

La autonomía judicial en España. El Consejo General del Poder Judicial

Judicial autonomy in Spain. The General Council of the Judiciary

Gema ROSADO IGLESIAS*

RESUMEN: La Constitución española de 1978 creó el Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno del Poder Judicial. Desde su creación el órgano ha sido objeto de continuas reformas, y hoy por hoy no parece haber encontrado su lugar en el sistema institucional, y haber podido consolidarse. El presente trabajo expone la evolución y los cambios habidos en el Consejo en estos más de cuarenta años de vigencia constitucional, y analiza el régimen establecido tras las últimas reformas, en especial la de 2013, y la reciente de 2021, y cuestiona y analiza las cuestiones que aún siguen abiertas y las nuevas generadas por la regulación del ejercicio en funciones de este órgano constitucional.

PALABRAS CLAVE: Poder judicial; Gobierno del Poder Judicial; Consejo General del Poder Judicial; Independencia judicial;

* Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid; Universidad en la que se doctoró y obtuvo el Premio Extraordinario de Doctorado. Ha sido durante 11 años, 2005-2016, Letrada del Servicio de Estudios e Informes del Consejo General del Poder Judicial, del que acabó siendo su Letrada Jefe. En la actualidad es Vicedecana de los Grados de Derecho, Administración de Empresas, y Doble Grado en Derecho y Administración de Empresas, del Campus de Colmenarejo de la citada Universidad. Contacto: <grosado@der-pu.uc3m.es>. Fecha de recepción: 26/12/2021. Fecha de aprobación: 28/02/2022.

Garantías de independencia judicial.

ABSTRACT: The Spanish Constitution of 1978 established the General Council of the Judiciary, as an organ for the Judiciary government. Since of its creation, this organ has been object of a constant process of reforming. This paper presents this evolution and the changes about Council in more than forty years of constitutional vigence and analyzes the reforms ,specially the Acts of 2013 and 2021, dedicated the last to the regulation of the prorrogatio.

KEYWORDS: Judicial power; Judiciary government; Judicial Council; General Council of the Judiciary; Judicial Independence; Guaranties of Independence.

I. INTRODUCCIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y LOS PRINCIPIOS VERTEBRADORES DEL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial, se identifica, en el texto constitucional, en los jueces y magistrados que lo integran, que son, por definición de la propia Constitución, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley (art. 117.1 de la Constitución Española de 1978, en adelante CE), y en los juzgados y tribunales, compuestos por estos mismos jueces y magistrados, a quienes se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE).

Posee, pues características específicas y singulares, y está configurado conforme a principios específicos, que tienen su aplicación en el estatuto orgánico-colectivo y en la dimensión individual de los jueces y magistrados, y determinan su ámbito de competencias, las atribuidas y las excluidas, así como sus relaciones con el resto de órganos de la propia jurisdicción, y con otros poderes y órganos del Estado. En definitiva, cada juez y magistrado es poder judicial, un poder independiente, que no responde al principio de jerarquía en la medida en que queda impedida cualquier instrucción de los superiores relativa al ejercicio de la función jurisdiccional, que de existiría entraría en directa contradicción con los dictados constitucionales.

Ese mismo poder judicial, es, por disposición constitucional, un poder único, en tanto el art. 117.5 CE afirma el “principio de unidad jurisdiccional” como base y fundamento de la organización y funcionamiento de los Tribunales. Principio que excluye la existencia de jurisdicciones especiales, pero además muy especialmente excluye la aplicación e implementación de cualquier procedimiento o de instrumentos de descentralización política. En suma, el poder judicial es único en todo el territorio del Estado,

e impone, un Cuerpo único de Jueces y Magistrados de carrera¹, con un sistema de acceso reglado por concurso oposición y un régimen de ascensos y promoción también reglado y desvinculado de determinantes políticos ideológicos, salvo en los puestos de cargos discrecionales, los altos cargos de los Tribunales superiores, de nombramiento por el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ, o el Consejo), que son los que generan polémica y suscitan dudas sobre las razones que motivan su nombramiento.

En este contexto, el Consejo, establecido el art. 122.2 de la Constitución, no es, ni puede ser un órgano de imputación de la actuación del poder judicial, no integra el poder judicial, pues no cumple función ni potestad jurisdiccional, competencia atribuida de forma exclusiva y excluyente a jueces y magistrados, juzgados y tribunales. Es su órgano de gobierno, función que le encomienda la Constitución y que conlleva la adopción de un sistema de garantías que tutelen su autonomía e independencia respecto a los otros poderes del Estado y órganos constitucionales (art. 122.2 CE).

Pues bien, la independencia como institución jurídica se concreta en el establecimiento de una serie de garantías, que se aplican especialmente sobre el juez, como es el caso de la inamovilidad, se proyectan en la imposición de deberes, como es el caso de la exigencia de imparcialidad y neutralidad, y establecen una serie de limitaciones y prohibiciones, como es el caso del régimen de incompatibilidades, o la prohibición de posible afiliación a partidos políticos y sindicatos.

La independencia se predica en consecuencia no sólo frente al resto de poderes y otros órganos del Estado, la que llamamos independencia externa, sino también, frente a otros órganos y/o

¹ Sobre la forma de reconducir y compatibilizar la diversidad jurisdiccional, derivada de la independencia judicial con el principio de seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de la ley, *vid.*, mi trabajo “Seguridad jurídica y valor vinculante de la jurisprudencia”, en *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid, núm. 28, monográfico, 2007, pp. 83-123.

tribunales del poder judicial, especialmente los superiores, y a los órganos de gobierno de los tribunales y del CGPJ, en el caso de que se dictaran instrucciones, “sobre aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional” (art. 12.3 LOPJ), lo que denominamos habitualmente como independencia interna².

A las anteriores garantías, en el plano institucional, la Constitución suma, en su art. 122.2, el CGPJ, órgano de gobierno del Poder Judicial y la garantía de su independencia atribuyéndole funciones, que en general se remiten a su Ley de regulación (esto es, la Ley Orgánica del Poder Judicial), “*en particular, en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario*”, funciones que, en aras de esa independencia judicial, se sustraen de la órbita del poder ejecutivo.

² En este sentido, el Tribunal Constitucional ha confirmado que “(...), *la independencia judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de cada organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por “todos” (art. 13 de la misma Ley). La misma Constitución prevé diversas garantías para asegura esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es una garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Jueces y Magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2) (...), esa independencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los Jueces y Magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por Ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes*” Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986.

II. LA AUTONOMÍA DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

A) BREVE EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La Constitución española de 1978, con el art. 122, párrafos 2 y 3, siguiendo los modelos francés y italiano, creó un nuevo órgano denominado Consejo General del Poder Judicial, cuya regulación y desarrollo normativo se encomienda a la Ley Orgánica, y al que se atribuyen un catálogo de funciones básicas ya mencionadas en el epígrafe anterior.

El texto constitucional no añade mucho más, salvo la determinación de la composición del órgano: veinte miembros nombrados por el Rey, para un periodo de cinco años, de los que doce han de ser designados entre jueces y magistrados y los ocho restantes entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio profesional, y un Presidente, elegido por éstos, que actuará además como Presidente del Tribunal Supremo.

Tampoco diseña en detalle el procedimiento de elección de los miembros de este órgano, limitándose a disponer que se realizará conforme a los términos que establezca la Ley Orgánica, y que, en todo caso, pues eso sí se establece en el precepto constitucional mencionado, cuatro lo serán a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de los miembros de cada Cámara.

Este amplio margen de discrecionalidad normativa que se otorga al legislador orgánico en esta materia, será el motivo de la primera gran polémica que ha tenido que afrontar este órgano, y que no sólo no ha mermado con el tiempo, sino que, más de cuarenta años después, se mantiene y reaviva con cada proyecto de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), y del CGPJ, y que, en el momento en que se escriben estas

páginas, finales de 2021, lastra el acuerdo parlamentario necesario y las posibilidades de renovación del órgano constitucional de gobierno judicial, que lleva ya más de tres años en funciones, concretamente desde los primeros días del mes de diciembre de 2018.

La primera regulación del CGPJ fue la realizada por la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, que estableció un procedimiento de elección, considerado en términos generales como el derivado directamente del texto constitucional: nombramiento parlamentario con mayoría cualificada de los miembros no judiciales, los juristas, como recoge explícitamente el art. 122.3 CE, y selección y elección de los miembros judiciales, jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, por medio de un sistema de elecciones internas entre los propios jueces y magistrados en activo.

La aplicación del mismo, sin embargo, mostró que el sistema previsto, combinado con el resto de elementos del sistema electoral diseñado al efecto en la meritada Ley, en concreto con la circunscripción nacional, favorecía claramente al sector mayoritario, dominante (el conservador), en el estamento judicial que ocupó todos los puestos. En respuesta, las cámaras parlamentarias de las Cortes Generales, procedieron a designar en el turno de juristas, a jueces y magistrados alineados con otras corrientes ideológicas, iniciándose así una práctica que difícilmente se corresponde con la finalidad y objetivos constitucionales de creación de este órgano, y que se ha mantenido hasta los momentos actuales, pese a las continuas reformas legislativas en la materia.

Al descontento generado por los resultados derivados de la aplicación práctica del sistema legalmente diseñado hubo de sumarse la práctica de la actuación de ese primer CGPJ, que se “autoproclamó” como órgano de autogobierno del Poder Judicial, posición que le negaría el Tribunal Constitucional en la Sentencia 108/1986, y reclamó un aumento de sus competencias, y potenció su posición institucional, demandando incluso competencias de marcado contenido político.

Probablemente, estas actuaciones y circunstancias determinaron la primera gran reforma del Consejo en materia de proce-

dimiento de selección y elección de los miembros judiciales del CGPJ. Con la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, el legislador introdujo un modelo significativamente diferente en esta materia, que, con modificaciones puntuales, permanece en su aspecto trascendental: la designación parlamentaria de todos los miembros del Consejo, judiciales y no judiciales: de modo que doce serían designados entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, eligiéndose, como los ocho restantes, por una mayoría de tres quintos de cada Cámara, correspondiendo a cada una designar a la mitad de los miembros.

El nuevo modelo disgustó enormemente a los sectores judiciales, y fue objeto de varios procesos de inconstitucionalidad, que fueron desestimados por el Tribunal en las Sentencias 45/1986 y 108/1986. No obstante, junto a estas declaraciones de constitucionalidad del modelo elegido, el Tribunal planteó algunas dudas sobre el mismo y alertó del riesgo de dejar entrar en el proceso de designación de los miembros del Consejo el juego político, y de que la posición del órgano quedara comprometida y su actuación pervertida, y aconsejó su sustitución³.

La experiencia práctica de la aplicación del modelo pronto puso de manifiesto el acierto de los recelos del Tribunal y su reticente posición respecto a dicho modelo: la permanente y continua aplicación por los Grupos Parlamentarios de la práctica de la *lottizzazione* en el reparto y elección de los miembros del Consejo, y

³ De forma clara y contundente lo afirmará en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia al decir que “*lo único que resulta de la regulación (constitucional) es que se ha querido crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los Jueces*”, y que “*la verdadera garantía de que el Consejo cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia judicial no consiste en que sea el órgano de autogobierno de los Jueces sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos*”. Fundamento jurídico 10 de la Sentencia 108/1986.

la selección de éstos conforme a criterios y posiciones ideológicas, ha enturbiado la pretendida independencia del órgano de gobierno del poder judicial, acusado permanentemente de politización. A ello tampoco ha sido ajeno el propio Consejo, cuya actividad demuestra las fuertes tensiones presentes en su seno, que alcanzan y se plasman en la adopción de acuerdos, y la toma de decisiones.

Lo cierto es que las posteriores reformas de la LOPJ no han servido para atajar estos inconvenientes y redefinir la posición constitucional del Consejo, de forma que este órgano sometido a un permanente y constante proceso de reforma cada vez es más cuestionado, y parece cada vez más alejado de su posición constitucional⁴.

Retomando las modificaciones de la LOPJ, la siguiente que conviene destacar, es la Ley Orgánica 2/2001, que introdujo un sistema mixto, a saber, los vocales judiciales, se elegirían por las Cámaras parlamentarias de entre los candidatos, hasta treinta y seis, presentados por jueces y magistrados. El cambio no fue realmente trascendental, manteniéndose los inconvenientes del sistema de 1985: el reparto de puestos y designación por cuotas y la elección conforme a criterios ideológicos.

La siguiente reforma en esta materia ha sido la realizada por la Ley Orgánica 4/2013, actualmente vigente, aunque con modificaciones posteriores que no afectan al modelo de selección de vocales. Puesto que a esto se dedicarán posteriores epígrafes de este trabajo, no me detengo ahora. Sigamos de momento con esta panorámica de la evolución legislativa sufrida por el Consejo en los más de cuarenta años de vigencia constitucional y actuación del órgano de gobierno del poder judicial.

⁴ Conclusión que ya he expuesto en trabajos anteriores, por todos, me refiero aquí al artículo: “La constitucionalización del gobierno judicial: Cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial”, en *Revista de Derecho Político*. Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española de 1978 (II), núm. 101, 2018, pp. 358-359.

Más allá de otras reformas de menor calado, las reformas introducidas por la Ley Orgánica 16/1994⁵, y por la Ley Orgánica 15/2003, afectaron a la delimitación de la potestad reglamentaria *ad extra* del CGPJ⁶, pero no tuvieron consecuencias sobre el modelo de elección y selección de miembros.

Pues bien, en este contexto normativo, la práctica del órgano ha ido bastante más allá de lo previsto en los términos legales, realizando para ello una interpretación extensiva de sus competencias, y una política de comunicación que le ha convertido en protagonista de la vida política y, a su propio entender, explicando y justificando así la emisión de su opinión ante cualquier asunto de la agenda pública; incluso en asuntos en que no se había solicitado su parecer, y que no estaban en su ámbito de competencias, como son buena muestra los informes emitidos en relación con el Anteproyecto de Reforma del Código Civil que procedió a re-

⁵ El CGPJ podría dictar reglamentos relativos al estatuto de jueces y magistrados, siempre que se encuentren en su ámbito de competencias, y pretendan un desarrollo de la LOPJ referido a regulaciones de carácter secundario y auxiliar, que sólo tengan como finalidad regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial, sin innovar aquéllos ni alterar éste en su conjunto, y en especial, en una serie de materias que enumera, hasta un total de dieciocho. Por su parte, la Ley Orgánica 16/1994 que amplió la potestad reglamentaria del órgano, fue recurrida en inconstitucionalidad por el Partido Popular, reclamando más potestad reglamentaria para el Consejo; recurso que el Tribunal resolvió declarando la constitucionalidad de la regulación en la Sentencia 105/2000.

⁶ La Ley Orgánica 15/2003 contiene una modificación de menor entidad en materia reglamentaria, limitándose a añadir una nueva materia a la potestad reglamentaria del Consejo, relativo a los sistemas de racionalización, organización y medición del trabajo que se estimen convenientes con los que determinar la carga de trabajo que puede soportar un órgano jurisdiccional, así como establecer criterios mínimos homogéneos para la elaboración de normas de reparto.

conocer el derecho al matrimonio a parejas del mismo sexo, o el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A ello han contribuido de forma interesada las instituciones centrales del Estado favorables a potenciar la posición del Consejo en todo lo relativo a la Administración de Justicia, a la vista de la posición sostenida por el Tribunal Constitucional (Sentencias 56 y 62 de 1990), con el objetivo no declarado de detraer competencias del ámbito autonómico y situarlas en la órbita competencial del Consejo⁷.

Como consecuencia, y recurriendo a las palabras del profesor Aguiar,

el CGPJ ha terminado por convertirse en un órgano apetecido por los grupos parlamentarios en el momento de proveer al nombramiento de sus miembros como medio de ocupar espacios en el terreno institucional, pero que luego, en su funcionamiento cotidiano, ha funcionado habitualmente con amplias tensiones entre sus miembros y, en la práctica, ha operado a modo de ‘verso suelto’ en el panorama del sistema de organización de poderes diseñado por el constituyente de 1978.⁸

Pues bien en este orden de cosas, hay dos aspectos esenciales a destacar, que además se encuentran íntimamente unidos por cuanto la adopción legislativa del segundo ha venido condicionada por lo acontecido con el primero. Me refiero al sistema de elección de los vocales y a la limitación de competencias del Consejo

⁷ Al respecto, ROSADO IGLESIAS, Gema, “Gobierno del Poder Judicial y Estado autonómico”, en GERPE LANDÍN y CABELLOS ESPIÉRREZ, *El Gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 107 y ss.

⁸ Luis Aguiar de Luque: “El gobierno judicial en el derecho comparado: entre la dirección política y la gestión administrativa”, en AGUIAR DE LUQUE, Luis (dir.), *El gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 17.

en funciones, es decir en el periodo en que ha finalizado el mandato constitucional establecido de cinco años y no ha sido oportunamente renovado, como es el momento actual, habida cuenta de la falta del acuerdo parlamentario necesario para proceder a la renovación.

Ambas modificaciones se han introducido, respectivamente, en las Leyes Orgánicas 4/2013, que reforma profundamente el Consejo y no sólo la forma de selección de sus miembros, y la 4/2021, dedicada al establecimiento del régimen jurídico aplicable al CGPJ en funciones. No han sido las únicas reformas pero sí las de mayor calado, en especial, por su extensión la primera. Basten las líneas siguientes a modo de exposición sucinta de su contenido y motivación, antes de referirme al objeto más concreto de este trabajo, el procedimiento del modelo de elección y selección de miembros y sus consecuencias en la posición institucional del Consejo.

La Ley Orgánica 4/2013, introduce un nuevo Libro VIII a la LOPJ dedicado a la regulación del CGPJ, continuando con ese proceso de permanente reforma al que me he referido ya y que preside la regulación de este órgano, que desde luego no puede decirse que haya dado, hoy por hoy, con un modelo adecuado para el cumplimiento de las pretensiones y expectativas de garantía de la independencia del Poder judicial frente al ejecutivo que fueron la causa y motivo de su creación en la Constitución de 1978, y que de alguna manera explican que siempre haya sido cuestionado tanto en su regulación, como por la práctica y la actuación del mismo⁹.

La referida Ley Orgánica 4/2013, según afirma su Exposición de Motivos, nace con la vocación de dar respuesta a la necesidad de una reforma del CGPJ *“en profundidad de su estructura y funcionamiento que permita poner fin a los problemas que a lo largo*

⁹ Elocuente es en este sentido ya el propio título del trabajo de GERPE LANDÍN, Manuel y CABELLOS ESPÍÉRREZ, Miguel Angel, “La reforma permanente: El Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 103, 2015, pp. 13-44.

de los años se han puesto de manifiesto, así como dotarlo de una estructura más eficiente”.

No obstante, desde su aprobación y publicación esta Ley ha merecido severas y recurrentes críticas por la mayoría de la doctrina, bien por considerar algunos autores que se ha vulnerado el espíritu y base constitucional¹⁰, bien por entender otros que no resuelve los problemas persistentes del modelo, incluso los agrava, o crea otros nuevos, en una suerte de continua respuesta “revanchista” a la actuación del órgano de gobierno del poder judicial¹¹, y evidencia una vez más lo que parece ser una continuada huida hacia delante de un órgano que lleva a algunos autores a pensar en la conveniencia y necesidad de su modificación constitucional, o incluso a plantear su supresión¹².

Coinciden las reacciones a la misma en que ha supuesto una merma considerable, incluso una pérdida de la posición institucional al CGPJ, frente al refuerzo hallado por el Ministerio de Justicia¹³ en sus disposiciones, pero no ha conseguido abordar y eludir los verdaderos problemas del Consejo¹⁴, como la tan criticada y evidente politización del órgano de gobierno del poder

¹⁰ *Ibidem*, p. 15.

¹¹ En este sentido, ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego, “La reforma del Consejo General del Poder Judicial en España. Noticia de otra reforma fallida”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2014, p. 149.

¹² TAJADURA TEJADA, Javier, “La reforma del Consejo General del Poder Judicial”, en *Diariovasco.com*, 6 de febrero de 2012. SORIANO GARCÍA, José Eugenio, *El poder, la Administración y los jueces (A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*, Madrid, Iustel, 2012.

¹³ Así lo entiende MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, “La posición institucional del Consejo General del Poder Judicial y sus relaciones con los órganos constitucionales”, en GERPE LANDÍN y CABELLOS ESPÍERREZ, *El Gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 78.

¹⁴ En concreto la reforma ni menciona ni se plantea la adaptación del órgano al modelo autonómico que rige el Estado, al respecto, ROSADO IGLE-

judicial¹⁵, ni ha servido para reducir los problemas que habría debido afrontar¹⁶.

B) SISTEMA DE ELECCIÓN Y RENOVACIÓN DE SUS MIEMBROS

La Ley Orgánica 4/2013 modifica el sistema anterior de elección y renovación del Consejo, empero no se trata de reformas que afecten a la base del modelo: la designación parlamentaria de todos los miembros del Consejo, en tanto el nuevo sistema propuesto mantiene la elección de todos los vocales, judiciales y no judiciales, en el ámbito de decisión de las Cortes Generales¹⁷, correspondiendo, por tanto, la elección de cada mitad de esos vocales, a saber, diez de ellos, a cada una de las cámaras parlamentarias, distribuidos de la siguiente forma: seis de origen judicial y cuatro del llamando turno de juristas a los que se exige contar con más de quince años de experiencia por imperativo constitucional.

En definitiva, este nuevo modelo no ha seguido, pues, las recomendaciones vertida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia ya mencionada 108/1986, en las que aunque admitió y declaró

SIAS, Gema, “Gobierno del Poder Judicial y Estado autonómico”, *cit.*, pp. 107 y ss.

¹⁵ Señala ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, “La contrarreforma del Consejo General del Poder Judicial”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, que la última renovación del Consejo, la primera realizada conforme a los dictados de la nueva Ley, ha seguido el mismo esquema de cuotas de las anteriores, y sus miembros siguen actuando como los precedentes.

¹⁶ Además de los citados GERPE LANDÍN y CABELLOS ESPÍERREZ, Manuel PULIDO QUECEDO, “El nuevo Consejo General del Poder Judicial”, en *La Ley*, año XXXIV, núm. 8126; AGUIAR DE LUQUE, Luis, “Continuidad y reforma en el Régimen Jurídico del Consejo General del Poder Judicial”, en AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Independencia Judicial y Estado Constitucional, El gobierno judicial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 26.

¹⁷ ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego, “La contrarreforma del Consejo General del Poder Judicial”, *cit.*, pp. 337 y ss.

su constitucionalidad, advirtió con rotundidad y clarividencia de sus riesgos, aconsejando al legislador su reforma.

La experiencia político constitucional de estos más de cuarenta años de aplicación de la Constitución de 1978 ha demostrado sobradamente el acierto de los temores manifestados por el Alto Tribunal, poniendo en evidencia la conducta las grandes formaciones políticas al pactar, no tanto con el fin de lograr el consenso necesario de tres quintos de cada Cámara para la correspondiente elección, sino para repartir los veinte vocales a designar en cuotas que reprodujeran la representación de cada uno de los partidos políticos mayoritarios con presencia parlamentaria.

Esta situación no ha cambiado con la reforma realizada por la Ley Orgánica 4/2013, perdiéndose la oportunidad “*de ceder la elección de los vocales judiciales a sus protagonistas*”¹⁸ y asumir no sólo las recomendaciones del Tribunal Constitucional, sino también las que distintas organizaciones internacionales han dirigido a España demandando una regulación del Consejo que garantice que al menos la mitad de sus miembros sean jueces elegidos por sus iguales de todos los niveles de la magistratura, respetando la pluralidad dentro de la judicatura y sin interferencias de los poderes legislativo y ejecutivo¹⁹.

En lo que se refiere al nuevo sistema introducido, las principales novedades se pueden dividir en tres aspectos esenciales:

a) Se opta por un modelo de presentación de candidaturas individuales, y se reduce el número el número de avales necesari-

¹⁸ ELVIRA PERALES, Ascensión, “Composición y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial”, en *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El gobierno judicial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 36.

¹⁹ En especial, aunque no son las únicas indicaciones en este sentido, merecen mencionarse la Recomendación CM/REC (2010) 12, del Consejo de Europa, y los últimos informes emitidos por el Grupo GRECO (Informes de 2017 y 2019), que contienen Recomendaciones expresas y explícitas para España en esta materia, y pueden consultarse en la página web del Grupo: <<https://www.coe.int/eu/web/greco>>.

rio para la presentación de un juez o magistrado como candidato. Esta reducción ha de valorarse favorablemente, en tanto puede auspiciar la presentación al proceso de elección de los jueces no asociados, o no muy vinculados a asociaciones judiciales, redundando así en una mayor participación y pluralismo entre los candidatos a elegir.

b) La reforma pretende la proporcionalidad entre los designados, dado que las Cámaras parlamentarias según el art. 578.2 LOPJ, en la elección de los llamados vocales judiciales “*tomarán en consideración el número existente en la carrera judicial, en el momento de proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial, de Jueces y Magistrados no afiliados y de afiliados a cada una de las distintas Asociaciones judiciales.*”. Ahora bien, nótese que la disposición transcrita únicamente señala “tomarán en consideración”, pero no puede decirse que sea una norma de carácter impositivo, sino propositivo, orientadora. De hecho, la primera renovación del Consejo realizada conforme a los dictados de la Ley Orgánica 4/2013 ha demostrado esa naturaleza frágil del precepto, primando la elección de miembros afiliados a las asociaciones mayoritarias y una mínima representación de no asociados, cuando éstos representan más de la mitad del número total de jueces y magistrados.

c) El precepto se sostiene sobre la proporcionalidad entre las categorías judiciales; magistrados del Tribunal Supremo, magistrados con más de veinticinco años de antigüedad en la carrera judicial y jueces y magistrados sin sujeción de antigüedad.

En cuanto afecta a la renovación de los vocales, el art. 570 LOPJ introduce una previsión, al modo de una suerte de renovación parcial del órgano, que pretende solventar las situaciones de bloqueo que se producen cuando no se obtiene la mayoría parlamentaria necesaria, en una o en las dos cámaras legislativas, para la designación, y que abocaba al órgano a una situación de interinidad, a su *prorrogatio*, hasta la nueva designación parlamentaria completa del órgano; situación que, como ya se ha dicho, se ha vuelto cotidiana en nuestra práctica constitucional, llegando

a prolongar la actuación de un órgano que ha finalizado su mandato constitucional durante más de dos años desde que acabó el mandato legalmente establecido (concretamente, el Consejo que se renovó en 2008 debía haber sido renovado en 2006 cuando finalizó el periodo de cinco años para el que había sido designado, y el de hoy lleva más de tres años en funciones, desde principios de diciembre de 2018).

Esta previsión, ciertamente novedosa, e inusual, no ha dejado de ser criticada por los autores: para parte de la doctrina, se debería establecer una prohibición de *prorrogatio*²⁰, para otros, lo adecuado sería una renovación por tercios similar a la del Tribunal Constitucional²¹, o incluso el cese automático de todos los vocales salvo los miembros de la Comisión permanente para poder mantener el funcionamiento habitual y el despacho ordinario de los asuntos, en especial en aquellos asuntos que son necesarios para el propio funcionamiento de juzgados y tribunales²².

²⁰ En concreto SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “La *prorrogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008, pp. 24-25. ELVIRA PERALES, “Composición y elección...”, *op. cit.*, p. 43, vincula tal prohibición que preveía la propuesta de la Comisión institucional con el sistema de selección de vocales que establecía.

²¹ Así PULIDO QUECEDO, Manuel, “El *nuevo* Consejo General del Poder Judicial”, en *La Ley*, año XXXIV, núm. 8126, 15 de julio de 2013, pp. 25-27.

²² En este sentido expresamente AGUIAR DE LUQUE, Luis, “Una nueva reflexión sobre la *prorrogatio* de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas precisiones a J.A. Santamaría”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, p. 97, entiende que la mencionada prohibición no garantiza el cumplimiento por las Cámaras, y que se provocaría un grave funcionamiento en el Poder Judicial habida cuenta de que hay funciones que sólo pueden realizarse por el CGPJ, proponiendo, como se afirma en el texto, como salida a tal situación de interinidad, el cese inmediato de todos los vocales menos los integrantes de la Comisión Permanente.

C) LIMITACIONES DE FUNCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL DURANTE EL PERIODO DE *PRORROGATIO*

Por su parte, la Ley Orgánica 4/2021, establece el régimen jurídico aplicable al CGPJ en funciones, es decir, cuando, finalizado su periodo de mandato constitucionalmente establecido, no ha sido oportunamente renovado por las Cámaras parlamentarias, Congreso y Senado, a las que corresponde la designación y elección de los vocales que componen el órgano, quedando, pues, en consecuencia, el Consejo saliente, como lo llama la LOPJ, abocado a continuar en funciones hasta su renovación.

La Ley nace con la vocación de dar respuesta a esta situación, de forma singular por cuanto la prolongación de la misma, y la habitualidad con que esta circunstancias se genera, provoca una situación de anomalía constitucional, de pérdida de legitimidad de la actuación del órgano constitucional llamado a proteger la independencia del poder judicial, y la quiebra de la función de aportar legitimidad democrática al mismo poder judicial, sin olvidar la negativa incidencia que genera en la confianza en estas instituciones por parte de la opinión pública.

De ahí colige el legislador la necesidad de limitar, como ocurre con las decisiones de los otros dos poderes del Estado cuando han finalizado su mandato, sus funciones. Como expresamente recoge el Preámbulo de la meritada Ley Orgánica, dado que el Consejo no es un órgano jurisdiccional

que no podría ver paralizada su actividad ni dejar en suspenso ninguna de sus atribuciones, resulta posible separar las facultades del Consejo General del Poder Judicial en funciones que resultan indispensables para el gobierno y buen funcionamiento de juzgados y tribunales de aquellos otras que, por contrario, conforman un haz de competencias y atribuciones que legítimamente han de corresponder al Consejo entrante o renovado y no al saliente.

Y para ello establece una línea clara que separa las facultades que, por contener menor carga discrecional, y atendida su naturaleza, resultan necesarias para garantizar el normal funcionamiento del Consejo, y que no impliquen una injerencia en las atribuciones legítimas del Consejo entrante, esto es, el renovado, cuando la eventual renovación se produzca, y que seguirá ejerciendo el CGPJ, para que no se produzca una parálisis de funcionamiento, que podría comprometer incluso el ejercicio de la función jurisdiccional con normalidad, de aquellas que entiende que legítimamente corresponde al Consejo entrante o renovado y no al saliente.

Estas limitaciones se refieren fundamentalmente a las facultades de nombramiento de cargos discrecionales de los Tribunales, así, el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, de los Presidentes de las Audiencias, de los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional, de los Presidentes de Sala y los Magistrados del Tribunal Supremo o de los Magistrados del Tribunal Constitucional, el nombramiento de los Directores de la Escuela Judicial y del Centro de Documentación Judicial, el Vicepresidente del Tribunal Supremo, el Promotor de la Acción Disciplinaria, el Director del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial y el Jefe de la Inspección de Tribunales.

Como queda patente, estas limitaciones de funciones se centran en las facultades discrecionales de nombramiento los altos cargos judiciales, y de cargos con alto contenido directivo de órganos propios del Consejo. Y es que sin duda, el ejercicio de estas competencias ha sido el que más críticas ha concitado, y más furibundas, desde todos los sectores políticos, jurídicos, y de la opinión pública, por cuanto, todos los Consejos hasta el momento, han reproducido, al ejercer estas competencias, la lógica partidaria presente y propia de los órganos de representación parlamentaria, trasladando esa lógica política a sus facultades de nombramiento de los caros señalados, y designando a titulares más por sus posicionamientos políticos, que por sus méritos jurídicos y jurisdiccionales, con la consiguiente pérdida de legitimidad de sus

posteriores decisiones jurisdiccionales, a las que se ha tachado de parciales o interesadas. Lo que sin duda, pone en riesgo toda la base del principio de separación de poderes, de imparcialidad del Poder Judicial, y de aplicación del Estado de Derecho, en definitiva pone en jaque la propia legitimidad de las instituciones del Estado, con la merma de confianza y credibilidad de la opinión pública en las mismas y en quienes las ocupan.

En este sentido, creo que la inclusión de esta regulación en el régimen jurídico del Consejo, merece una valoración positiva, al menos para poner coto a la actuación de este órgano que, en las ocasiones anteriores en que se han producido estas situaciones de bloqueo y paralización del proceso de renovación del órgano, han aprovechado para designar al mayor número posible de “amigos” en los altos cargos judiciales.

Por otra parte, puede servir para incentivar la renovación, y, necesariamente para ello, el acuerdo entre los grupos parlamentarios. No ha sido así en el momento actual, en el que el Partido Popular tiene obstaculizada la renovación hasta que no se produzca una modificación de la forma de designación de los vocales judiciales del Consejo, para que sean elegidos por el resto de los miembros de la carrera judicial directamente.

Sin perjuicio de poder compartir que esta fórmula pueda ser el modo más adecuado de designación de estos vocales, otra cosa será ver como se articula el sistema para que efectivamente garantice la pluralidad, proporcionalidad y representación de todas las sensibilidades presentes en el seno de la judicatura, y el que parece tener mejor acomodo con el texto constitucional, no debe dejar de mencionarse que el sistema vigente de nombramiento de los miembros de este órgano y su forma de renovación fueron aprobados por una Ley Orgánica cuyo Proyecto tenía origen en el gobierno que por mayoría absoluta ostentaba por entonces el Partido Popular. Dicho más directamente, cuando el Partido Popular gobernó, contando con la mayoría absoluta en las cámaras legislativa, no sólo, y pese a la promesa electoral contenida en el Programa político que le llevó a ganar las elecciones en 2012, no

acometió la reforma en el sentido ahora exigido, sino que introdujo el sistema actual de renovación y de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, manteniendo la elección en las Cámaras parlamentarias.

III. CONCLUSIONES Y ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Más de cuarenta años después de la entrada en vigor de la Constitución española en 1978, y de la primera regulación orgánica del CGPJ en 1980, los problemas de diseño y funcionamiento de este órgano constitucional de gobierno del poder judicial siguen persistiendo. Pese al proceso de continuas reformas que ha habido en su seno, parece cumplirse la máxima, de que todo cambie para que todo siga igual.

Las últimas reformas, especialmente la gran reforma de 2013, introducida por la Ley orgánica 4/2013, no hace sino confirmar lo antedicho dado que no afronta de pleno las cuestiones principales del sistema de elección de los vocales judiciales, o togados, sin olvidar que sin una explicación y justificación razonada de la oportunidad de la misma, plantea serias dudas sobre su verdadera finalidad, y despierta suspicacias en punto a un objetivo de venganza frente la actuación de un Consejo, el del quinquenio 2008-2013, que fue especialmente crítico con el autor de esta Ley, el gobierno patrocinado por el Partido Popular, con cuyo único apoyo parlamentario se aprobó esta medida y que concitó toda la oposición de las otras fuerza políticas presentes en las Cortes Generales.

Por demás, la actuación del Consejo elegido según el modelo de 2013, ha demostrado que los antiguos hábitos permanecen, pervive la división en bloques ideológicos de sus miembros, y el consecuente voto según los dictados del grupo correspondiente, salvo contadas excepciones, que no hacen sino confirmar la regla. En palabras del profesor Aguiar, la Ley Orgánica 4/2013, *“resultó finalmente una nueva ocasión frustrada para establecer el régimen jurídico del órgano de gobierno del Poder Judicial acorde con la mi-*

*sión constitucional para la que fue concebido por el constituyente de 1978... Otra vez será*²³.

La reforma introducida por la Ley Orgánica 4/2021, que limita las funciones que el Consejo puede ejercer durante la *prorrogatio*, no es sino un parche que permite tapar la que constituye la gran patología del sistema (que se proyecta también en la renovación de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional): me refiero a la actuación de los partidos políticos y a la práctica de reparto por cuotas de los nombramientos de estos cargo, con el corolario de que, habida cuenta de la exigencia constitucional de mayorías cualificadas, tres quintos de las cámaras, para la renovación de estos órganos, la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas, la imposición de vetos personales a candidatos concretos, deriva en la paralización de estos procedimientos de renovación, con la consiguiente *prorrogatio* de la actuación del órgano, y la pérdida de la credibilidad en las instituciones, y en la propia base del modelo democrático, la pérdida de confianza en la actuación de las cámaras, que parece limitada por los intereses partidistas y electorales de los grupos en ellas representados, y por su actuación claramente espúrea y alejada de cualquier atisbo de interés en el cumplimiento de las obligaciones y procedimientos constitucionalmente previstos²⁴.

²³ AGUIAR DE LUQUE, LUIS, “Continuidad y reforma en el Régimen Jurídico del Consejo General del Poder Judicial”, *op. cit.*, p. 26.

²⁴ Como señala Aguiar en “El gobierno judicial en el derecho comparado: entre la dirección política y la gestión administrativa”, en AGUIAR DE LUQUE, LUIS (dir.), *El gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 17), “el CGPJ ha terminado por convertirse en un órgano apetecido por los grupos parlamentarios en el momento de proveer al nombramiento de sus miembros como medio de ocupar espacios en el terreno institucional, pero que luego, en su funcionamiento cotidiano, ha funcionado habitualmente con amplias tensiones entre sus miembros y, en la práctica, ha operado a modo de ‘verso suelto’ en el panorama del sistema de organización de poderes diseñado por el constituyente de 1978”.