dicha capacidad a ambos es la única admisible, sobre todo teniendo en cuenta el elevado número de jueces no asociados que existe (un 46% aproximadamente). También sería admisible la presentación de listas aunque no sean por asociaciones profesionales.

Para la selección de los primeros vocales del CGPJ, el Reglamento exigía que «Las candidaturas habrán de estar avaladas por un diez por ciento de los electores, que comprendan, a su vez, un cinco por ciento al menos de cada categoría o por una asociación profesional válidamente constituida. Nadie podrá avalar a más de una candidatura» (art. 13.4). Una fórmula que exija un número muy elevado de avales o la admisión de candidatos por asociaciones que presenten un número muy alto de asociados no puede más que favorecer a aquellas candidaturas mayoritarias. Pero dificulta desmesuradamente las posibilidades de presentación de candidatos por parte de asociaciones minoritarias o a candidaturas individuales con escasas adhesiones iniciales. De hecho, en la única elección de vocales por parte de los propios jueces que ha habido en la historia de nuestro CGPJ, triunfó plenamente la Asociación Profesional de la Magistratura, que era la mayoritaria, impidiéndose de facto que otras asociaciones pudieran participar con sus propios representantes³⁶. Es decir, la regla aplicada en aquel momento condujo a resultados poco deseables.

Siempre es preferible que los requisitos exigidos para poder presentar candidatura favorezcan la libre y más plural participación en el proceso electoral, que es nuestro objetivo. Es mucho más sensata la regla actual que exige a una candidatura uninominal estar avalada por el 2% de los jueces que se hallen en activo (art 112.3 LOPJ). En todo caso, convendría bajar el nivel de aval requerido al 1% para fomentar aún más la presentación de candidaturas independientes y favorecer, así, el pluralismo.

En cuanto a los avales exigidos a las candidaturas presentadas por las asociaciones, actualmente, para presentar candidatos a vocales del Consejo ante las Mesas del Congreso y del Senado no necesitan tener un grado de implantación efectiva, ni siquiera

36 GERPE LANDÍN, M., «La composición del Consejo General del Poder Judicial», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9, 1991, págs. 152 y 153.

representar a un mínimo del 2% de los jueces, que es lo que se pide a efectos interlocutorios con el Consejo³⁷. Ni se exige una representatividad mínima para poder crear una asociación judicial. Sin embargo, considero que, al igual que a las candidaturas individuales se les exige un aval mínimo de firmas, también las candidaturas de lista presentadas por asociaciones o por otros jueces debieran ser tratadas de ese modo, incluso exigiéndoles un aval de firmas un tanto superior al 1% que yo proponía para las candidaturas individuales, por ejemplo, de un 2%, habida cuenta de que presentan a varios candidatos al tiempo.

Y, por supuesto, en la misma línea del art. 112.3c) LOPJ, «cada Asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos que le corresponden presentar». También en el modelo que defiendo sería lógico que cada asociación determinase en su normativa interna el sistema de selección de sus candidatos para las elecciones judiciales al Consejo. El único límite que debería imponerse a las asociaciones en la elaboración de sus listas es el respeto a una cierta paridad de género dentro de las mismas, atendiendo al criterio general que la Ley de igualdad entre mujeres y hombres exige a los partidos políticos para elaborar sus listas electorales. Se establece que éstas incluyan como máximo un 60% de hombres o mujeres y como mínimo un 40% del otro sexo. Habida cuenta de que las mujeres suponen el 50% de los miembros de la carrera judicial, lógico es exigir que las listas elaboradas por las asociaciones respeten también esa horquilla de 40-60% de jueces y juezas en sus listas, respetando esa ratio en cada tramo de 3 puestos.

— El siguiente punto a determinar es cómo se van a repartir los puestos judiciales a cubrir en el Consejo. De conformidad con el objetivo de pluralismo e integración que venimos defendiendo, 7 u 8 puestos debieran reservarse para los candidatos que se presentan en listas, y las 4 o 5 vocalías restantes cubrirse con candidatos uninominales. Con ello conseguiríamos satisfacer uno de los fines que perseguíamos con este sistema: integrar tanto a jueces asociados como no asociados, asegurando que estos últimos no se queden sin representación.

— Hay que decir igualmente cómo se configura la papeleta. Mi propuesta es que en la misma figuren, en un lado, las candidaturas uninominales de no afiliados, siendo requisito el no ser asociado, y en otro, las candidaturas de lista presentadas por las asociaciones, o por miembros de la judicatura, bajo las siglas de la asociación o la etiqueta «no asociados», incluyendo tantos nombres como puestos a cubrir (7 u 8).

— En cuanto al procedimiento de votación, consistiría en dos pasos: en primer lugar, cada juez votaría las candidaturas uninominales, con un voto limitado, pudiendo votar hasta un máximo de 2 de los 4 candidatos o candidatas uninominales (o 3 en el caso de reservarse 5 vocalías para éstos). Ello al efecto de garantizar el pluralismo e integración que se vienen proponiendo como objetivos y, como adelantábamos anteriormente, asegurar la representación en el Consejo de ese 46% de jueces y magistrados que no están

37 Art. 6.2 del Acuerdo de 28 de febrero de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2011, de asociaciones judiciales profesionales. Para que una asociación de jueces pueda disfrutar de interlocución con el CGPJ es necesario que posea un grado de implantación efectiva igual o superior al 2% de los integrantes de la carrera judicial en servicio activo, cálculo que se hace anualmente.

aflidos a ninguna asociación profesional. Y en segundo lugar, en lo que respecta a las candidaturas de lista, se emitiría un único voto a la lista escogida por cada votante.

Adicionalmente cabría la posibilidad de que las listas completas y cerradas, pudieran ser no bloqueadas. Esto es, que el elector pudiera otorgar un voto preferente de hasta 1, 2 o 3 candidatos de entre los que se le presentan en la lista a la cual vota.

— Por último he de pronunciarme sobre el escrutinio y la fórmula que debemos aplicar en ese proceso de escrutinio, ¿el sistema mayoritario puro, el mayoritario con voto limitado, para favorecer la elección de candidatos minoritarios, o el proporcional? Como sabemos, un sistema mayoritario puro conduce a una representación sólida, pero deja fuera a muchos grupos minoritarios. Por lo tanto, parece más razonable optar por un modelo mayoritario con voto limitado o por un sistema de elección proporcional, que conduciría a una representación más plural de jueces y magistrados en el Consejo³⁸.

En el Reglamento de organización del CGPJ del período en el que se optó por dejar en manos de jueces y magistrados la elección directa de los vocales judiciales del Consejo se decía «... el sistema electoral será el mayoritario corregido para permitir la representación de un sector minoritario» (art. 13.3). En la aprobación de este mecanismo de selección influyó mucho la Asociación Profesional de la Magistratura y le reportó muy buenos resultados, no solo por la poca limitación efectiva que se hizo del voto, sino también por las dificultades que se establecían de facto para poder constituir asociaciones judiciales con la capacidad de presentar listas³⁹.

En el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 inicialmente se propuso un sistema proporcional de resto mayor con listas cerradas y bloqueadas, lo cual suponía abrir una posibilidad de aumento de representación a los candidatos no mayoritarios. De todos modos, como es sabido, el proyecto derivó finalmente en un modelo de selección de vocales que arrebató ese derecho a los jueces para otorgárselo al Parlamento, con lo cual, la fórmula no pudo experimentarse.

Sobre esta cuestión, la Asociación Foro Judicial independiente ha entendido que el sistema mejoraría con una elección de los 12 vocales judiciales mediante sufragio universal, libre, secreto y directo entre los mismos, atendiendo a una única circunscripción nacional, mediante un proceso gestionado por la Junta Electoral Central. Cada Asociación presentaría una lista de hasta doce candidatos y también podrían presentarse jueces no asociados avalados con 100 firmas. Todos ellos serían incluidos en una lista de entre la cual cada juez podría votar hasta un total de 6 candidatos. Los candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos serían los proclamados por la Junta Electoral Central para su nombramiento como vocales⁴⁰.

Si perseguimos el objetivo de asegurar la pluralidad de vocales dentro del Consejo —en el entendido de que exista representación tanto de jueces no asociados como de asociados— y de conseguir que la representación de estos últimos responda a la realidad

38 A favor de un sistema proporcional, DIEGO ÍÑIGUEZ (magistrado), «Un juez, un voto y otras reformas», *El País*, 16 de febrero de 2012.

39 Así lo recordaba SÁNCHEZ BARRIOS, *op. cit.*, pág. 152.

40 La propuesta del Foro Judicial Independiente de 9 de enero de 2012 sobre la modificación del sistema de nombramiento de los vocales del CGPJ puede encontrarse íntegramente en <http://forojudicial.es/wpfi/?tag=enfermedades-profesionales>.

asociativa existente, tendremos que escoger una fórmula que conduzca a ello. Y esta fórmula no puede ser la misma para las candidaturas uninominales que para las candidaturas de lista.

Es más razonable atender primero a las candidaturas uninominales, otorgando las vocalías a los 4 (o 5) jueces o juezas que hayan recibido más votos. Recordemos que el voto se había limitado en nuestra propuesta a 2 o 3 votos, dependiendo de si reservábamos 5 o 4 vocalías, respectivamente, a estas candidaturas.

En cuanto al escrutinio de las candidaturas de lista se aplicaría una fórmula de representación proporcional con método de resto mayor (fórmula Hare), fórmula que genera resultados altamente proporcionales, especialmente cuando los puestos a cubrir son pocos, como ocurre en nuestro caso. Conseguiremos así evitar que siempre sean las asociaciones mayoritarias las únicas que consiguen representación en el Consejo y se genere en el sistema mayor pluralidad e integración.

VI. PERO, ¿LA INDEPENDENCIA DEL CONSEJO DEPENDE SOLO DEL SISTEMA DE DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS?

En todo caso, la ingeniería electoral tiene sus limitaciones. Elijamos el sistema que elijamos, hemos de pensar si la imagen de independencia del CGPJ depende solo del sistema de elección de sus miembros o también de cómo actúen luego o de las actitudes de fuerzas ajenas al Consejo. ¿Depende más de quién o cómo se eligen sus vocales, o de su dependencia partidista o asociativa, o de su sectarismo o parcialidad, o de las posibles recompensas en forma de nuevos cargos que posteriormente puedan recibir, o de las injerencias que reciben los vocales desde el exterior?

El descrédito del Consejo se ha debido, entre otras cosas, a su actuación como órgano y a los posicionamientos de sus vocales una vez en el cargo. La política de nombramientos de magistrados que ha llevado a cabo (denominados nombramientos discrecionales) no ha ayudado nada a esa imagen de neutralidad que buscamos. Por supuesto, la jurisprudencia y los cambios normativos han conducido a transformaciones importantes en los criterios que rigen la designación de los magistrados de altas instancias jurisdiccionales, contando ahora con un procedimiento más objetivo. Pero ello no deja en el olvido lo que parecía un reparto de las vacantes judiciales entre los miembros de las diferentes asociaciones de jueces, primándose en los nombramientos a los integrantes de las dos asociaciones con más miembros adscritos, y dejando con peores opciones de nombramiento a los jueces no asociados, que son la mayoría⁴¹. Igualmente, se ha denunciado el reparto e intercambio entre los diferentes sectores ideológicos presentes en el Consejo de cargos gubernativos y jurisdiccionales⁴².

⁴¹ Sobre el nombramiento de jueces de instancias jurisdiccionales superiores puede verse: SERRA CRISTÓBAL, R., «El Consejo General del Poder Judicial y los nombramientos discrecionales de magistrados», Revenga, M., (Coord.), *El Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 237-276.

⁴² ALEGRET BURGUÉS, M. E., «Informe sobre el Consejo General del Poder Judicial de España», en Aguiar de Luque (Dir.), *El Gobierno...*, *op. cit.*, pág. 175.

Por otro lado, ha sorprendido la desmesura con que el Consejo ha usado su facultad de emitir dictámenes, sobre todo cuando lo ha hecho sobre cuestiones que, ciertamente, no parecían muy relacionadas con el interés de la justicia o la garantía de independencia de sus miembros. O cuando ha parecido que los dictámenes emitidos en cuestiones de gran repercusión mediática eran votados siguiendo unos criterios que parecían responder a una rígida dinámica de disciplina de partido. En no pocas ocasiones esos dictámenes o informes se han adoptado con los votos a favor de unos consejeros, y la subsiguiente oposición de otros, pareciendo reiterar, unos y otros, las posturas ideológicas mantenidas por aquellos grupos parlamentarios o asociaciones judiciales que en su día defendieron su nombramiento.

Otro tanto de lo mismo sucede cuando el Consejo ha ejercido el poder disciplinario. Se ha acusado a sus vocales de actuar de forma imparcial, o influenciados por determinados grupos ideológicos, al perseguir más tenazmente en un proceso disciplinario a unos jueces que a otros.

Cuando todo esto sucede, desaparecen las ventajas teóricamente derivadas de la misma existencia del Consejo. Este problema sí tiene una difícil solución.

Por lo tanto, considero que, tras la determinación del modelo de elección de los vocales judiciales, se ha de adoptar una segunda batería de medidas complementaria, medidas que podrían aplicarse tanto en la selección de éstos como en la de los vocales no judiciales. Esos remedios debieran profundizar en uno de estos dos objetivos: por un lado, limitar las influencias y presiones que recibe el Consejo de los partidos políticos, asociaciones y otras fuentes de poder, y por otro, asegurar que la elección de candidatos se lleve a cabo fundamentalmente atendiendo a los criterios de mérito y capacidad o idoneidad para el cargo que van a desempeñar.

En cuanto al primer objetivo, no podemos negar el carácter político del CGPJ, pues se define como el órgano de gobierno del poder judicial. Pero, en su caso, solo puede hacer «política judicial»⁴³. Y debemos entender por «política judicial» aquélla que López Guerra describía como la dirección de la política judicial, entendida ésta como «conjunto de actuaciones de dirección y gestión, relativas tanto a la posición de jueces y magistrados concretos como al conjunto orgánico que integra el poder judicial, que no pueden considerarse como la mera ejecución de preceptos legales». Y no refiriéndonos a la dirección de la política en materia de justicia, que ostentan Gobiernos y Parlamentos, y que están constituidas por «todas aquellas actuaciones de los diversos poderes del Estado que se refieren a la Administración de Justicia en su conjunto como servicio público». El CGPJ no representa los intereses particulares, ni a los grupos parlamentarios que han propuesto sus vocales, sino un interés general, gestiona los intereses de la justicia y asegura la independencia de jueces y magistrados.

El problema surge porque, en el ejercicio de sus atribuciones, toma decisiones de claro significado político, es decir, tienen un calado político y, por lo tanto, generan interés en múltiples focos de poder. Arriba hemos visto ejemplos de lo que puede considerarse un inadecuado uso de las facultades que tiene atribuidas. Si el Consejo dejase de ser competente en determinadas atribuciones o tuviese menos discrecionalidad en al-

⁴³ LÓPEZ GUERRA, L., «Consejo General del Poder Judicial y política de la justicia», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Prof. Rubio Llorente*, CEPC, Madrid, 2002, pág. 1010.

guna de las que ahora tiene e interesan a las esferas de poder, se rebajaría notablemente la inclinación que partidos, asociaciones y otros tienen por influir en su actuación. Por un lado, decaerían las presiones que los vocales reciben, y por otro, se rebajaría el interés que tales fuentes de poder ponen en la designación de los miembros del Consejo.

Puesto que se trata de exigir un cambio de actitud a partidos, a asociaciones profesionales, a otras fuerzas y a los mismos consejeros, y eso no podemos imponerlo por la fuerza, tal vez debiéramos barajar la posibilidad de ir limitando o reglando las funciones del Consejo, reconduciéndolo al estricto papel que debe desempeñar. Pasos en este sentido se han dado, como decía arriba, rebajando en gran medida la amplia capacidad discrecional que tenía el Consejo para el nombramiento de las altas instancias jurisdiccionales. Soy consciente de que esta vía exigiría por mi parte el estudio de una cuestión de profundo calado y complejidad que, por las dimensiones de este trabajo, ahora no puedo abordar.

En cuanto al segundo objetivo, tal vez se trate de encontrar consejeros comprometidos con la independencia, que hagan de ésta su bandera. Se trata de buscar candidatos con un perfil ideológico neutral⁴⁴, y para ello hay que atender menos a lealtades partidistas o asociativas de los candidatos y poner el punto de atención más en sus méritos.

Para atenuar la dependencia de los 8 vocales que compete elegir a las Cortes de aquéllos que los han designado, necesitamos plantearnos si esos abogados y juristas de reconocida competencia debieran elegirse entre listas que presenten ante el Parlamento el Consejo General de la Abogacía, el Consejo General de procuradores, los Colegios notariales, las Universidades, las asociaciones de Fiscales, o los Secretarios Judiciales, etc. Se trataría de establecer un sistema similar al que ahora se usa para nombrar a los 12 vocales judiciales del Consejo. Con ello obtendríamos unos candidatos más despolitizados y más cercanos a las esferas profesionales involucradas en las cuestiones de la Justicia.

En este mismo sentido, García Costa apuntaba a una nueva regulación del sistema de elección de los vocales del CGPJ desde los planteamientos de la teoría del Derecho parlamentario en cuanto a la competencia parlamentaria de elección de autoridades⁴⁵. Según ésta, una designación parlamentaria consiste en una elección caracterizada por su legitimidad, por la exposición pública de las razones que la fundamentan y por la participación en ella tanto de la mayoría como de la oposición⁴⁶. Por lo tanto, con la atribución a las Cortes de la elección de los vocales del CGPJ se persigue conferir a los mismos la legitimidad democrática entendida en el modo que he expresado. Proponía García Costa que, conforme a esta teoría, la propuesta de candidatos debería quedar, en todos los casos, en manos de colectivos relacionados con ellos (asociaciones judiciales, colegios profesionales, universidad); y deberían crearse comisiones de nombramiento encargadas de verificar el cumplimiento de los requisitos e idoneidad de los candidatos.

⁴⁴ En este sentido ya me pronuncié en «Informe sobre el Consejo General del Poder Judicial de España», en Aguiar de Luque, L. (Dir.), *El Gobierno del poder...*, *op. cit.*, págs. 285-297.

⁴⁵ Un excelente trabajo sobre el nombramiento de cargos por el Parlamento puede consultarse en SANTAOLALLA LÓPEZ, F., y PAUNERCHULVI, C., *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, CEPC, Madrid, 2010.

⁴⁶ GARCÍA COSTA, F., «Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial», *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, n.º 26, 2008, págs. 436-38.

Ciertamente, la atención a los méritos y valía de los candidatos debiera ser prioritaria. Como indicaba Lucas Murillo de la Cueva, debería asegurarse un mecanismo en el que, a pesar de que la elección correspondiese al Congreso y al Senado, se asegurase que fueran elegidas aquellas personas «que, más allá de la cualificación profesional imprescindible, revelen prudencia y capacidad para trabajar en equipo, además de lealtad institucional y, sobre todo, suficiente autonomía de criterio para cumplir la función que les corresponde desempeñando superando los condicionamientos externos que puedan provenir de partidos, asociaciones profesionales, sindicatos, instituciones, corporaciones o cualquier otra entidad social»⁴⁷.

Es necesario determinar un sistema de selección de los vocales del Consejo que asegure la pluralidad e integración en su seno —en este trabajo me he decantado por uno—, pero lo importante también es garantizar posteriormente su independencia. Hay que buscar herramientas que rompan con la inercia partidista o asociativa. Como se ha señalado, ha habido periodos en la actuación del Consejo en los que puede alabarse la gran capacidad de diálogo, de consenso y de «desideologización» de los vocales. Así lo indicaba Lucas Murillo de la Cueva refiriéndose al cuarto mandato del Consejo —de 1996 a 2001—, calificándolo como un Consejo equilibrado, donde los vocales demostraron ser capaces de ejercer sus funciones con un grado de ecuanimidad, eficacia y cooperación no alcanzado ni antes ni después⁴⁸.

Un modo de asegurar una selección de los vocales no judiciales menos mediatizada por los partidos políticos sería estableciendo, por ejemplo, una comparecencia de los posibles candidatos ante la Comisión de Justicia de las Cámaras, con un escrutinio de méritos y capacidades de los candidatos conforme a un procedimiento más reglado y más responsable con la objetividad.

En algún momento también se propuso, para garantizar al máximo posible la elección conforme a los méritos del candidato, que tras el reparto por cuotas entre los Grupos parlamentarios de los vocales a nombrar, cada partido propusiese una terna por puestos a cubrir y el resto escogiese de entre esa terna al vocal para cada uno de las vacantes⁴⁹.

Y en cuanto a la selección de los vocales judiciales, lógicamente es más difícil asegurar que la misma responda a criterios de capacidad de los candidatos, pero mejoraría si las elecciones fuesen precedidas por una publicación de los méritos profesionales y curriculares de los candidatos.

En definitiva, es necesario introducir cambios legislativos en lo que atañe al CGPJ. Si no es capaz de ejercer sus funciones con neutralidad y de transmitir esa imagen de independencia que el ciudadano desea ver, lo que le parece al justiciable es que el Poder Judicial está altamente politizado. Y no olvidemos que un Poder Judicial independiente constituye la base de un Estado de Derecho, y que solo la convicción de que ello es así es lo que genera en los ciudadanos sensación de seguridad y confianza en el Derecho.

47 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «A vueltas con el Consejo General del Poder Judicial», en *Nuevas políticas públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, págs. 77-94.

48 *Ibidem*, *op. cit.*, pág. 82.

49 María Ballester hace referencia a ello en una entrevista que se le hizo a Juan Fernando López Aguilar en el periódico «El Mundo», 18 de febrero de 2001. BALLESTER CARDELL, M., *El Consejo General del Poder Judicial. Su función constitucional y legal*, CGPJ, Madrid, 2006, pág. 263.

TITLE: *Election of the members of the Council of the Judiciary. A proposal for a more inclusive and independent Council.*

ABSTRACT: *The perception of the Judicial Council is, throughout its existence, too often associated to partisan or corporative interests. This has caused the image of the judiciary to suffer as a whole. One way to avoid dependence on outside interests is the procedure to appoint its members. Until now, three systems were tested, but none proved to be effective for the intended aims. This essay formulates a new appointment system proposal for the Council's members, involving the direct participation of judges and the legislature. It pursues the following objectives: to observe the democratic principle, and to facilitate and promote the participation of all judges and magistrates in the election of its governing body —thus ensuring a plural and inclusive body—. Additionally, other measures are formulated in order to limit outside influences and pressure on the Council, to promote the election of its members based primarily on merit and ability, and to steer the Council back to its strict mandate of defending judicial independence and Justice interests.*

RESUMEN: *La imagen del Consejo General del Poder Judicial ha estado vinculada en demasiadas ocasiones a intereses partidistas o asociativos a lo largo de su existencia, dañándose con ello la propia imagen del Poder Judicial en su conjunto. Uno de los mecanismos para evitar esa dependencia de intereses externos lo constituye el modo en que se eligen sus vocales. Hasta la fecha se han ensayado tres modelos, pero ninguno ha resultado eficaz a los efectos señalados. Este trabajo propone un nuevo mecanismo de elección de los miembros del Consejo, con participación directa de jueces y de nuestros representantes en el Parlamento, que persigue los siguientes objetivos: respetar el principio democrático, y facilitar y promover la participación de todos los jueces y magistrados en la elección de su órgano de gobierno —asegurando un órgano plural e integrador—. Igualmente, se proponen medidas para limitar las influencias y presiones externas sobre el Consejo, para propiciar que la elección de sus miembros se lleve a cabo fundamentalmente atendiendo a los criterios de mérito y capacidad, y para reconducirlo a su estricta función de garante de la independencia de jueces y magistrados y de los intereses de la justicia.*

KEY WORDS: *Judiciary Council, members of the Judiciary Council, Independence of the Judicial Power.*

PALABRAS CLAVE: *Consejo General del Poder Judicial, vocales del CGPJ, independencia del Poder Judicial, elección de miembros del CGPJ.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 7.12.2012. **FECHA DE ACEPTACIÓN:** 12.02.2013.

