



FACULTAD DE DERECHO

# ESTUDIO SOBRE EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Sobre la evolución legislativa y jurisprudencial y  
jurisprudencia europea

Autor: Ignacio Jerez Bolz

5º, Grado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración  
Pública (E5)

Derecho Constitucional

Tutora: María Macías Jara

Madrid

Junio 2017

## TABLA DE CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: CONCEPTO, NATURALEZA, FUNCIÓN Y COMPOSICIÓN .....</b> | <b>5</b>  |
| <b>1.2.1 POSICIÓN, POTESTADES ORGANIZATIVAS Y CONTROL SOBRE EL CONSEJO .....</b>                   | <b>13</b> |
| <b>1.3.2 DIMENSIÓN GUBERNATIVA: POTESTAD DISCIPLINARIA .....</b>                                   | <b>20</b> |
| <b>2 LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO Y SU FORMA DE ELECCIÓN: LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA .....</b>     | <b>22</b> |
| <b>2.3.1 CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA.....</b>  | <b>32</b> |
| <b>2.3.2 MODIFICACIÓN DE LA LOPJ POR LA LO 2/2001.....</b>   | <b>34</b> |
| <b>2.3.3 MODIFICACIÓN POR LA LO 2/2004 .....</b>   | <b>40</b> |
| <b>2.3.4 FORMA ACTUAL DE ELECCIÓN DE LOS VOCALES .....</b>   | <b>41</b> |
| <b>2.3.5 LA PRESENCIA DE LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES .....</b>                                  | <b>45</b> |
| <b>3 EL GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCION:.....</b>  | <b>48</b> |
| <b>4 UN CASO PARADIGMÁTICO FRENTE AL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS..</b>                    | <b>52</b> |
| <b>5 ¿CONCLUSIÓN? .....</b>  | <b>62</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>64</b> |

## SIGLARIO:

|              |   |
|--------------|---|
| <b>AFV</b>   | Asociación de Jueces Francisco de Vitoria                 |
| <b>APM</b>   | Asociación Profesional de la Magistratura                 |
| <b>CE</b>    | Constitución Español                                      |
| <b>CEDH</b>  | Convención Europeo de Derechos Humanos                    |
| <b>CGPJ</b>  | Consejo General del Poder Judicial                        |
| <b>FJ</b>    | Fundamento Jurídico                                       |
| <b>GRECO</b> | Grupo de Estados contra la Corrupción                     |
| <b>JpD</b>   | Asociación de Jueces por la Democracia                    |
| <b>LO</b>    | Ley Orgánica  |
| <b>LOPJ</b>  | Ley Orgánica del Poder Judicial                           |
| <b>LOTIC</b> | Ley Orgánica del Tribunal Constitucional                  |
| <b>PP</b>    | Partido Popular   |
| <b>PSOE</b>  | Partido Socialista Obrero Español                         |
| <b>RC</b>    | Reglamento del Congreso de los Diputados                  |
| <b>ROF</b>   | Reglamento de Organización y<br>Funcionamiento (del CGPJ) |
| <b>RS</b>    | Reglamento del Senado                                     |
| <b>STC</b>   | Sentencia del Tribunal Constitucional                     |
| <b>STS</b>   | Sentencia del Tribunal Supremo                            |
| <b>TEDH</b>  | Tribunal Europeo de Derechos Humanos                      |
| <b>TS</b>    | Tribunal Supremo  |

*Este trabajo busca examinar las cuestiones constitucionales relativas al Poder Judicial para poder aproximarse a la institución del Consejo General del Poder Judicial, que se encuentra actualmente en el punto de mira de críticas sociales y políticas, de la opinión pública. Analizada la función del Consejo, su composición y de su encaje en el sistema constitucional, la intención del presente proyecto es adentrarse en la espinosa cuestión de su posible politización. La politización, en este sentido, refiere a si la estructura actual permite prevenir que las patologías características del Estado de Partidos penetren en el órgano encargado de velar por la independencia del Poder Judicial. De verse ésta afectada, obviamente las consecuencias de una malformación estructural son potencialmente ruinosas para una Estado de Derecho cuya clave de bóveda se basa en la aplicación imparcial de la ley, permitiendo el desarrollo de la justicia al proteger, equilibradamente, la igualdad y la libertad. Con el objeto de comparar la situación española con la situación a nivel europeo, el análisis concluirá con un breve análisis y mención a una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de la que se ha hecho demasiado poco eco en España, pese a señalar de pleno todos aquellos inercias que debemos evitar.*

# **1. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: CONCEPTO, NATURALEZA, FUNCIÓN Y COMPOSICIÓN**

## **1.1 CONCEPTO Y REGULACIÓN**

Este trabajo pretende acercarse a un problema actual que por fuerza de repetición e insistencia por parte de los medios de comunicación ha penetrado en la opinión pública y generado desconfianza: la politización del Consejo General del Poder Judicial.

Antes de comenzar, se debe aclarar que este trabajo busca evaluar, mediante un análisis del órgano, si su actual estructura y el marco legislativo y constitucional que lo regulan son suficientes para que desarrolle su labor, consistente en garantizar la independencia del Poder Judicial, de manera adecuada. Para ello se analizarán específicamente el marco constitucional, las leyes que lo han regulado, y la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las recomendaciones procedentes del Consejo de Europa, organización internacional que ha buscado asegurar un óptimo funcionamiento de este tipo de órganos de los Estados Miembros mediante el Grupo de Estados contra la Corrupción y su Comisión de Venecia.

La aproximación a la institución del Consejo General del Poder Judicial (de ahora en adelante, CGPJ) debe partir de la búsqueda de su fundamento, su razón de ser y su oportunidad. Una vez entendidas éstas, se debe analizar su composición orgánica, observando quiénes forman parte de este órgano, cómo han accedido y qué funciones desempeñan tanto ellos como el órgano en su conjunto, para poder comprender si la razonabilidad y necesidad de la institución quedan acreditadas, y si realmente se ha llevado a cabo su articulación de acuerdo con las proposiciones iniciales.

El Consejo General del Poder Judicial ha sido definido como un

órgano autónomo de relevancia constitucional, integrado por jueces y otros juristas independientes, garante de la independencia judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional respecto de los demás poderes del estado, incluso respecto de los demás órganos judiciales y los del propio gobierno del Poder Judicial, en el marco de un sistema democrático de Derecho, responsable de que las decisiones judiciales no sean influidas por motivaciones ajenas a la función jurisdiccional; competente en materia de nombramientos, ascensos, inspección, régimen disciplinario de jueces y magistrados y copartícipe en la determinación de la política judicial (Ballester Cardell, 2007, pág. 187).

El marco normativo en el que se encuadra -y dentro de cuyas directrices opera- está compuesto por la Constitución Española (de ahora en adelante, CE), la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que desarrolla el mandato establecido en la Carta Magna, y por el Reglamento 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial (ROF), cuya aprobación concierne al mismo Consejo.

Habida cuenta que “*el Poder Judicial es de titularidad múltiple*” (Ripollés Serrano, 2012, pág. 242), en tanto que dicho poder está conformado individualmente por cada Magistrado y cada juez, y pese a la posición, estrictamente hablando, de funcionarios públicos en la que se hallan los titulares del tercer poder del Estado, éstos son “*independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley*” (artículo 117.1 CE). O, en palabras del Tribunal Constitucional, el Poder Judicial es un poder “de configuración plural” (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 5). También a ello se refiere Díez-Picazo cuando menciona su naturaleza *policéntrica y descentralizada*, pues “cada órgano judicial es, por sí mismo, el Poder Judicial” (Luis María Díez-Picazo, 1994, pág. 2).

Obviamente, cualquier sujeción de dicho poder al Ministerio de Justicia, en sus ámbitos más sensibles, como son su organización y funcionamiento, harían peligrar una separación de poderes que, en cualquier, tampoco conviene nunca que sea radical.

## 1.2 ANTECEDENTES, MODELOS Y NATURALEZA

La institución del Consejo es una innovación de la Constitución Española de 1978, huérfana de precedentes reales, salvo puntuales ideas que se intentaron instaurar en España, sin llegar nunca a buen puerto.

Cabe citar como tales intentos la Junta Central o Suprema de finales del Siglo XIX (Junta de Andalucía [<http://www.juntadeandalucia.es>]), la posterior Junta Organizadora del Poder Judicial, como intento, tras la promulgación de la Constitución de 1812, de dotar de cierta independencia al Poder Judicial. Finalmente, con la llegada de una nueva dictadura a España, llegaría la “Junta Organizadora del Poder Judicial, constituida mediante Real Decreto de 20 de octubre de 1923, en los inicios del Directorio de Primo de Rivera” (Benito Fraile, 2015, pág. 345). Cita este mismo autor a Muñoz Aroca,

(e)l que el Dictador no soportara actitudes de independencia en casos concretos y que pidiera la «cabeza» del «juez impertinente», no suponía la existencia de una pretensión general de sumisión de la magistratura (Benito Fraile, 2015, pág. ibídem),

para concluir que durante esta etapa se trató de prevenir y limpiar de caciquismos la administración de justicia, lucha a la que sorprendentemente ciertos jueces y miembros de las fuerzas armadas se mostraron reacios. Es decir, puntuales intromisiones en el ejercicio del Poder Judicial no eran una pretensión autoritaria, en tanto que buscasen un control integral estatal, sino más de carácter cuasi personal.

La Junta Organizadora se pronunció en repetidas ocasiones durante su corta vida a favor del refuerzo de la independencia judicial, lo que la abocó a su desaparición y sustitución por el Consejo Judicial, creado por Real Decreto de 21 de junio de 1926, que dinamitó cualquier esperanza de ahondar en la autonomía del tercer poder del estado, suponiendo una regresión y un mayor control del ejecutivo sobre la Magistratura.

Ya antes de la creación de dicho órgano, se vivieron choques entre el dictador y la Magistratura, como cuando tras la negativa del Juez del distrito del Congreso de Madrid, Don José Prendes Pardo, a acatar la voluntad de Primo de Rivera y liberar a una señora conocida

como “La Caoba”, se incoó un expediente disciplinario contra el Magistrado que eventualmente fue sancionado con un cambio de destino (Benito Fraile, 2015,. vid. págs. 360 - 366). La Junta duró hasta 1931. Tampoco puede hablarse de Consejo Judicial creado en 1952 como precursor del CGPJ, que subsistió hasta la entrada del actual régimen democrático constitucional, por no haber pretendido garantizar independencia alguna.

Todas estas anécdotas demuestran que en España nunca existió una cultura estable de un Poder Judicial independiente como poder limitador de los otros dos. Por ello, con el advenimiento de la Constitución vigente, se tuvo que optar por un modelo de Poder Judicial, teniendo en cuenta la necesidad de proteger la independencia del Poder Judicial frente a las injerencias de los otros dos poderes, permanente ávidos de aumentar su influencia, así como la posibilidad de que los propios jueces participasen en la toma de decisión de aquello que afectase a su estatuto.

Se pueden diferenciar tres modelos de gobierno del Tercer Poder:

En muchos países americanos, el órgano jurisdiccional superior ejerce a su vez la función de gobierno respecto de los demás órganos jurisdiccionales, como es el ejemplo de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, país en el que no se accede por oposición sino por elección de entre juristas de reconocida competencia, de por vida. Es una elección, eso sí, eminentemente política, pero la carencia de lo que podríamos llamar legitimidad *ab initio* queda compensada por su posterior independencia, pues no pueden ser cesados de la manera en que se les designa. De otro lado, existen sistemas en los que el propio Poder Ejecutivo, por medio de su departamento de Justicia –normalmente-, ejerce las funciones de Gobierno de los Jueces y competencias administrativas. El Magistrado-funcionario se integra en un Cuerpo único tras el acceso por medio de pruebas que acreditan los conocimientos necesarios. La aplicación y ejecución del estatuto de los jueces es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, que se encuentra sometido a control jurisdiccional en su ejercicio. Este sistema, de corte continental, ha tendido a evolucionar hacia el tercer modelo, el modelo del Consejo.

El modelo del Consejo, cuyo auge se produce a partir de la segunda mitad del Siglo XX en países como Italia, Portugal, Francia y España, crea un órgano separado del ejecutivo, generalmente de carácter colegiado, que garantiza la independencia del Poder Judicial frente a las injerencias del Poder Ejecutivo. Han evolucionado hacia él tanto países del primero como del segundo modelo. Esto fue lo que sucedió en España, que partía de un Poder Judicial controlado por el Ejecutivo (Wolters Kluwers, 2017).

El Consejo General del Poder Judicial español es un órgano constitucional, por cuanto se encuentra recogido expresamente en la CE. Esto queda confirmado si nos aproximamos a la figura de los conflictos constitucionales, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). El artículo 59 LOTC incluye al CGPJ dentro de los órganos que pueden originar el conflicto:

El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan:

- a. Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.
- b. A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.
- c. Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; *o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.*

El artículo 73 de la misma norma confirma que se trata, cuando hablamos del Consejo, de un “órgano constitucional” capaz de impugnar las decisiones de otros órganos de la misma naturaleza cuando éstos asuman competencias que la Constitución o las Leyes Orgánicas le confieren al primero. Sin embargo, hay autores que discuten dicha naturaleza, como Murillo de la Cueva (2013, pág. 50), puesto que no posee lo que la doctrina ha dispuesto como *rasgos definidores de los órganos constitucionales*, tales como el carácter de “elemento identificador de la forma política del Estado” y su nota de *imprescindibilidad*, pues si el CGPJ desapareciese, no se produciría una alteración significativa del ordenamiento jurídico español. También, razona el autor, hay Estados en los que la democracia está plenamente instaurada y carecen de órganos de esta naturaleza que, no obstante, garantizan la independencia de sus respectivos poderes judiciales. Esos Estados de Derecho también funcionan.

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo ha perfilado como un órgano de naturaleza constitucional:

El Consejo es, por determinación constitucional, «órgano de gobierno» del Poder Judicial (art. 122.2 CE), poder éste, dijimos tempranamente, «de configuración plural» (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 5); esto es, encarnado en jueces y magistrados a los que la norma fundamental atribuye, en exclusividad, la función de administrar justicia con independencia, inamovilidad y responsabilidad y sin otro sometimiento que el debido al imperio de la ley (art. 117.1 y 3 CE). Precisamente en garantía de esa independencia, la Constitución configuró el Consejo como «órgano autónomo y separado» (STC 108/1986, FJ 7) al que atribuyó, sin perjuicio de las demás competencias que le confiriera la ley, el ejercicio necesario de algunas de las funciones que más podrían servir, en poder de otros órganos, para influir, o así intentarlo, sobre los titulares del Poder Judicial. Conforme al dictado constitucional, tales funciones se refieren a la «materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario» (art. 122.2 CE) (Sentencia 191/2016, de 15 de noviembre de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional, 2016, FJ 5).

Este órgano, encargado de velar por la independencia del Poder Judicial frente a los otros dos Poderes, por naturaleza más voraces y acaparadores, previene de intromisiones ilegítimas en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, de manera específica del “área de influencia del Poder Ejecutivo” (Sentencia 105/2000, de 13 de abril de 2000, del Pleno del Tribunal Constitucional, FJ 4).

Gracias a la especial autonomía de la que gozan el Consejo y sus vocales, no existe tampoco ***dependencia política*** de éstos frente a las Cámaras legislativas. En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial garantiza que los vocales no están sujetos a mandato imperativo, y que ningún otro poder puede inmiscuirse en sus funciones controlando a sus miembros, en cuanto que las causas de cese de los mismos están tasadas también en dicha Ley Orgánica y son el transcurso de su mandato, la renuncia aceptada por el Presidente del Consejo, incapacidad, incumplimiento grave o incompatibilidad, apreciados por una mayoría cualificada del Pleno del órgano (cfr. Arts. 581 y 582.1 LOPJ). No obstante, esta desvinculación entre el Poder Legislativo y el órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial ha sido puesta en tela de juicio en numerosas ocasiones, a la vez que defendida por el TC:

el principio de independencia (...), se refiere a autonomía del Poder Judicial respecto del resto de poderes, una independencia que proclama la separación del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo y la conexión del Poder Judicial con el Poder Legislativo a través del mandato constitucional de que la ley desarrolle el estatuto de Jueces y Magistrados (art. 122.1 CE). No es cierto que, como dicen los recurrentes, la mayoría de tres quintos a que se refiere el precepto impugnado, vincule al Consejo y a las Cámaras legislativas, contra la voluntad del constituyente de desvincular uno y otras. En primer término la vinculación entre uno y otro órgano, de existir, es ajena al tipo de mayoría que la Ley Orgánica imponga al Consejo para ejercer determinadas competencias, y se relaciona en cambio con la intervención que el Congreso y el Senado tienen en el nombramiento de los vocales que integran el órgano de gobierno de los Jueces. En segundo término, lo que el **constituyente quiso evitar**, en cualquier caso, fue **una vinculación de dependencia política entre el Consejo y las Cortes**, tal y como se afirma en la STC 108/1986 (FJ 10), para lo cual introdujo determinadas cautelas, entre las que no se cuentan, más bien al contrario, la prohibición de modificar la legislación relativa al gobierno del Poder Judicial en el momento y en el sentido que el legislador entienda más oportunos, y siempre dentro del respeto a las reglas de contenido material y formal definidas por el bloque de la constitucionalidad (Sentencia 238/2012, de 13 de diciembre de 2012, del Pleno del Tribunal Constitucional, FJ 8).

Por tanto y en resumen, el Consejo es un órgano constitucional encargado de velar por la independencia del Poder Judicial, que se ejerce de manera individual, difusa y descentralizada por los titulares de la potestad jurisdiccional, los Jueces y Magistrados. El propio Consejo carece de potestad jurisdiccional. La importancia de la independencia del Poder Judicial es doble.

Desde una configuración objetiva, es una cualidad indispensable de la Judicatura sin la que su labor pierde todo sentido. Desde una perspectiva subjetiva, es la única manera de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos de manera justa. Sin la independencia no puede haber una correcta aplicación de la ley. La independencia no es un privilegio de los Jueces y Magistrados, tampoco un fin en sí mismo, sino que es un medio para garantizar la función de éstos como guardianes de los derechos y libertades. Protege a la ciudadanía. Por estos motivos, la independencia y la reputación de la judicatura, que a estos efectos es muy importante, no dependen exclusivamente de un factor, sino de un conglomerado de componentes. Es tan importante el sistema institucional y el marco legal y normativo que ampare dicha independencia, como la *solvenia técnica de los magistrados*. En este sentido, un buen sistema garantizará la selección de los mejor cualificados para la óptima resolución de los casos relevantes que lleguen a las instancias superiores, en caso de ser necesario. Pero, además de estos aspectos internos, se debe garantizar una ausencia de presiones externas que condicionen la toma de decisiones de los jueces.

Como recuerda la Comisión de Venecia (Venice Commission), un buen sistema institucional que proteja la independencia no será eficaz si la implementación y diseño de las normas, leyes y políticas carecen de buenas intenciones y la voluntad (VENICE COMMISSION E. C., 2010, pág. 4). Para ello, recomienda esta Comisión que todas las decisiones relativas al nombramiento y a la carrera profesional de los magistrados se base en el mérito, fijando criterios objetivos a nivel legal. En todo caso, las decisiones deben ser transparentes y motivadas. Las consecuencias de esto son la mejora de la reputación de la judicatura, y subsiguientemente una más favorable opinión pública y mayor confianza en las instituciones. Esta comisión demuestra en sus recomendaciones una preferencia por la existencia de un órgano ajeno a la administración y el Gobierno, compuesto por jueces, con capacidad para fijar reglas procedimentales relativas a la elección de los jueces para altos cargos dentro de la carrera.

En cuanto a la composición de ese organismo independiente, puede ser mixto o completamente judicial. El carácter mixto (algunos miembros nombrados por el Parlamento) es democráticamente legítimo y probablemente conveniente en democracias jóvenes. No hay una composición única idónea para todos los Estados, sino que es variable. No obstante, en cualquier caso, la composición debe ser mayoritariamente judicial, y los vocales judiciales deben ser elegidos por los compañeros (VENICE COMMISSION E. C., 2010, págs. 8-11).

### 1.2.1 POSICIÓN, POTESTAD ORGANIZATIVA Y CONTROL SOBRE EL CONSEJO

El fundamento de su autonomía es consecuencia de su función, pues en cuanto que el CGPJ está destinado a velar por el ejercicio independiente del Poder Judicial, debe también él poseer de independencia orgánica para poder tutelarla. *Dicha soberanía e independencia*, en cuanto que sus decisiones no se someten a la voluntad de otros poderes, sino, como el propio poder judicial, al imperio de la ley, *se concretan en su potestad autoorganizativa*, su *autonomía presupuestaria* y en que *no está subordinada* desde un punto de vista jerárquico a otros órganos ni depende su ejercicio de la aprobación de la administración. Empero, ello no impide el control sobre su actuación, acorde con los principios del Estado de Derecho, por parte del poder Judicial mismo.

Así, el ordenamiento somete al CGPJ al control de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la Sala Contencioso-Administrativa, control doblemente dispuesto por leyes diversas:

De una parte, el artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prescribe que “conocerá: en única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones (...) del Consejo General del Poder Judicial”. De otra, el art. 12.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone que “conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con: (...) los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial”. También están facultadas las Salas Primera y Segunda del mismo Tribunal Supremo para el enjuiciamiento de los miembros del Consejo por incurrimento en responsabilidad civil o penal, respectivamente, de sus miembros en el ejercicio de sus cargos. Asimismo se debe hacer hincapié en la facultad y deber de fiscalización de sus actos por el Tribunal de Cuentas, órgano constitucional sobre el que recae la comprobación, ex art. 136 CE, del Estado y todo el sector público, en el que se encuadra el órgano de gobierno del Poder Judicial. Se halla pues, igualmente sometido al control económico y financiero de sus actos. En cuanto que el Tribunal de Cuentas depende de las Cortes Generales, supone esta vertiente de revisión una cierta injerencia, necesaria y difusa, por parte del Poder Legislativo en los quehaceres del Gobierno Judicial.

Igualmente interesa mencionar, aun de manera sucinta, el control difuso que supone la opinión pública como medida de supervisión democrática de la labor del Consejo, en cuanto que, como más adelante se verá, ha sido precisamente este factor el que más ha influido en el devenir del órgano del que nos ocupamos.

Vista esta necesaria posición de independencia orgánica del CGPJ, conviene destacar que la misma funciona también *hacia abajo*, es decir, para con los Jueces cuyo ejercicio independiente de la potestad jurisdiccional se busca de tutelar. Incidiremos en este aspecto, específicamente, al mencionar la actividad inspectora del Consejo, pues esta no puede incidir en el contenido de las resoluciones de los magistrados que ejerzan la mentada potestad.

### 1.3 FUNCIONES Y COMPETENCIAS

La Constitución española asigna el Gobierno del Poder Judicial al Consejo General del Poder Judicial, confiriéndole explícitamente funciones en las materias relativas a la inspección, ascensos, nombramientos y al régimen disciplinario, tal y como disponen los artículos 122 CE, 560 LOPJ, y como desarrolla el Reglamento Número 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.

Dentro de las competencias, se reconocen aquéllas destinadas a la garantía de la independencia de la Judicatura, entre las que se enmarcan aquellas relativas al estatuto de Jueces y Magistrados (gestión de los recursos personales, nombramientos de Jueces y Magistrados, aspectos relacionados con la promoción y la carrera profesional, los destinos, la formación continua etc.) y las facultades disciplinarias. Es necesario destacar una función muy específica dentro de estas competencias, cual es el mecanismo del artículo 14 de la LOPJ, por medio del que

(l)os Jueces y Magistrados que se consideren inquietados o perturbados en su independencia lo pondrán en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, dando cuenta de los hechos al Juez o Tribunal competente para seguir el procedimiento adecuado, sin perjuicio de practicar por sí mismos las diligencias estrictamente indispensables para asegurar la acción de la justicia y restaurar el orden jurídico.

Además, posee competencias en áreas más clásicamente administrativas, como son la organización y el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales (inspecciones, organización y funcionamiento) así como su potestad de autoorganización, pues el Consejo también tiene potestad reglamentaria interna, y puede nombrar a los miembros de los servicios que de él dependen, así como confeccionar sus propios presupuestos.

María Rosa Ripollés Serrano (2012, págs. 245-246), clasifica y enumera las funciones del Consejo conforme al artículo 560 LOPJ:

Facultades que afectan al estatuto de la Judicatura, que abarca desde los procesos selectivos (las oposiciones instadas por el Ministerio de Justicia en colaboración con las administraciones autonómicas), aspectos de formación continua *ex art.* 433 bis, y lo relativo a los ascensos en la carrera judicial, hasta las diferentes situaciones administrativas y el régimen disciplinario. El Consejo puede proponer el nombramiento de miembros de distintos órganos constitucionales, como el de su propio Presidente y del Tribunal Supremo (art. 123.2 CE), el de dos Magistrados del TC por mayoría de tres quintas partes del Pleno (art. 159.1 CE, 560.1.3º y 599 LOPJ) y ser oído antes del nombramiento del Fiscal General del Estado por el Rey a propuesta del Gobierno (art. 124.4 CE). De especial importancia resulta la potestad reglamentaria, cuyo ejercicio corresponde al Pleno del Consejo (vid. art. 599 LOPJ en relación con el art. 560.1.16º). Dicha potestad puede afectar a materias como su propia organización, la relación con su personal en materia de función pública, los órganos de gobierno de los Tribunales, la publicidad de las actuaciones judiciales, así como la publicación de las resoluciones, el establecimiento de los horarios de audiencias públicas, la especialización de los órganos, los turnos de reparto de asuntos y de ponencias, las guardias, etc. (vid. art. 560.1.16º LOPJ). No obstante, existe una limitación formulada en el siguiente numeral del mismo artículo, pues “(e)n ningún caso, las disposiciones reglamentarias del Consejo General del Poder Judicial podrán afectar o regular directa o indirectamente los derechos y deberes de personas ajenas al mismo”.

El ejercicio de la alta inspección de los Juzgados y Tribunales, nombrando un jefe para tal cargo al frente del Servicio de Inspección, con la facultad de supervisar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, así como las quejas de los ciudadanos. Dichas facultades en relación con estas denuncias y su procedimiento se desarrollan por el Reglamento número 1/1998, de 2 de diciembre, del Consejo General Del Poder Judicial, de tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los juzgados y tribunales, dictado en impulso, asimismo, de lo predispuesto por el Libro Blanco de la Justicia de 1997. El Consejo puede elaborar su propios presupuestos, así como ejecutarlos y realizar un control sobre los mismos. Esto denota la autonomía de la que goza el órgano.

Otra potestad de gran valor, recogida en el artículo 561, es el sometimiento a informe del Consejo de todas aquellos anteproyectos de Ley y disposiciones generales que traten materias como la modificación de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, la estructura de la demarcación judicial, el estatuto de la judicatura en su vertiente orgánica, aquellas “*(n)ormas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales*”, leyes penales que traten el régimen penitenciario, y cualesquiera cuestiones que el órgano que legisle estime oportuna. No obstante, el plazo para la emisión de dichos informes es reducido (30 días) y la Ley da por cumplido el trámite, aun sin haberse oído al Consejo, en caso de no haberse emitido en tiempo dicho parte. Supone, por tanto, más un trámite de cortesía que una recomendación que pueda llegar a desplegar sus efectos sobre los borradores finales de los textos legales.

En cuanto al alcance de la actividad inspectora del Consejo con respecto a las resoluciones judiciales, la Sentencia de 24 de julio de 2015 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, Sección 7ª, nº 3564/2015, que resuelve el recurso nº 232/2014 precisa el contenido de la actividad inspectora.

Delimitado un contorno entre aquello que puede ser investigado por el CGPJ y aquello que se extralimita de su inspección por encontrarse acotado y quedar extra muros de su función *ex constitutione*, la faceta gubernativa concretada en la función inspectora nunca podrá sobrepasar la frontera del exclusivo desarrollo de la potestad jurisdiccional, reconocido ex artículo 117 CE a los titulares del Poder Judicial.

Por ello,

la función investigadora inherente a aquella actividad debe limitarse a las disfunciones burocráticas de la organización judicial y a la constatación del cumplimiento de las obligaciones profesionales que estatutariamente corresponden a Jueces y Magistrados en su faceta de empleados públicos (STS 3564/2015 TS, Sala Tercera, FJ 3º).

Se diferencia entre un ámbito de actividad inspectora correcto, en cuanto que los Jueces son empleados públicos sujetos a su estatuto, y aquél relativo a la actividad de titularidad y ejercicio de la potestad jurisdiccional,

ajeno a esa actividad gubernativa y solo puede controlarse a través de los recursos establecidos en las leyes procesales y mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (ídem).

Aclara la sentencia que dentro del núcleo de lo considerado como *potestad jurisdiccional*, inviolable, quedan comprendidas todas las actividades que impliquen una valoración de hechos o de normas que culminen en una decisión en el desarrollo de un procedimiento, sin necesidad de que dichas resoluciones tengan que ser finales o definitivas (cfr. FJ 3 y 4).

#### **1.4 DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL Y DEL CONSEJO**

Ex artículo 117.1, la “justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley” protegidos de injerencias externas, ya que “no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley” porque sólo ellos pueden ejercer la potestad jurisdiccional. La CE prosigue, fijando que una Ley Orgánica se encargará de regular el estatuto de los integrantes de este tercer poder, gobernado por el Consejo, con facultades “en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” (artículo 122 CE).

Este Poder Judicial, emanado de la soberanía popular, se compone de un Cuerpo único, los Jueces y Magistrados, que ejercen individualmente el tercer poder y cuyo estatuto se regula por la LOPJ. Los rasgos de dicho poder son enumerados por el la CE misma y se plasman en los siguientes principios: independencia, inamovilidad, imparcialidad, responsabilidad, exclusividad, integridad, unidad jurisdiccional, efectividad o plenitud o ejecutividad de sus sentencias y su subordinación exclusiva al imperio de la Ley (Fernández-Miranda Alonso, De Blas Guerrero, Sánchez-Roca Ruiz, & De Andrés Sanz, 2016).

La independencia, tal y como declara la Exposición de Motivos de la propia LOPJ, se proyecta incluso frente a los propios órganos jurisdiccionales entre sí, que no se pueden corregir salvo cuando el propio ordenamiento jurídico así lo disponga mediante el sistema de recursos. La plenitud de dicha independencia se ve reforzada con instrumentos clásicos como son la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial, evitando así la interferencia por parte de los demás poderes en sus labores. Dicha plenitud se alcanza específicamente frente al Ejecutivo, al evitarse que éste se inmiscuya en la aplicación del estatuto de los magistrados, que corresponde al Consejo. Esto es una manifestación clara de la relevante función tuitiva de la independencia de este órgano constitucional.

Para otros autores, la independencia tiene dos esferas: una, la parte individual que garantiza la ausencia de injerencias en la función de los Jueces y Magistrados, mientras que de otra parte, la independencia, en clave política, respeta el Poder Judicial en cuanto que poder del Estado, al que otorga garantías, protege y concede tanto un órgano que vele exclusivamente por la misma, como el exclusivo ejercicio de la potestad jurisdiccional. Esto ha fundamentado la “autonomía funcional y orgánica dentro de la estructura de los poderes del estado” (Moreno Catena, Cortés Domínguez, & Gimeno Sendra, 2003, pág. 36).

Ciudadanos y poderes públicos están sometidos a las Constitución, en virtud del artículo 9.1 CE, y ello vincula especialmente al Poder Judicial en cuanto que es el “operador jurídico inmediato” (Ripollés Serrano, 2012, pág. 230).

#### **1.4.1 DIMENSIÓN GUBERNATIVA: POTESTAD DISCIPLINARIA**

Designa la Constitución expresamente, entre las múltiples tareas del Consejo, sus funciones en cuanto al régimen disciplinario, que serían desarrolladas por Ley Orgánica.

En lo tocante a la función en **materia disciplinaria**, la regulación actual adolece de deficiencias técnicas. El artículo 64 ROF remite al artículo 132 LOPJ, ahora derogado, artículo que diseñaba el modo de elección de los miembros de la Comisión Disciplinaria por el Pleno del Consejo. Por lo que la remisión debe entenderse o bien derogada o bien realizada al actual artículo 603 vigente. La **Comisión Disciplinaria** está conformada por siete vocales, de los que cuatro serán de extracción judicial y tres serán vocales elegidos de entre abogados y demás juristas de reconocida competencia. Asimismo existe la figura del **Promotor Disciplinario**, que debe ser nombrado por el Pleno, coincidiendo su mandato con el del Consejo que lo elige, de entre Magistrados del TS o bien con más de 25 años de experiencia profesional. La importancia de este órgano reside en su función de instructor en la tramitación de los expedientes disciplinarios, que decide iniciar o archivar dichos expedientes. Su decisión es recurrible a la Comisión Permanente (cfr. Arts. 606-608 LOPJ).

Asimismo, para la imposición de sanciones por faltas graves cometidas por Jueces o Magistrados es competente dicha Comisión, así como para la propuesta de sanción en caso de faltas muy graves, que serán impuestas por el Pleno del Consejo [vid. art. 421.1 c) y d) y art. 604 LOPJ]. Las sanciones imponibles a los Jueces varían desde la mera advertencia hasta el traslado forzoso o incluso la suspensión de hasta tres años y, en última instancia, la separación de la Carrera (vid. art. 420 LOPJ).

Actualmente, tras la reforma operada en 2013 de dicha Ley 6/1985, al artículo 107.4 LOPJ fue derogado junto con otros muchos y sustituido por el **artículo 560.1.7º LOPJ**, en vigor desde el 30 de junio de 2013, que dispone que el Consejo tiene, entre las diversas atribuciones que se le arrojan, la función de “(r)esolver lo que proceda en materia de formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados”. No obstante, de acuerdo con lo visto anteriormente, compete a la sala Tercera del Tribunal Supremo el conocimiento sobre los actos y resoluciones del Consejo susceptibles de recurso.

Ballester Cardell critica dicha facultad de última revisión jurisdiccional frente a las decisiones del Consejo, calificando de “*paradoja*” que sean “*los propios miembros del Poder Judicial quienes tienen la última palabra sobre la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados*” (2007, pág. 188), replicando que el órgano jurisdiccional supremo es sospechoso de actuar de manera imparcial, incluso corporativista, o que ello al menos empaña la sensación de imparcialidad que la opinión pública tiene sobre ese tipo de decisiones.

No faltan críticas a esta postura doctrinal citada, por cuanto suscita el problema de su complicada correspondencia con el texto constitucional, por cuanto el ejercicio de la potestad disciplinaria, incardinada en el ámbito orgánico ejecutivo, implica, como luego se verá en el **Caso Nunes de Carlvalho e Sá contra Portugal**, la posible conmovición de derechos y libertades fundamentales que necesariamente deben ser tuteladas por los aplicadores finales de las leyes. Además, recordando que el art. 106.1 CE encarga a los Tribunales el control de “*la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*”, parece una propuesta algo insensata y “*de difícil acomodo constitucional*” (Murillo de la Cueva, 2013, pág. 70)

## 2 LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO Y SU FORMA DE ELECCIÓN: LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

### 2.1 LA LEY ORGÁNICA 1/1980

Incide precisamente Pablo Lucas Murillo de la Cueva (2013, pág. 52 supra) en la especial atención puesta por el constituyente primordialmente en el modelo italiano, también en el francés o el portugués, pero extirpando cualquier vislumbre de Poder Ejecutivo del CGPJ. Este diseño supuso una absoluta innovación en el ordenamiento español en cuanto que no existía tradición alguna de órganos de esta naturaleza, pero implicó un acercamiento claro a la tendencia que se vivía en todo el continente europeo de la postguerra (Poder Judicial [www.poderjudicial.es]). El desarrollo de las funciones de este órgano de creación constitucional se delegó, por la propia Carta Magna Española, a una Ley Orgánica. Esta sería aprobada por primera, quizás de manera algo atropellada, por la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, ante la necesidad de poner en marcha el Tribunal Constitucional y tener el Consejo el deber de proponer a dos miembros, *ex art. 159 CE*.

**La Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial,** disposición hoy derogada, estableció un Consejo diferente al que hoy conocemos:

Este Consejo ejercería y organizaría sus funciones de acuerdo con los principios de independencia y de unidad, siendo su función la de gobierno del Poder Judicial (artículo primero). Correspondería, *ex artículo sexto*, “*sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial, (...) al Gobierno (...), proveer a los Juzgados y Tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia*”. En lo referente a su composición, se integraría por el Presidente del Tribunal Supremo y por veinte vocales, de los que doce procederían de jueces y magistrados procedentes de todas las categorías, y cuatro y otros cuatro, respectivamente, serían propuestos por ambas cámaras con mayoría de tres quintos, entre abogados y juristas de reconocido prestigio con más de quince años en el ejercicio de la profesión (cfr. artículo séptimo).

Al menos tres de los vocales serían Magistrados del Tribunal Supremo, tres Magistrados y tres jueces. Esta composición no fue resistida durante la tramitación de esta Ley Orgánica por ningún grupo parlamentario (cfr. Porras Nadales, 1987, pág. 232). Ello implica una clara aceptación del Parlamento de aquel momento de favorecer una composición mayoritariamente judicial en el seno del Consejo. Y ello porque, pese a conllevar teóricamente cierta **inseguridad** que un órgano cuya actuación pueda afectar al tercer poder del Estado, y por ende, a la satisfacción del interés general, por hacer prevalecer sus componentes sus particulares beneficios frente a los de la sociedad, se corrompa, no es menos cierto que es la medida que mejor garantiza la independencia de este poder frente a las injerencias por parte de los otros dos. O, por lo menos, su **apariencia**. Esta visión de poderes tajantemente separados corresponde, como luego se verá, a la opinión mantenida por el grupo parlamentario que recurriría la inconstitucionalidad de la futura LOPJ de 1985.

La docena de vocales de origen judicial serían elegidos de entre miembros de la propia Carrera, pertenecientes a todas las categorías judiciales, que se encontrasen en servicio activo. La elección se llevaría a cabo mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo.

El sistema de elección en esta LO 1/1980 se regularía a través de un reglamento, y se diseñó la figura de la Junta Electoral, compuesta por el Presidente del Tribunal Supremo que la presidía, y el Presidente de la Audiencia Provincial de Madrid, y Jueces Decanos de los Juzgados de Partidos y Distritos de Madrid como vocales. Sorprende esta decisión, siendo la circunscripción de la elección a vocal única y nacional, y demuestra una tendencia excesivamente centralizadora que sería posteriormente corregida. Según dispone el artículo decimoctavo,

“(1)ª Junta Electoral será competente para convocar las elecciones, organizarlas, proceder al escrutinio y proclamar los resultados, resolver las cuestiones que se planteen sobre capacidad electoral activa y pasiva y, en general, para dirigir y ordenar todo el proceso electoral”

y las decisiones serían revisables en vía contencioso-administrativa ante el propio Tribunal Supremo.

Como particularidad, ya se recoge en este primitivo texto legal el mandato limitado de cinco años de los vocales, excepto del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo, que podría ser reelegido para una mandato más, por una sola vez (vid. art. vigesimoséptimo).

Las asociaciones profesionales fueron reguladas en la disposición adicional segunda de este cuerpo legal en seguimiento de lo dispuesto por el artículo 127.1 de la Constitución, estableciendo las bases que, en su mayoría, se han mantenido hasta hoy:

Las asociaciones gozarían de personalidad jurídica, deberían orientar todas sus actividades y objetivos al cumplimiento de la Justicia, estaría conformadas por al menos quince miembros de la Carrera, pero para su válida constitución, deberían contar con la adhesión de, al menos, el quince por ciento de los miembros (signo claro de favoritismo por asociaciones mayoritarias), que deberían ser Jueces o Magistrados y no podrían formar parte de otros Cuerpos o Carreras. Tendrían que tener un mínimo de quince miembros adheridos, y las asociaciones deberían estar abiertas a la incorporación de cualquier miembro, dada la libertad de asociación de los jueces. “Por las normas que se adoptaron en cuanto a la posibilidad de presentar candidaturas y otras razones más, el Consejo acabó siendo controlado por la asociación de jueces mayoritaria (la Asociación Profesional de la Magistratura)” (Serra Cristóbal, 2013, pág. 299).

## 2.2 LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE 1985

Todo cambiaría con la aprobación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Esta ley, que derogaría la anterior y modificaría el sistema de elección de los vocales, no supuso un punto y final a toda la controversia relacionada con el Consejo, su composición y el sistema de elección de sus vocales. Estas volverían a ser reformadas en el año 2001 y 2013 mediante sendas leyes orgánicas. Estas modificaciones refieren sólo al apartado específico de la elección de los vocales, pues, desde su nacimiento, la reforma de la LOPJ 6/1985 ha sido una constante respecto a una amplia gama de materias, habiendo sufrido un total de 56 modificaciones en sus casi 32 años de vigencia.

Desde 1985, la elección de los doce vocales de procedencia judicial correspondería al Parlamento, recayendo la elección de seis vocales en cada cámara, aparte de los ocho que ya de por sí previamente le correspondían al Poder Legislativo. El cambio se debió a una enmienda que fue ganando peso durante las fase preparatoria de la Ley Orgánica y que se ha bautizado popularmente como “enmienda Bandrés”, en honor al diputado de la Izquierda de Euskadi, partido que se acabaría fusionando con el Partido Socialista a comienzos de los años noventa, D. Juan María Bandrés Molet. La proposición, consistente en una elección íntegra de los vocales por las Cámaras, supuso un giro radical con lo que venía siendo la regla general consensuada. Este sistema privó a las asociaciones de importancia en la elección de los vocales. Teniendo en cuenta la inicial preeminencia de la Asociación Profesional de la Magistratura (APM), de corte conservador y más cercana al ideario de Alianza Popular, no es de extrañar, que la propuesta fuese apoyada con efusividad por el partido en el Gobierno en aquel entonces, el PSOE (y rechazada por Alianza Popular, precursor del actual Partido Popular). Además, la duda surgida acerca de si el legislador podía apropiarse de facultades no expresamente recogidas en la Constitución fue planteada y uno de los motivos del recurso, en clara consonancia con lo dicho, del partido conservador ante el TC que luego analizaremos.

Ahora procedemos a ver lo que establecía la original versión de esta ley tan modificada. Esta ley orgánica se compondría de quinientos ocho artículos, trece disposiciones adicionales, 34 disposiciones transitorias y una extensa disposición derogatoria y otra final. Su Libro II regulaba el Gobierno del Poder Judicial en tres Títulos “De los órganos de Gobierno del Poder Judicial”, con un Capítulo Único, “Del Consejo General del Poder Judicial”, que contenía cinco Capítulos y, finalmente, “Del Gobierno interno de los Tribunales y Juzgados”, compuesto por seis Capítulos.

Este Consejo nombraría por mayoría de tres quintos al Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial. El Consejo tendría la potestad de “dictar Reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública”, que deberían “ser aprobados por el pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», autorizados por el Presidente” (art. ciento diez).

No cambiando su estructura, compuesta por un Presidente y veinte vocales, sí se novaría la forma de elección de los mismos. **Todos los vocales** pasarían a ser de **proposición parlamentaria**, pudiendo elegir Congreso y Senado no solamente a los cuatro vocales de entre abogados y juristas de reconocida competencia respectivamente, sino también proponer cada una a seis vocales de entre Jueces y Magistrados en activo, por mayoría de tres quintos. Finalmente, los vocales serían nombrados por el Rey mediante Real Decreto *refrendado* por el Ministro de Justicia.

Es en este momento cuando se comienza a atisbar la pugna de los partidos políticos por controlar la forma en que se elige a los vocales del Consejo. Ello es indicativo del enorme poder político que otorga tener la posibilidad de tener delegados o afines en este órgano.

### 2.3 SENTENCIA 108/1986

Pasamos ahora a analizar la **Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio**, cuyo Pleno estaba presidido por D. Francisco Tomás y Valiente, y compuesto por eminencias de la talla de doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados. Se interpuso recurso de inconstitucionalidad por el grupo del Alianza Popular, en concreto por D. José María Ruiz-Gallardón, comisionado al efecto por 55 diputados, contra la Ley Orgánica 6/1985, “un recurso que hasta cierto punto reproducía elementos de los anteriores conflictos acumulados de atribuciones planteados por el primer Consejo General del Poder Judicial” (Porrás Nadales, 1987, pág. 228). Procedo a analizar los motivos del recurso primero y tercero, que atañen de pleno al contenido de este trabajo.

Como primer motivo, la parte recurrente invocó la vulneración del art. 122.3 CE en relación con el art. 66 CE, por el artículo 112. 1º y 3º LOPJ 6/1985. Dicho artículo impugnado disponía la completa proposición de los vocales por las Cortes Generales. Los recurrentes entendieron que dicha norma era una transgresión directa de los dictados de la Carta Magna por parte del legislador ordinario. Esta transgresión del principio paradigmático de Montesquieu, explorado *“a partir de la Sentencia de 2 de febrero de 1981, en la que se habría reconocido la expresión en nuestra Norma fundamental (arts. 66.2, 97 y 117) el principio de la división de poderes”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1896, de 29 de julio) suponía, según los recurrentes, una ilegítima intromisión del legislador ordinario en el núcleo esencial que le está vedado. Se sostuvo que la extralimitación del legislador asimilaba su facultad de proposición de los vocales con las funciones normativas del órgano, entrometiéndose plenamente en asuntos constitucionales que ordinariamente le están vedados al poder legislativo ordinario.

El Poder legislativo no puede convertirse en constituyente mediante la regulación de órganos constitucionales cuya configuración queda predeterminada en la propia Constitución. Las facultades de propuesta o nombramiento de las Cortes Generales no son nunca el resultado del ejercicio de su función normativa, aunque se regulen por Ley. Son facultades excepcionales que se incorporan a la función normativa de aquéllas en virtud de un expreso precepto constitucional y que, por lo mismo, no pueden considerarse integradas en el art. 66.2 de la Constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1896, de 29 de julio, Antecedentes).

También aseguró la parte recurrente que, ostentando el Consejo la condición de órgano constitucional por estar su organización y composición dispuesta por la misma Carta Magna, no podía el legislador ordinario contrariar dicho mandato constituyente.

El tercer motivo de queja del recurso de inconstitucionalidad núm. 839/1985 criticaba el dictado de la **disposición adicional primera** de dicha norma, que encomendaba al Gobierno en el plazo de un año a aprobar los Reglamentos que exigiese el desarrollo de la dicha Ley, por entrar en contradicción con el artículo 122.2 CE, que atribuye el Gobierno del Poder Judicial al Consejo, en relación con el artículo 117 CE, por cuanto desatiende intencionadamente las facultades que la Constitución misma atribuye al Consejo. El ejercicio de la potestad reglamentaria judicial por parte del Ejecutivo supondría una extralimitación de su facultad de desarrollar las leyes mediante estas herramientas, dado que el artículo 97 CE “no contiene una atribución exclusiva de potestad reglamentaria a la estructura institucional o territorial del Estado”. No es posible dejar al Gobierno el dictado de las normas reglamentarias que afecten directamente a la independencia del poder judicial y a la potestad de autogobierno del mismo, por lo que la potestad reglamentaria del Consejo resulta “necesaria y conveniente para que el CGPJ cumpla adecuadamente las funciones que la Constitución le asigna, entrañando su negación la imposibilidad de completar y afianzar el sistema constitucional” (ídem).

La Sentencia, analizados los motivos citados, contestó al primero argumentando que, pese a que la recurrente sostenía que la creación constitucional de un Consejo de la Judicatura y la protección de la independencia judicial implicaban la necesaria potestad de autogobierno y autonomía de la judicatura, ello **no era así**, ni se derivaba de la simple lectura del Texto Constitucional. Lo que sí garantiza la CE, así el Tribunal, es la “*independencia de cada juez a la hora de impartir justicia*” (ídem, FJ 8º), habiendo pretendido crearse meramente un órgano autónomo que se encargase de determinadas tareas, “*cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial*”, pero sin implicar ello una pretendida potestad de autogobierno por parte de ese órgano. Tampoco goza dicho órgano, en relación con la sentencia 47/1986, de 17 de abril, ni de facultades de representación ni de la cualidad de “*órgano de (...) autoorganización de los Jueces*” (ídem, FJ 9º).

La función que desarrolla el Consejo en cuanto que garante de la independencia judicial no queda empañada, según el Tribunal, por quiénes sean propuestos para el cargo de vocales, ni de por quiénes sean vocales, pues la situación de los componentes del Consejo proviene de la posición que les otorga el ordenamiento. Los vocales no quedan vinculados en sus decisiones y actuaciones a los órganos proponentes, las Cámaras, y ello se garantiza mediante la limitación de su mandato, asincrónico con aquel de los parlamentarios, al ser de cinco años. Además no podían ser cesados sino por motivos tasados en la propia Ley. Igualmente, disponía la LOPJ en su artículo 119.2 la prohibición de mandato imperativo (hoy artículo 581 LOPJ).

La pretensión de inconstitucionalidad del art. 112. 1º y 3º de la LOPJ respondía, así el Constitucional, a una lectura de la Carta Magna que en ese aspecto, reconoce, “adolece de un fallo técnico”, pero no se puede integrar la Constitución con una “opinión doctrinal”, y dado que la propuesta de los vocales, según el texto expresamente se realizará “en los términos que establezca la Ley Orgánica”, no es viable la defensa del argumento de una pretendida ilegítima intromisión del legislador ordinario en las funciones del constituyente, así el Tribunal. La obligación que impone el constituyente a que haya doce miembros de la Carrera Judicial responde a que la finalidad del Consejo es certificar que dentro de su composición se hallan expresadas las diferentes ideologías y pensamientos de la Magistratura, ideologías a la que sus componentes están legitimados en tanto que son ciudadanos de un Estado democrático de Derecho. Por otra parte pretende el texto constitucional equilibrar esto mediante la inclusión de otros profesionales del mundo jurídico de reconocida competencia. Pero, reconoce la sentencia, existe el claro riesgo de que, pese a que la elección directa por parte de Jueces y Magistrados supusiera una mejor manera de representar las diversas corrientes y el pluralismo existente dentro de la Carrera Judicial, las segmentaciones ideológicas sociales penetrasen de lleno en la Judicatura, que la disputa electoral entrase en juego en un ámbito en el que debería estar vedada. Por ello, se exige una mayoría cualificada de tres quintos por parte de las Cámaras, un mínimo de consenso para materias trascendentes. Y si bien es cierto que el abandono de los criterios que la constitución fija para la proposición de los vocales, que debería perseguir el consenso, la independencia y profesionalidad de los nombrados en el desempeño de su cargo, es peligrosa, concluye con una afirmación inquietante el Fundamento Jurídico Decimotercero, al expresar que

(1) 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 (Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1896, de 29 de julio, FJ 13º, *infra*).

El tercer motivo de recurso fue contestado por el Tribunal como sigue (FF.JJ. 23º y ss.):

Los recurrentes criticaron que la Ley Orgánica facultaba al Gobierno para el dictado de reglamentos que afectasen directamente al estatuto de los Jueces, que conceptuaban como “*potestad reglamentaria judicial*”.

El Tribunal observó que un artículo no impugnado, el art. 100, otorgaba facultades de adopción de reglamentos al Consejo, sobre su personal, funcionamiento y organización, en un marco interno, por mayoría de tres quintos. Lo pretendido por los recurrentes era la posibilidad de que el Consejo dictase reglamentos no sólo organizativos, sino que afectasen al Estatuto de toda la Magistratura. Para ello propuso la parte actora dos líneas argumentales. La primera, consistente en razonar que, en atención al artículo 97 CE, la capacidad de dictar reglamentos del Gobierno se hallaba limitada a sus funciones administrativas, organizativas, procedimentales y funcionales, por lo que el “ordenamiento constitucional habría procedido a una distribución horizontal de la potestad reglamentaria, repartiéndola entre los Entes territoriales u órganos constitucionales dotados de facultades de autogobierno” y debiéndosele reconocer dicha facultad, en consecuencia, al Consejo, no al Gobierno. Argüían que, de tener las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional dicha facultad, la había de ostentar también el Consejo.

El Alto Tribunal resolvió esto explicando que si bien las Cortes tenían capacidad de dictar reglamentos, éstos operan únicamente *ad intra*, y es

admitido que la calificación de «reglamentos» (...) no supone una parificación con los reglamentos dictados por el Gobierno, como lo muestra que son normas no sometidas al control de los Tribunales ordinarios, y sí, en cambio, al del Tribunal Constitucional (ídem, FJ 24º).

Por otra parte, la facultad otorgada al TC de dictar reglamentos internos es equivalente a la otorgada por la LOPJ al Consejo, no habiendo motivos para apreciar la pretendida limitación de la potestad reglamentaria del Gobierno en cuanto que, además, viene autorizada por una ley. La segunda proposición pretendía, así el TC, una derivación implícita *ex constitutione* del dictado de “reglamentos judiciales”, lo que el Tribunal calificó como “*doctrina de los poderes implícitos*” (FJ 25º), que al haber nacido en el ámbito territorial, debía ser aplicada cautelosa y limitadamente. Y como al Consejo ya se le otorgaba la facultad de organización interna, la queja era prolija.

Si bien, admitió el Pleno, que no debe poderse influir en el poder judicial vía el dictado de normas infralegales, que de acuerdo con el art. 6 de la Ley Provisional de Organización del Poder Judicial de 1870, “nunca alcanzarán a derogar ni a modificar la organización de los Juzgados y Tribunales, ni las condiciones que para el ingreso y ascenso en la carrera judicial señalen las leyes” (FJ 25º). Entiende el Tribunal que dicho principio, pese a proceder de una norma derogada, debe entenderse plenamente vigente y aun fortalecido en el nuevo marco constitucional, ello no impide la absoluta regulación por normas de carácter infralegal, si bien no incidiendo en los deberes y en los derechos basilares de la Judicatura. El reglamento que contuviere dichas disposiciones sería o debería ser dictado por el Consejo, al encontrarse dentro de su deber de protección de la independencia judicial, aunque también, podría dictarse por parte del Gobierno, dentro de sus límites. Por tanto, no cabe hacer pronósticos *a priori* del correcto ejercicio de dicha potestad, y su corrección legal debía ser concretado *ad casum* vía “*los cauces legales para resolver las discrepancias que surjan*” (idem. FJ 26º). Conviene, no obstante, recordar el sometimiento exclusivo de los Jueces y Magistrados al imperio de la Ley, debiéndose interpretar esta referencia como una reserva de carácter absoluto, en virtud del artículo 117.1 CE.

Todo lo anterior llevó a la desestimación completa del recurso interpuesto por Alianza Popular, con la salvedad y la puntualización: “el Gobierno sólo está habilitado para dictar reglamentos que no innoven los derechos y deberes que configuran el citado estatuto y que no corresponda dictar al Consejo en virtud del art. 110 de la LOPJ” (idem. FJ 27º).

### 2.3.1 CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA

Las consecuencias de esta resolución han tenido un profundo calado en nuestro ordenamiento jurídico. Pero esta vaguedad del constituyente fue igualada por la cobardía del Tribunal Constitucional, que no afrontó la tarea que realmente debería haber realizado: llevar a cabo una definición concreta acerca de la posición y naturaleza de nuestro Consejo. Solo acometió dicha labor en parte, dirimiendo pequeños detalles acerca de su función. Es cierto que, en lo que concierne específicamente a la estructura, composición y función, la propia CE fue parca, poco profusa, y salvando un contenido mínimo, no entró en la materia, delegando importantes aspectos al legislador orgánico. Ello hizo que “la posición final del órgano queda(se) en cierta medida desconstitucionalizada y sometida a la eventualidad de los procesos políticos que (*pudiesen*) condicionar la actuación del legislador” (Porras Nadales, 1987, pág. 228).

Y si bien, el Consejo no puede perturbar la esfera esencial de la independencia judicial mediante su función gubernativa, sí es posible que el mal desempeño de la misma empañe su imagen de cara a la opinión pública (vid. (Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1896, de 29 de julio, FJ 8º). Ello no implica que tenga una función representativa *ad intra*, como ya hemos visto *ut supra*. Pero que no se trate de un órgano internamente representativo no implica que la Constitución no se haya preocupado por que su composición refleje cierto pluralismo, reseptando la doble condición de juez y ciudadano. Empero, ello no entraña que sea un órgano con capacidad de autogobernarse, pues la autonomía e independencia de la magistratura se reconoce a cada juez. Y pese al reconocimiento de un cierto pluralismo, ello no debe ser confundido con una indeseable politización de dicho órgano. Así,

la función de representación *ad extra* del Consejo no implica simultáneamente representatividad *ab intra*, lo que supone un rechazo directo de las tesis instrumentalistas del autogobierno del poder judicial, convirtiéndose la exigencia de pluralismo en una garantía constitucional que se encuadraría en una línea de coherencia con el artículo primero de la Constitución, pero sin llegar a quebrar la concepción del Consejo como órgano separado de todo soporte social inmediato (Porras Nadales, 1987, pág. 231).

Porras Nadales concluye que esta sentencia ha supuesto el despertar del conflicto entre los principios de independencia y el trastorno que supone el principio autonomía del poder judicial, el cual parece exigir algo más que la mera independencia a la hora de enjuiciar, sino que demanda una estructura orgánica completamente separada, creada mediante sus propias normas. Mientras que la independencia judicial se garantiza con la sujeción al imperio de la ley, que se avala con la exclusiva reserva de ley, la función del Consejo, de acuerdo con la Sentencia, conlleva más bien asegurar la correcta imagen de independencia del poder judicial, y su adecuado respeto en su interacción con otros órganos (*externa*). Pero una “*concepción orgánico-política*” de la Magistratura como un verdadero poder compartimentalizado, estructurado, y organizado en torno al Consejo, tal y como pretende la parte recurrente, “*abre el riesgo de una perturbación de las garantías constitucionales básicas que protegen la esfera esencial de autonomía decisional del juez*”, sin ni siquiera importar, en este aspecto, la forma de elegir a los vocales de dicho Consejo (vid. pp. 243-244).

En conclusión, el Tribunal desestimó la vulneración, en estos aspectos, de cualquier precepto constitucional por la LOPJ. Y aquello que la propia Sentencia advertía se terminó cumpliendo al propiciarse

un sistema de pactos, entre los partidos mayoritarios en las Cámaras, sobre quiénes iban a formar parte de tal órgano, con un criterio de selección que pareció obedecer más a razones de lealtad al partido político, que al prestigio indiscutible, independencia probada, o excelencia profesional (Serra Cristóbal, 2013, pág. 302).

### 2.3.2 MODIFICACIÓN DE LA LOPJ POR LA LO 2/2001

Pese a esta ratificación y declaración de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, se “abrió una fractura que todavía permanece abierta, pese a que en el marco del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001 se quiso llegar a una solución integradora con la LO 2/2001” (Murillo de la Cueva, 2013, pág. 52).

Al llegar al Gobierno, el Partido Popular quiso compensar la situación. Reconoce la propia exposición de motivos de la LO 2/2001, en alusión al pacto de Estado sobre la Justicia, que la Ley se diseñó con el “*propósito compartido de prestigiar esta Institución a todos los niveles*”, pareciendo indicar voluntad, por parte de los mismos partidos que habían contribuido al descrédito de la institución al generar la sensación de politización de sus miembros, de revertir la situación. No corresponde aquí valorar hasta qué punto se trata de un ejercicio cosmético de mercadotecnia política. No obstante, esta ley no novaba mucho, pues mantenía la elección parlamentaria de los vocales, añadiendo una fase de presentación a las cámaras de hasta el triple de candidatos para los puestos a cubrir, por parte de asociaciones judiciales o de miembros de la carrera judicial con el aval del dos por ciento de sus compañeros, de acuerdo con el artículo 112.3 b) de dicha LO 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.

Antes de proceder a un análisis en concreto del procedimiento en dicha LO 2/2001, cabe puntualizar que no todas las opiniones doctrinales convergen acerca de quién ha de ostentar la iniciativa de proposición de los vocales.

García Costa, por ejemplo, sostiene que la elección por las Cortes Generales de los vocales es positiva, por cuanto los Magistrados elegidos (aparte de los profesionales de reconocido prestigio) estarán investidos de legitimidad democrática “*primaria*”, que se expresa en el principio democrático, además de añadir otros dos factores, como son la idoneidad del nombramiento, que será debatida y consensuada, y la oportunidad de que las minorías también podrán ser oídas en el proceso de nombramiento en el Parlamento.

Advierte que el Consejo General del Poder Judicial no deriva su legitimidad del principio democrático sino de la Constitución misma, pero cree que es un mecanismo sano que evita que el ejecutivo influya en el poder judicial. Admite el autor que todo lo dicho es positivo en el ámbito práctico, pues la “*praxis*” demuestra que en un Estado de Partidos, en la *partitocracia*, los partidos han pecado de repartirse las plazas. Aunque sostiene que ello se puede corregir mediante mecanismos como la iniciativa de presentación de dichos nombramientos por los mismos profesionales y las asociación profesionales que estos creen a tal efecto (Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del consejo general del poder judicial , 2008, págs. 437-440).

En cuanto al proceso de nombramiento de los vocales según la LO 2/2001, se ha de prestar atención a lo dispuesto por los artículos 111 a 116 reformados por dicha Ley, así como a su disposición transitoria, así como a los artículos 204-206 de la Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados (de ahora en adelante, RC) y a los arts. 184 a 186 del Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (de ahora en adelante RS). Ambos reglamentos siguen vigentes en fecha de mayo de 2017.

Para la elección de los doce miembros del Consejo de entre Jueces y Magistrados, éstos no debería ser del Consejo saliente y deberían hallarse en servicio activo. Serían propuestos por Congreso y Senado al Rey para su nombramiento, eligiendo cada Cámara a seis, por mayoría de tres quintos entre los propuestos a cada Cámara, que serían 36 (el triplo de los cargos a ocupar). Dicha proposición a las Cámaras correspondería a las asociaciones profesionales y a los Jueces y Magistrados no afiliados que contasen con el aval de al menos el **dos por ciento** de sus compañeros en activo. El número máximo de estos candidatos de procedencia judicial se ajustaría a criterios de proporcionalidad. Es decir (sirva de ejemplo), habiendo aproximadamente mitad y mitad de jueces afiliados y no afiliados, de los 36, la proposición 18 correspondería a jueces no afiliados y 18 a las asociaciones. Dentro de los propuestos por estas, los candidatos serían distribuidos en proporción a las cuotas de afiliados. Ningún Juez podría avalar a más de un compañero.

Para el supuesto de que se presentasen más de 36 candidatos (por jueces y magistrados no afiliados con avales), se escogería a aquellos que presentaren más avales (dentro de aquella parte que proporcionalmente correspondiese a los año afiliados).

Por el contrario, de presentarse menos jueces con avales, no bastando su número para cubrir las 36 plazas, los restantes serían propuestos por las asociaciones en proporción a su número de afiliados. Una vez propuestos los 36 al Parlamento, escogería los primeros seis, en primer lugar, el Congreso de los Diputados, y solo posteriormente el Senado a los seis restantes. Por otro lado, ambas cámaras elegirían a los restantes ocho candidatos no procedentes de la judicatura.

Para la elección de los candidatos de procedencia judicial dentro del Senado, el artículo 184.6 RS dispone que una vez elegidos los candidatos por el Congreso, corresponde a la Mesa de la Cámara comprobar que cumplen los requisitos y al Pleno su votación, sin que proceda la comparecencia de los candidatos frente a la Comisión de Nombramientos (art. 185 RS) que procede para los candidatos no procedentes de la Carrera Judicial. La deliberación del Pleno consiste en la presentación de diez minutos de un informe de un miembro de la Comisión de Nombramientos, tras lo cual, los portavoces de los grupos que así lo soliciten, contarán con periodos de diez minutos para intervenir (art. 186). Si en la primera votación no se llegasen a cubrir todos los cargos por no lograrse la mayoría de tres quintos, se hará una nueva votación con un número de candidatos será como máximo igual al doble del de puestos a cubrir. En esta votación estarán quienes, sin haber logrado mayoría necesaria, hubieren obtenido mayor número de votos en la anterior. El proceso en el Congreso era muy similar y se encontraba regulado en el ahora derogado artículo 205 del RC.

Lo más significativo del procedimiento establecido por dicha Ley Orgánica fue, pues, de una parte su voluntad de dar más relevancia a los candidatos no procedentes de las asociaciones, y de otra, al no preverse la participación de las Comisiones de Nombramiento de las Cámaras, ello evitaría el excesivo protagonismo de los partidos y quizás también la excesiva exposición de los candidatos a una “*politización*” innecesaria.

Debemos resaltar que se dictó la Instrucción de 29 de junio de 2001, del Presidente del CGPJ, que determinó el número de candidatos que cada asociación, hechos los cálculos oportunos, podía presentar. Así, se presentarían, por parte de las asociaciones para llenar las listas de vocales de procedencia judicial, por parte de:

“Asociación Profesional de la Magistratura: 10.

Asociación Jueces para la Democracia: 4.

Asociación Judicial «Francisco de Vitoria»: 4.

Unión Judicial Independiente: 0.”

Las asociaciones deberían presentar una lista complementaria con los posibles sustitutos, igual en número al que les correspondiere presentar, es decir, otro tanto. En cuanto a los candidatos de procedencia no judicial, *ex artículo 3*, los jueces o magistrados no asociados que desearan postularse habrían de presentar un número mínimo de 73 avales. La Unión Judicial Independiente, aclaraba la misma instrucción, no podría presentar candidatos en calidad de asociación, habida cuenta que, atendiendo a los criterios “de estricta proporcionalidad” del nuevo artículo 112.3 LOPJ, sólo contaba con 27 afiliados. No obstante, sí podrían presentarse candidatos procedentes de dicha asociación de la forma en que lo hacían los no asociados, mediante avales,

atendiendo al precedente que representa la Instrucción 10.a, párrafo duodécimo, del acuerdo de 1 de marzo de 1980, de la Junta Electoral creada para las elecciones al Consejo General del Poder Judicial («Boletín Oficial del Estado» del 15), **los miembros de esta asociación podrán avalar en las mismas condiciones expuestas en el número anterior a los candidatos pertenecientes a la propia Unión Judicial Independiente o a otros no asociados** (artículo Cuarto de la Instrucción de 29 de junio de 2001, del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, por la que se determina el número de candidatos a presentar por las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados, y se concretan otros aspectos del proceso de formulación de candidaturas a Vocal del Consejo General del Poder Judicial).

En atención a la Disposición Transitoria Única de la LO 2/2001, se delegó la gestión de este proceso de transición a las Cortes Generales, aunque en origen correspondiese al Presidente del Consejo General del Poder Judicial.

Las Cámaras acogerían una nueva reglamentación en la que, manteniendo la distribución de los 18 candidatos a presentar por las asociaciones, de acuerdo con la Instrucción del Presidente del Consejo, añadieron una plaza también para la asociación Foro Judicial Independiente, y se dejarían 17 candidaturas para los candidatos no asociados. En caso de que estos no presentaren candidatos suficientes, las listas se completarían con los candidatos sustitutos de las asociaciones (Serra Cristóbal, 2013, pág. 303).

La conclusión que se ha de sacar es, en primer lugar, la clara superioridad de las asociaciones en aquel proceso. Como indica Serra Cristóbal (ibíd. 2013), pese a haber un ratio de aproximadamente un cincuenta por ciento de la magistratura no asociada, de los doce vocales de procedencia judicial elegidos para aquel Consejo, **un setenta y cinco por ciento** (nueve de doce) era vocales propuestos por las asociaciones.

En la penúltima renovación (Consejo de 2008 a 2013), todos los candidatos de extracción judicial eran candidatos propuestos por las asociaciones (6 vocales procedentes de la APM, 5 de JpD y 1 de AJFV). Los peligros que esto conlleva son varios. Se genera, dentro la judicatura, la sensación de que para acceder a ser nombrado vocal, se ha de hacer “politiqueo”. De hecho, en palabras del Juez de Instrucción tutor de prácticas universitarias del autor de este trabajo, incluso para llegar a la Presidencia de Audiencias Provinciales, o intentar acceder a puestos más relevantes dentro del escalafón, se ha “*de estar afiliado, o ser considerado afín a un determinado grupo*”. Dicho Juez, todo sea dicho, es asociado y ha ocupado puestos importantes, habiendo llegado a ser candidato a la terna para la jefatura de la sección de Servicio de Formación Continua de la Escuela Judicial, con sede en Barcelona.

Esto, que se ha convertido en opinión creciente dentro de la Carrera, genera un riesgo claro de desafección y apatía por parte de quienes, no estando asociados, ven limitadas sus oportunidades de acceso a puestos de esta categoría. Para la elección de 2008, solamente se presentaron 4 candidatos no afiliados, contando con la participación de un cuarenta por ciento de no afiliados, mientras que para la elección de 2001, se presentaron 12 y contaron con el ochenta por ciento de la participación de los no asociados. Esto indica una grave tendencia y una patología que han fomentado los partidos.

Son ellos quienes deben aprobar a los condaditos en las Cámaras por mayoría de tres quintos, y ello ha fomentado el pactismo y el reparto de candidatos. La elección del Consejo, que debió realizarse en 2006, se retrasó casi dos años precisamente por estos motivos y al final escogieron un reparto paritario entre PP y PSOE de 9 candidatos cada uno (6 jueces, 3 juristas) y un jurista para PNV y otro para CIU. Así es como los partidos “*se han repartido el pastel*” (vid. Serra Cristóbal, 2013, pág. 304).

El nombramiento de D. Carlos Dívar como Presidente, por ejemplo, fue percibido por medios y ciudadanía como un claro ejemplo del reparto, por cuanto el Magistrado tenía un reconocido *estilo conservador*, y sin embargo había sido propuesto por el PSOE. Ello dio a entender que las vocalías se reparten en otras instancias fuera de las Cámaras y fuera de la Judicatura, por lo que no responden tanto a criterios de idoneidad como a criterios de acuerdos, de *do ut des* y *do ut facies* (La Vanguardia, 2008) (El Mundo, 2008).

### 2.3.3 MODIFICACIÓN POR LA LO 2/2004

La LO 2/2004, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, reformuló el artículo 127 de la misma, para someter a la mayoría de tres quintos la propuesta de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial y el Vicepresidente de este último, los miembros del Tribunal Constitucional cuya designación le corresponde, los Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo, así como los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y el Magistrado de la Sala Segunda de lo Penal o Tercera de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 18.2 y 3 de la Constitución, así como la del Magistrado de dichas Salas del Tribunal Supremo que lo sustituya en caso de vacancia, ausencia o imposibilidad.

La exposición de motivos explicaba, literalmente, cómo dicha norma buscó *“dar respuesta a la preocupación expuesta por la práctica totalidad de los Grupos parlamentarios”* (LO 2/2004) y potenciar la independencia del Tribunal Supremo, reforzando al imagen de su imparcialidad, sometiendo la elección de figuras relevantes dentro del Poder Judicial y de la jurisdicción al consenso. Dicho consenso, que a priori y de manera abstracta puede evocar apaciguamiento, no mejoró la situación: efectivamente, las críticas de este intento, tan loable como ingenuo, han venido afirmando que el sometimiento a la fórmula del consenso supuso el reparto, entre los dos partidos mayoritarios en aquellos momentos, de la elección de vocales de las dos asociaciones que mejor representaban sus perspectivas. Durante esa etapa, la mayoría de los vocales elegidos pertenecieron a APM o a JpD. Ello perjudicó a todos aquellos miembros del poder judicial no asociados, y probablemente, si no a la independencia del Consejo, sí a su imagen como tal. También entre los propios miembros de la función jurisdiccional se instauró la sensación de que para ascender en el escalafón se había de hacer política. La consecuencia directa es una cierta desafección de muchos jueces hacia esta institución, y una opinión pública que desconfía de la independencia del poder judicial en su conjunto.

Así, ya en el año 2000, una encuesta realizada por Demoscopia para el CGPJ indicaba que el 49% de los encuestados estaba en desacuerdo con la afirmación “Al dictar sentencia los tribunales suelen actuar sin dejarse influir por los intereses y presiones del Gobierno”, y el 50% estaba muy poco o poco de acuerdo con la afirmación de que los jueces actuaban con independencia al dictar sentencias (Demoscopia S.A.; Toharia, Juan José, 2000, pág. 184). Es decir, la posible falta de independencia se ha trasladado a la opinión y el ideario social.

### **2.3.4 FORMA ACTUAL DE ELECCIÓN DE LOS VOCALES**

El Título II del Libro II (arts. 107 a 148) de la LOPJ fue derogado conforme a la Disposición Derogatoria de la LO 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modificó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Esta añadió, asimismo, un Libro VIII titulado “**Del Consejo General del Poder Judicial**”, con todos los perjuicios que ello causa a la seguridad jurídica y a la sistemática de una ley tan trastocada y manoseada como la LOPJ.

Se va a proceder a hacer un breve esquema de los aspectos fundamentales del sistema de elección conforme a la normativa vigente, para poder expresar correctamente todas las conclusiones sobre la composición, elección y renovación de los miembros del CGPJ, conforme a los arts. 558 y ss. del Libro VIII LOPJ:

El actual gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo, que se integra por el Presidente del Tribunal Supremo y veinte vocales, nombrados por el Rey, ante quien toman posesión del cargo prestando promesa o juramento. A continuación, se celebra la sesión constitutiva, que deberá ser, igual que el nombramiento de los nuevos vocales, dentro de los cinco días siguientes a la expiración del Consejo previo.

De entre dicha veintena de vocales, una docena de plazas corresponde a Jueces y Magistrados en servicio activo, mientras ocho se reservan para juristas de reconocido prestigio o competencia. No obstante, pueden ser elegidos para esta última categoría de juristas de reconocida competencia Jueces o Magistrados en excedencia, siempre que cuenten con más de quince años de experiencia profesional, computando tanto los años de ejercicio de la judicatura como los años de ejercicio de otras profesiones jurídicas (art. 567 LOPJ). Las Cámaras nombran tres suplentes para cada puesto a cubrir. En total, cada Cámara procede a nombrar un total de diez vocales titulares.

El mandato de los vocales es de cinco años, renovándose el Consejo totalmente desde su fecha de constitución, y se excluye la posibilidad de que se mantengan por más de un mandato continuado en el cargo, pues “no puede recaer designación (...) de vocales del Consejo saliente”. Al contrario que los vocales, el Presidente puede ser reelegido por una sola vez para un nuevo mandato, rasgo heredado de la Ley provisional original.

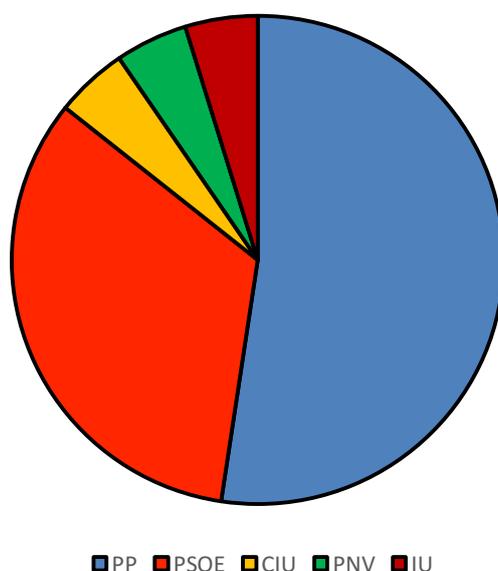
En cuanto al procedimiento de designación de los vocales de origen judicial, regulado en el Capítulo II del Título II del Libro VIII, se debe mencionar que los candidatos de origen judicial deben conseguir el aval de **al menos 25 jueces en activo** o el de una asociación judicial constituida conforme a la legalidad. Los jueces, magistrados y las asociaciones tienen un límite máximo de doce compañeros a los que pueden avalar (art. 574) y el plazo para presentar la candidatura será de un mes a contar desde la apertura del mismo por el Presidente del Consejo y del Tribunal Supremo.

Los candidatos por el turno de elección judicial dirigen sus presentaciones de candidatura al Presidente del Consejo y del TS, en el que debe incluir una memoria justificativa de sus líneas de actuación (una especie de programa electoral) y sus avales. Corresponde a la Junta Electoral (compuesta por Presidente y dos vocales, el más antiguo y el más joven, así como por el secretario del CGPJ, mas este *con voz pero sin voto*) la resolución de las cuestiones que se susciten durante la tramitación de las candidaturas así como su eventual proclamación. Los actos realizados por la Junta pueden ser recurridos en la jurisdicción contencioso-administrativa en un plazo de dos días desde la publicación del acuerdo que esta emita, cuyo conocimiento corresponde a la Sala Tercera del TS.

Trascurrido el plazo para la interposición de recursos, las candidaturas admitidas son enviadas por el Presidente del CGPJ a los respectivos Presidentes de ambas Cámaras legislativas, a fin de que estas procedan a su designación. Casi de manera desiderativa, el artículo 578 LOPJ conmina a las Cámaras a tomar en consideración el número existente, en la carrera judicial, de jueces y magistrados afiliados y no afiliados, con la cosmética intención de que ponderen y tengan en cuenta cierta proporcionalidad a la hora de proceder a designar. Por otro lado, el procedimiento dentro de cada Cámara ya ha sido descrito *ut supra*.

No obstante, resulta paradójico que sean los mismos partidos que se han encargado de llenar el Consejo de afines a sus intereses, quienes se autoimpongan dicho deber bajo las tres premisas fundamentales recogidas en la propia exposición de motivos de la LO 4/2013, consistentes en que la elección de los vocales debía estar, primero, sometida a los principios de mérito y capacidad, segundo, debía abrirse el acceso a la candidatura a todo miembro de la judicatura que presentase avales suficientes y tercero, debía abrirse la posibilidad de acceso de jueces no afiliados. Supone ello un ejercicio de cinismo legislativo que no ha revertido la situación, pues todos los miembros del actual Consejo son candidatos propuestos por partidos políticos:

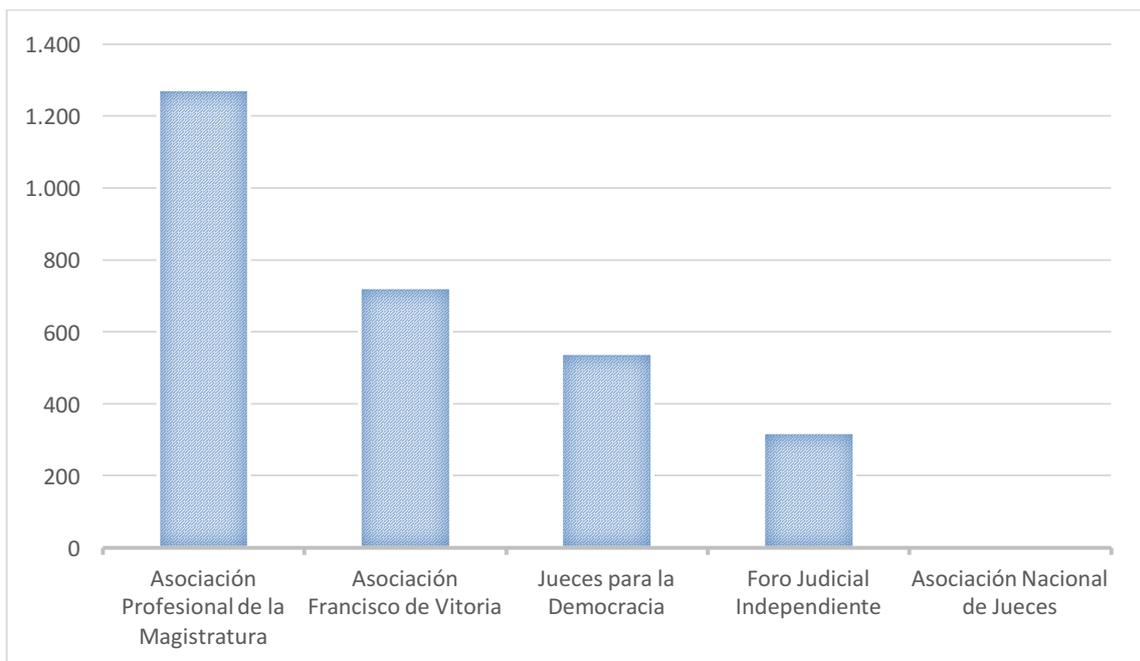
Composición actual de vocales a propuesta de los Partidos



Fuente: Elaboración propia a partir de la lista de vocales actuales ofrecida en la página del Consejo General del Poder Judicial: [http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menutem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=13732daed2278510vgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es\\_ES](http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menutem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=13732daed2278510vgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es_ES)

Según datos del Servicio Central de la Secretaría General, Consejo General del Poder Judicial, Sección de Estadística Judicial, publicados en el año 2015, en fecha de 30 de septiembre de 2015 había en España 2.865 Jueces asociados, que suponían un 53,3% de los jueces activos (Servicio Central de la Secretaría General, 2015).

La distribución entre las diferentes asociaciones se muestra en el siguiente gráfico de elaboración propia:



### 2.3.5 LA PRESENCIA DE LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES

Obviamente, las asociaciones judiciales, como instituciones que realmente “*constituyen grupos de interés (de los propios profesionales del Poder Judicial) para interactuar con otros poderes del Estado*”, han conllevado el casi absoluto abandono de la opción por los no asociados, que suponen, empero, la mitad de los integrantes de la carrera judicial (Castillo Ortiz & Medina, 2015, pág. 152). Como grupos de interés, persiguen la consecución de objetivos particulares, y su función se asemeja más a la de los partidos, inclusive teniendo en cuenta la afinidad de las dos asociaciones mayoritarias con los que hasta hoy día habían sido los partidos políticos mayoritarios en España.

Y es que “la designación parlamentaria de los vocales de origen judicial se había concentrado en jueces y magistrados pertenecientes a las asociaciones profesionales” (Murillo de la Cueva, 2013, pág. 53), especialmente la APM y JpD.

Un sangrante ejemplo de esta práctica es que en 2001 y 2008 las cámaras legislativas eligieron a miembros de las asociaciones que, respectivamente, mejor reflejaban sus inquietudes ideológicas en el seno de la carrera judicial, siendo el único vocal no procedente de asociaciones (hubo muchos que se presentaron con los avales necesarios) fue el Magistrado D. Agustín Azparren Lucas, que ahora es presidente de la **Plataforma Cívica por la Independencia Judicial**, cuyo propósito es el de “luchar por mejorar el estado de la Administración de Justicia y garantizar su plena independencia eliminando cualquier atisbo de politización dentro del Poder Judicial” (Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, s.f.).

### 2.3.6 EL ESTATUTO DE LOS VOCALES

El ejercicio de la vocalía no implica la incompatibilidad con el ejercicio de la judicatura, de algún otro cuerpo funcional o de la profesión de abogado, procurador, u otra profesión liberal, siempre que se integre en la Comisión permanente. De ser ese el caso, se desempeñará la labor de vocal de manera exclusiva durante el periodo que corresponda (art. 579 LOPJ). Ex art. 581 LOPJ, no existe ligadura alguna por mandato imperativo que ate a los vocales en el ejercicio de su cargo. Las causas de cese, tasadas, aparecen sólo por la expiración del mandato, por renuncia, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes, apreciadas por el Pleno por mayoría de tres quintos. Específicamente para los vocales de extracción judicial, en caso de dejar de estar en servicio activo, cesará también su cargo. La responsabilidad de orden penal o civil de lo vocales se exige por los mismos cauces legales que la de los Magistrados del Supremo, que según el artículo 56.2º y 57.1.2º LOPJ corresponde a la Sala Primera y a la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

Como medida preventiva de posibles influencias negativas, prohíbe el art. 584 que los Vocales puedan *“ser promovidos mientras dure su mandato a la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo o a Magistrado del Tribunal Constitucional, ni nombrados para cualquier cargo de la carrera judicial de libre designación o en cuya provisión concurra apreciación de méritos”*. No obstante, en muchas ocasiones antiguos vocales terminan tanto como magistrados del Tribunal Supremo como del Constitucional, y a veces, incluso, ocupando ambos cargos. Baste con nombrar, a modo de ejemplo, a D. Juan Antonio Xiol Ríos, magistrado actual del segundo Tribunal. Hay otros casos como el de la vocal D<sup>a</sup>. Clara Martínez Careaga, actualmente casada con D. Cándido Conde-Pumpido Tourón, ex vocal y actual magistrado del Constitucional. Desde luego, y sin querer poner en duda la reconocida competencia de quienes ostentan unos u otros cargos, puede parecer insuficiente que el artículo 584 LOPJ se limite al mandato de los vocales, debiendo, quizás exigirse un mayor *cool-off period* (periodo de enfriamiento) para evitar cualquier sospecha si el nombramiento se produce inmediatamente después de su mandato.

### 2.3.7 ÓRGANOS DEL CONSEJO

El Presidente del Consejo ostenta simultáneamente la condición de Presidente del Tribunal Supremo, así como de “primera autoridad judicial”, con la representación de todo el Poder Judicial, y es nombrado por el Rey mediante Real Decreto, ratificado por el Ministro de Justicia. Su elección se lleva a cabo en la sesión constitutiva del Consejo, presidida por el vocal más vetusto, pudiendo cada vocal proponer sólo un candidato que ha de formar parte,

de la carrera judicial con la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo y reunir las condiciones exigidas para ser Presidente de Sala del mismo, o bien ser un jurista de reconocida competencia con más de 25 años de antigüedad en el ejercicio de su profesión (art. 586).

Ha de ser nombrado por un mayoría de al menos tres quintos. Si bien su mandato dura lo mismo que el del Consejo que lo nombra, éste sí puede ser reelegido una vez. Sus funciones se detallan ex artículo 598 LOPJ. Nombrado el Presidente, la siguiente sesión plenaria tendrá como objetivo el nombramiento del Vicepresidente. Curiosamente, para su nombramiento se requiere mayoría absoluta, en vez de mayoría de tres quintos.

El Presidente será asistido por un Gabinete de de la Presidencia, nombrado y cesado libremente por él o ella, y “(s)ólo podrán desempeñar el cargo (...) un Magistrado del Tribunal Supremo o aquellos miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia que reúnan los requisitos legalmente exigidos para poder acceder a (dicha categoría)” (art. 594 LOPJ). El Presidente del Gabinete será el director de los Servicios de Secretaría de Presidencia, así como auxiliar de las funciones del Presidente. Por su parte, el Consejo ejerce sus funciones constituido en Pleno, o bien a través de la Comisión Permanente, Disciplinaria, De Asuntos Económicos y de Igualdad. También existe una serie de órganos de carácter técnico que no deben ser dejados de lado como son la Secretaría General, el Servicio de Inspección, el Gabinete Técnico, la Oficina de Comunicación y el Centro de Documentación Judicial, con sede en San Sebastián y la Escuela Judicial, con sede en Barcelona. Como personal al servicio del Consejo se debe hacer referencia al Cuerpo de Letrados.

### 3 EL GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCION:

#### 3.1 SUPERVISIÓN Y RECOMENDACIONES A ESPAÑA

El **Grupo de Estados contra la Corrupción** (GRECO) supervisa el cumplimiento de sus 49 estados miembros con los instrumentos anti-corrupción del Consejo de Europa. La supervisión del GRECO incluye un “procedimiento de evaluación” que está basado en las respuestas específicas de un país al cuestionario y a las visitas in situ, y para el que hay un seguimiento de evaluación de impacto (“procedimiento de cumplimiento”) que examina las medidas tomadas para ejecutar las recomendaciones resultantes de las evaluaciones de países” (GRECO G. d., 2013, pág. 56). En su informe relativo a la cuarta evaluación sobre la prevención de fraude entre fiscales, jueces y miembros de las Cámaras en España, el GRECO, sobre la selección, la carrera y las condiciones de trabajo de los jueces y magistrados españoles, realiza los siguientes comentarios y recomendaciones:

#### **Recomendación 6<sup>a</sup>:**

“Para **nombramientos superiores**, por ejemplo: presidentes de Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo, el CGPJ ejerce un poder discrecional respecto a las propuestas pertinentes de nombramiento”,

y pese al deber de motivación y revisión por la Sala Tercera del TS, reconoce que se plantearon cuestiones respecto de una posible “interferencia política” tanto por la ciudadanía, en forma de sociedad civil, como por jueces y asociaciones. Existe la impresión de que mientras la judicatura es independiente en su base, se politiza en la cima en sus órganos de gobierno, por ejemplo, el CGPJ y los altos cargos de la judicatura. El grupo de evaluadores del GRECO tuvo dificultades para reconciliar la normativa internacional, que fija la necesidad de atenerse a criterios objetivos en la selección de los puestos altos de la Magistratura, con la alta discrecionalidad del CGPJ (GRECO G. d., 2013, pág. 30).

Si bien el informe alaba el Reglamento de 25 de febrero de 2010 el (1/2010) que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales, cuando al selección de los jueces se basa en criterios de mérito en vez de antigüedad, se ha de acudir a criterios estrictamente objetivos, necesarios para generar confianza en las instituciones judiciales. Por ello, relacionándolo con la sensación de politización del CGPJ, recomienda establecer los criterios objetivos de selección de altos cargos de la magistratura, como Presidentes de AAPP, TSJ etc., para que no se ponga en “tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso” (GRECO G. d., 2013, pág. ibíd.).

En lo relativo precisamente a la politización, entendida como la posibilidad de que el método de elección de vocales del CGPJ consiente a los partidos políticos distribuir sus escaños en dicho órgano, conectándolo con la Ley 4/2013 de 28 de junio que reformaba el CGPJ, el GRECO entiende que la reforma, si bien abre la posibilidad de que jueces ajenos a las asociaciones se presenten con 25 avales, recuerda que la Comisión Europea para la Democracia del Consejo de Europa (Comisión de Venecia) recomendó que al menos la mitad de los vocales fuesen elegidos por sus compañeros de profesión. Y concede que la reforma puede haber sido positiva en ese aspecto, si bien con reservas, porque *“no obstante, los 3/5 del voto exigido permitirían que el partido político con una mayoría considerable en el Parlamento colocara en el puesto a su candidato preferido”* (GRECO G. d., 2013, pág. 26). Por este motivo, el órgano evaluador *“acoge con cautela el efecto que la reciente reforma”*, pues como expresa *“la Opinión no. 10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) que explícitamente afirma que las autoridades políticas tales como el Parlamento o el Poder Ejecutivo no se deberían implicar en ninguna fase del proceso de selección”*, y si la finalidad de consejos judiciales en los estados democráticos y de derecho tiene por finalidad la garantía de la independencia del poder judicial, hay que prestar especial atención a la propia independencia de estos órganos, a su transparencia, y a la sensación de apariencia de imparcialidad (GRECO G. d., 2013, pág. ibíd.).

No ayuda el hecho de que la misma reforma de 2013 de la LOPJ introdujese la idea de que, por motivos de eficiencia, sólo 5 de los 20 vocales ejerciesen el cargo de manera permanente.

Cuando las estructuras rectoras del Poder Judicial no se consideran imparciales e independientes, se produce un impacto inmediato y negativo sobre la prevención de la corrupción y sobre la confianza pública en la justicia y eficacia del ordenamiento jurídico del país (GRECO G. d., 2013).

El GRECO apunta de manera prudente a que es demasiado pronto para juzgar correctamente la reforma, pues el informe es el del mismo año, pero se hace eco de un descontento generalizado, y por ello la Recomendación 5ª sugiere

“realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos que tiene sobre la independencia de este órgano cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte” (GRECO G. d., 2013, pág. 27).

### **3.2 REVISIÓN Y EVALUACIÓN**

El “Compliance Report” (GRECO, 2016), que examinó la implementación de la precedente evaluación, fue analizada por el GRECO, tras la recepción de un informe de cumplimiento por parte del Gobierno de España en fecha de 29 de septiembre de 2015. Los países encargados de nombrar evaluadores para el informe de cumplimiento fueron Islandia e Italia, que nombraron, respectivamente, a Mr. Björn Thorvaldsson y Ms. María Laura Paesano, que fueron asistidos por el secretario del Grupo (GRECO, 2016, pág. 2).

Sobre la recomendación 5ª, de reevaluación de marco legislativo, concluye el GRECO que, pese a lo dicho por el Gobierno en su informe, que aducía que la reforma de 2013 de la LOPJ se realizó buscando el mayor consenso posible, basada en criterios de eficiencia, control de gasto, transparencia, de lo que toma nota, es necesario *reiterar* que la selección de los jueces esté libre de influencia política.

Determina que la recomendación ha sido incumplida y además señala que España se encuentra en el puesto 25/28 de percepción de independencia judicial, según el “EU Justice Scoreboard”, y en el puesto 97/144 según el “World Economic Forum”, subrayando que según una propia encuesta realizada por el CGPJ entre los jueces, a lo que sólo el 24% contestó, un 75% de los mismos consideraba que el Consejo incumplía su deber de garantizar la independencia del Poder Judicial (GRECO, 2016, págs. 6-7).

Asimismo, en relación con la recomendación 6<sup>a</sup>, que señalaba la necesidad de fijar legalmente criterios objetivos para la selección de los altos cargos de la judicatura, si bien el Gobierno se escudó en que el sistema basado en el mérito se veía reforzado por los artículos 335, 336 y 337 de la LOPJ “*seniority principle*” o principio de antigüedad, además de por el reciente Reglamento 1/2010, por la necesidad de motivación de las decisiones y por la posibilidad de recurrir ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el GRECO destaca que todas esas medidas son *anteriores* a su informe de evaluación, y que desde entonces no se ha tomado ninguna medida pese a su recomendación. Remata el reproche mencionando otra reciente encuesta, también realizada por el CGPJ entre jueces, en el que el 67% de los consultados decía que en la selección de los altos cargos de la magistratura no se observaban los principios de mérito y competencia.

Por todos estos motivos, el GRECO concluye que España incumplió también esta recomendación (GRECO, 2016, págs. 7-8).

Finalmente, este “Compliance Report” indica que “*GRECO concludes that the current very low level of compliance with the recommendations is “globally unsatisfactory”*”, invita a España a adoptar medidas correctivas lo antes posible, concediendo un plazo para una nueva emisión de un informe de implementación al Gobierno español hasta el 31 de Julio de 2017 (GRECO, 2016, págs. 12-13).

## 4 UN CASO PARADIGMÁTICO FRENTE AL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

### 4.1 ¿UN AVISO PARA ESPAÑA?

El asunto Ramos Nunes de Carvalho E Sá contra Portugal, y Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos and Figueiredo v. Portugal (recursos nº 55391/13, 57728/13 and 74041/13 y 9023/13 and 78077/13) fue llevado al TEDH por considerar las recurrentes, tres juezas portuguesas, que las revisiones de decisiones disciplinarias del Tribunal Supremo habían sido inadecuadas.

El TEDH estimó una vulneración del artículo 6 (derecho a un juicio justo) del CEDH en relación con las tres juezas. Estos casos, concernientes a tres procedimientos disciplinarios independientes contra tres magistradas portuguesas a las que el CGPJ portugués (Consejo de la Magistratura) sancionó. Las revisiones realizadas por el Tribunal Supremo portugués en apelación, ratificaron las condenas.

El TEDH observa en el asunto conjunto que en la composición del CGPJ luso, salvo excepciones, los jueces y magistrados suponían una minoría de los miembros que examinaron el caso de Ramos Nunes de Carvalho E Sá.

El alto Tribunal entendió que esta situación era *problemática* en relación con el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y que ello ponía en duda la imparcialidad y la independencia del CGPJ luso.

Además, la sentencia estima que la revisión de las decisiones disciplinarias por el Tribunal Supremo de Portugal habían sido insuficientes, porque se obvió la revisión de los hechos que las recurrentes discutían. Dichos hechos impugnados, que no se entraron a revisar por el Tribunal ad quem, conformaban argumentos sustanciales que habrían sido importantes para el resultado de los procedimientos.

Por último, sostuvo el TEDH, que en el caso de la señora Ramos Nunes de Carvalho E Sá, las autoridades nacionales no habían garantizado el principio de audiencia pública, generando indefensión en la investigada, al no haber podido, por ejemplo, llamar a un testigo. Ello vulneró su derecho a un juicio justo.

Procedamos a analizar exhaustivamente la Sentencia, comenzando por un resumen de los **hechos:**

Las solicitantes, Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá, Sofia Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos y Maria da Luz Figueiredo, son juezas portuguesas.

Contra Ramos Nunes se llevaron a cabo tres procedimientos disciplinarios. El primero comenzaría en noviembre de 2010, a instancia del Alto Consejo de la Judicatura, a proposición de un inspector judicial (F.M.J.), que la multó a pagar multas por 20 días por haber llamado a otro inspector judicial “mentiroso” durante una conversación telefónica, vulnerando la jueza, según el inspector, su “deber de decoro”. Dicho inspector también la sancionó por acusar a un inspector compañero suyo de realizar su tarea de valoración sobre la labor de la jueza con “inercia y falta de diligencia”.

En marzo de 2011, Ramos Nunes solicitó al CGPJ luso la recusación del inspector de su caso (F.M.J.), por haber vulnerado éste su derecho a la presunción de inocencia y por tener relaciones cercanas con el primer inspector al que supuestamente haber insultado. F.M.J. solicitó la abstención ante el Consejo de la Magistratura por enemistad manifiesta con Ramos Nunes, tras las acusaciones que ésta había vertido contra él. Eventualmente, en 2012, el pleno del CGPJ confirmó la sanción impuesta a la jueza, obligándole a la pagar 20 días de salario en concepto de multa, por actuar en contra de las obligaciones de decoro. Ramos Nunes apeló esta decisión solicitando una apelación y revisión de los hechos. En marzo de 2013, la sección de revisión judicial del Tribunal Supremo luso confirmó la sanción impuesta a la jueza, aduciendo que su tarea no era la revisión de los hechos, sino el examen de si la conclusión de los hechos del CGPJ había sido correcta.

El segundo procedimiento disciplinario contra la jueza comenzaría en 2011, acusándosele de falso testimonio en relación con el anterior procedimiento. El Consejo, de nuevo en pleno, resolvió en 2013 suspendiendo a la jueza por un plazo de 100 días por actuar vulnerando su deber de “honestidad”. La acusación de falso testimonio versaba sobre una presunta petición de la jueza a un testigo para mentir en sus alegaciones. Precisamente ese fue la prueba testifical que se le había denegado a la jueza, como luego apreció el TEDH, de manera injusta. De nuevo, el TS en apelación adujo no poder entrar a revisar los hechos, ratificando la segunda sanción, ya que sin poderse disputar los hechos, la aplicación de la norma era correcta.

El último procedimiento disciplinario contra la magistrada consistió en resolver si la jueza, en una conversación privada con F.M.J., le había pedido supuestamente no tomar medidas disciplinarias contra el testigo al que ella había llamado en el primer procedimiento. Esta vez, el Consejo impuso una suspensión de 180 días, por actuar en contra de su deber de lealtad y decoro. Nuevamente, la apelación ante el TS portugués ratificaría la sanción y no entraría a revisar los hechos.

Por otro lado, en julio de 2010, se incoó procedimiento disciplinario contra D.<sup>a</sup> Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos, jueza de lo social en Lisboa, siendo acusada de infringir su deber de actuar en pos del interés general y por actuar sin diligencia. Se le impuso una sanción de 25 días de salario en concepto de multa, por retrasos e improductividad. En su apelación ante el Tribunal Supremo, solicitó, como su compañera, que se revisasen los hechos en los que se había basado la resolución del CGPJ para sancionarla. El TS no entró a valorar esos extremos, al sostener que no era su labor.

A la señora Figueiredo, también jueza del orden Social en Lisboa, se le impuso una multa de por motivos similares al caso anterior en 2011 por el pleno del Consejo. En su apelación, en la que también solicitaba la revisión fáctica, sostuvo que la revisión por parte del TS de las decisiones del Consejo vulneraba su derecho a un tribunal imparcial, pues los jueces del Supremo eran también sujetos de la jurisdicción disciplinaria del mismo Consejo. La División Judicial del TS portugués ratificó reiteradamente la decisión del Consejo. D.<sup>a</sup> Figueiredo interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por inconstitucionalidad de la norma estatutaria de los Jueces y Magistrados. Dicho recurso fue desestimado.

Por estos motivos, D.<sup>a</sup> Ramos Nunes, basándose en el **artículo 6.1 CEDH**, en virtud del cual

(t)oda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia,

alegó la **vulneración de su derecho a un tribunal independiente e imparcial**, su derecho a obtener una revisión de los hechos fijados por el CGPJ portugués y su derecho a una audiencia pública. Asimismo, protestó no haber sido informada detalladamente de los motivos de que se le acusaba y, en consecuencia, no dispuso ni del tiempo ni de la información necesarios para preparar su defensa.

Apoyándose también en el artículo 6.1 del CEDH, D.<sup>a</sup> Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos y D.<sup>a</sup> Figueiredo razonaron que sus tribunales domésticos habían transgredido sus derechos al no permitirles obtener una revisión de los hechos fijados por el Consejo General, ni una revisión por un tribunal imparcial e independiente.

La resolución del Tribunal europeo fue emitida por una Sala compuesta por los siguientes siete magistrados: András Sajó (Hungría), Presidente, Vincent A. de Gaetano (Malta), Nona Tsotsoria (Georgia), Paulo Pinto de Albuquerque (Portugal), Krzysztof Wojtyczek (Polonia), Egidijus Kūris (Lituania) y Gabriele Kucsko-Stadlmayer (Austria).

La resolución del Tribunal analizó los siguientes extremos<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> La resolución comentada sólo está disponible en francés e inglés, por lo que se ha procedido a traducir la misma, pudiendo contener la traslación algún error u omisión indeseado.

a) Independencia e imparcialidad de las autoridades revisoras (D.<sup>a</sup> Nunes Ramos).

El Alto Tribunal sostuvo que en el presente caso la cuestión de la independencia e imparcialidad debía ser examinada de manera conjunta, observando, en primer lugar, que había ya reparado en que, si al menos la mitad de la composición de un tribunal estaba compuesta por jueces, incluido su Presidente con voto de calidad, ello sería un *contundente indicador de imparcialidad*.

También declaró que, respecto a los procedimientos disciplinarios contra jueces, la **necesidad de una representación sustancial de jueces y magistrados en el órgano disciplinario** había sido reconocido en el “European Charter on the statute for judges and the opinions of the Venice Commission” (VENICE COMMISSION E. C., 2008). Asimismo, en la recomendación de 17 de noviembre de 2010 (Comité de Ministros de los Estados Miembros, 2010), el Comité de Ministros del Consejo de Europa advirtió que la autoridad con poder de decisión en las materias de selección y carrera de los jueces debía ser independiente del poder ejecutivo y del legislativo. Con vistas a garantizar su independencia, al menos la mitad de los miembros de dicho órgano debían ser jueces elegidos por sus propios compañeros. Dicha recomendación apuntó, además, que en la recomendación 6<sup>a</sup> del “Evaluation Report Portugal of the Group of States against Corruption (GRECO)”, del 4 de diciembre de 2015, que dicho estado debía regular por Ley que *no menos de la mitad de los miembros de su CGPJ debían ser jueces elegidos por sus propios compañeros*.

Por último, también indicó dicha recomendación que el Consejo Consultivo de Jueces Europeos adoptó, en su decimoprimer pleno, una Carta Magna de jueces que dispuso, entre otras cosas, que el Consejo del Poder Judicial debía estar exclusivamente compuesto por jueces, o al menos por una mayoría sustancial (Comité de Ministros de los Estados Miembros, 2010, recom. 27<sup>a</sup>).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos advirtió que, tras analizar dichos principios, se iba a basar en ellos para resolver la cuestión sobre la señora Nunes Carvalho. Dispuesto esto, procedió a analizar la composición del Consejo de la Magistratura de Portugal.

Este se compone de 17 miembros, de los que dos son directamente elegidos por el Presidente de la República, siete por la Asamblea, otros siete por los propios Jueces y Magistrados, y su Presidente, elegido por los propios vocales. En conclusión, en su composición normal, el CGPJ portugués está compuesto por una mayoría de miembros no procedentes de la carrera judicial (9 frente a 7, más el Presidente). Dicha mayoría de miembros no judiciales está compuesta por miembros directamente elegidos por el poder ejecutivo y legislativo portugués. El Alto Tribunal subrayó que, en el caso específico de D.<sup>a</sup> Nunes Carvalho e Sá, en el transcurso de las deliberaciones de 10 de enero de 2012, cuando se le impuso la multa, de entre los quince miembros que conformaban el órgano disciplinario, sólo seis eran jueces. Sucedió lo mismo en la deliberación del 22 de octubre de 2011. No obstante, la deliberación del 10 de abril de 2012 sí fue realizada por una mayoría de jueces por la ausencia de vocales de origen no judicial, así como en la de 30 de septiembre de 2014, por los mismos motivos de ausencia de algunos vocales. Pero este extremo subraya la falta de apariencia de neutralidad del Consejo en ciertos momentos.

En conclusión, el Tribunal constató que, aparte de algunas pocas excepciones, los jueces forman una minoría en el Consejo que examinó el caso de la recurrente. Dicha situación interna del Consejo plantea problemas con respecto al artículo 6.1 de la CEDH. Más aun, añadió el Tribunal, el ordenamiento jurídico portugués no sólo no fijaba un límite mínimo inferior de vocales judiciales en su Consejo, conforme a los criterios europeos, sino que además no establece requisitos mínimos relativos a la cualificación de los vocales de origen no judicial, por lo que **la independencia e imparcialidad del Consejo General debía ser puesta en duda**. Es decir, que el Consejo portugués se compone, en su mayoría, por vocales ajenos a la carrera judiciales, nombrados por el poder legislativo y por el ejecutivo. Dichos vocales, además, no acceden por criterios de cualificación, mérito o capacidad necesariamente, pues el ordenamiento jurídico portugués no establece requisitos mínimos para su elección. Esto puede provocar que los partidos con representación parlamentaria coloquen como vocales a personas sin la formación precisa para decidir en materia disciplinaria. Pero además, dicho sistema introduce un elemento de **politización** en el Consejo, pues implica una intromisión ilegítima de los demás poderes en la propia independencia del poder Judicial, y una posible vulneración del principio de separación de poderes.

## b) Alcance del control ejercido por el Tribunal Supremo de Portugal

Sentado lo anterior sobre la posible falta de independencia e imparcialidad de las resoluciones del Consejo Judicial portugués, el Tribunal Europeo procedió a analizar conjuntamente la revisión realizada en segunda instancia por el TS. Dicho análisis procedió en relación con las tres reclamaciones interpuestas ante el TEDH. El ordenamiento doméstico portugués ofrece la posibilidad de obtener una revisión de la legalidad de las decisiones del Consejo en materia disciplinaria. En el presente supuesto, el TS tuvo la oportunidad de revisar los tres casos. El TS tiene para ello, así el Alto Tribunal, la potestad de revisar la validez de las pruebas, si los hechos se habían fijado de manera adecuada y coherente y si la decisión de imponer las sanciones había sido razonable y proporcional. Podría haber, así la resolución, desechado la decisión del Consejo (las decisiones) sobre una serie de motivos de ilegalidad procedimental y material. No obstante, reconoce la sentencia, el TS no tiene el poder de modificar la fijación de los hechos del Consejo, ni revisar la sanción impuesta, sino sólo valorar si era proporcional a la ofensa cometida.

Por ello, el TEDH estimó conveniente analizar si el TS había llevado a cabo un examen suficientemente amplio del ejercicio de la potestad disciplinaria ejercitada por el Consejo. Las tres jueces impugnaron los hechos fijados por el Consejo. En concreto, la señora Ramos Nunes de Carvalho e Sá afirmó no haber llamado “mentiroso” al inspector, ni haber solicitado a F.M.J. que se suspendiese la investigación contra el testigo. D.<sup>a</sup> Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos reivindicó que sus cifras sobre productividad habían sido superiores a las que el Consejo había fijado. Estos hechos, decisivos para la resolución de los casos, no fueron revisados por el TS, confinándose a la mera revisión de legalidad de las decisiones del Consejo en relación con esos hechos disputados. El TEDH consideró que el Tribunal Supremo portugués no examinó debidamente los argumentos materiales de las recurrentes, limitándose a revisar la legalidad en sentido amplio de las decisiones del Consejo, ex artículo 266.2 de la Constitución de Portugal. En virtud de dicho artículo, “*los órganos y agentes administrativos están sujetos a la Constitución y a la Ley, y el ejercicio de sus funciones debe ser acorde a los principios de igualdad, proporcionalidad, justicia, imparcialidad y buena fe*” (Constitución de la República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, traducción propia). Dicha limitación abstracta y limitada implicó una revisión insuficiente de los tres casos disciplinarios por parte del Tribunal Supremo, según el TEDH.

### c) Falta de Audiencia Pública

Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá solicitó una audiencia pública frente al Supremo para llamar a un testigo y *producir* documentos. La petición le fue denegada por motivos de supuesta vulneración de confidencialidad de los procedimientos y que el documento producido por ella excedía el objeto de los procedimientos disciplinarios y era, por tanto, improcedente.

No obstante, la prueba testifical habría supuesto, así el Alto Tribunal europeo, un importante elemento a favor de la defensa de la señora Ramos Nunes. Los motivos aportados por el Tribunal para desestimar su solicitud fueron insuficientes, quebrantando las garantías mínimas de un juicio justo y no avalando la necesaria transparencia de un procedimiento que dicha audiencia pública habría otorgado al procedimiento disciplinario. Además, el TEDH recalcó la falta de precisión técnica de la sanción a la jueza por haber vulnerado sus obligaciones profesionales.

Un audiencia pública, accesible para la recurrente y respetando el principio de oralidad, habría sido necesario en este caso, porque se disputaban los hechos que motivaron las sanciones y porque las sanciones impuestas conllevaban un nivel de estigma que probablemente perjudicaría la reputación profesional de la afectada. Si bien es cierto que el TS debe ser cuidadoso en este tipo de decisiones, pues existe una tensión evidente entre la el respeto a la independencia del Consejo y la necesidad de que las decisiones de éste sean revisadas y escrutadas por una autoridad pública para evitar el riesgo del corporativismo, el TEDH estimó que que la garantía de una audiencia pública en los procedimientos disciplinarios contribuye al procedimiento justo al que se refiere el art. 6.1 de la CEDH. Y ello porque un procedimiento adversarial garantiza el máximo nivel de transparencia frente a los jueces y frente a la sociedad.

Por estos motivos falló el Tribunal Europeo a favor de las recurrentes, al estimar que las autoridades domésticas no habían garantizado tampoco la necesaria salvaguardia de audiencia pública.

Estimó vulneración del artículo 6.1 de la CEDH, imponiendo a Portugal a pagar indemnizaciones a las tres juezas.

Vista esta resolución, todo lo dicho y criticado por el TEDH sobre el CGPJ debe ser puesto en relación con el objeto de este trabajo, que es el Consejo español.

Esta resolución es un claro “*aviso para el ‘navegante español’, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), cuyos 20 miembros- 10 juristas y 10 jueces- son elegidos, desde 1985, por el Congreso y el Senado en su totalidad*” (CONFILEGAL, 2016). En la misma línea, (ORTEGA, 2016) se sorprendía de la falta de importancia que había tenido esa sentencia en España, teniendo en cuenta el alto grado de similitud entre nuestro CGPJ y el Consejo de la Magistratura portugués.

Y coincidía en este diagnóstico también el Presidente de Foro Judicial Independiente, advirtió en su intervención en la mesa redonda de la Escuela de Verano de Poder Judicial, que esta sentencia del TEDH debía ser tomada en consideración para motivar la reforma de la composición del CGPJ, teniendo en cuenta que la incorrecta elección de los vocales puede incluso llevar a la vulneración de derechos fundamentales, al no garantizar la necesaria imparcialidad de las decisiones de dicho órgano (Gallardo Correa, 2016).

Si bien con el actual sistema de elección de vocales en España, tras la reforma de la LOPJ por la Ley 4/2013, se debería presumir que la situación en España no es así: en efecto, de los veinte vocales, doce serían de adscripción judicial. No obstante, la realidad es que, aun siendo de origen judicial, su nombramiento por el Parlamento conlleva que los motivos para seleccionar a uno u otro sean eminentemente políticos.

Para poder dilucidar si el órgano con potestad disciplinaria ofrece las necesarias garantías, se debe acudir, como aclaran Rojas de la Viuda y López Muñoz, a la jurisprudencia del TEDH y comprobar si se cumplen los requisitos del mismo artículo 6.1 del Convenio Europeo (Rojas de la Viuda & López Muñoz, 2017, pág. 11).

Citan estos dos autores, magistrados y pertenecientes a la Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria, la “Sentencia 1-12-2015 (demanda nº 6113/12, asunto Blesa Rodríguez contra España)” que reitera la jurisprudencia del Alto Tribunal en relación con la apreciación de imparcialidad de un tribunal, consistente en el deber de apreciar la misma desde un punto de vista subjetivo y otro objetivo. Es decir, el juez debe ofrecer no sólo las garantías necesarias, sino además, que **no existan motivos que puedan poner en cuestión su imparcialidad**. De lo que se trata, así estos autores, no es sólo de ser imparcial, sino de parecerlo. Ello lo trasladan a la situación de los vocales de nuestro Consejo para concluir que cuando se tacha a un vocal de ser de un signo político u otro, la “desvinculación política” de los vocales queda desvirtuada, por cuanto su elección requiere consenso parlamentario, y porque los miembros no procedentes de asociaciones se encuentran claramente infrarrepresentados en los Consejos (Rojas de la Viuda & López Muñoz, 2017, pág. 13). Desde este punto de vista, el origen judicial o no judicial de los vocales es irrelevante, pues su imparcialidad queda desvirtuada ab initio al ser el sistema de su elección inadecuado.

Dicho esto, reconocen ambos autores en su análisis sobre la sentencia contra Portugal que la situación española no es igual, pues en nuestro caso, desde un punto de vista formal y procedimental, el Tribunal Supremo sí “*posee las facultades del control jurisdiccional de las decisiones disciplinarias del CGPJ con plena jurisdicción*” (Rojas de la Viuda & López Muñoz, 2017, pág. 14), aunque materialmente la técnica de elección de los vocales conlleve una material inexistencia de los criterios necesarios para apreciar imparcialidad, según los considera la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos. Sin terminar de rematar y opinar, los autores dejan entrever que, si bien nuestro ordenamiento ofrece mayores garantías procesales, la elección de los vocales pone en tela de juicio todo lo que viene después, quedando toda decisión de un órgano sin legitimidad viciada, no por ser injusta, sino por ser potencialmente imparcial. Por no ofrecer todas las garantías.

## 5      ¿CONCLUSIÓN?

El modelo escogido por la Constitución Española para tutelar la independencia del Poder Judicial parte de un planteamiento correcto: se deben separar los poderes, sin pretender convertirlos en compartimentos estancos. La creación de un Consejo, como órgano con autonomía capaz de garantizar la independencia de los Jueces y Magistrados españoles para que impartiesen justicia en el nombre del pueblo, sometidos exclusivamente al imperio de la Ley, buscó alcanzar dicho objetivo. No obstante, la instauración de un Estado en el que los partidos políticos, la espada de Damocles de nuestra democracia, al ser a la par necesarios pero favorecer que la separación de poderes se disipe, intentan controlar éstos las instituciones, implica que el modelo se debe readaptar. Parte de la patología se ha visto agravada por la existencia de asociaciones judiciales que, apoyadas por partidos que veían sus intereses proyectados en ellas, las han promovido, olvidando con premeditación a la mitad de quienes componen la Carrera Judicial.

En este sentido, recientes noticias que ubican a Jueces de la esfera de un partido político en la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional por sus amistades con Ministros y políticos relevantes, no ayudan. No se pone en duda que un Magistrado de dichas salas no tenga las competencias o que carezca de los méritos necesarios para acceder a dichos puestos, sino que la independencia de su labor quede en entredicho. En efecto, como declara la jurisprudencia del TEDH, la independencia debe ser real, pero además se debe aparentar. Quizás porque la propia imagen inspire seguridad y tranquilidad para la ciudadanía, que actualmente desconfía de un Poder Judicial capaz, con formación y experiencia, no porque adopte resoluciones injustas o porque no sea independiente, sino porque no lo parece. Toda modificación legislativa que busque arreglar esta situación de desprestigio debe buscar el consenso, no exclusivamente de los partidos, sino también de quienes integran la Carrera Judicial. En este sentido, estimo, igual que el GRECO, que es preferible que el órgano que controla la independencia del Poder Judicial no se halle penetrado por los partidos, y la única manera de controlar esto es evitando que el Parlamento nombre, al menos de forma mayoritaria, a los vocales del Consejo.

Pese al pretendido riesgo de corporativismo que algunos pretenden que esto genere, siempre existe el cauce de la revisión judicial de las revisiones del Consejo, y ello garantiza que no sea así. Además, es necesario establecer criterios de elección objetivos para los puestos más importantes en Audiencias y Tribunales, en la línea apuntada por el Consejo de Europa. Es difícil objetivar criterios fuera del temporal, pero no imposible. Podrían ser utilizados indicadores de productividad, de resoluciones revocadas etc. La independencia del Poder Judicial es real, no así la apariencia de la del órgano que vela por la misma. Urge que esta dinámica cambie, con el fin de reforzar un Estado Constitucional y de Derecho que se está viendo cuestionado y retado por la coyuntura crítica en la que se halla, y que debe responder. Para ello, sería conveniente reformar, pero no desde la mayoría absoluta, la revancha o el propio interés. La sociedad civil clama, cada vez más, por un cambio, y se debe tener también a esta en cuenta, así como la opinión de quienes integran la Carrera pero deciden no asociarse. Su menosprecio ha ido alimentando la erosión de un sistema de elección de vocales viciado con un pecado original. La Constitución erró al no pronunciarse y el Tribunal Constitucional al sólo advertir, pero decidir no cerrar esta cuestión. Mantener el sistema actual no va sino a restar crédito y credibilidad a unas instituciones que necesitan refuerzo, apoyo, y credibilidad. Además, se precisa que los procesos de elección sean muchos más transparentes y accesibles para el público general, para que las decisiones puedan ser debatidas con un pleno conocimiento de la motivación que fundan decisiones tan importantes para cualquier ciudadano, potencialmente expuesto al funcionamiento de la Justicia española.

En este sentido, importantes organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa, han evaluado y analizado la situación española. Han recomendado reforzar el marco legal, y cambiar la elección, como hemos visto. También han avisado, aun indirectamente, sancionando a nuestros vecinos lusos por errores que también nosotros podemos cometer. En este sentido, basta con aplicar un criterio preventivo para evitar que España cometa los mismos errores. Habiéndose denunciado, los futuros errores serán responsabilidad directa de quienes decidan mirar a otro lado o hacer caso omiso de las advertencias.

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Ballester Cardell, M. (2007). *El Consejo General del Poder Judicial. Su función constitucional y legal*. (CGPJ, Ed.) Madrid, Madrid, España: Consejo General del Poder Judicial.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M., & Contreras Casado, M. (. (2007). *Parlamento y Poder Judicial*. (C. G. Judicial, Ed.) Madrid, Madrid, España: Consejo General del Poder Judicial.
- Benito Fraile, E. J. (2015). La independencia del Poder Judicial durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1926). Realidad o ficción1 \*. «Control y responsabilidad de los jueces: una larga experiencia» (*DER 2013-44216-P*)., 344-375.
- Castillo Ortiz, P. J., & Medina, I. (septiembre-diciembre de 2015). El Asociacionismo de las Profesiones Jurídicas en España: Análisis de la lógica asociativa de Jueces, Fiscales y Abogados. *Revista Española de Derecho Constitucional*(105), 139-167.
- Comité de Minsitros de los Estados Miembros. (2010). *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*. Comité de Ministros. Conucil of Europe/ Consejo de Europa.
- CONFILEGAL, E. T. (29 de junio de 2016). *CONFILEGAL*. Recuperado el Mayo de 2017, de <https://confilegal.com>: <https://confilegal.com/20160629-tedh-pone-tela-juicio-la-imparcialidad-del-consejo-del-poder-judicial-portugues-composicion/>
- Demoscopia S.A.; Toharia, Juan José. (2000). *La imagen de la Justicia en la Sociedad Española. Séptimo Barómetro de Opinión*. CGPJ. Madrid: Demoscopia.
- El Mundo. (22 de septiembre de 2008). *Carlos Dívar, candidato del PSOE, será presidente del Consejo del Poder Judicial*. Recuperado el 15 de abril de 2017, de [elmundo.es](http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/22/espana/1222078352.html) : <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/22/espana/1222078352.html>
- Fernández-Miranda Alonso, F., De Blas Guerrero, A., Sánchez-Roca Ruiz, M., & De Andrés Sanz, J. (2016). *Sistema político Español*. Madrid: UNED.
- Gallardo Correa, C. (2016). *¿Qué Justicia Desean Los Jueces Españoles?* Obtenido de Foro Judicial Independiente:

<http://www.forojudicialindependiente.es/2016/07/20/intervencion-del-magistrado-conrado-gallardo-en-la-escuela-de-verano-del-poder-judicial/>

García Costa, F. (2008). Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del consejo general del poder judicial . *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*(26), 429-444.

GRECO. (2016). *Compliance Report Spain: Adopted by GRECO at its 72nd Plenary Meeting*. GRECO - Consejo de Europa, Directorate General I Human Rights and Rule of Law Information Society and Action against Crime Directorate. GRECO.

GRECO, G. d. (2013). *CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales*. Consejo de Europa. GRECO.

Instrucción de 29 de junio de 2001, del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, por la que se determina el número de candidatos a presentar por las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados, y se concretan otros aspectos del proceso de formulación de candidaturas a Vocal del Consejo General del Poder Judicial. (29 de junio de 2001).

Junta de Andalucía (<http://www.juntadeandalucia.es>). (s.f.). *Junta de Andalucía. Administración de Justicia. La Justicia en andalucía. El Consejo General del Poder Judicial. Historia*. Recuperado el 31 de mayo de 2017, de Portal de Adriano: Historia del Consejo General del Poder Judicial: <http://www.juntadeandalucia.es/justicia/portal/adriano/admonjusticia/justiciaenandalucia/cgpj/historiaCGPJ/>

La Vanguardia. (24 de septiembre de 2008). *Carlos Dívar elegido por unanimidad presidente del CGPJ y del TS*. Recuperado el 15 de abril de 2017, de LaVanguardia.com: <http://www.lavanguardia.com/politica/20080924/53545376598/carlos-divar-elegido-por-unanimidad-presidente-del-cgpj-y-del-ts.html>

LO 2/2004. (28 de diciembre de 2004). 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.

Luis María Díez-Picazo. (1994). La jurisdicción en España. Ensayo de valoración constitucional. *Instituto de Estudios Económicos*.

- Moreno Catena, V., Cortés Domínguez, V., & Gimeno Sendra, V. (2003). *Introducción Al Derecho Procesal*. España: S.A. Colex. Editorial .
- Murillo de la Cueva, P. L. (2013). La Posición Constitucional del Consejo General del Poder Judicial y sus Relaciones con los Órganos Constitucionales. En M. Gerpe Landín, M. Á. Cabellos Espiérrez, & (coords.), *El Gobierno del Poder Judicial en el Estado Autonómico* (págs. 47-78). Madrid, Madrid, España: Marcial Pons - Cátedra de Cultura Jurídica.
- ORTEGA, D. (29 de julio de 2016). La necesaria independencia del CGPJ. *El Mundo*.
- Pérez-Cruz Martín, A. J., & Suárez Robledano, J. M. (2015). *Independencia Judicial y Consejos de la Judicatura y Magistratura (Europa, EE.UU. e Iberoamérica)*. Barcelona, Cataluña, España: Atelier Libros Jurídicos.
- Plataforma Cívica por la Independencia Judicial. (s.f.). *¿Qué es la plataforma?* Recuperado el Jueves 6 de abril de 2017, de <http://pcij.es/que-es-p-c-i-j/>
- Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)). (s.f.). *Información Institucional*. Recuperado el 4 de Abril de 2017, de Historia del CGPJ: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Historia-del-CGPJ/>
- Porras Nadales, A. J. (Enero-abril de 1987). El Consejo General del Poder Judicial. *Revista Española de Derecho Constitucional*(19), 225-244.
- Requero Ibáñez, J. L. (1996). *El Gobierno Judicial y el Consejo General del Poder Judicial*. Madrid, Madrid, España: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- Ripollés Serrano, M. R. (2012). El Poder Judicial (Tema 11). En M. I. Álvarez Vélez (coord.), *Lecciones de Derecho Constitucional* (págs. 227-246). Valencia, Comunidad Valenciana, España: Tirant lo Blanch.
- Rojas de la Viuda, Ó. L., & López Muñoz, E. (2 de abril de 2017). Una nueva visión sobre la legitimidad del consejo general del poder judicial español. La sentencia del tribunal europeo de los derechos humanos de 21 de junio de 2016 (ramos nunes de carvalho contra portugal). *Cuadernos de derecho orgánico*, 2, 1-15.

Sentencia 105/2000, de 13 de abril de 2000, del Pleno del Tribunal Constitucional, Recurso de inconstitucionalidad 431/95 (Tribunal Constitucional 13 de abril de 2000).

Sentencia 191/2016, de 15 de noviembre de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional, Recurso de inconstitucionalidad 5465-2013. (Tribunal Constitucional 15 de noviembre de 2016).

Sentencia 238/2012, de 13 de diciembre de 2012, del Pleno del Tribunal Constitucional, Recurso de inconstitucionalidad 2169-2005 (Tribunal Constitucional 13 de diciembre de 2012).

Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1896, de 29 de julio, 108/1986 (Tribunal Constitucional 29 de julio de 1986).

Serra Cristóbal, R. (2013). La elección de los miembros del consejo general del poder judicial. una propuesta de consejo más integrador e independiente . *Teoría y Realidad Constitucional*(31), 277-322.

Servicio Central de la Secretaria General, C. G. (2015). *ASOCIACIONES PROFESIONALES - EVOLUCIÓN DE ASOCIADOS*. CGPJ, Sección de Estadística Judicial.

VENICE COMMISSION, E. C. (2008). *European Standards On The Independence Of The Judiciary A Systematic Overview*. Study No. 494/2008, Council Of Europe/ Conseil De L'europe, Strasbourg.

VENICE COMMISSION, E. C. (2010). *Report On The Independence Of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges* . Council Of Europe/ Conseil De L'europe/ Consejo De Europa, Strasbourg.

Wolters Kluwers, G. J. (2017). *Wolters Kluwers*. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de Guías Jurídicas:

[http://www.guiasjuridicas.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjAyNDtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-X1qGzUAAAA=WKE](http://www.guiasjuridicas.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjAyNDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-X1qGzUAAAA=WKE)

**ANEXO III**

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TFG**

**Nombre y apellidos del alumno:**

IGNACIO JEREZ BOLZ

**Curso y Especialidad:**

DOBLE GRADO EN DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (E-5)

**Declaro, bajo mi responsabilidad, que el Trabajo de Fin de Grado presentado con el título:**

**“ESTUDIO SOBRE EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: Sobre la naturaleza del órgano, su politización y el principio de autogobierno del Poder Judicial”,**

**en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas en el curso académico 2016/2017:**

**1º.- Es un trabajo de mi autoría, original, inédito y no ha sido presentado con anterioridad a otros efectos.**

**2º.- Cumple con todos los requerimientos generales anti-plagio aplicables para la elaboración de trabajos académicos en la Universidad Pontificia Comillas y se ajusta a las buenas prácticas existentes sobre el particular.**

Madrid, a 12 de junio de 2017

Fdo.:

---