



**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER
MONOGRÁFICO**

**LA RENOVACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA:
PROBLEMÁTICA ACTUAL.**

AUTORA: MARÍA MIRTA ROCÍO GUERRERO-LEMUS

TUTOR: DANIEL LÓPEZ RUBIO

CONVOCATORIA: JUNIO

**MÁSTER DE ACCESO A LA ABOGACÍA
Curso académico 2022/2023**

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

ABREVIATURAS

Sigla	Español	Inglés
Art.	Artículo	Article
CCJE	Consejo Consultivo de Jueces Europeos	Consultative Council of European Judges
CE	Constitución Española	Spanish Constitution
Cfr.	Cónfer	Compare with
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial	General Council of the Judiciary
CSM	Consejo Superior de la Magistratura	Superior Council of the Magistracy or High Council of Judges
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción (del Consejo de Europa)	Group of States against Corruption
LO	Ley Orgánica	Organic Law
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial	Organic Law of the Judiciary
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional	Organic Law of the Constitutional Court
Pág./págs.	Página/páginas	Page/pages
PP	Partido Popular	Popular Party
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	Spanish Socialist Party
TC	Tribunal Constitucional	Constitutional Court
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos	European Court of Human Rights (ECHR)
UE	La Unión Europea	European Union (EU)

ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS	2
RESUMEN	4
ABSTRACT	5
I. INTRODUCCIÓN	6
II. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	7
II. 1. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL ...	7
II. 2. COMPOSICIÓN, ELECCIÓN Y CARACTERÍSTICAS	8
II. 3. RENOVACIÓN Y CESE DE LOS CARGOS	11
II. 4. LAS REFORMAS DE LA LOPJ DE 1985 Y 2013 Y LA STC 108/1986.....	18
III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	25
III. 1. COMPOSICIÓN, ELECCIÓN, RENOVACIÓN Y CESE	25
IV. PESO DE LOS ÓRGANOS PARTICIPES EN LA SELECCIÓN DE MAGISTRADOS Y VOCALES Y PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN	28
V. COMPARATIVA EN EL ÁMBITO EUROPEO Y VALORACIÓN DE LAS AUTORIDADES EUROPEAS	35
V. 1. LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN EUROPA.....	35
V. 2. LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA/MAGISTRATURA EUROPEOS. EL CASO ITALIANO Y FRANCÉS.	38
V. 3. THE 2020 EU JUSTICE SCOREBOARD Y LA RECOMENDACIÓN CM/REC (2010) 12 DEL CONSEJO DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA	41
V. 4. INFORME GRECO	44
V. 5. CARTA MAGNA DE LOS JUECES EUROPEOS Y COMISIÓN DE VENECIA.....	47
V. 6. INFORME SOBRE EL ESTADO DE DERECHO DE LA COMISIÓN EUROPEA EN ESPAÑA EN 2022	54
VI. SITUACIÓN ACTUAL	56
VII. PROPUESTAS DE MEJORA Y CONCLUSIONES	66
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	72
VIII. 1. FUENTES NORMATIVAS	72
VIII. 2. BIBLIOGRAFÍA JURISPRUDENCIAL.....	73
VIII. 3. BIBLIOGRAFÍA DOCTRINAL.....	74
VIII. 4. OTROS DOCUMENTOS EMPLEADOS	77

RESUMEN

A día de hoy, y con respecto al poder judicial, nos encontramos con una situación realmente problemática: El Consejo General del Poder Judicial –es decir, el órgano de gobierno de los jueces y regulador del poder judicial– se encuentra en funciones prorrogadas desde 2018 debido a una falta de acuerdo para su renovación, derivando en una tardía renovación del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. En el presente estudio nos centraremos en analizar la problemática existente en la actualidad con respecto a la composición y renovación del Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, analizando las recomendaciones que han realizado distintas instituciones europeas y expertos en la materia, para así proponer algunas mejoras al sistema actual, en aras de evitar una situación en el futuro como en la que nos encontramos hoy en día.

Palabras-clave: Poder judicial, poder legislativo, poder ejecutivo, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Unión Europea, Constitución, Cámaras, Parlamento, magistrados, vocales.

ABSTRACT

As of today, and regarding the judiciary power, we find ourselves in a problematic situation: The General Council of the Judiciary –that is, the governing body of judges and regulator of the judiciary power– has been in extended functions since 2018 due to a lack of agreement for its renewal, resulting in a late renovation of the Constitutional Court and the Supreme Court. Therefore, in this study, we will focus on analyzing the current problems related to the composition and renewal of the General Council of the Judiciary and the Constitutional Court, analyzing the different recommendations made by various European institutions and experts in the field, to propose some improvements to the current system, in order to prevent a situation in the future like the one we find ourselves in today.

Keywords: Judiciary power, legislative power, executive power, General Council of the Judiciary, Constitutional Court, European Union, Constitution, Chambers, Parliament, magistrates, members.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978, como es de esperar de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, regula la división de poderes, siendo además que la soberanía nacional corresponde al pueblo español; en otras palabras, todos los ciudadanos son titulares del poder público, del que emanan los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, cuya independencia ha de ser preservada para evitar el abuso de poder. Aun así y como veremos, dicha independencia no es completamente absoluta, pues se encuentran relacionados entre ellos y necesitan colaborar para funcionar adecuadamente.

En primer lugar, el **poder ejecutivo**. Se encuentra formado por el Gobierno, actualmente en coalición entre las formaciones políticas PSOE y Unidas Podemos, y cuyo presidente es don Pedro Sánchez Pérez-Castejón. Sus funciones son las de dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar, la defensa del Estado, así como ejercer la potestad reglamentaria. Cabe destacar que el ejecutivo no es elegido directamente por los ciudadanos en las elecciones, sino que tiene su origen en una votación de investidura realizada en las Cortes Generales¹.

En segundo lugar, el **poder legislativo**. Se encuentra conformado por dichas Cortes Generales, que a su vez se dividen en dos cámaras: la alta —el Senado— y la baja —el Congreso de los Diputados—. Estas Cámaras son elegidas directamente por los ciudadanos, los cuales votan a los candidatos que los diferentes partidos han presentado, todo ello por medio de las elecciones generales. Ambas desempeñan una función legislativa; en otras palabras, son las que aprueban las leyes presentadas por el Gobierno, y, por otro lado, controlan al Ejecutivo, así como a la administración pública que depende del Gobierno.

¹ Como establece la propia página oficial del Senado español, las Cortes Generales es el nombre oficial del Parlamento español, el cual está compuesto por dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado.

Finalmente, el **poder judicial** es el que se encarga de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos, por lo que se dedica a hacer justicia aplicando para ello las leyes que han sido aprobadas en las Cortes, parlamentos autonómicos o provenientes de la Unión Europea, así como los reglamentos que hayan sido adoptados por cualquier autoridad administrativa; y es que, tal y como expone la propia Constitución, la *justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del poder judicial que serán independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley*².

A día de hoy, y con respecto al poder judicial, nos encontramos con una situación realmente problemática: El Consejo General del Poder Judicial –es decir, el órgano de gobierno de los jueces y regulador del poder judicial– se encuentra en funciones prorrogadas desde 2018 debido a una falta de acuerdo para su renovación, derivando en una tardía renovación del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Por ello, en el presente estudio nos centraremos en analizar la problemática existente en la actualidad con respecto a la composición y renovación del CGPJ y el TC, analizando las diferentes recomendaciones que han realizado distintas instituciones europeas y expertos en la materia, para así proponer algunas mejoras al sistema actual, en aras de evitar una situación en el futuro como en la que nos encontramos hoy en día.

II. El Consejo General del Poder Judicial

II. 1. Naturaleza constitucional del Consejo General del Poder Judicial

El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del Poder Judicial en España. Ostenta funciones de naturaleza administrativa-gubernativa y de régimen

² Artículo 117.1 de la Constitución española.

interior del Poder Judicial. Este se encarga asimismo de velar por la garantía de independencia de los jueces y magistrados frente a los otros dos poderes del Estado.

Al igual que la separación de poderes, la Constitución de 1978 también regula el Consejo General del Poder Judicial, en los apartados 2 y 3 de su artículo 122 como sigue:

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

3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

II. 2. Composición, elección y características

Como se adelantó en el anterior epígrafe, el artículo 122.3. de la Constitución determina la composición del CGPJ, basándose en lo siguiente:

El Consejo General está compuesto por veinte miembros llamados vocales, los cuales son nombrados por el Rey y elegidos por las Cortes Generales (Congreso y Senado) de los que doce son jueces o magistrados en servicio activo en la carrera judicial, y ocho juristas de reconocida competencia³. Los mismos serán designados por las Cortes

³ Artículo 566 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Generales del modo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, primando el principio de presencia paritaria entre hombres y mujeres.

Cada una de las Cámaras del CGPJ elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, a diez vocales, de entre ellos, cuatro entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión y seis correspondientes al turno judicial. Las Cámaras también nombrarán a tres suplentes para cada uno de los turnos por los que es posible acceder a la designación como vocal, fijándose asimismo el orden por el que deba procederse si se realizase alguna sustitución. Tampoco podrá recaer la designación de vocales del CGPJ en vocales del Consejo saliente⁴.

Con respecto al Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial –y tal y como expone el artículo 585 de la LOPJ– es la primera autoridad judicial de la Nación y posee la representación del Poder Judicial y del órgano de gobierno del mismo, correspondiéndole igualmente el tratamiento y los honores inherentes a tal condición. Este, para ser elegido, deberá ser miembro de la carrera judicial con la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo y ostentar las condiciones necesarias para ser Presidente de dicha Sala, o, de no ser así, ser un jurista de reconocida competencia con más de veinticinco años de antigüedad en el ejercicio de su profesión.

Para su designación, en la sesión constitutiva del Consejo General del Poder Judicial, la cual será presidida por el vocal más longevo, se presentarán y harán públicas las diferentes candidaturas, sin que cada uno de los vocales pueda proponer más de un nombre.

Dicha elección se llevará a cabo en una sesión a celebrar entre tres y siete días más tarde, siendo elegido quien en votación nominal obtenga el apoyo de la mayoría de

⁴ Artículo 567 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

tres quintos de los miembros del Pleno. Finalmente, el Presidente del Tribunal Supremo será nombrado por el Rey por medio de Real Decreto refrendado por el Presidente del Gobierno; para ello, el nuevo Presidente deberá prestar juramento o promesa ante el Rey y tomará posesión de su cargo ante el Pleno de dicho Alto Tribunal⁵.

En cuanto a la duración del mandato del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, deberá coincidir con la del Consejo que lo haya elegido. Además, el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial podrá ser reelegido y nombrado, por una sola vez, para un nuevo mandato⁶.

Por otro lado, el Vicepresidente del Tribunal Supremo será elegido en el primer Pleno ordinario del Consejo General del Poder Judicial posterior a la elección del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ. Este será nombrado por mayoría absoluta por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, a propuesta del Presidente. Para poder figurar en la propuesta será necesario tener la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo, así como estar en servicio activo y reunir los requisitos para ser Presidente de Sala del mismo.

Esta propuesta realizada por el Presidente deberá ser comunicada a los vocales con al menos siete días de antelación, debiéndose hacer pública.

En caso de no alcanzarse mayoría absoluta en la votación, el Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ deberá realizar una nueva propuesta de Vicepresidente⁷.

⁵ Artículo 586 de la LOPJ.

⁶ Artículo 587 de la LOPJ.

⁷ Artículo 589 de la LOPJ.

II. 3. Renovación y cese de los cargos

Con respecto a la renovación y cese de los cargos pertenecientes al Consejo General del Poder Judicial, se ha de tener en cuenta lo dispuesto en los siguientes artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial:

En cuanto a la renovación del Consejo General del Poder Judicial⁸, esta deberá realizarse cada cinco años, desde la fecha de su constitución. Son los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado los que deberán adoptar las medidas necesarias para que dicha renovación del Consejo se lleve a cabo en plazo. Para ello, y con el objetivo de que las Cámaras puedan comenzar el proceso de renovación del Consejo, cuatro meses antes de la expiración del citado plazo, el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial dispondrá:

- a) la remisión a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado de los datos del escalafón y del Registro de Asociaciones judiciales obrantes en dicha fecha en el Consejo.
- b) la apertura del plazo de presentación de candidaturas para la designación de los vocales correspondientes al turno judicial.

Finalmente, el Presidente del Tribunal Supremo dará cuenta al Pleno del Consejo General del Poder Judicial de los referidos actos en la primera sesión ordinaria que se celebre posteriormente a su realización.

Por otro lado, en el artículo 570 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estipula que, si el día en que se realice la sesión constitutiva del nuevo Consejo General del Poder Judicial alguna de las Cámaras no hubiere llevado a cabo la elección de los vocales cuya designación le corresponda, se constituirá el Consejo General del Poder Judicial con los diez vocales designados por la otra Cámara así como con los vocales del Consejo saliente

⁸ Artículo 568 de la LOPJ.

que hubieren sido designados en su momento por la Cámara que haya infringido el plazo de designación, pudiendo desde este momento ejercer todas sus atribuciones. De esta manera, se prevé un mecanismo de continuidad institucional, en caso de que el plazo de designación no se haya cumplido, para así evitar esperas innecesarias a la hora de renovar a los vocales.

En caso de que ninguna de las dos Cámaras hubiera procedido a la designación de los vocales que les corresponda en el plazo legalmente previsto, el Consejo saliente seguirá en funciones hasta la entrada del nuevo, no pudiendo procederse hasta entonces, a la elección de un nuevo Presidente del Consejo General del Poder Judicial.

Este último apartado muestra el principal problema actual en la renovación del CGPJ y que desarrollaremos a lo largo de este trabajo: el Consejo saliente sigue estando en funciones y sin haberse podido renovar debido a la falta de acuerdo entre los órganos electores de los vocales, alargando de esta forma el mandato personal de las autoridades afectadas.

El artículo continúa exponiendo que el nombramiento de vocales con posterioridad a la expiración del plazo otorgado legalmente para su designación no implicará, en ningún caso, la ampliación de la duración de su cargo más allá de los cinco años de mandato del Consejo General del Poder Judicial para el que hubieren sido designados, excepto en lo previsto en el apartado anterior; es decir, que por el mero hecho de que dichos vocales sean nombrados luego de la expiración del plazo previsto no significa que los vocales entrantes vayan a permanecer durante más de cinco años en el mandato del Consejo, sino que, como veremos a continuación, ostentarán el cargo durante el plazo restante para los cinco años previstos para su renovación.

Cuando se haya producido la designación de los vocales por la Cámara que haya vulnerado el plazo de designación, se procederá a la sustitución de los vocales salientes

que fueran parte de alguna de las Comisiones legalmente previstas. Estos nuevos vocales deberán ser elegidos por el Pleno teniendo en cuenta el turno por el que hayan sido designados los vocales salientes, y serán parte de la Comisión respectiva por el tiempo que resta hasta la renovación de la misma.

Si la designación de los vocales se produjese una vez constituido el nuevo Consejo no servirá de justificación para revisar los acuerdos que se hubieren adoptado hasta ese momento; en otras palabras, si ya constituido el Consejo se procede a realizar la designación de los vocales en un momento posterior, esto no servirá como pretexto para modificar los acuerdos que ya hubieran aplicado.

Por otro lado, en el artículo 570 bis de la LOPJ se exponen las atribuciones de las que dispone el Consejo en caso de que no se hubiera renovado en el plazo legalmente previsto, y entrara en funciones según lo dispuesto en el artículo 570.2º:

1.ª Proponer el nombramiento de dos Magistrados del Tribunal Constitucional, en los términos previstos por el artículo 599.1.1.ª

2.ª Ser oído por el Gobierno antes del nombramiento del Fiscal General del Estado.

3.ª Participar, en los términos legalmente previstos, en la selección de Jueces y Magistrados.

4.ª Resolver lo que proceda en materia de formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos reglados, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados.

5.ª Ejercer la alta inspección de Tribunales, así como la supervisión y coordinación de la actividad inspectora ordinaria de los Presidentes y Salas de Gobierno de los Tribunales.

6.^a *Cuidar de la publicación oficial de las sentencias y demás resoluciones que se determinen del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales.*

7.^a *Garantizar el funcionamiento y actualizar los programas formativos de la Escuela Judicial.*

8.^a *Ejercer la potestad reglamentaria en las siguientes materias:*

a) *Publicidad de las actuaciones judiciales.*

b) *Publicación y reutilización de las resoluciones judiciales.*

c) *Habilitación de días y horas, así como fijación de horas de audiencia pública.*

d) *Constitución de los órganos judiciales fuera de su sede.*

e) *Régimen de guardias de los órganos jurisdiccionales.*

f) *Organización y gestión de la actuación de los órganos judiciales españoles en materia de cooperación jurisdiccional interna e internacional.*

g) *Condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto de Jueces y Magistrados, así como el régimen jurídico de las Asociaciones judiciales, sin que tal desarrollo reglamentario pueda suponer innovación o alteración alguna de la regulación legal.*

9.^a *Aprobar la relación de puestos de trabajo del personal funcionario a su servicio.*

10.^a *Colaborar con la Autoridad de Control en materia de protección de datos en el ámbito de la Administración de Justicia.*

11.^a *Recibir quejas de los ciudadanos en materias relacionadas con la Administración de Justicia.*

12.^a *Elaborar y ejecutar su propio presupuesto, en los términos previstos en la presente Ley Orgánica.*

13.ª Proponer, previa justificación de la necesidad, las medidas de refuerzo que sean precisas en concretos órganos judiciales.

14.ª Emitir informe en los expedientes de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

15.ª Recopilar y actualizar los Principios de Ética Judicial y proceder a su divulgación, así como a su promoción con otras entidades y organizaciones judiciales, nacionales o internacionales.

16.ª Elaborar los informes sobre los anteproyectos de ley y disposiciones generales que en virtud de lo dispuesto en el artículo 561 le correspondan.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, el Consejo en funciones podrá realizar aquellas otras actuaciones que sean indispensables para garantizar el funcionamiento ordinario del órgano.

A tenor de este artículo 570 de la LOPJ, nos comenta Baamonde Gómez lo siguiente:

El legislador orgánico/ordinario español se posicionó –partiendo del silencio del constituyente al respecto– a favor del establecimiento de una prórroga indefinida para los cargos salientes. Así, los arts. 17. 2 LOTC, 570 LOPJ, 22.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y art. 5.4 de la LO 3/1981 del Defensor del Pueblo (si bien en este caso a través de la interinidad de los Adjuntos) prevén este instituto de garantía de la continuidad funcional, que, aun siendo incluido en términos de aplicación extraordinaria, ha devenido en la práctica reciente en mecanismo de operatividad frecuente. Los aludidos retrasos parlamentarios, provocados de manera consciente como estrategia negociadora, han generado, en estricta aplicación de la prorrogatio, el alargamiento del mandato personal de las autoridades afectadas. Así, las situaciones de interinidad de una parte (por ejemplo, en el caso del Tribunal

*Constitucional) o de todo el colegio (por ejemplo, en el caso del Consejo) han devenido en habituales, lo que sin duda supone un descrédito y un menoscabo en la imagen pública de la institución. Un fenómeno indeseable que ha generado cierto debate doctrinal acerca de la idoneidad de mantener este instrumento, dado el uso impropio y abusivo que los partidos políticos vienen haciendo del mismo.*⁹

Es decir, para la autora, el legislador orgánico/ordinario español no quiso establecer un límite para la prórroga para los cargos salientes –pues no declaró a este respecto–, de forma que se garantizase la continuidad funcional de estas instituciones, a fin de que, si no se renovasen sus integrantes, pudiera seguir funcionando con relativa normalidad. Debido en parte a esto, los retrasos que conscientemente llevan a cabo en el Parlamento –como estrategia negociadora– han derivado en la *prorrogatio* de los cargos afectados, de forma que no se renuevan; generando un descrédito y un menoscabo en la imagen pública de las instituciones afectadas por la prorrogación. De esta manera, ha sido planteado por la doctrina si habría de eliminarse la *prorrogatio*, porque en la actualidad se utiliza de forma impropia y abusiva por parte de los partidos políticos¹⁰.

Otros autores como Santamaría Pastor¹¹ abogan por la completa eliminación de la continuidad “en funciones” de los órganos constitucionales debido a los riesgos que generan el uso sistemático del mismo, llegando a plantearse si verdaderamente es constitucional, pues no alberga limitación temporal o material alguna; en consecuencia, a su criterio, se estaría dando toda libertad a las fuerzas políticas de manipular desmesuradamente los tiempos de negociación parlamentaria de las renovaciones, aprovechándose de la presunción de interinidad de los cargos.

⁹ Baamonde Gómez, L. (2022) *La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la “cesta institucional”*. UNED. Revista de Derecho Político N.º 113, enero-abril 2022. Página 84.

¹⁰ Ahondaremos sobre esta cuestión más adelante en el documento.

¹¹ Santamaría Pastor, J.A. (2008). *La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es*. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 84, septiembre-diciembre. Página 17 y siguientes.

Aguiar de Luque discrepa de Santamaría Pastor a este respecto, pues considera que la supresión total de la *prorrogatio* podría conllevar a consecuencias más negativas, como la total paralización del órgano en cuestión. Si bien la eliminación de este instrumento podría incentivar al Parlamento a cumplir con su responsabilidad de renovación de miembros de manera oportuna y adecuada, esta estrategia de supresión podría generar riesgos más significativos que el actual retraso parlamentario por el uso indiscriminado de la prórroga. Sin embargo, este riesgo no es el mismo en todos los casos, ya que depende del tipo de renovación que se realice; si la renovación es parcial, los efectos sobre la actividad de la institución serían diferentes que si la renovación es total. Por lo tanto, Aguiar de Luque sugiere que se debe tener en cuenta el tipo de renovación a la hora de evaluar los posibles riesgos de bloqueo y parálisis del órgano¹².

En caso de que anticipadamente se produjera el cese de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, se llevará a cabo su sustitución, procediendo el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial a ponerlo en conocimiento de la Cámara competente para que realice la propuesta de nombramiento de un nuevo vocal según el orden establecido en el artículo 567.4 de la LOPJ. Dicho nuevo vocal ejercerá su cargo por el tiempo que reste hasta que termine el mandato del Consejo General del Poder Judicial.

Por otro lado, con respecto al cese del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, podrá producirse por alguna de las siguientes causas¹³:

¹² Aguiar de Luque, L. (2009). *Una nueva reflexión sobre la prorrogatio de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J.A. Santamaría*. Revista Española de Derecho Constitucional, enero-abril, 2009, n.º 85. Página 83 y siguientes.

¹³ Artículo 588 de la LOPJ.

1.ª Por haber expirado el término de su mandato, que se entenderá agotado, en todo caso, en la misma fecha que concluya el del Consejo por el que hubiere sido elegido.

2.ª Por renuncia.

3.ª Por decisión del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, a causa de notoria incapacidad o incumplimiento grave de los deberes del cargo, apreciados por tres quintos de sus miembros.

Las causas segunda y tercera anteriormente mencionadas deberán ser comunicadas al Gobierno por mediación del Ministro de Justicia. En tales casos se deberá proceder a nuevo nombramiento de Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial.

En el caso del Vicepresidente del Tribunal Supremo, este podrá ser cesado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial por causa justificada, siendo necesario el voto favorable de tres quintos de los miembros del Pleno.

II. 4. Las reformas de la LOPJ de 1985 y 2013 y la STC 108/1986

Es interesante recordar que, entre los años 1980 y 1985 el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial era distinto –y bastante similar a los que encontramos hoy en día en Francia, Italia o Portugal, como veremos más adelante–: se preveía que de los veinte vocales que integran el órgano de gobierno del Poder Judicial, doce fueran elegidos entre jueces y magistrados que se encontrasen en activo de todas las categorías judiciales¹⁴, de manera que dicha propuesta incluyera tres magistrados del Tribunal Supremo, seis magistrados y tres jueces¹⁵. Con respecto al resto de vocales, que

¹⁴ Según lo dispuesto en los artículos séptimo, octavo y doceavo de la derogada Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial y el artículo 122.3 de la Constitución Española.

¹⁵ Aguiar de Luque, L. (2016). Independencia judicial y estado constitucional. El gobierno judicial. Tirant Lo Blanch. Página 22.

cuatro fueran elegidos a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, *elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre Abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.*¹⁶

Pero, en julio de 1985, el Grupo Parlamentario del PSOE del Presidente Felipe González, que contaba con 202 diputados a su favor, acordó llevar a cabo una reforma en la LOPJ por la cual los 12 vocales que elegían jueces y magistrados, por contrario, fueran también elegidos por el Congreso y el Senado, al igual que los ocho restantes, derivando en, el sistema que conocemos hoy en día con la LOPJ 6/1985, con la que los veinte vocales del CGPJ son elegidos por el Parlamento español¹⁷.

Frente a esta reforma fue presentado un recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Orgánica 6/1985, por parte del principal partido de la oposición de aquel momento, Alianza Popular (AP)¹⁸. Se argumentaron vicios de procedimiento y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma; entre otros, la supuesta violación por parte de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 con respecto al artículo 122.3 de la CE, por la que se regula la composición y elección del CGPJ.

Los recurrentes consideraron que, al pasar los veinte vocales a ser nombrados por el Congreso y el Senado [...] *el principio de la división de poderes y los equilibrios y contrapesos que el mismo entrañaría quedarían lesionados por toda disposición que incidiera en éstos, alterándolos.*¹⁹. Por otro lado, el Tribunal Constitucional, consideró en sus Fundamentos Jurídicos –concretamente el número 13, en especial en sus párrafos segundo y tercero– lo siguiente:

¹⁶ Artículo séptimo de la LOCGPJ de 1980.

¹⁷ Ortega Gutiérrez, D. (2022). Elección del Consejo General del Poder Judicial: Un análisis panorámico. Revista de Derecho Político N.º 114, mayo-agosto, 2022, 13-45. Página 4.

¹⁸ Actualmente conocido como Partido Popular (PP). Firmaron el recurso 55 diputados, como marca la STC 108/1986.

¹⁹ Antecedente n.º 2. a), último apartado.

Por un lado, que con este cambio en el procedimiento de nombramiento de vocales el fin perseguido sería el de *“asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad.”* y, por otro lado, *la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial.*

No obstante, señalan que existe un riesgo importante en la aplicación de esta nueva fórmula:

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

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

susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución.

Por lo anterior, entendemos que, aunque el TC previó el riesgo de que se frustrase la finalidad señalada en la Norma Constitucional con la modalidad de nombramiento prevista en la nueva LOPJ, consideró que no se trataba de un fundamento suficiente como para declarar su invalidez o que fuera en contra de la Constitución.

El autor Ortega Gutiérrez (2022)²⁰ considera que, desde entonces –y, según las propias palabras del TC en el inicio del párrafo tercero del Fundamento Jurídico n.º 13–, se estaría dando una *actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional*. Y, según el autor: *lo que en 1986 «aconsejaba su sustitución», hoy parece poco discutible que es una obligación acabar con la práctica de una Ley que vulnera la propia doctrina del Poder Corrector. La «interpretación conforme a la Constitución» no se ha dado en todos estos años. Por tanto, no es arriesgado afirmar que la aplicación práctica de la LOPJ del año 1985 ha sido y es contraria a la interpretación constitucional del TC dada en su STC 108/1986.*

Por otro lado, Castellà Andreu²¹ apunta que, con respecto al modelo de la Ley Orgánica 6/1985, el Partido Popular nunca ha dejado de lado su oposición programática a dicho modelo, que, junto con la oposición de las principales asociaciones de jueces, ha derivado en un debate político y social que sigue presente a día de hoy. Sin embargo, en la práctica los dos principales partidos políticos han seguido renovando el Consejo a través del sistema actual de elección de los veinte miembros por 3/5 del Congreso y del Senado, y no se ha considerado una reforma legislativa para cambiar este sistema de

²⁰ Ortega Gutiérrez, D. (2022). Elección del Consejo General del Poder Judicial: Un análisis panorámico. Revista de Derecho Político N.º 114, mayo-agosto, 2022, 13-45. UNED. Página 29.

²¹ Castellà Andreu, J.M. (2022). Estado de Derecho e Independencia Judicial según la Comisión de Venecia. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público. Volumen 70/1. Página 39.

elección. Además, no se ha planteado una reforma legislativa para volver a implementar el modelo original de 1980, que consistía en la elección de 12 vocales jueces por los mismos jueces y magistrados, y 8 juristas elegidos por mayoría de 3/5 de cada Cámara de las Cortes.

Otra reforma profundamente importante fue la oficiada por la *Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*; la misma mantuvo el modelo de elección de los vocales que vimos anteriormente, es decir, que todos sean elegidos por las Cortes Generales, diez por cada Cámara, seis correspondientes al turno judicial y cuatro juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional²²; y exigiéndose, de nuevo, una mayoría de tres quintos.

En esta reforma también se prevé una nueva manera de elección de los doce vocales de origen judicial²³; para ello, cualquier juez o magistrado en servicio activo en la carrera judicial puede presentar su candidatura para ser elegido vocal por el turno judicial, siempre y cuando no ostente un cargo incompatible²⁴; asimismo, tiene que optar entre proporcionar el aval de 25 miembros de la carrera judicial en servicio activo, o bien el aval de una asociación judicial legalmente constituida en el momento en que se decreta la apertura del plazo de presentación de candidaturas. A su vez, cada uno de estos jueces o magistrados o asociaciones judiciales sólo pueden avalar hasta un máximo de doce candidatos²⁵.

Los jueces o magistrados disponen de un mes a contar desde el día siguiente a la fecha en que el Presidente del TS y del CGPJ hubiera ordenado la apertura del plazo para

²² Artículo 567 de dicha Ley Orgánica.

²³ Artículos 572 y siguientes de la Ley Orgánica.

²⁴ De ser así, se tendría que comprometer a formalizar su renuncia a dicho cargo en caso de que resultara elegido (artículo 573).

²⁵ Artículo 574.

presentar sendas candidaturas. Para ello, deben de aportar un escrito al Presidente del TS y del CGPJ en el que muestren su intención de ser elegidos vocales; además de acompañarlo con una memoria justificativa de las líneas de actuación que, a su parecer, debe de desarrollar el CGPJ, como también los 25 avales o el aval de la Asociación judicial mencionados anteriormente. Posteriormente, es la Junta Electoral²⁶ la que se encarga de proclamar las candidaturas²⁷; y, transcurridos los plazos dispuestos en el artículo 576, el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial remitirá las candidaturas que hayan sido admitidas definitivamente a los Presidentes del Congreso y el Senado, de manera que pasen a la designación de los vocales del turno judicial según lo previsto en el artículo 567 de la Ley Orgánica.

Como podemos observar, esta reforma incorporó varios aspectos a destacar en la elección de los vocales del CGPJ, de los cuales hace varios apuntes Aguiar de Luque (2016)²⁸:

En primer lugar, y como hemos visto, por medio del aval de 25 miembros de la carrera judicial en servicio activo, o bien el aval de una asociación judicial legalmente constituida, cualquier juez o magistrado puede presentarse como candidato a vocal de procedencia judicial. Esto, tal y como convenientemente apunta el autor, facilita la presentación de candidaturas individuales, y podría suponer una pérdida de control por parte de las asociaciones judiciales.

En segundo lugar, y tal como explica el artículo 578.2 de la L.O., que en la designación de los vocales del turno judicial, las Cámaras tendrían en cuenta, en el momento de renovación del CGPJ, el número existente de jueces y magistrados no

²⁶ Conformada por el Presidente de Sala más antiguo del Tribunal Supremo, quien la presidirá, y por dos vocales: el magistrado más antiguo y el más moderno del Tribunal Supremo, actuando como secretario, con voz pero sin voto, el Secretario de Gobierno del Tribunal Supremo.

²⁷ Artículo 576.

²⁸ Aguiar de Luque, L. (2016). Independencia judicial y estado constitucional. El gobierno judicial. Tirant Lo Blanch. Páginas 31 y 32.

afiliados y de afiliados en cada una de las diferentes asociaciones judiciales. De esta manera, tal y como expone de Aguiar de Luque, se podría pensar que se tendrían presentes los jueces y magistrados no afiliados en sendas asociaciones y que equivalen a la mitad del total de los profesionales, con respecto a la representación exclusiva de socios que siempre se ha venido viendo. La realidad ha sido bien distinta a lo que se pensaba, pues, en la primera renovación del CGPJ tras la reforma, tres asociaciones judiciales²⁹ comunicaron que no presentarían ni avalarían a ningún candidato *para no ser “cooperadores necesarios” de la reforma llevada a cabo por el Ministro Ruiz-Gallardón, que, en su opinión, atacaba a la independencia judicial.* Además, tal y como también nos aclara el autor, las Cámaras continuaron dándole prioridad a los miembros de la Asociación Profesional de la Magistratura y de Jueces para la democracia, provocando que de nuevo se produjese la sobrerrepresentación de estas dos asociaciones judiciales con respecto al resto, dándole escaso valor a las candidaturas independientes; aunque, finalmente Aguiar de Luque nos recuerda que sí existió cierta representación de vocales independientes, tres para ser exactos, lo cual supuso cierto avance en la designación de vocales y prueba de que este método presenta cierta viabilidad.

Por lo que hemos visto, podemos concluir que la Ley Orgánica 4/2013 introdujo un nuevo método de elección de vocales de origen judicial, por el que cualquier juez o magistrado que obtenga un aval de 25 miembros de la carrera judicial en servicio activo, o el aval de una asociación judicialmente constituida, puede presentar su candidatura. Aun así, esta última opción de aval parece no haber sido de demasiada utilidad, al no ser respaldada por las asociaciones judiciales.

²⁹ Francisco de Vitoria, Jueces para la Democracia y Foro Judicial Independiente.

III. El Tribunal Constitucional

III. 1. Composición, elección, renovación y cese

Según lo dispuesto en el artículo 159 de la Constitución española y el artículo dieciséis de la LOTC, el Tribunal Constitucional está compuesto por doce miembros nombrados por el Rey; de estos doce, cuatro surgen a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado³⁰, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

Los magistrados propuestos por parte del Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas siguiendo los términos que determine el Reglamento de la Cámara.

Dichos miembros habrán de ser nombrados entre magistrados y fiscales, profesores de Universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Los miembros elegidos serán designados por un plazo de nueve años y deberán ser renovados por terceras partes cada tres años. Además, la condición de miembro del TC es incompatible con: todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil. En lo demás dichos miembros tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial; además, también serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato³¹.

³⁰ Los Reglamentos del Congreso (artículo 204) y el Senado (artículo 184) delimitan las normas con respecto a la formulación de sendas propuestas.

³¹ Artículo 159 de la Constitución Española.

Una vez designados los Magistrados del Tribunal Constitucional, se llevará a cabo la elección del Presidente y Vicepresidente según lo dispuesto en el artículo nueve de la Ley Orgánica, el cual establece lo siguiente³²:

Uno. El Tribunal en Pleno elige de entre sus miembros por votación secreta a su Presidente y propone al Rey su nombramiento.

Dos. En primera votación se requerirá la mayoría absoluta. Si ésta no se alcanzase se procederá a una segunda votación, en la que resultará elegido quien obtuviese mayor número de votos. En caso de empate se efectuará una última votación y si éste se repitiese, será propuesto el de mayor antigüedad en el cargo y en caso de igualdad el de mayor edad.

Tres. El nombre del elegido se elevará al Rey para su nombramiento por un período de tres años, expirado el cual podrá ser reelegido por una sola vez.

Cuatro. El Tribunal en Pleno elegirá entre sus miembros, por el procedimiento señalado en el apartado 2 de este artículo y por el mismo período de tres años, un Vicepresidente, al que incumbe sustituir al Presidente en caso de vacante, ausencia u otro motivo legal y presidir la Sala Segunda.

Asimismo, cabe mencionar que el Tribunal se divide en dos Salas –Sala Primera y Sala Segunda–, cada una de ellas compuesta por seis Magistrados nombrados por el Tribunal en Pleno; asimismo, el Presidente del Tribunal lo es también de la Sala Primera, y que, en su defecto, presidirá el Magistrado más antiguo, y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad. Por otro lado, el Vicepresidente del Tribunal presidirá en la Sala Segunda y, en su defecto, se regirá por el mismo orden de preferencia que en el caso del Presidente³³.

³² También dispuesto en el artículo 160 de la Constitución Española.

³³ Artículo séptimo de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Con respecto al cese de los Magistrados, deberá darse por concurrencia de alguna de las siguientes causas³⁴:

En primer lugar, por renuncia aceptada por el Presidente del Tribunal; en segundo lugar, por haber expirado el plazo de su nombramiento; en tercer lugar, por incurrir en alguna causa de incapacidad previstas para los miembros del Poder Judicial; en cuarto lugar, por incompatibilidad sobrevenida; en quinto lugar, por dejar de realizar con diligencia los deberes de su cargo; en sexto lugar, por violar la reserva propia de su función; y, en séptimo lugar, por haber sido declarado responsable civilmente por dolo o bien haber sido condenado por delito doloso o por culpa grave.

Por otra parte, el cese o la vacante en el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional, en los casos primero y segundo, así como en el de fallecimiento, será decretado por el Presidente. En el resto de supuestos será decidido por el Tribunal en Pleno, mediante mayoría simple en los casos tercero y cuarto, y por mayoría de las tres cuartas partes de sus miembros en el resto de supuestos.

También, los Magistrados del Tribunal Constitucional podrán ser suspendidos por el Tribunal, como medida previa, si concurre caso de procesamiento o bien por el tiempo indispensable para resolver sobre la concurrencia de alguno de los motivos de cese nombrados anteriormente. Para la suspensión de alguno de los Magistrados es necesario el voto favorable de las tres cuartas partes de los miembros del Tribunal reunidos en Pleno³⁵.

En conclusión, como hemos visto en este apartado y, convenientemente señala también Baamonde Gómez³⁶, podemos afirmar que el Tribunal Constitucional es el único órgano del Estado en cuyo nombramiento intervienen, de forma directa o indirecta,

³⁴ Artículo veintitrés de la LOTC.

³⁵ Artículo veinticuatro de la LOTC.

³⁶ Baamonde Gómez, L. (2015). *Tesis Doctoral. La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*. Página 36.

prácticamente todos los demás poderes del Estado. Es más, dicha autora prosigue resaltando convenientemente la conexión –aunque indirecta- con la voluntad popular, pues tanto las Cámaras parlamentarias como el Gobierno, vendrán determinados por el resultado de las urnas. También ostenta un papel determinante el poder moderador, pues la formalidad del nombramiento recae en la figura del Jefe de Estado; y, de forma directa, intervienen también los poderes ejecutivo, parlamentario y judicial, pues, como hemos visto a ellos confiere la Constitución la competencia para la designación de los doce magistrados constitucionales. Y, finalmente, en su mayor parte gracias a la reforma del artículo 16.1 *in fine* LOTC, operada por la LO 6/2007, el poder autonómico también desempeña una participación significativa en la elección de candidatos que corresponde al cupo del Senado.

Vemos así que, la elección de los cargos tiene un origen plural –Senado, Congreso, Gobierno y Consejo General del Poder Judicial– buscando así ensalzar la legitimidad democrática y con el objeto de reforzar el papel integrador del Tribunal Constitucional.

IV. Peso de los órganos partícipes en la selección de magistrados y vocales y problemas que se plantean

Como se ha venido viendo a lo largo del presente estudio, los tres poderes del Estado participan en la elección de los magistrados constitucionales, y, aunque en un primer momento pudiera parecer que este modo de designación es equitativo, lo cierto es que, analizándolo más profundamente, pueden saltar a la luz ciertos desequilibrios en cuanto al peso que posee cada uno de los órganos electores, todo ello en base a lo que desarrollaremos a continuación:

Con respecto a los magistrados que han de ser elegidos por el Parlamento, como hemos visto son ocho, correspondiendo cuatro al Senado y cuatro al Congreso, y,

exigiendo la Constitución que la propuesta presentada por ambos órganos haya sido adoptada por una mayoría especialmente reforzada de tres quintos, rigiéndose por lo estipulado en sus respectivos reglamentos para la elaboración de dichas propuestas; recordando así mismo la participación de los Parlamentos autonómicos en el proceso de selección, lo cual ocasiona mayor complejidad al proceso.

En cuanto a la intervención del ejecutivo, proponen a dos magistrados del Tribunal Constitucional. Aun así, ha de tenerse en cuenta que siendo España un sistema parlamentario además del diseño institucional contemplado en la Constitución, los nombramientos que corresponden al legislativo pueden verse afectados por la influencia del Gobierno debido a la mayoría gubernamental presente en el Congreso; es más, también puede ocurrir en el caso de los nombramientos de origen parlamentario del Consejo General del Poder Judicial, debido al sistema de designación previsto por la reforma de la LOPJ llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de Reforma del Consejo General del Poder Judicial, por el cual los veinte vocales que componen el órgano –más el Presidente de dicho órgano, que, a su vez es el del Tribunal Supremo– son elegidos por las Cámaras parlamentarias, tal y como prevé el artículo 567 de la LOPJ.

Por otro lado y en relación a la propuestas correspondientes al Poder Judicial, los dos magistrados restantes son elegidos por el Consejo General del Poder Judicial, siendo una competencia exclusiva del Pleno y exige una mayoría de tres quintos de sus miembros, tal y como estipula el artículo 599.1 1.^a de la LOPJ.

Con lo anterior podemos comprobar que **el sistema de designación propuesto en nuestro ordenamiento jurídico otorga una gran ponderación a los órganos de carácter político en la elección de los magistrados**³⁷. Teniendo en cuenta que la

³⁷ González Trevijano, P. J. (2000). *El Tribunal Constitucional*, Divulgación Jurídica, Aranzadi, Navarra, páginas 72-75.

composición del Gobierno nace de la mayoría parlamentaria, y atendiendo al mecanismo de designación de los vocales del CGPJ que conocemos –surgiendo las proposiciones del Congreso y el Senado– se puede evidenciar que el nombramiento de la mayor parte de los miembros del órgano controlador surge de las candidaturas planteadas por los órganos que a su vez tienen la obligación de supervisarlos. De esta forma, podemos apuntar que a priori se estaría privilegiando demasiado al partido político que se encuentre presidiendo el Gobierno.

Uno de los métodos seguidos por el constituyente para reducir la interferencia de los partidos políticos en la elección de los magistrados, como hemos visto a tenor del artículo 159 de la Constitución, es que los ocho jueces designados por ambas Cámaras legislativas lo deban de ser por mayoría cualificada de tres quintos, buscando prevenir ocupaciones partidistas, promoviendo que los candidatos que finalmente fueran elegidos surgiesen a partir de un notorio consenso entre los componentes de las Cámaras. Pero, la realidad ha sido bien distinta: el sistema previsto se ha desvirtuado totalmente (incluso sin respetar lo establecido en los Reglamentos de las Cámaras) derivando en un sistema de reparto de cuotas –fenómeno que la doctrina italiana ha denominado convenientemente *lotizzazione*, es decir “hacer lotes”– en el que, lejos de promoverse el debate parlamentario o discusión sobre la adecuación de los candidatos para el cargo termina siendo un acuerdo privado entre los partidos más representativos sobre el número de miembros que les toca designar³⁸.

Al contrario que en la convención constitucional italiana, en España dicha *lotizzazione* implica una constante pugna entre los partidos, definida por constantes vetos y bloqueos, derivando en la acumulación de renovaciones de diferentes órganos en una misma negociación y combinando lógicas de reemplazo institucional que distan de ser

³⁸Lozano Miralles, J. (2000). *El Tribunal Constitucional. Composición y principios jurídico organizativos (el aspecto funcional)*. Capítulo III: las garantías de independencia. Tirant Online, p. 5.

concurrentes. Y es que, aunque en otros países con legislación similar a la española, como es Italia, donde se han previsto diferentes herramientas buscando fomentar el consenso a la hora de plantear las candidaturas, los integrantes políticos han optado por un sistema alejado completamente del consenso y el debate –valores que buscan respetar el espíritu institucional– desvirtuando el mecanismo contemplado en el marco normativo y optando por, como se ha explicado, sistemas de reparto de cuotas (*lottizzazione*) entre los partidos preponderantes³⁹.

Lo anterior ha derivado principalmente en dos inconvenientes: por una parte, la impresión de que existen vinculaciones políticas entre los jueces constitucionales y las fuerzas políticas que sostuvieron sus candidaturas, y, por otra parte, extensos retrasos parlamentarios en los procesos de renovación a causa de los reiterados bloqueos generados por falta de consenso.

Debido a la constante búsqueda de poder de las diferentes fuerzas políticas para controlar en la mayor medida posible las renovaciones de los magistrados constitucionales, se consigue que, en vez de promover el bien común y la utilidad pública, se impongan los intereses de cada partido; y es que, al tener el CGPJ poder para organizar el poder judicial y su actividad; y el Tribunal Constitucional la capacidad de interpretación del texto constitucional y poder condicionar elementos cruciales para el sistema político, como son la efectividad del trabajo legislativo o poseer el CGPJ competencias sobre el reparto de competencias entre órganos y entidades territoriales, el poder legislativo y ejecutivo buscan constantemente obtener la mayor cuota de representación dentro de las instituciones por medio de un mayor número de integrantes afines a su ideología dentro de ellas. De esta forma, es previsible que las fuerzas políticas

³⁹ Baamonde Gómez, L. (2015). Tesis Doctoral. La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico. Página 66.

procuren presentar candidatos vinculados a la ideología que promueven para que así favorezcan sus propios intereses, tanto en el Consejo General del Poder Judicial como en el TC, pues al final, cuantas más plazas de ambas instituciones sean afines a una ideología, más poder sobre sus competencias se podrá ostentar. De esta forma, en vez de promover pactos recíprocos de aceptación mutua, nacidos a partir de la negociación, el consenso, el diálogo y un sentimiento de obligación de apoyo, se termina seleccionando a unos cuantos candidatos afines al interés ideológico de la mayoría, renunciando a debate alguno y desvirtuando completamente la exigencia de mayorías cualificadas, pues cada una de las fuerzas políticas se estaría dedicando a sostener el apoyo al candidato que han seleccionado.

Conscientes los partidos de que bajo estas reglas de juego de reparto de cuotas estarían facilitando que algunos candidatos contrarios totalmente a su ideología fueran electos, incorporaron el veto como mecanismo corrector para que de esta forma las propuestas estuvieran supeditadas a un sistema de control –al menos mínimo– por el cual los aspirantes pudieran ser vetados por el resto de participantes en el pacto, en caso de que las pretensiones de algún partido fueran excesivas; ciertamente curioso pues, por lógica común, podría pensarse que este mecanismo, más allá de contribuir a que las candidaturas se mantengan equilibradas, promovería la obstrucción y estancamiento de las posiciones.

Y es que, de hecho, en la práctica, como se ha visto recientemente⁴⁰ ha supuesto otro incentivo para que el proceso de elección y renovación de candidaturas se prorrogue aún más en el tiempo.

⁴⁰ Véase Rincón, R. (2022a, diciembre 2). *Los vocales conservadores descartan un pacto previo con los progresistas para renovar el Constitucional el 22 de diciembre*. El País. <https://elpais.com/espana/2022-12-02/los-vocales-conservadores-descartan-un-pacto-previo-con-los-progresistas-para-renovar-el-constitucional-el-22-de-diciembre.html> o Rincón, R. (2022b, 4 diciembre). *El Poder Judicial vegeta tras cuatro años de bloqueo*. El País. <https://elpais.com/espana/2022-12-04/el-poder-judicial-vegeta-tras-cuatro-anos-de-bloqueo.html>

A la vista de lo anterior, no es difícil plantearse si verdaderamente existe independencia de los magistrados a la hora de tomar decisiones, pues su designación depende directamente –y en mayor medida– del Parlamento y del Gobierno⁴¹, por lo que podría pensarse que sus actuaciones obedecieran a una lógica político-partidista, por fidelidad al partido político al que perteneciera su elector; de esta forma, estarían dejando al margen el principio de lealtad institucional e independencia que debería encabezar toda actuación por parte de los magistrados. En este último punto debe de residir una labor de suma importancia para el constituyente y el legislador, pues en la medida de lo posible deben procurar paliar que el ejercicio de los magistrados pueda estar determinado por la lealtad que le deban a algún partido político.

Por otro lado encontramos también varios problemas en el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial:

Como hemos visto, y con anterioridad a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial llevada a cabo en 1985, doce vocales del CGPJ eran elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales por los propios jueces, y por otro lado, de los ocho restantes, cuatro eran elegidos a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, *elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre Abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión*. Esto, a nuestro parecer, proporcionaba cierto “equilibrio de poderes” –por la representación de preferencias políticas de la sociedad que ostentan el Parlamento y el Senado–, pero, a consecuencia de la mencionada reforma, nos encontramos con el modelo actual en el que los veinte vocales del Consejo son elegidos por las Cámaras.

⁴¹ Como hemos visto, ocho nombramientos de origen parlamentario, dos nombramientos por parte del Gobierno, y dos del CGPJ (véase el apartado II.2 sobre *Composición, elección, renovación y cese* del TC).

Lo anterior ha derivado en la situación actual en la que –como el antiguo partido Alianza Popular exponía en su recurso presentado ante el TC– el principio de división de poderes y equilibrios que pretendía mantener el artículo 122 de nuestra Constitución quedaría lesionado, pues las disposiciones contenidas en la nueva Ley Orgánica de 1985 inciden en este equilibrio, alterándolos; de forma que se deja a un lado la propia representación que los jueces y magistrados deberían ostentar en su propio órgano de gobierno.

Debido a la alta influencia de las Cámaras en la elección de los vocales del CGPJ, ha derivado –como hemos visto también en el caso de los magistrados del Constitucional– en una alta politización del órgano, en el cual solamente tienen influencia los partidos políticos y sus interés en alcanzar la mayor cuota de influencia y poder en el mismo, derivando así en el problema que nos encontramos hoy en día –y que veremos con más profundidad más adelante–: no se ha podido renovar el Consejo General del Poder Judicial debido a que los partidos políticos presentes en las Cámaras no se ponen de acuerdo en el nombramiento de sus vocales.

Así, nos encontramos ante la misma tesitura que en el caso de la renovación del Tribunal Constitucional, cuantas más plazas del CGPJ puedan ostentarse por un partido político y sean más afines a su ideología, más poder sobre sus competencias se podrá ostentar y más influencia sobre el nombramiento de los dos miembros del TC que le corresponde a este Órgano podrán tener.

Teniendo en cuenta todo esto, en el siguiente apartado haremos una comparación del sistema judicial con respecto a los países vecinos en la Unión Europea y veremos qué opinan las principales instituciones europeas sobre el sistema español y cuál es el más recomendable según su criterio.

V. Comparativa en el ámbito europeo y valoración de las autoridades europeas

V. 1. Los Tribunales Constitucionales en Europa

Como apuntan Chmielarz-Grochal, Laskowska y Sutkowski⁴², la necesidad de legitimidad del Tribunal Constitucional hace que en la elección de los magistrados constitucionales –al menos en todos los estados europeos, aunque en distinta medida– tenga que intervenir necesariamente el Parlamento.

En Europa, la decisión sobre nominación o elección de un magistrado constitucional es realizada de una de estas tres formas: por el Parlamento (Croacia, Polonia), por el jefe de estado y el Parlamento (República Checa, Eslovaquia) o por los representantes de tres autoridades (Italia, España). Aun así, los autores remarcan que la inclusión del Parlamento en el procedimiento implica que sea difícil confiar en la imparcialidad el Tribunal Constitucional, así como en la independencia de los magistrados constitucionales.

Como ejemplo, en **Italia**⁴³ la Corte Constitucional es un órgano colegiado integrado por 15 jueces, y a su vez su Constitución establece que su composición se constituye a partir de la participación de diferentes autoridades constitucionales independientes; de esta forma, se busca garantizar la imparcialidad e independencia de los jueces, así como intentar proporcionar el más alto conocimiento legal de los jueces.

Según el artículo 135 de su propia Constitución, los jueces que componen la Corte Constitucional son nombrados en un tercio por el Presidente de la República, un segundo tercio por el Parlamento en un sesión conjunta y el tercio restante por las supremas magistraturas ordinarias y administrativas. El mandato de los jueces tiene una duración de nueve años.

⁴² Chmielarz-Grochal, A.; Laskowska, M.; Sutkowski, J. (2018). *Selección de magistrados constitucionales. Aspectos legales y políticos de la crisis de nombramiento en algunos países europeos*. Estudios constitucionales vol. 16 no. 2 Santiago dic. 2018. Versión on-line.

⁴³ Artículo 135 de la Constitución de la República Italiana de 1948.

Para la elección de los cinco jueces por el Parlamento se lleva a cabo una votación secreta por mayoría de dos tercios. Además, se prevé que en el caso de que si se realizan tres votaciones y no se alcanza un resultado, en la siguiente ha de conseguirse una mayoría de tres quintos de votos en una sesión conjunta de diputados y senadores.

A este respecto, Chmielarz-Grochal, Laskowska y Sutkowski señalan que en la práctica comúnmente se comparten los puestos en la *Corte Costituzionale* entre los partidos políticos más fuertes, según su representación en el Parlamento. Además, las negociaciones y acuerdos que se llevan a cabo no son de carácter público y comúnmente dilatan de manera significativa el proceso electoral, lo que deriva en vacantes periódicas en la Corte Constitucional.

Podemos ver que es similar al problema que tenemos en España, en el cual a las fuerzas electoras les cuesta llegar a los acuerdos necesarios para la renovación de los magistrados del TC, lo cual ha derivado en constantes retrasos y generado vacantes, como veremos más adelante.

De los magistrados elegidos por el Poder Judicial, tres jueces son seleccionados por la Corte Suprema de Casación, uno por el Consejo de Estado y el último por la Corte de Cuentas. La designación por parte de los representantes del poder judicial de un tercio de la Corte Constitucional tiene como objetivo la selección de los miembros con las más altas calificaciones, autoridad en el entorno legal y experiencia en el juicio.

Por otro lado, **Francia**⁴⁴ cuenta con una Corte Constitucional conocida como *Consejo Constitucional*, que se encarga de garantizar el respeto a la Constitución. Está formado por nueve miembros que son escogidos por el Presidente de la República y los presidentes de la Asamblea Nacional y el Senado, de los cuales cada uno escoge tres

⁴⁴ Artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto legislativo n.º 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, por el que se aprueba la Ley Orgánica sobre el Consejo Constitucional.

miembros. El presidente del Consejo es nombrado por el Presidente de la República, contando con voto de calidad en caso de empate.

Los mandatos tienen una duración de nueve años, que se renovarían por tercios cada tres años. Asimismo, ha de destacarse que desde el año 2008, los miembros elegidos por los presidentes de la Asamblea Nacional y el Senado se encuentran sometidos al control de la comisión sobre asuntos constitucionales de sus respectivas Cámaras, teniendo estas la capacidad de vetar al candidato por medio de una mayoría de tres quintos. También, los expresidentes de la República constituyen miembros de pleno derecho del Consejo Constitucional con carácter vitalicio.

Finalmente, recalcamos el caso de **Portugal**⁴⁵. Su Tribunal Constitucional se encuentra compuesto por trece jueces, de los cuales diez son nombrados por la Asamblea de la República –el órgano legislativo de Portugal–, así como tres cooptados por los elegidos. El Presidente del Tribunal es elegido por los mismos jueces que lo componen.

De estos trece jueces que forman el Tribunal Constitucional, seis deben ser jueces en servicio, mientras que el resto han de ser juristas de reconocido prestigio. El mandato de todos ellos tiene una duración de nueve años no renovables, contando con independencia en sus decisiones.

Como vemos, de entre los ejemplos que hemos expuesto, el Tribunal italiano es el que cuenta con más magistrados –quince–, mientras que en el caso del Consejo Constitucional de Francia, sólo cuentan con nueve, contando además con la particularidad de que los ex presidentes de la República son miembros vitalicios de pleno derecho.

Podemos apreciar que en España e Italia se opta por un sistema en el que participan en la elección de los magistrados el poder ejecutivo, legislativo y judicial; es decir, un sistema mixto. Por otro lado, en Portugal los elige el poder legislativo y el judicial –al

⁴⁵ Artículo 222 sobre la composición y estatuto de los jueces del Tribunal Constitucional. Constitución de Portugal de 1976.

elegirlos también los propios jueces-. Y, en el caso de Francia, también influyen en la elección de los magistrados los tres poderes, pero elegidos por sus presidentes –Presidente de la República, Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado–.

Teóricamente y por lo que hemos visto, se puede pensar que el mejor método de elección de magistrados de los tribunales constitucionales es uno en el que tomen parte los tres poderes del Estado, para así promover la mayor transparencia, independencia y legitimidad en su desempeño. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que se necesita un alto consenso entre todas las fuerzas electoras para llevar las candidaturas adelante, generando retrasos. Además, si bien por medio de la inclusión del Congreso y del Senado en el proceso se pretende la representación del pueblo español, lo cierto es que también termina abocando a la politización de las candidaturas, como en el caso de las candidaturas del CGPJ.

V. 2. Los Consejos de la Judicatura/Magistratura europeos. El caso italiano y francés.

Para Rebollar y Rosales⁴⁶ el objetivo de los Consejos de la Judicatura y Magistratura es fortalecer la función jurisdiccional del Estado, tomando en consideración las particularidades del sistema jurídico de cada país. Según sus propias palabras: *El Consejo se instala como un órgano especializado al interior del Poder Judicial y con el fin de resguardar a los juzgadores de la «intervención» de otros agentes, por medio de la garantía de independencia (interna y externa) hacia la magistratura.*

Según los autores, la independencia que proporciona esta institución jurídica tendría dos objetivos: por un lado, la administración interna y, por otro lado, la independencia jurisdiccional, *que atentaba desde el «exterior» al Poder Judicial, y por*

⁴⁶ Rebollar, Y.; Rosales, C.M. (2016). *La experiencia europea del Consejo de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial*. Revista de la Facultad de Derecho n.º 40. Versión on-line.

el «interior» por los ministerios de justicia. Se encomendaron a los tribunales las facultades esenciales de su administración por medio de este instrumento, lo que se ha denominado el «autogobierno de la magistratura».

Con respecto a nuestros países vecinos en la Unión Europea, la mayoría poseen dentro de su esquema constitucional los conocidos como “Consejos de la Judicatura/Magistratura” –lo que es en España nuestro Consejo General del Poder Judicial– y con funciones relativamente equivalentes a las de este órgano⁴⁷. De entre todos los países de la Unión Europea, el Consejo italiano es considerado junto al francés, según los expertos, como “el paradigma del autogobierno judicial”⁴⁸. De hecho, hasta 2002, el Parlamento italiano era el que elegía a los jueces del Consejo Superior de la Magistratura Italiano, pero en ese entonces se aprobó una reforma⁴⁹ de forma que se distribuyera el control sobre los nombramientos y así garantizar su independencia. A partir de este momento, el Consejo Superior de la Magistratura no es sólo elegido por el Parlamento, sino que es dividido de la siguiente forma: dos tercios son elegidos por los magistrados, quedando el tercio restante a decisión del Parlamento entre los catedráticos de universidad en disciplinas jurídicas y abogados con quince años de ejercicio, en sesión conjunta.

En total hay 27 miembros, y entre ellos, se encuentran el presidente de la República, el presidente del Tribunal Supremo y el fiscal general, que son denominados como miembros “natos”, pues el presidente de la República posee el cargo de manera honorífica. El resto de miembros (24) son elegidos entre magistrados de las distintas asociaciones judiciales italianas (16) y el Parlamento (8) por un periodo de cuatro años,

⁴⁷ Recordemos el artículo 122.2 de la Constitución Española, que reza “*El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.*”

⁴⁸ Ron Latas, R.P.; Lousada Arochena, J.F. (2017). *Los Consejos de la Magistratura y otros modelos de gobierno judicial*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña. Vol. 21, 300-313. Páginas 301 a 306.

⁴⁹ La ley 44/2002 del 28 de marzo, denominada “*Modifiché alla legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*”.

no permitiéndose la reelección inmediata⁵⁰. Según apunta el profesor Fernando Rodríguez⁵¹: “hay que tener en cuenta que el Consejo Italiano tiene poca carga del poder ejecutivo”, lo cual evita la injerencia del Gobierno en la elección de los magistrados, algo muy conveniente para asegurar independencia y la mínima influencia política en el ejercicio de sus funciones.

Con respecto a Francia –otro de los países, como mencionamos anteriormente, modelo según los expertos con respecto a su sistema de elección de magistrados– el Consejo Superior de la Magistratura Francés, en sus orígenes, era un órgano dependiente directamente del poder ejecutivo; fue después de la Constitución de la IV República de 27 de octubre de 1946 que pasó a tener carácter constitucional como actualmente. Son los propios jueces y magistrados los que se proponen y votan a sí mismos y, una vez realizado esto, el presidente de la República es quien nombra a los vocales por decreto.

También Francia llevó a cabo una reforma constitucional –concretamente el 21 de julio de 2008– que reforzó la independencia del CSM francés, pues, el jefe del Estado ya no está al frente del organismo, como sí lo estaba hasta ese momento, erigiéndose como el Consejo con mayor independencia de los países de la UE, muy cerca del modelo italiano. Tanto Rodríguez como Miguel Ortego coinciden con esto último, aunque Ortego también aclara que cada sistema *tiene sus ventajas y sus inconvenientes*.⁵²

⁵⁰ Información extraída de: Nuño, C. N. (2020, 17 noviembre). *Así se elige al gobierno de los jueces en otros países de Europa*. Newtral. <https://www.newtral.es/cgpj-reforma-eleccion-jueces-europa/20201117/>

⁵¹ Ibid.

⁵² Información extraída de la fuente mencionada en la cita n.º 25.

V. 3. The 2020 EU Justice scoreboard y la Recomendación CM/Rec (2010) 12 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa

Un estudio que nos puede aportar una visión panorámica sobre la elección de los vocales de los diferentes Consejos de la Magistratura dentro de la Unión Europea es el realizado por la Comisión Europea denominado *The 2020 EU Justice scoreboard*⁵³.

Con respecto a este estudio, debemos resaltar el **gráfico 51**, que habla sobre el nombramiento de jueces miembros de los Consejos del Poder Judicial y la participación del poder judicial⁵⁴. Nos dice el estudio que dichos consejos son órganos esenciales para garantizar la independencia de la justicia, y deben de ser los Estados miembros los que organicen sus sistemas judiciales, decidiendo también si instaurar o no un Consejo del Poder Judicial. Según la **Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa** se sugiere que *no menos de la mitad de los miembros de los [Consejos del Poder Judicial] deberían ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles de la judicatura y con respecto al pluralismo en el seno del poder judicial.*⁵⁵ Pues bien, según el gráfico anteriormente referido, España sería el único país de la Unión Europea cuyos jueces miembros serían propuestos por jueces y nombrados por el Parlamento, siendo que en la mayoría de Estados miembros estos serían propuestos y seleccionados o elegidos por jueces, es decir, por sus pares.

También es importante resaltar el **gráfico 52**⁵⁶ de este estudio, sobre la “composición de los consejos del poder judicial según el procedimiento de designación”.

⁵³ La Comisión Europea también realizó este estudio en 2021 y 2022, pero no se habla sobre la participación del poder judicial en el nombramiento de jueces miembros de los Consejos del Poder Judicial, ni tampoco sobre la composición de los consejos del poder judicial según el procedimiento de designación, aspectos de importancia con respecto al fin del presente trabajo. Se puede encontrar dicho estudio y todos los realizados en el siguiente enlace: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en#scoreboards

⁵⁴ Página 62 de dicho estudio.

⁵⁵ Recomendación CM/Rec (2010) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, apartado 27.

⁵⁶ Se puede visualizar dicho gráfico en la página 63 del mencionado estudio.

Específicamente el gráfico nos muestra si los miembros de los consejos son jueces o fiscales propuestos y elegidos por sus pares, miembros nominados por el poder ejecutivo o legislativo o bien miembros nominados por otros organismos y autoridades. Por lo menos la mitad de los miembros de los Consejos del Poder Judicial deben de ser jueces seleccionados por sus homólogos de entre todos los niveles del sistema judicial y *con respeto del pluralismo interno de dicho sistema*.⁵⁷ El gráfico muestra una representación empírica sobre la composición de los consejos del poder judicial; no consiste en una valoración cualitativa con respecto a su funcionamiento efectivo.

Revisando este gráfico, vemos que en el caso de España un 65 % aproximadamente de los vocales son propuestos también por jueces pero nombrados por el Parlamento, siendo el único país de la Unión cuyos vocales son propuestos y nombrados de esta forma. Una muy pequeña parte de los jueces son elegidos por los Presidentes del tribunal (de oficio) –un 5 % aproximadamente– y el resto –un 30 % aproximadamente– son miembros elegidos/nombrados por el Parlamento.

Según podemos ver, la tendencia de los países de la UE es la de que los jueces sean propuestos y elegidos/seleccionados por sus pares, tal y como recomienda el Consejo de Ministros del Consejo de Europa⁵⁸, aunque también hay una clara presencia de otros indicadores, como que los miembros de los consejos del poder judicial sean elegidos/nombrados por el Parlamento.

Poniendo atención a los datos de Italia y Francia –ITCSM y FR, respectivamente– observamos que la elección se encuentra ampliamente repartida; en el caso italiano, la mayoría de los jueces son propuestos y elegidos/seleccionados por sus pares, en segundo lugar, que los miembros sean elegidos/nombrados por el Parlamento; otra parte de los

⁵⁷ *Recomendación CM/Rec (2010) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades*, en los apartados 26 y 27.

⁵⁸ Como ya vimos, en la citada *Recomendación CM/Rec (2010) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades*, en los apartados 26 y 27.

fiscales son elegidos por sus pares; y una pequeña parte de los componentes del consejo son elegidos por los presidentes de tribunal (de oficio); por el Fiscal General (de oficio) y otra pequeña parte de los miembros son nombrados por el jefe de Estado, el primer ministro, el Gobierno o el ministro de Justicia.

Con respecto a Francia, la composición de los consejos del poder judicial se divide en mayor parte entre jueces propuestos y elegidos/seleccionados por sus pares; los fiscales elegidos también por sus pares; en menor medida, miembros elegidos/nombrados por el parlamento; una menor parte nombrados por el jefe de Estado, el primer ministro, el Gobierno o el ministro de Justicia, por el Fiscal general (de oficio), miembros nombrados por colegios de abogados/profesionales del Derecho y miembros nombrados/nominados por otros organismos o autoridades.

De esta forma y como hemos visto, podemos constatar que una amplia mayoría de países de la Unión Europea, para la formación de sus consejos del poder judicial, llevan a cabo lo recomendado por el Comité de Ministros: sus integrantes son propuestos y elegidos por sus pares de todos los niveles del poder judicial y con respeto a la pluralidad dentro de la judicatura; por desgracia, hemos visto que no es el caso del Consejo General del Poder Judicial en España, pues no cumple con esta recomendación.

La *Recomendación CM/Rec 2010 12* también es puesta de relieve por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 21 de junio de 2016 (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal*)⁵⁹ resaltando que *la autoridad competente en materia de selección y carrera de los jueces sea independiente de los poderes ejecutivos y legislativos*, así como mencionando en su fundamento de derecho 48 el punto 27 de la misma Recomendación –que ya tratamos anteriormente– en el que se señala que *no*

⁵⁹ Dicha sentencia puede ser consultada en el siguiente enlace: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2257728/13%22\],%22itemid%22:\[%22001-187507%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2257728/13%22],%22itemid%22:[%22001-187507%22]})

menos de la mitad de los miembros de tales consejos [del poder judicial] deberían ser jueces elegidos por sus iguales de todos los niveles de la judicatura y con respeto al pluralismo dentro de la judicatura. Posteriormente, en el fundamento de derecho 75, el TEDH recuerda cómo el Consejo consultivo de jueces europeos aplicó, en su undécima sesión plenaria entre el 17 y 19 de noviembre de 2010, la *Carta Magna de los jueces*, que indica especialmente que el Consejo debe de formarse o bien, exclusivamente por jueces, o, al menos, por una mayoría considerable de jueces elegidos por sus pares.

En definitiva, a lo largo de la Sentencia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos realiza una severa crítica al Consejo Superior de la Magistratura de Portugal, debido a su falta de independencia e imparcialidad; pero es que previsiblemente el Tribunal sería bastante más duro con el Consejo General del Poder Judicial español, pues, tomando en consideración el artículo 218.1 de la Constitución Portuguesa, de los 17 miembros que componen su Consejo Superior de la Magistratura, al menos 7 son elegidos por sus pares.

V. 4. Informe GRECO

El Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) es un órgano del Consejo de Europa –establecido en 1999– cuyo objetivo es mejorar la capacidad de los Estados miembros para combatir la corrupción por medio de la supervisión del cumplimiento de los estándares anticorrupción. Asimismo, ayuda a los Estados a detectar las diferentes deficiencias de las políticas anticorrupción nacionales, proponiendo reformas legislativas, institucionales y prácticas necesarias⁶⁰. Para ello, el

⁶⁰ Puede consultarse información al respecto de qué es el GRECO y su función en <https://www.coe.int/es/web/portal/-/greco-urges-european-governments-to-increase-transparency-and-accountability-of-lobbying> y en <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

GRECO realiza informes periódicos en los que evalúa dicha corrupción en los países miembros y aporta recomendaciones de mejora.

GRECO lleva poniendo atención sobre España y la politización del Consejo General del Poder Judicial Español desde su cuarto informe de evaluación, iniciado en 2013, y del que se ha ido realizando un seguimiento hasta 2022⁶¹.

De este cuarto informe de evaluación y con respecto al objetivo de este trabajo, de las recomendaciones que realiza el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa debemos destacar la “**Recomendación V**”, de la cual hacen una breve recapitulación en la *Adenda al Segundo Informe de Cumplimiento. España*.⁶²: *GRECO recomendó que se realizara una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos en la independencia real y percibida de este órgano de cualquier influencia indebida, con miras a subsanar cualquier deficiencia que se detecte.*

En esta adenda señalan también que, tal y como mencionaron en el segundo informe de cumplimiento, dicha recomendación no se había implementado y reiteraron la necesidad de eliminar la intervención de los políticos en la selección de los miembros judiciales. Por otro lado, las autoridades españolas han indicado que las negociaciones sobre la renovación del CGPJ se reanudaron en octubre de 2022 –pues el Consejo se encuentra desde 2018 en funciones prorrogadas⁶³–; no obstante, se interrumpieron a finales del mismo mes.

⁶¹ Este es el último informe que GRECO ha realizado sobre esta situación. El mismo puede visualizarse – así como sus actualizaciones – en el siguiente enlace: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/spain>

⁶² Segundo informe de cumplimiento sobre la cuarta ronda de evaluación de España sobre Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales. <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58>. Págs. 4 y ss.

⁶³ El Debate. (2022, 4 octubre). *Guía para entender en cinco minutos el bloqueo del poder judicial en España*. El Debate. https://www.eldebate.com/espana/20221004/guia-entender-cinco-minutos-bloqueo-poder-judicial-espana_64021.html

El Grupo lamenta la falta de resultados positivos de cualquier tipo hasta ahora para la implementación de esta recomendación, y vuelven a mencionar las normas del Consejo de Europa respectivas a la selección de los miembros de la carrera judicial de los consejos judiciales: *cuando existe una composición mixta de consejos judiciales, para la selección de los miembros judiciales las normas disponen que estos sean elegidos por sus homólogos (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia de la judicatura en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como las Cortes Generales o el poder ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección.*

En último lugar, mencionan que el bloqueo de cuatro años en la designación del Consejo General del Poder Judicial genera gran preocupación y debe de ser abordado de manera prioritaria.

Visto lo anterior, GRECO termina constatando que la recomendación V no se ha implementado.

También ha de destacarse la “**Recomendación VI**”; la cual sugería que *se establecieran por ley criterios objetivos y requisitos de evaluación para el nombramiento de los puestos superiores de la judicatura, p. ej., los presidentes de las Audiencias Provinciales, los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, así como los magistrados de este último, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso.*

Con respecto a esta recomendación, GRECO la considera parcialmente implementada en el segundo informe de cumplimiento: *Si bien GRECO reconoció las medidas adoptadas para reforzar la transparencia en el sistema de nombramiento para las más altas funciones de la judicatura, consideró que podría hacerse un mayor esfuerzo por mejorar los requisitos y procedimientos aplicables en este ámbito tomando medidas*

legislativas/normativas adicionales, lo que incluiría abordar áreas que han supuesto un desafío en la práctica. Las autoridades españolas han declarado que, dado que la renovación del Consejo General del Poder Judicial no se ha realizado, no hay nada más que comunicar al respecto.

El Grupo aclara que la situación es aún más preocupante debido a que, posteriormente a la reforma de marzo de 2021, la cual especifica el régimen provisional del Consejo General del Poder Judicial (Ley Orgánica 4/2021), el Consejo en funciones no puede nombrar a los cargos judiciales de mayor rango, siendo, en su opinión realmente preocupante. La mencionada Ley evita que el Consejo en funciones pueda nombrar al presidente del Tribunal Supremo, a los presidentes de las Audiencias Provinciales y de los Tribunales Superiores de Justicia, al presidente de la Audiencia Nacional y a los presidentes de sala y magistrados del Tribunal Supremo; pero, tras la reforma de la Ley 8/2022, se permite que el Consejo Judicial en funciones pueda nombrar a miembros del Tribunal Constitucional.

V. 5. Carta Magna de los jueces europeos y Comisión de Venecia

La **Carta Magna de los jueces europeos** fue declarada el 17 de noviembre de 2010 en la sede del Consejo de Europa de Estrasburgo –el “*Palais de l’Europe*”– durante la ceremonia de conmemoración del X Aniversario del conocido como Consejo Consultivo de Jueces Europeos –o CCJE⁶⁴– del Consejo de Europa, al celebrarse su 11^a reunión plenaria.

⁶⁴ Este Consejo se formó para dar cumplimiento de la Resolución N°1 sobre Medidas para reforzar la independencia e imparcialidad de los jueces en Europa, adoptada por la XXII Conferencia de Ministros de Justicia Europeos, la cual tuvo lugar los días 17 y 18 de junio de 1999. Forman parte del Comité, con voz y voto, todos los Estados miembros del Consejo de Europa. https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.87fc234e64fd592b3305d5a7dc432ea0/?vgnextoid=5e08cb6951c8f210VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnextfint=default&vgnextlocale=es&lang_choosen=es

En esta Carta se sintetizan y codifican las conclusiones más importantes de los doce Informes –ya aprobados– sometidos por el CCJE al Comité de Ministros del Consejo de Europa⁶⁵; la misma consta de veintitrés puntos, desglosados en siete apartados, que son: 1. Estado de Derecho y Justicia, 2. Independencia de los jueces, 3. Garantías de la independencia, 4. Órgano encargado de garantizar la independencia, 5. Acceso a la justicia y transparencia, 6. Ética y responsabilidad, y 7. Tribunales Internacionales.

De los anteriores apartados, es importante destacar, en primer lugar, el cuarto bloque, que reza:

Para garantizar la independencia de los jueces, cada Estado debe crear un Consejo de la Justicia u otro órgano específico, que sea independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, provisto de las más amplias competencias para decidir sobre todas las cuestiones que afecten al estatuto de los jueces, así como a la organización, al funcionamiento y a la imagen de las instituciones judiciales. El Consejo debe estar compuesto, bien en exclusiva por jueces, o, en su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos. El Consejo de la Justicia tiene que rendir cuentas de sus actividades y de sus decisiones.

Como vemos, primeramente se recomienda que cada Estado cree un Consejo de la Justicia –u otro órgano específico– que sea independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, premisa que nuestro Consejo General del Poder Judicial incumple de manera evidente, teniendo en cuenta que los veinte vocales del Órgano son designados en su totalidad por el Parlamento español⁶⁶. Segundamente, y con relación a lo anterior, dice la Carta Magna que el Consejo debe de estar compuesto, bien en exclusiva por jueces, o, en

⁶⁵ Información extraída de la Carta Magna de los Jueces, que puede encontrarse traducida al español en: <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Consejo-Consultivo-de-Jueces-Europeos/relacionados/Carta-magna-de-los-jueces>. Asimismo, pueden encontrarse los doce informes traducidos al español, en traducción supervisada por los miembros del CCJE designados por España en: <https://www.coe.int/en/web/ccje/home>

⁶⁶ Artículo 567 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos; lo cual tampoco se cumpliría.

Hemos de destacar brevemente que en este documento del Consejo Consultivo de Jueces Europeos llaman la atención el primer y segundo bloque –1. Estado de Derecho y Justicia, 2. Independencia de los jueces la importancia de la independencia e imparcialidad, respectivamente– la importancia de que los jueces, en el desarrollo de su actividad se rijan por la independencia –respecto de los otros poderes del Estado–, pues *constituyen presupuestos indispensables para el funcionamiento de la justicia*. Asimismo disponen que *las decisiones sobre selección, nombramiento y la carrera profesional han de basarse en criterios objetivos y han de ser adoptadas por el órgano encargado de garantizar la independencia*.

Lo expresado anteriormente podría ser cuestionado, tomando en cuenta lo desarrollado anteriormente⁶⁷; y es que, teniendo en cuenta que tanto el poder ejecutivo como el legislativo participan en la selección de los magistrados del Tribunal Constitucional⁶⁸, dicha independencia e imparcialidad podría ser puesto en tela de juicio, pues podría generarse una percepción de que dichos jueces poseen vinculaciones políticas con respecto de las fuerzas políticas que respectivamente respaldaron sus candidaturas. De esta forma, podría pensarse que las decisiones tomadas por estos jueces seguirían las preferencias o estarían favorecidas por los intereses del partido político al que le “deban fidelidad”.

⁶⁷ Véase a este tenor el apartado IV. del presente documento sobre el **“Peso de los órganos partícipes en la selección de magistrados y problemas que se plantean”**.

⁶⁸ Recordemos que: *“El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial”*. Artículo 159 de la Constitución Española.

Por lo anterior, entendemos que también se infringe la Carta Magna del Consejo Consultivo de Jueces Europeos en lo relativo a la composición y elección de vocales y magistrados del CGPJ y el Tribunal Constitucional.

También queremos hacer mención a la **Comisión de Venecia** –o Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho–, un órgano consultivo cuya misión es brindar asesoramiento jurídico a sus Estados miembros y, en específico, asistir a los Estados que deseen adecuar sus estructuras jurídicas e institucionales a los estándares europeos y a la experiencia internacional en los campos de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho; asimismo, buscan garantizar la difusión y consolidación de un patrimonio constitucional común⁶⁹.

La Comisión nos recuerda que la independencia del poder judicial se consigue procurando que no posea presiones externas, o que esté libre de influencias políticas o manipulaciones, sobre todo, con respecto al poder ejecutivo y prosiguen diciendo: *Este requerimiento es una parte integral del principio democrático fundamental de separación de poderes. Los jueces no deben estar sujetos a la influencia o manipulación política.*⁷⁰ De esta manera, se pone de manifiesto la conexión medio-fin entre la independencia judicial y el Estado de Derecho, así como la división de poderes y la protección de los derechos.

Es más, este órgano, cuando aborda el tema de independencia judicial identifica dos enfoques principales: por una parte, la independencia individual de cada juez y tribunal, y, por otra parte, la independencia del poder judicial en su conjunto respecto a los demás poderes del Estado, particularmente del legislativo y del ejecutivo⁷¹. La

⁶⁹ Información extraída de <https://www.cepc.gob.es/relaciones-institucionales/comision-de-venecia>

⁷⁰ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). (2016, 11 y 12 de marzo). *Criterios de verificación del Estado de Derecho adoptados por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria*. Párrafo 74.

⁷¹ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). (2016, 11 y 12 de marzo). *Rule of Law Checklist*. Párrafo 86.

Comisión de Venecia hace referencia a estas dos perspectivas en “*Informe sobre la independencia del sistema judicial. Parte I: La independencia de los jueces.*”, aprobado por la Comisión de Venecia durante su 82.^a reunión plenaria en Venecia entre el 12 y 13 de marzo de 2010, exponiendo lo siguiente⁷²:

La independencia del poder judicial tiene un componente objetivo, como calidad indispensable del sistema judicial como tal, y un componente subjetivo, como el derecho de toda persona a que un juez independiente establezca sus derechos y libertades. Si no existen jueces independientes, los derechos y libertades no pueden aplicarse de una manera correcta y legal. Por lo tanto, la independencia del poder judicial no es un fin en sí mismo. No es un privilegio del que gozarían los jueces a título individual, sino que se justifica por la necesidad de permitir que los jueces cumplan su misión de guardianes de los derechos y las libertades de las personas.

Del anterior documento, a nuestra atención hemos de destacar asimismo los puntos n.º 31 y 32⁷³, que precisan lo siguiente:

50. Una parte importante o la mayoría de los miembros del Consejo Judicial debería ser elegida por el poder judicial propiamente dicho. Para dotarlo de legitimidad democrática, otros miembros deberían ser elegidos por el Parlamento entre las personas que tengan las competencias jurídicas apropiadas.

En resumen, a juicio de la Comisión de Venecia, es apropiado, con el fin de garantizar la independencia del poder judicial, que un consejo judicial independiente desempeñe un papel determinante en las decisiones relativas al nombramiento y a la carrera de los jueces. Debido a la riqueza de la cultura jurídica en Europa, que es valiosísima y debe conservarse, no existe un modelo único aplicable a todos los países. Al tiempo que respeta la diversidad de sistemas jurídicos existentes, la Comisión de

⁷² Párrafo sexto de dicho informe.

⁷³ Páginas número 9 y 10 del Informe.

Venecia recomienda a los Estados que aún no lo han hecho que contemplen la posibilidad de crear un consejo judicial independiente o un organismo similar. En todos los casos, la composición de este consejo debería tener un carácter pluralista, ya que los jueces representan una parte importante, si no la mayoría, de sus miembros. Salvo los miembros ex officio, estos jueces deberían ser elegidos o nombrados por sus homólogos.

Por consiguiente, entendemos que la Comisión apuesta por una composición mixta entre jueces y juristas, como también por una elección doble, por la que intervengan los propios jueces y el Parlamento, para así evitar el corporativismo –al sólo ser elegidos los jueces por el poder judicial– como la politización –si fueran todos elegidos por el Parlamento–, de esta forma, con esta “composición pluralista” se garantiza a la vez la independencia del órgano, competencia técnica y legitimidad democrática; como estipulan en el apartado anteriormente mencionado: *Para dotarlo de legitimidad democrática, otros miembros deberían ser elegidos por el Parlamento entre las personas que tengan las competencias jurídicas apropiadas.*

Asimismo, Castellà Andreu⁷⁴ nos recuerda que la Comisión de Venecia realizó una recomendación de ciertas medidas adicionales que buscan garantizar mejor la independencia de los consejos judiciales: Primeramente, una con respecto al momento de la aprobación de leyes que versan sobre la composición de los consejos judiciales: *la consulta a los propios jueces (como han resaltado tanto GRECO como el Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en España para 2021)*. En segundo lugar, con respecto al proceso de toma de decisiones dentro del organismo, *el cual debe organizarse de tal manera que estimule el diálogo interno y el acuerdo de miembros de diferentes procedencias y colores políticos*. Y, en último lugar, *la Comisión de Venecia apoya la prórroga de los mandatos de los miembros de estos consejos como una*

⁷⁴ J. (2022). Estado de Derecho e Independencia Judicial según la Comisión de Venecia. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público. Volumen 70/1. Página 51.

herramienta para preservar el funcionamiento de las instituciones democráticas del estado.

También, la Comisión realiza una serie de recomendaciones⁷⁵ sobre mecanismos que pueden implementarse para minimizar el riesgo de bloqueo de las mayorías cualificadas para el nombramiento de los miembros de las instituciones constitucionales.

El organismo explica que los mecanismos para evitar los bloqueos deben buscar disuadir a la oposición de comportarse de manera irresponsable, pero no deben ofrecer a la mayoría la oportunidad de presentar propuestas inviables que requieran la aplicación de tales mecanismos. Por lo tanto, es importante que estos mecanismos tengan un límite de tiempo y, aunque deben evitar bloqueos permanentes, no deben tampoco pretender evitarlos todos, ya que estos pueden ser una expresión de la necesidad de un cambio político. Siguiendo este espíritu, las regulaciones europeas subrayan la relevancia de una cultura política sólidamente establecida que fomente acuerdos entre las fuerzas mayoritarias y las de la oposición. Asimismo, se desaconsejan las soluciones transaccionales que impliquen que cada parte acepte a candidatos menos cualificados a cambio de que se acepten sus propios candidatos menos cualificados.

A este tenor, apunta Castellà Andreu⁷⁶ que los mecanismos de bloqueo no deberían consistir en reducir la mayoría cualificada requerida para la toma de decisiones, pues si este fuera el caso se estaría desincentivando la búsqueda de compromiso político *y así se vacía de sentido a la razón de ser de tal exigencia.*

Por todo lo anterior, podemos advertir que la opinión de la Comisión está en consonancia con la del resto de organismos europeos al considerar que deben de ser los propios jueces los que escojan a sus representantes en los consejos judiciales, aunque

⁷⁵ Dichas recomendaciones se pueden encontrar en los documentos de la Comisión de Venecia [CDL-AD(2018)015-f], apartado 12 y [CDL-AD(2015)037-e], apartado 162.

⁷⁶ J. (2022). Estado de Derecho e Independencia Judicial según la Comisión de Venecia. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público. Volumen 70/1. Página 49.

apunten a que una composición mixta, en la que tanto el Consejo General del Poder Judicial como el Parlamento realicen nombramientos.

V. 6. Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea en España en 2022

Los informes sobre el estado de derecho de la Comisión Europea son documentos que evalúan la situación del Estado de derecho en los Estados miembros de la Unión Europea. La Comisión Europea publica estos informes anualmente desde 2019 como parte de su compromiso con el fortalecimiento del Estado de derecho en la Unión Europea.

Estos documentos se basan en una evaluación exhaustiva de la situación del Estado de derecho en los Estados miembros, y cubren una amplia gama de temas, incluyendo la independencia judicial, la lucha contra la corrupción, o la protección de los derechos fundamentales. Además, los informes también destacan los avances y los desafíos que los Estados miembros enfrentan en el fortalecimiento del Estado de derecho. Constituyen una herramienta de importancia para la Comisión Europea y los Estados miembros, pues permiten identificar problemas y áreas en las que se deben tomar medidas para mejorar el Estado de derecho en la UE.

El informe realizado por la Comisión para España en 2022 comienza hablando sobre la independencia judicial de nuestro país⁷⁷, el cual es percibido por la ciudadanía como bajo, como en años anteriores y, en el caso de las empresas, un nivel medio⁷⁸. Prosiguen destacando que el retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial sigue siendo un motivo de preocupación, ya que el CGPJ se encuentra en funciones *ad interim* desde diciembre de 2018; esto –apunta la Comisión Europea– puede generar que el organismo se perciba como susceptible a la politización, como ya se había

⁷⁷ Comisión Europea (2022, 13 de julio). Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España. Página 5.

⁷⁸ Utilizan para la extracción de esta información los gráficos 50 y 52 de los indicadores de la justicia en la UE en 2022, mencionados anteriormente.

indicado en los Informes sobre el Estado de Derecho en 2020 y 2021; a este tenor explican: *Se han reiterado los llamamientos para proceder a su renovación con carácter urgente y la actual situación ha sido descrita por las principales partes interesadas como insostenible y anómala.*

También, la Comisión –así como el resto de organismos que hemos visto a lo largo de este apartado– han reiterado que se modifique el proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, de manera que sean sus homólogos los que los elijan, así como el sistema de designación de los vocales del CGPJ de forma que entren dentro de lo establecido por las normas europeas; es decir, que al menos la mitad de los mismos sean jueces y magistrados elegidos por sus homólogos⁷⁹. Hubo una proposición de ley sobre la reforma del sistema de nombramiento de los vocales del CGPJ por la que se proponía que sus vocales jueces y magistrados fueran elegidos directamente por sus homólogos, pero no obtuvo suficiente apoyo en las Cortes para iniciar el recorrido legislativo⁸⁰.

Igualmente es interesante destacar del Informe sobre el Estado de Derecho de España en 2022 el apartado IV sobre *otras cuestiones relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales*⁸¹.

La Comisión Europea destaca que, como ya sabemos, España es una monarquía parlamentaria bicameral –Congreso de los Diputados (Cámara Baja) y el Senado (Cámara Alta)– y es un Estado unitario descentralizado por el cual el Estado y las Comunidades Autónomas tienen tanto competencias exclusivas como competencias compartidas. El Tribunal Constitucional tiene competencia exclusiva para controlar la constitucionalidad

⁷⁹ Como ya hemos visto que apunta la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa en sus apartados 26 y 27.

⁸⁰ Proposición de Ley Orgánica 122/000092, de 30 de octubre de 2020, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985.

⁸¹ Página 22 del documento.

de las leyes y resolver los recursos de amparo por vulneración de derechos fundamentales, así como para conocer cualquier controversia entre órganos constitucionales del Estado⁸².

Pues bien, nos indica el documento que las Cortes en 2021 llevaron a cabo el nombramiento de miembros de diferentes órganos constitucionales, acabando con un importante retraso que se venía teniendo en la designación de miembros de órganos como el Defensor del Pueblo, un tercio de los miembros del Tribunal Constitucional y la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas. Al respecto la Comisión Europea afirma que *el nombramiento de estos cargos ha sido acogido con satisfacción tras una larga demora. La Comisión de Venecia destacó la importancia de exigir mayorías cualificadas para el nombramiento de los miembros de las instituciones constitucionales, pero advirtió del riesgo de bloqueo y recomendó el diseño de mecanismos eficaces y sólidos para minimizarlo.*⁸³

VI. Situación actual

El Consejo General del Poder Judicial lleva en funciones desde 2018 debido a la falta de acuerdo político entre los partidos representados en el Congreso de los Diputados y el Senado, puesto que son los encargados, como hemos visto, de la renovación de los vocales del mismo. Estos retrasos parlamentarios no son algo novedoso en nuestro país, pues cada vez que se cumplen los plazos para la renovación de los cargos, los retrasos no hacen más que sucederse; tal y como nos explica Baamonde Gómez, *siendo una constante su interpretación como no preclusivos, sino meramente programáticos. En la medida en que su incumplimiento no acarrea sanción jurídica de ningún tipo, se genera*

⁸² Título IX de la Constitución Española.

⁸³ Los comentados en el apartado anterior sobre la Comisión de Venecia.

*exclusivamente una difusa responsabilidad de tipo político.*⁸⁴ Es decir, que para los cargos políticos encargados de la elección de los vocales los plazos no son una fecha que cumplir sino meramente organizativos, pues no reciben sanción alguna, simplemente un deterioro de su imagen pública con respecto a la sociedad y al resto de instituciones.

Ante este retraso, el CGPJ ha continuado ejerciendo sus facultades, pero en funciones, lo que significa que su capacidad de tomar ciertas decisiones está limitada y no puede realizar nombramientos importantes, como los de los magistrados del Tribunal Constitucional o el Tribunal Supremo.

Antes de la reforma de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, las funciones que correspondían al Consejo en funciones no permitían la renovación del TC, lo que, como se indica en el preámbulo de la reforma, *abocaría a esperar a la renovación del Consejo para dicha designación, que, como sabemos, se encuentra estancada; por lo que, con el objetivo de suprimir algunas de las dificultades presentes en la renovación de los órganos constitucionales, se pasó a modificar los artículos 570 bis y 599 de la LOPJ a fin de introducir entre las facultades conferidas al Consejo General del Poder Judicial en funciones la de nombrar a los dos Magistrados del Tribunal Constitucional que, en los términos previstos en el citado artículo 599 de la misma norma, le corresponde designar.*

De esta manera, se cambió el apartado primero del artículo 570 bis de forma que se permitiera al CGPJ en funciones proponer el nombramiento de los dos magistrados que les corresponde, en los términos previstos por el artículo 599.1.1ª; el cual también fue modificado, pasando a establecer que la propuesta de nombramiento, por mayoría de tres

⁸⁴ Baamonde Gómez, L. (2022) *La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la “cesta institucional”*. UNED. Revista de Derecho Político N.º 113, enero-abril 2022, págs. 71-93. Página 80.

quintos, de los dos magistrados del TC, tuviera que realizarse en el **plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior**.

Entonces, vemos que la intención de esta reforma es clara: sabiendo que la renovación del CGPJ ha estado estancada, previendo que siguiera en este estado por más tiempo y, debido a la falta de magistrados en el Tribunal Constitucional por no haberse podido renovar, se modificaron estos artículos para permitir que el Consejo en funciones fuera capaz de proponer el nombramiento de los magistrados que les corresponde y no se abocara al TC a quedarse sin magistrados⁸⁵. Gracias a esto, finalmente en diciembre de 2022 pudo renovarse el cargo de cuatro magistrados del órgano⁸⁶.

A este tenor, hemos de resaltar el Auto 68/2010 del Tribunal Constitucional cuando al hacer referencia a las implicaciones de la prorrogación de plazos en términos de legitimidad declararon lo siguiente: *la continuidad del ejercicio de la jurisdicción de este Tribunal no es cuestionable, (...), ni resulta afectado el derecho al Juez predeterminado por la ley, que en este caso lo está por nuestra Ley Orgánica en el art. 17.2, ni tiene base legal la petición de abstención de sus magistrados, que supondría el incumplimiento del deber legal establecido por el tan citado precepto y sería en todo caso incompatible con la exigencia impuesta por el art. 4 LOTC de adoptar cuantas medidas sean necesarias para preservar la jurisdicción del Tribunal*.⁸⁷

La limitación del CGPJ en funciones para hacer nombramientos ha sido objeto de controversia y debate en el ámbito jurídico y político.

⁸⁵ Hemos de resaltar que fue la *Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones* la que estableció que el CGPJ no podría elegir a los dos magistrados que les corresponde para el Tribunal Constitucional si el órgano se encuentra en funciones prorrogadas.

⁸⁶ *El BOE publica el cambio de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional*. (2022, 31 diciembre). Civio. <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2022/12/31/el-boe-publica-la-renovacion-del-tribunal-constitucional/>

⁸⁷ El artículo 4.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional estipula que en ningún caso se podrá promover cuestión de jurisdicción o competencia al Tribunal Constitucional, pues este será el que delimite el ámbito de su jurisdicción.

En principio, la limitación tendría sentido jurídico ya que el CGPJ en funciones tiene una capacidad reducida para tomar decisiones y actuar en nombre del poder judicial. Esto se debe a que su mandato se encuentra limitado por la duración del mismo. Por lo tanto, no debería tener la capacidad de tomar decisiones trascendentales y de gran impacto en el poder judicial, como son los nombramientos de magistrados. Es cierto que la Constitución no establece una prohibición explícita para que el CGPJ en funciones haga nombramientos, aunque como hemos visto, el artículo 570 bis de la LOPJ anterior a la reforma no permitía que el CGPJ en funciones realizara nombramiento alguno.

La Constitución española establece que el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del poder judicial y que es competencia suya la designación de jueces y magistrados, entre otras funciones. Sin embargo, también establece que los miembros del CGPJ son nombrados por el Congreso de los Diputados y el Senado a propuesta de los partidos políticos, lo que hace que su mandato tenga una duración limitada y esté sujeto a cambios políticos.

En resumen, la cuestión de si el CGPJ en funciones puede o no hacer nombramientos desde un punto de vista jurídico es debatible y no existe una respuesta clara y unívoca al respecto.

En principio, tendría sentido levantar la limitación en relación con los nombramientos de magistrados del TC pues existía una necesidad verdaderamente urgente de cubrir las vacantes en el tribunal y el proceso ordinario de nombramiento no podía llevarse a cabo debido a la falta de acuerdo de renovación del CGPJ.

Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, el Consejo General del Poder Judicial en funciones no tiene la misma legitimidad democrática que un CGPJ regular –afectando al principio de separación de poderes–, pues su mandato se encontraría

caducado. Por consiguiente, no debería de tener el poder de realizar nombramientos de esta importancia.

Por otro lado, nos podríamos preguntar si es lícito que el Gobierno pueda elegir a sus dos magistrados sin que el CGPJ haya elegido a los dos que les corresponde.

Según el procedimiento dispuesto en la Constitución, al tener que renovarse por tercios, ambos deberían hacerlo a la vez. Ahora bien, debido a la demora en los nombramientos, el Gobierno podría designar a sus dos magistrados sin esperar por el Consejo General del Poder Judicial, sólo que sus nombramientos no se harían efectivos hasta que los cuatro candidatos –los dos del Gobierno y los dos del CGPJ– se encuentren validados.

En todo caso, si el Consejo no cumpliera con su responsabilidad de renovar a los magistrados del TC, el Gobierno podría tomar la decisión de proponer a los magistrados que les corresponde sin esperar por el CGPJ. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que el proceso de renovación del TC es complejo y requiere un diálogo y negociación entre los diferentes poderes del Estado. Si el Gobierno decide actuar sin esperar al CGPJ, esto podría generar tensiones y cuestiones políticas importantes.

En este momento es importante resaltar lo que nos dice el TC en su STC n.º 191/2016 de 15 de noviembre, hablando **en el caso** de la renovación **del Consejo General del Poder Judicial**, la cual se prevé que pueda darse de forma parcial en vez de general, con el fin de que el órgano no deba de cesar en sus obligaciones y pueda seguir funcionando con normalidad:

Nada dice el art. 122.3 CE sobre el modo de renovación, si parcial o general, del CGPJ. No siendo seguramente inconcebible algún sistema de renovación del órgano por partes, es lo cierto que su sustitución íntegra o de conjunto ha sido, desde el principio,

*la fórmula por la que ha optado el legislador al que, en este punto, remite aquel precepto constitucional.*⁸⁸

La renovación parcial del Consejo –menciona la sentencia– se daría en el caso en que una de las Cámaras –Congreso o Senado– no procediera a dar sus propuestas, de forma que no pudiera procederse a la renovación general del órgano. Para ello, se contempla una previsión subsidiaria de la regla general –que establece la renovación íntegra– por la cual, de forma rigurosamente excepcional, que una de las Cámaras esté en condiciones, pero no la otra, de cumplir su deber constitucional y elegir a los vocales del Consejo; de esta manera, se procedería a renovar el Consejo por medio de los vocales elegidos por la Cámara que sí hubiera cumplido con su deber constitucional, ostentando el cargo por el periodo que resta del mandato del Consejo. En el caso de que ninguna de las Cámaras procediera a la elección de los vocales, el Consejo continuaría en funciones ejerciendo sus competencias hasta la constitución del nuevo CGPJ. También aclaran que *No hay que olvidar, en todo caso, que la constitución del CGPJ, cuando sólo una de las Cámaras haya procedido en tiempo a la designación así como la posibilidad de mandato inferior a cinco años, son medidas que operarían exclusivamente cuando haya un incumplimiento por el Congreso o por el Senado.*⁸⁹

Entendemos igualmente que esto no sería aplicable al caso de la renovación del Tribunal Constitucional, pues la propia Constitución aclara que habría de hacerse por tercios.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ya aclaró en su sentencia 49/2008, de 9 de abril en su fundamento jurídico n.º 19, que **los distintos órganos constitucionales encargados de realizar la elección de los magistrados del TC están obligados a hacerlo en tiempo y forma, según el artículo 159.1 de la Constitución Española;** por

⁸⁸ Fundamento jurídico n.º 7, apartado B).

⁸⁹ Todo ello fundamentado a partir del fundamento jurídico 7, apartado d).

lo que, el Congreso, Senado, Gobierno y CGPJ, en caso de no realizar la elección de los magistrados en el plazo y forma que se les requiere, estarían incumpliendo su deber constitucional de renovación del mismo. No obstante, el TC también aclara en diferentes autos⁹⁰ que esta obligación de renovación no es imputable al Tribunal, ni puede afectar al deber institucional que este posee de ejercer la jurisdicción que tienen atribuida, ni la continuidad de ese ejercicio, tal y como le compele el artículo 17.2 de la LOTC⁹¹. Asimismo, tampoco podría sostenerse la petición de abstención de sus magistrados, pues constituiría un incumplimiento del deber legal del artículo 17.2 y *sería en todo caso incompatible con la exigencia impuesta por el art. 4 LOTC de adoptar cuantas medidas sean necesarias para preservar la jurisdicción del Tribunal*⁹². En otras palabras: 1) no se puede culpar al Tribunal Constitucional de que los órganos obligados constitucionalmente a la renovación de los magistrados no hayan cumplido con su deber y 2) la no renovación del Tribunal no constituye en ningún caso un impedimento para que continúe ejerciendo sus funciones y su jurisdicción.

El Gobierno por su parte, con el objetivo de desatascar la renovación del Tribunal Constitucional, pretendió a finales de 2022 una reforma de las mayorías necesarias para que el CGPJ designe a sus dos magistrados del Tribunal Constitucional, de manera que pasaran a llevarse a cabo por mayoría simple, en vez de por mayoría cualificada de tres quintos como se venía llevando a cabo hasta el momento; y, asimismo, buscaban modificar el método de renovación, de forma que se permitiese fraccionar por sextos, en vez de por tercios, como se prevé según la Constitución⁹³. Además, dicha modificación preveía plantearse en una iniciativa parlamentaria con objeto distinto, cuyo propósito era

⁹⁰ TC (Pleno) Auto n.º 67/2010, de 23 de julio; auto n.º 68/2010, de 23 de julio; auto n.º 73/2010, de 23 de julio.

⁹¹ Establece que los magistrados del TC habrán de continuar en el ejercicio de sus funciones hasta que sus sucesores tomen posesión de sus cargos.

⁹² Fundamento jurídico n.º 2 de los mencionados autos.

⁹³ Artículo 159.3 de la Constitución.

la reforma del Código Penal para suprimir el delito de sedición, lo cual no tendría relación alguna con esta modificación de la LOTC. Ante esto nos preguntamos: ¿esta reforma sería legal?, ¿no iría en contra de la Constitución?

En primer lugar, en lo que se refiere a la modificación de la mayoría necesaria para la elección de los magistrados: hasta el año 2004 la LOPJ establecía que los dos magistrados escogidos por el CGPJ fueran votados por mayoría simple. Posteriormente, ese mismo año, las Cortes reformaron la LOPJ, por medio de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de forma que introdujera la mayoría de 3/5 que conocemos actualmente. Esta reforma que incorporaba el incremento de la mayoría necesaria fue recurrida por el Partido Popular ante el TC, el cual determinó por medio de la sentencia STC 238/2012 que el legislador orgánico podía fijar la mayoría que estimara oportuna, pues la Constitución Española no impone nada en este sentido. De esta forma, entendemos que sí podría reformarse la mayoría necesaria de forma que las mayorías necesarias para que el CGPJ designe a sus dos magistrados del Tribunal Constitucional pasaran a llevarse a cabo por mayoría simple, lo que no podrían realizarlo por medio de esta iniciativa legislativa, como veremos que señala el propio TC más adelante.

En segundo lugar, como sabemos, la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial modificó el artículo 127 de la LOPJ de forma que la propuesta de nombramiento del CGPJ de los dos magistrados del Tribunal Constitucional se tomara por mayoría de tres quintos, en vez de por medio de mayoría simple –como venía haciéndose hasta el momento–, con el objetivo de favorecer el consenso interno del órgano. De esta forma, vemos cómo el Gobierno con esta reforma formulada en 2022 pretendería volver al sistema anterior por el cual se utilizaba la mayoría simple.

En tercer lugar, se entiende que la renovación del tribunal de garantías debe de hacerse por terceras partes, pues es lo que estipula el artículo 159 de la Constitución Española, de forma que, si se renovase de cualquier forma que no fuera por la dispuesta en el mencionado artículo, sería inconstitucional.

En cuarto lugar, el Tribunal Constitucional ya en 2011 y 2020 expuso en su sentencias 119/2011, de 5 de julio; 136/2011, de 13 de septiembre y 172/2020, de 19 de noviembre que no pueden plantearse enmiendas que no guarden una conexión mínima de homogeneidad con la iniciativa legislativa que se esté tratando, por lo que su promulgación sería inconstitucional, al estarse incluyendo dicha enmienda dentro de la reforma del Código Penal. Además, en su nota informativa n.º 105/2022 también expusieron que la cuestión tiene *especial trascendencia constitucional al estimar que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de “relevante y general repercusión social”, que, además “tiene unas consecuencias políticas generales” [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, letra g)].*

En último lugar, hay que destacar que esta reforma pretendía también suprimir la facultad del Pleno del TC de verificar el incumplimiento de los requisitos legales por los nuevos magistrados, de forma que fueran el Gobierno, el CGPJ y las Cámaras las que analizaran dichos requisitos. Dejando a un lado que sería ciertamente extraño que los propios órganos encargados de la elección de los magistrados fueran los que revisasen el cumplimiento de estas condiciones –afectando a la imparcialidad una vez más– esta comprobación por parte del Tribunal implica una garantía del cumplimiento del artículo 159.3 de la CE.

Frente a las enmiendas de reforma de la LOTC y la LOPJ promovidas por el grupo parlamentario PSOE, los diputados del grupo parlamentario Popular interpusieron un recurso de amparo ante el TC, el cual fue admitido a trámite por el auto 177/2022 de 19

de diciembre de 2022 y anunciado por medio de la nota informativa n.º 105/2022. En dicho auto, aparte de alegar los razonamientos jurídicos presentes en la nota informativa –que anteriormente ya comentamos– consideran que lo que se encuentra en juego en este recurso *no es solo la eventual reparación del derecho fundamental de los diputados recurrentes en amparo al ejercicio de sus funciones representativas (art. 23.2 CE), sino también la integridad del procedimiento legislativo en la regulación de una cuestión fundamental para la estructura institucional del Estado y su régimen de mecanismos de garantía y control previstos en el ordenamiento, como es la designación de magistrados del Tribunal Constitucional.*⁹⁴ Además, los senadores no tuvieron conocimiento de las enmiendas referidas a la modificación de la LOPJ y LOTC ni que fueran a ser presentadas, pues fueron registradas en el Congreso de los Diputados el último día del plazo dispuesto para la presentación de enmiendas parciales y en el último momento, antes del cierre del registro. Es más, en el inmediato día hábil posterior al de la presentación de las enmiendas, la mesa de la Comisión de Justicia aceptó su incorporación al informe de la ponencia para someterlas a la ulterior deliberación y votación que se iba a celebrar al día siguiente por la mañana. Y lo hizo aún a pesar del informe de los letrados de las Cortes Generales que argumentaban que debía rechazarse dicha incorporación por resultar contraria a la doctrina constante del Tribunal Constitucional sobre la homogeneidad de las enmiendas⁹⁵.

Finalmente, el Pleno del TC acuerda admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) como consecuencia de que la cuestión planteada es de *relevante y general repercusión social* que, además, tiene *unas consecuencias políticas generales* [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)]. Asimismo, proceden a suspender cautelarmente, conforme al artículo 56.6 LOTC, la tramitación parlamentaria de los preceptos que

⁹⁴ Fundamento jurídico n.º 5 del Auto del Tribunal Constitucional n.º 177/2022, de 19 de diciembre de 2022.

⁹⁵ Conclusiones del TC presentes en el FJ n.º 8 del referido Auto.

modifican la LOPJ y la LOTC presentes en la Proposición de Ley Orgánica que derivan de las enmiendas número 61 y 62.

VII. Propuestas de mejora y conclusiones

Como hemos visto y lleva ocurriendo desde hace mucho tiempo atrás, los partidos políticos han intentado controlar el órgano de gobierno de los jueces, es decir, el Consejo General del Poder Judicial. Al final, lo que se pretende por medio de este control es, indirectamente, colocar en nombramientos judiciales cruciales a individuos afines a cada partido o ideología. Y a su vez, dirigiendo el órgano de gobierno de los jueces y sus integrantes, controlar las competencias del Tribunal Constitucional, con gran importancia, pues es el que posee la capacidad de interpretación del texto constitucional, así como la de poder condicionar elementos esenciales para el sistema político, como puede ser la promulgación de leyes afines a sus intereses o ideología. Siendo así, es entendible que dependiendo dichos nombramientos de órganos compuestos por partidos políticos con ideologías políticas diversas, se convierta irremediabilmente en una lucha constante para conseguir controlar la mayor cuota en las instituciones; derivando en que el conseguir llegar a un acuerdo, se haga extremadamente dificultoso. La realidad es que existen demasiadas fuerzas implicadas con diversas ideologías. De esta manera, se estaría dejando al margen el principio de lealtad institucional e independencia que debería encabezar toda actuación por parte de los cargos que representan las personas electas.

En la actualidad, hallamos el problema de que la reforma llevada a cabo por el Gobierno impide al Consejo General del Poder Judicial renovar determinados puestos de la más alta responsabilidad en la carrera judicial⁹⁶; y que los partidos políticos en el

⁹⁶ Como son el presidente del Tribunal Supremo y sus magistrados, el presidente de la Audiencia Nacional, el presidente del Tribunal Constitucional y sus magistrados, los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de cada comunidad autónoma y los fiscales generales del Estado, entre otros.

Congreso y el Senado no se ponen de acuerdo sobre cuántos vocales van a “controlar” – pues la forma en la que se lleva haciendo desde la reforma de 1985 por parte del gobierno de don Felipe González es por medio de reparto de cuotas (*lotizzazione*) según el poder de cada partido político, no por medio de acuerdos, como prevé la LOPJ y la Constitución, terminando por desvirtuar lo dispuesto en dichos textos legales–.

Siendo así, nos encontramos con el problema de que desde el 4 de diciembre de 2018 debería haberse renovado el Consejo General del Poder Judicial. Al no haberse llegado a un acuerdo y hallarse un CGPJ en funciones, no se han podido realizar nombramientos, abocando en una serie de vacantes que han provocado que algunas secciones de los tribunales no se hayan podido constituir por falta de miembros.

Desde la Unión Europea llevan años instando a España a que modifique el sistema de elección, debido a que el método actual deriva en una politización de los órganos; en cambio, el sistema debería consistir en que los integrantes sean propuestos y elegidos por sus pares de todos los niveles del poder judicial y con respeto a la pluralidad dentro de la judicatura, pues es la manera de que los partidos políticos no pugnen por alcanzar una mayor cuota de representación de su ideología política en el órgano de gobierno de los jueces y las instituciones dependientes de él, de forma que tengan que ser los propios vocales –los jueces– los que elijan a sus representantes.

Podría pensarse que el sistema de elección propuesto por las instituciones europeas acarrearía el problema de que las Cámaras carecerían de representación y que, por consiguiente, al ser la elección exclusiva de la propia judicatura, el pueblo perdería legitimación, pero la realidad es que en el sistema actual se dejan a un lado completamente los intereses de los ciudadanos; los partidos políticos se centran en acaparar poder para sí mismos y así utilizar las instituciones del poder judicial para servir a sus propios intereses, mermando la opinión popular e imagen pública de, no sólo el poder judicial, sino también

del ejecutivo y el legislativo, debido a la percepción de la sociedad de la enorme politización que emana de estas instituciones⁹⁷, pues entienden que las autoridades sólo se preocupan por satisfacer sus propios intereses y luchar por mayores cuotas de poder⁹⁸.

Pues bien, habiéndose identificado la problemática actual que impide la renovación del Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, como propuestas de mejora apuntamos lo siguiente:

En primer lugar, la vía más clara para reducir la influencia política de las designaciones sería apostando por una fórmula en la cual, tal y como recomiendan las diferentes autoridades europeas, los vocales del Consejo General del Poder Judicial sean propuestos y elegidos por sus pares de todos los niveles del poder judicial y siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia de la judicatura en todos sus niveles; y que las Cortes o el poder ejecutivo –autoridades políticas– no intervengan en ninguna etapa del proceso de selección –alternativa que, de hecho, en el caso del CGPJ se encuentra más cercana al sistema que se aplicaba con anterioridad a la reforma de la LOPJ en 1985, en la que de los veinte vocales, doce eran elegidos por jueces y magistrados, además de encontrarse en línea con lo dispuesto en el artículo 122 de la CE– siendo que además autoridades como GRECO no sólo le recomendaron a España que siguiera los estándares europeos aplicando esta fórmula, sino también instándolos a implementarla; más aun teniendo en cuenta que es el modelo que la mayoría de Estados miembro de la UE viene aplicando.

Por otro lado, una alternativa menos agresiva con respecto al sistema actual, pero que no terminaría del todo con la influencia política en las instituciones sería establecer

⁹⁷ Como ya hemos mencionado en los apartados anteriores.

⁹⁸ A este tenor podemos hacer referencia también al gráfico n.º 50 y n.º 51 del *EU Justice Scoreboard* de 2022 en el que se muestra cómo un amplio porcentaje de los españoles encuestados percibe una mala o muy mala independencia de los tribunales y los jueces, debido a la interferencia o presión por parte del Gobierno y los políticos, o que el estatus y posición de los jueces no garantiza de manera apropiada su independencia.

que, en el caso de que no exista un acuerdo para renovar el órgano en cuestión en el plazo establecido desde la finalización del mandato del anterior CGPJ, se lleve a cabo un sorteo entre los candidatos que hayan elegido los propios jueces.

En segundo lugar, y con respecto al Tribunal Constitucional, hemos de realizar una propuesta diferente, todo ello por lo siguiente: el CGPJ y el TC son órganos de origen muy dispares, por lo que su composición no ha de coincidir necesariamente. Como sabemos, el CGPJ es un órgano administrativo, cuya labor se centra en labores de gestión⁹⁹, y, como hemos visto y las autoridades europeas apuntan, puede tener sentido que su composición sea más técnica –abogando porque sus vocales sean propuestos y elegidos por sus pares de todos los niveles del poder judicial– y con menor carga política. Sin embargo, el Tribunal Constitucional es un órgano especial encargado de una labor más sustantiva, como es la interpretación de la Constitución; un documento caracterizado por su ambigüedad y laxitud, con una alta carga política, por la que se hace necesario que en la elección de sus magistrados jueguen un papel importante las Cámaras y el Gobierno, tal y como hemos visto que hacen la mayoría de países vecinos de la UE. De esta forma, debido a que la labor del control de constitucionalidad no es meramente técnica, se hace necesario que las Cámaras y el Gobierno tengan una legitimidad democrática indirecta en la composición del TC. De esta forma, en cuanto a la renovación del Tribunal Constitucional, estimamos que podrían hacerse las siguientes recomendaciones:

Consideramos que en la medida de lo posible debería apostarse por la reducción de la *prorrogatio*. Es evidente que se ha venido recurriendo abusivamente de la prorrogación de los mandatos para dilatar las renovaciones por la falta de acuerdo de las Cámaras, constituyendo –como bien nos dice Santamaría Pastor– *una invitación permanente a la falta de acuerdo y al encastillamiento en posiciones de los partidos*

⁹⁹ Como son nombramientos, ascensos, licencias, excedencias, permisos, procedimiento disciplinario, entre otras.

negociadores porque, con independencia del malestar que genera en el que tiene todas las de ganar por su superioridad numérica, la prórroga es una situación sólo ligeramente incómoda frente a la opinión pública: el desgaste de los partidos por la incapacidad de alcanzar un acuerdo es algo sólo perceptible para muy reducido segmento de la sociedad y de los medios de comunicación; la anomalía no interesa al conjunto del electorado (porque, a fin de cuentas, mejor o peor, el órgano sigue funcionando), y deja de ser noticia en plazos muy breves.¹⁰⁰ Es por esto que deberían promoverse, por un lado, sanciones severas para el órgano que incumpliese los plazos de nombramiento, así como plantear límites a dichas prorrogaciones, de manera que si se cumple el plazo establecido, se prosiga con la renovación de los órganos, por medio de un sorteo entre las candidaturas existentes, por ejemplo. Además, esta recomendación también podría aplicarse en el caso del CGPJ.

Finalmente, otra recomendación con respecto al sistema de renovación del TC y como herramienta para diluir la actual *lotizzazione*, sería la implementación del siguiente método, con el que coincidimos con Lozano Miralles y Saccomanno¹⁰¹, el cual es el siguiente:

1. La automatización de los plazos, de forma que la presentación de los candidatos propuestos por cada partido político se hiciera al mes de recibida la comunicación del Presidente del Tribunal Constitucional que comunicase la expiración del mandato, por medio de publicación directa en el Boletín de las Cortes, sin necesidad de que medie acuerdo alguno.

¹⁰⁰ Santamaría Pastor, J.A. (2008). *La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es*. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 84, septiembre-diciembre. Página 25.

¹⁰¹ J.L.M.; A.S. (2000). *El Tribunal Constitucional. Composición y principios jurídico organizativos (el aspecto funcional)*. Capítulo III: las garantías de independencia. Tirant Online, página 5.

2. La exposición pública por los candidatos de sus currículums; de forma que, estos los expondrían ante el Pleno, y posteriormente cada Grupo parlamentario dispondría de una cierta cantidad de minutos en la que puedan pedir aclaraciones sobre el mismo a dichos candidatos. Después de estas aclaraciones, cada Grupo gozaría de unos pocos minutos adicionales en los que establecer su posición final; y, en último lugar, correspondería al representante del Grupo que ha propuesto al magistrado hablar y comunicarlo.

3. Celebrar una votación secreta según lo dispuesto en el artículo 204 del Reglamento del Congreso y el artículo 184 del Reglamento del Senado.

En definitiva, el Estado español no puede retrasar más los avisos, recomendaciones e insistencias que repetitivamente han venido dando la Comisión Europea y el resto de entidades europeas durante estos años y que derivan en una percepción fundamental: ha de brindársele mayor importancia al poder judicial en el nombramiento del Consejo General del Poder Judicial, pues han de ser los jueces y magistrados los que elijan a sus pares. Habría que, en la medida de lo posible, reducir la influencia política en esta última institución.

Por otro lado y con respecto al Tribunal Constitucional, habría de plantearse la reducción de la *prorrogatio*, con la aplicación de plazos algo más estrictos, de forma que las Cámaras no puedan apoyarse en las continuas prórrogas. Asimismo, llevar a cabo algún método para diluir la *lotizzazione* en el nombramiento de los magistrados, como puede ser el propuesto por Lozano Miralles y Saccomanno. Consideramos así mismo que debería estudiarse la imposición de sanciones a los órganos que incumplan los plazos y plantearse alternativas válidas en caso de no llegar a un consenso, de manera que si se cumple el plazo establecido, se prosiga con la renovación de los órganos; por ejemplo, por medio de un sorteo entre las candidaturas existentes.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

VIII. 1. Fuentes normativas

Constitución Española de 1978. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>

Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-720>

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>.

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. https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-2001.html

Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-21761>

Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10483>

Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-7061>

Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico

aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-4907>

Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-12579>

Proposición de Ley Orgánica 122/000092, de 30 de octubre de 2020, de reforma de la

Ley Orgánica 6/1985.

Constitución de la República Italiana de 1948.

<https://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>

Constitución de la República Portuguesa de 1976.

<https://www.constituteproject.org/countries/Europe/Portugal?lang=en>

Decreto legislativo n.º 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, por la que se aprueba la Ley

Orgánica sobre el Consejo constitucional de Francia. [https://www.conseil-](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/decreto58-1067.pdf)

[constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/decreto58-](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/decreto58-1067.pdf)

[1067.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/decreto58-1067.pdf)

VIII. 2. Bibliografía jurisprudencial

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 108/1986, de 29 de julio.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/671>

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 49/2008, de 9 de abril.

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6281>

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal, de 21 de junio de 2016 (ECLI:EU:C:2017:395).

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2257728/13%22\],%22itemid%22:\[%22001-187507%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2257728/13%22],%22itemid%22:[%22001-187507%22]})

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 155/2009, de 25 de junio.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-12518

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 119/2011, de 5 de julio.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13309

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 136/2011, de 13 de septiembre.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es->

[ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/2011/136](https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/2011/136)

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 238/2012, de 13 de diciembre.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-348>

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 191/2016, de 15 de noviembre.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-12361>

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 172/2020, de 19 de noviembre.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-16819>

Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 67/2010, de 23 de julio.

Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 68/2010, de 23 de julio.

Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 73/2010, de 23 de julio.

Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 177/2022, de 19 de diciembre.

VIII. 3. Bibliografía doctrinal

Aguiar de Luque, L. (2009). *Una nueva reflexión sobre la prorrogatio de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J.A. Santamaría*. Revista Española de Derecho Constitucional, enero-abril, 2009, n.º 85.

Aguiar de Luque, L. (2016). *Independencia judicial y estado constitucional. El gobierno judicial*. Tirant Lo Blanch.

- Baamonde Gómez, L. (2015). *Tesis Doctoral. La magistratura constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico.*
- Baamonde Gómez, L. (2022) *La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la “cesta institucional”.* UNED. Revista de Derecho Político N.º 113, enero-abril 2022, págs. 71-93.
- Castellà Andreu, J.M. (2022). *Estado de Derecho e independencia judicial según la Comisión de Venecia.*
- Chmielarz-Grochal, A.; Laskowska, M.; Sutkowski, J. (2018). *Selección de magistrados constitucionales. Aspectos legales y políticos de la crisis de nombramiento en algunos países europeos.* Estudios constitucionales vol. 16 n.º. 2 Santiago dic. 2018. Versión on-line.
- Comité de Ministros del Consejo de Europa. (2010). *Recomendación CM/Rec (2010) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades.* Apartados 26 y 27.
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). (2010). *Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I: La independencia de los jueces.*
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). (2016, 11 y 12 de marzo). *Criterios de verificación del Estado de Derecho adoptados por la Comisión de Venecia en su 106ª Sesión Plenaria.*
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). (2016, 11 y 12 de marzo). *Rule of Law Checklist.*
- Comisión Europea. (2020). *The 2020 EU Justice Scoreboard.*
[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en#scoreboards.](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en#scoreboards)

Comisión Europea (2022, 13 de julio). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2022.*

Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE). (2011). *Carta magna de los jueces europeos.*

https://www.poderjudicial.es/stfls/cgpj/OTROS%20DOCUMENTOS/FICHERO/CARTA%20MAGNA%20CCJE%20ESP_1.0.0.pdf

González Trevijano, P. J. (2000). *El Tribunal Constitucional, Divulgación Jurídica*, Aranzadi, Navarra.

Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). (2022). *Informe GRECO 2022. Cuarta ronda de evaluación. Prevención de la Corrupción con respecto a parlamentarios, jueces y fiscales. Adenda al segundo Informe de cumplimiento. España.*

<https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58>

Lozano Miralles, J.; Saccomanno, A. (2000). *El Tribunal Constitucional. Composición y principios jurídico organizativos (el aspecto funcional). Capítulo III: las garantías de independencia.* Tirant Online.

Ortega Gutiérrez, D. (2022). *Elección del Consejo General del Poder Judicial: Un análisis panorámico.* Revista de Derecho Político N.º 114, mayo-agosto, 2022. Págs.13-45. UNED.

Rebollar, Y.; Rosales, C.M. (2016). *La experiencia europea del Consejo de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial.* Revista de la Facultad de Derecho no. 40. Versión on-line.

Ron Latas, R.P.; Lousada Arochena, J.F. (2017). *Los Consejos de la Magistratura y otros modelos de gobierno judicial.* Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña. Vol. 21, 300-313.

Santaolalla López, F. (2010). *El problema de la renovación de los órganos constitucionales*. Revista de Derecho Político, Madrid: UNED, enero-abril, 2010, n.º 77.

Santamaría Pastor, J.A. (2008). *La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es*. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 84, septiembre-diciembre, 2008.

VIII. 4. Otros documentos empleados

Comisión de Venecia. (s. f.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<https://www.cepc.gob.es/relaciones-institucionales/comision-de-venecia>

Consejo Consultivo de Jueces Europeos. (s. f.). Consejo General del Poder Judicial.

<https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.87fc234e64fd592b3305d5a7dc432ea0/?vgnnextoid=5e08cb6951c8f210VgnVCM1000006f48ac0aRCRD>

Título IX. Del Tribunal Constitucional. (s. f.).

https://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Paginas/titulo_noveno.aspx

Tribunal Constitucional - Instituciones del Estado - *Organización del Estado español* -

Administración Pública y Estado - Punto de Acceso General. (s. f.).

https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Instituciones_Estado/TribunalConstitucional.html

Tribunal Constitucional de España. (2016). *Historia del Tribunal Constitucional*.

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/historia/Paginas/Tribunal-Constitucional-de-Espania.aspx>

Consejo General del Poder Judicial (s.f.a) *Composición.*

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/>

Consejo General del Poder Judicial (s.f.b) *Presidente.*

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Informacion-institucional/Estructura-organizativa-del-TS/Presidente/>

Consejo General del Poder Judicial (s.f.c) *Misión del CGPJ.*

https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/General_Council_of_the_Judiciary/Institutional_information/What_is_the_CGPJ

Consejo General del Poder Judicial (s.f.d) *Altos Cargos.*

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Como-funciona-el-CGPJ/Altos-Cargos/>

Comunicación Poder Judicial (2022, diciembre 27). El CGPJ designa a César Tolosa y a María Luisa Segoviano nuevos magistrados del Tribunal Constitucional.

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-CGPJ-designa-a-Cesar-Tolosa-y-a-Maria-Luisa-Segoviano-nuevos-magistrados-del-Tribunal-Constitucional>

Civio. *BOE publica el cambio de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional.* (2022, 31 diciembre). Civio.

<https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2022/12/31/el-boe-publica-la-renovacion-del-tribunal-constitucional/>

El Debate. (2022, 4 octubre). *Guía para entender en cinco minutos el bloqueo del poder judicial en España.* El Debate.

https://www.eldebate.com/espana/20221004/guia-entender-cinco-minutos-bloqueo-poder-judicial-espana_64021.html

Marraco, M. H. (2017, 25 enero). *PP y PSOE pactan la renovación de cuatro magistrados del TC.* ELMUNDO.

<https://www.elmundo.es/espana/2017/01/25/5887eeca46163f674a8b45ca.html>

Nuño, C. N. (2020, 17 noviembre). *Así se elige al gobierno de los jueces en otros países de Europa.* Newtral. <https://www.newtral.es/cgpj-reforma-eleccion-jueces-europa/20201117/>

Rincón, R. (2022a, diciembre 2). *Los vocales conservadores descartan un pacto previo con los progresistas para renovar el Constitucional el 22 de diciembre.* El País. <https://elpais.com/espana/2022-12-02/los-vocales-conservadores-descartan-un-pacto-previo-con-los-progresistas-para-renovar-el-constitucional-el-22-de-diciembre.html>

Rincón, R. (2022b, 4 diciembre). *El Poder Judicial vegeta tras cuatro años de bloqueo.* El País. <https://elpais.com/espana/2022-12-04/el-poder-judicial-vegeta-tras-cuatro-anos-de-bloqueo.html>