



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Trabajo de Fin de Grado

Derecho Constitucional

EL BLOQUEO DEL CGPJ: IMPLICACIONES
CONSTITUCIONALES PARA LA SEPARACIÓN DE
PODERES EN ESPAÑA

Ignacio Olmedo

5º E-3 Analytics

Madrid

Marzo de 2026

ÍNDICE

ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN	7
I. PLANTEAMIENTO GENERAL.....	7
II. OBJETIVOS	9
III. METODOLOGÍA.....	9
CAPÍTULO I. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DEL CGPJ.....	11
I. NATURALEZA Y FUNCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	11
II. COMPETENCIAS DEL CGPJ Y RELEVANCIA PARA LA SEPARACIÓN DE PODERES.....	13
CAPÍTULO II. EL BLOQUEO DEL CGPJ (2018-2024): DESARROLLO Y CONSECUENCIAS	16
I. ORIGEN DEL BLOQUEO: VENCIMIENTO DEL MANDATO E INTENTOS FALLIDOS DE RENOVACIÓN	16
II. CONSECUENCIAS DEL PROLONGADO BLOQUEO: IMPACTO INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL.....	19
III. DESENLACE: EL ACUERDO DE 2024 Y LA RESTAURACIÓN DE LA NORMALIDAD ORGÁNICA	22
CAPÍTULO III. IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES DEL BLOQUEO: SEPARACIÓN DE PODERES E INDEPENDENCIA JUDICIAL	26
I. VALORACIÓN CONSITUCIONAL DE LA SITUACIÓN DE BLOQUEO.....	26
II. EFECTOS SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA CONFIANZA EN LA JUSTICIA.....	30
CAPÍTULO IV. RESPUESTA EUROPEA: EL PAPEL DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DE LA COMISIÓN DE VENECIA	36
I. LA IMPLICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN LA CRISIS DEL CGPJ36	
II. EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE VENECIA SOBRE LA REFORMA DEL CGPJ	39

CAPÍTULO V. PERSPECTIVAS DE REFORMA Y ANÁLISIS DOCTRINAL .	44
I. LA REFORMA PENDIENTE: HACIA UN NUEVO MODELO DE ELECCIÓN DEL CGPJ	44
II. REFLEXIONES DOCTRINALES: LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS FUTUROS	51
A. LA DIALÉCTICA ENTRE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTÁNDARES EUROPEOS	51
B. LA EROSIÓN DE LA CULTURA DEL PACTO Y LA NECESIDAD DE CLÁUSULAS DE DESBLOQUEO	52
C. EL PAPEL DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA DEFENSA DEL SISTEMA	53
D. LA DIMENSIÓN EUROPEA COMO GARANTÍA IRREVERSIBLE.....	54
E. HUMANIZACIÓN Y PEDAGOGÍA CONSTITUCIONAL.....	54
F. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO	55
CONCLUSIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	59

ABREVIATURAS

AP: Audiencia Provincial

APM: Asociación Profesional de la Magistratura

AJFV: Asociación Judicial Francisco de Vitoria

BOE: Boletín Oficial del Estado

CCJE: Consejo Consultivo de Jueces Europeos

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CE: Constitución Española

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

FGE: Fiscal General del Estado

FJI: Foro Judicial Independiente

GRECO: Grupo de Estados contra la Corrupción

LO: Ley Orgánica

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFG: Trabajo Fin de Grado

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

INTRODUCCIÓN

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Consagrado como la pieza angular del autogobierno judicial en España por el artículo 122.2 de la CE, el CGPJ asume la función esencial de salvaguardar la independencia de jueces y magistrados frente a injerencias externas. De acuerdo con el diseño de nuestra norma fundamental, concretamente en su artículo 122.3, y su posterior desarrollo en los artículos 567 y siguientes de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, los veinte vocales de este órgano ejercen un mandato estrictamente limitado a cinco años, tras el cual las Cortes Generales deben proceder a su renovación mediante una mayoría cualificada de tres quintos. Sin embargo, la teoría constitucional colisionó con la realidad política entre diciembre de 2018 y mediados de 2024, periodo en el que España atravesó una parálisis institucional de dimensiones inéditas. Durante más de un lustro, la incapacidad de las principales fuerzas parlamentarias para alcanzar un consenso mantuvo al órgano en una situación de interinidad prolongada, tensionando las costuras del Estado de Derecho y planteando un desafío directo a la separación de poderes.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, esta situación trasciende el mero desacuerdo político para convertirse en un fenómeno de especial relevancia sistémica. El bloqueo del CGPJ no solo afectó al normal funcionamiento del órgano, sino que proyectó sus efectos sobre el conjunto del Poder Judicial, incidiendo en aspectos tan sensibles como la provisión de plazas en órganos jurisdiccionales superiores, la percepción de independencia judicial y la confianza de la ciudadanía en la justicia. En este contexto, resulta imprescindible analizar el marco normativo que regula el CGPJ, así como la evolución histórica de su sistema de designación, con el fin de comprender las raíces estructurales que han permitido la prolongación de esta situación de bloqueo. Asimismo, adquiere especial relevancia el estudio de las medidas adoptadas para gestionar esta anomalía institucional, entre las que destaca la limitación de competencias introducida por la LO 4/2021, así como la doctrina fijada por el TC en su Sentencia 128/2023 en relación con las facultades del órgano en funciones.

Desde este planteamiento, surgen interrogantes de gran calado jurídico: ¿representa este bloqueo una vulneración sustancial del principio de división de poderes? ¿Hasta qué punto se ha visto comprometida la independencia judicial, tanto en su dimensión real como en su apariencia externa? Estas cuestiones obligan a examinar no solo el ordenamiento interno, sino también las respuestas ofrecidas por los distintos actores institucionales. En este sentido, resultará fundamental analizar las diversas estrategias legislativas de urgencia exploradas, así como la respuesta jurisprudencial del TC, cristalizada en resoluciones clave como la STC 139/2024, de 6 de noviembre, y la STC 153/2024, de 16 de diciembre.

En efecto, la crisis del CGPJ ha trascendido el ámbito estrictamente nacional para situarse en el centro del debate jurídico europeo. Las instituciones de la Unión Europea han seguido de cerca la evolución del conflicto, destacando la reiterada exigencia de renovación del órgano y la recomendación de reformar el sistema de elección de los vocales para reforzar la percepción de independencia. En este sentido, resultan especialmente relevantes los sucesivos *Informes sobre el Estado de Derecho* elaborados por la Comisión Europea (con especial atención a los capítulos dedicados a la situación de España en sus ediciones de 2023 y 2024), así como el reciente dictamen emitido por la Comisión de Venecia (*Opinion on the reform of the system for the appointment of the members of judicial councils*, de 2025), cuyos estándares constituyen hoy una referencia esencial para cualquier reforma futura. Este riguroso escrutinio internacional se completa, además, con la consolidada jurisprudencia del TEDH, que a través de pronunciamientos de su Gran Sala, como la sentencia *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* de 6 de noviembre de 2018, ha arrojado luz sobre las estrictas garantías de independencia que deben rodear al órgano de gobierno de los jueces.

Por todo ello, el análisis del bloqueo del CGPJ no puede limitarse a una descripción cronológica de los hechos, sino que exige una reflexión más profunda sobre su impacto en la arquitectura institucional del Estado. En última instancia, lo que subyace es una cuestión de naturaleza democrática, que no es otra que la necesidad de preservar la independencia judicial y garantizar que el funcionamiento de las instituciones no quede condicionado por la coyuntura política.

II. OBJETIVOS

El objetivo principal de este trabajo es analizar, desde una perspectiva jurídico-constitucional, el bloqueo en la renovación del CGPJ entre 2018 y 2024, así como sus implicaciones en el sistema de separación de poderes y en la garantía de la independencia judicial en España.

Para ello, se pretende, en primer lugar, examinar el marco normativo e institucional del CGPJ, prestando especial atención a su naturaleza, funciones y sistema de designación, con el fin de identificar los elementos estructurales que han podido contribuir a la situación de bloqueo.

En segundo lugar, el trabajo busca reconstruir el desarrollo fáctico de la crisis, analizando tanto sus causas políticas como sus principales hitos jurídicos, incluyendo las reformas legislativas adoptadas durante el periodo de interinidad y sus efectos sobre el funcionamiento del órgano. Asimismo, se pretende evaluar las consecuencias del bloqueo desde una perspectiva constitucional, analizando su incidencia sobre la independencia judicial, la confianza en el sistema de justicia y el equilibrio entre los poderes del Estado.

Por otro lado, el trabajo tiene como finalidad estudiar la dimensión europea del conflicto, examinando el papel desempeñado por la Comisión Europea, la Comisión de Venecia y la jurisprudencia del TEDH, con el objetivo de determinar en qué medida los estándares europeos han influido en el debate y en las propuestas de reforma.

Finalmente, se busca ofrecer una reflexión crítica sobre las posibles vías de reforma del sistema de elección del CGPJ, valorando las distintas propuestas doctrinales y normativas, así como los retos que plantea la necesidad de compatibilizar legitimidad democrática e independencia judicial.

III. METODOLOGÍA

Para alcanzar los objetivos planteados, este trabajo se fundamenta en una metodología jurídico-doctrinal basada en el análisis sistemático de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales.

En primer lugar, se ha realizado un estudio de la normativa aplicable, centrado principalmente en la CE y en la LOPJ, así como en las reformas legislativas introducidas durante el periodo de bloqueo, con especial atención a la LO 4/2021. Este análisis permite comprender el marco jurídico en el que se inserta el CGPJ y las limitaciones legales que han condicionado su funcionamiento en situación de interinidad.

En segundo lugar, se ha llevado a cabo un examen de la jurisprudencia relevante, destacando especialmente la STC 128/2023, con el fin de analizar la interpretación que los órganos jurisdiccionales han realizado respecto a las competencias del CGPJ en funciones y su encaje en el sistema constitucional. Asimismo, se ha procedido a la revisión de la doctrina científica especializada, incluyendo obras académicas y estudios jurídicos sobre el CGPJ, la independencia judicial y la separación de poderes, lo que permite contextualizar el análisis y enriquecerlo con distintas perspectivas teóricas.

De manera complementaria, se han analizado informes institucionales y documentos europeos, en particular los informes sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea y el dictamen de la Comisión de Venecia, con el objetivo de incorporar una dimensión comparada e internacional al estudio.

Esta metodología permite abordar el fenómeno del bloqueo del CGPJ de manera integral, combinando el análisis normativo con la realidad institucional y política, y ofreciendo así una visión rigurosa y completa de sus implicaciones en el Estado de Derecho.

CAPÍTULO I. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DEL CGPJ

I. NATURALEZA Y FUNCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El CGPJ nace bajo el amparo de la CE de 1978 no como un órgano jurisdiccional en sí mismo, sino como la instancia de gobierno encargada de articular la independencia de jueces y magistrados¹. Su misión trasciende la mera gestión administrativa; se erige como un escudo institucional diseñado para blindar la función de juzgar frente a las posibles injerencias de los demás poderes del Estado, especialmente del Ejecutivo. Siguiendo el dictado del artículo 122.2 de la Carta Magna, el Consejo se integra por el presidente del TS y por veinte vocales, nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes Generales por una mayoría de tres quintos. De este elenco, doce deben pertenecer a la carrera judicial y ocho han de ser juristas de reconocida competencia con una trayectoria superior a los quince años².

No obstante, según la interpretación asentada en la STC 108/1986, el constituyente optó por una redacción deliberadamente abierta al no pormenorizar el procedimiento de elección de los doce vocales de procedencia judicial³. Al remitir esta cuestión a una futura LO, se delegó en el legislador ordinario una decisión de hondo calado: ¿deben estos vocales ser elegidos por sus propios pares, garantizando una autonomía técnica, o por el Parlamento, reforzando la legitimidad democrática? Esta ambigüedad técnica ha alimentado un debate jurídico y político que, décadas después, sigue marcando el pulso de nuestra democracia.

El desarrollo normativo de este precepto ha sido accidentado. Inicialmente, la LO 1/1980, de 10 de enero, abrazó un modelo de democracia interna, donde los doce vocales judiciales eran elegidos directamente por los integrantes de la carrera mediante voto secreto y personal⁴. Este sistema, de marcado carácter profesional, buscaba aislar la composición del Consejo de la lógica partidista. Sin embargo, el panorama cambió drásticamente en 1985. Tras la obtención de una mayoría absoluta por parte del PSOE, se

¹ Vid. artículo 122.2 de la Constitución Española.

² Vid. artículo 566 y 567 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

³ Cfr. STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 10, ECLI:ES:TC:1986:108

⁴ Vid. Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial (BOE núm. 11, de 10 de enero de 1980).

impulsó una reforma estructural, materializada en la LO 6/1985, bajo la premisa de que un órgano de tal relevancia no podía quedar al margen de la soberanía popular⁵.

La LOPJ de 1985 rompió con el modelo previo, instaurando el sistema que, con matices, perdura hasta la actualidad, en el que la totalidad de los veinte vocales son designados por las Cortes Generales. Bajo este esquema, aunque los doce vocales judiciales mantienen su condición profesional, su legitimación no emana de sus compañeros de carrera, sino de un acuerdo parlamentario⁶. La exposición de motivos de dicha reforma fundamentaba este cambio de paradigma en la necesidad de dotar de mayor legitimación democrática al órgano de gobierno de los jueces. Esta postura fue defendida en su día por figuras como el diputado Juan María Bandrés (1990), impulsor de la enmienda, quien justificó que esta era la única vía para hacer efectivo el mandato constitucional de que la justicia emana del pueblo.

No obstante, esta decisión sembró la semilla de una profunda controversia estructural. Tal y como examinan autores como Perfecto Andrés Ibáñez y Serra Cristobal, este debate enfrenta a quienes defienden el modelo como una fuente necesaria de legitimidad representativa frente a quienes denuncian que facilita la politización y el reparto de vocalías mediante cuotas partidistas⁷.

La validez de este sistema fue sometida a un temprano examen de constitucionalidad a raíz del recurso de inconstitucionalidad núm. 839/1985⁸, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la reforma del sistema de elección. Los recurrentes sostenían que la elección parlamentaria de la totalidad de los vocales vulneraba la independencia judicial y el espíritu del artículo 122.3 CE, al considerar que este reservaba a los propios jueces la elección de sus doce representantes para evitar la politización del órgano. Sin embargo, en su emblemática Sentencia 108/1986, el TC avaló la reforma de 1985 al considerar que el silencio del precepto constitucional otorgaba al legislador un margen de discrecionalidad suficiente

⁵ **Vid.** Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 1 de julio de 1985).

⁶ **Vid.** artículos 566 a 578 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁷ **Vid.** Andrés Ibáñez, P., “En la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, 1996; **vid.** Serra Cristóbal, R. “La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente”, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 31, 2013, pp. 277-322.

⁸ **Vid.** Recurso de inconstitucionalidad núm. 839/1985, de 26 de septiembre de 1985.

para encomendar la elección al Parlamento⁹. Si bien el fallo descartó la inconstitucionalidad, el propio Tribunal introdujo una advertencia que hoy resuena con fuerza. Tal y como subraya doctrina autorizada como la de Porras Nadales y Perfecto Andrés Ibáñez, la sentencia lanzó una certera advertencia al señalar que la legitimidad del sistema se vería gravemente comprometida si la exigencia de consenso parlamentario degeneraba, en la práctica, en un mero reparto de cuotas partidistas¹⁰. Así, lo que nació como un intento de equilibrio entre autonomía judicial y soberanía popular, terminó configurando un modelo de alta sensibilidad política, cuya resiliencia sería puesta a prueba en las crisis de renovación posteriores.

II. COMPETENCIAS DEL CGPJ Y RELEVANCIA PARA LA SEPARACIÓN DE PODERES

Para calibrar la magnitud del impacto que supone el bloqueo en la renovación del Consejo, resulta imprescindible desgranar el haz de competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye¹¹. El CGPJ no ejerce funciones jurisdiccionales, esto significa que no juzga ni hace ejecutar lo juzgado, sino que despliega una actividad de carácter gubernativo y administrativo esencial para el ecosistema judicial¹². Entre sus potestades más sensibles destaca la facultad de realizar nombramientos discrecionales en la cúpula judicial, que abarcan desde la presidencia de los TSJ y AP hasta las plazas de magistrados en el TS. A esto se suma la potestad disciplinaria, la inspección de tribunales y la emisión de informes preceptivos sobre iniciativas legislativas que afecten al estatuto de jueces y magistrados¹³. Asimismo, el artículo 159 de la Constitución le confiere una función de calado político-constitucional. La propuesta de nombramiento de dos magistrados del TC,

⁹ **Vid.** STC 108/1986, de 29 de julio, FFJJ 8-12, ECLI:ES:TC:1986:108.

¹⁰ **Vid.** STC 108/1986, 29 de julio, FJ 6 y 7. Porras Nadales, A. J., «El Consejo General del Poder Judicial. Según la STC 108/1986, de 29 de julio, sobre la Ley orgánica del poder judicial», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, 1987, pp. 225 y ss.; **vid.** Andrés Ibáñez, P., *op. cit.*

¹¹ **Vid.** artículos 560 y ss. de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

¹² **Vid.** artículo 117.3 de la Constitución Española; **cfr.** STC 56/1990, de 29 de marzo, ECLI:ES:TC:1990:56.

¹³ **Vid.** artículos 560, 561 y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

tarea que requiere una sintonía institucional a menudo difícil de alcanzar en contextos de polarización¹⁴.

Siguiendo la tesis de Martín Gallardo, la trascendencia constitucional del CGPJ reside en su capacidad para actuar como un instrumento de salvaguarda de la independencia judicial frente a la política. El autor argumenta que, como órgano de autogobierno, su misión es asegurar que el mérito y la capacidad rijan la carrera judicial. De este modo, el Consejo actuaría como un filtro encargado de impermeabilizar la administración de justicia ante las injerencias o pulsiones partidistas del Poder Ejecutivo y Legislativo¹⁵. En este mismo sentido, como ha establecido el TJUE en el asunto *Comisión contra Polonia*, la independencia judicial no debe concebirse únicamente como una prerrogativa del juzgador, sino, fundamentalmente, como una garantía esencial para el ciudadano. Por consiguiente, si los vocales actúan bajo una lógica de delegación política en lugar de criterios de imparcialidad, se corre el riesgo de desvirtuar la esencia misma de la división de poderes¹⁶.

Precisamente para conjurar este riesgo y materializar dicha garantía de independencia, desde la teoría constitucional, el Consejo encarna el ideal del autogobierno judicial. Como señala Hernández González, el diseño de esta institución enfrenta el dilema de lograr un equilibrio entre la independencia externa, proscribiendo la interferencia del poder político, y la necesaria rendición de cuentas, para evitar así un aislamiento o corporativismo judicial. Este diseño, inspirado en referentes europeos como el *Consiglio Superiore della Magistratura* italiano y el *Conseil supérieur de la Magistrature* francés¹⁷, ha sido refrendado por la Comisión de Venecia, que sostiene que la existencia de estas instituciones independientes es vital para salvaguardar la integridad de los procesos de selección y promoción judicial¹⁸.

¹⁴ **Vid.** artículo 159.1 de la Constitución Española.

¹⁵ **Cfr.** Martín Gallardo, P. (2025). Consejo General del Poder Judicial: ¿de la crisis institucional a la reforma? *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 25, e9094, pp. 2-4.

¹⁶ **Cfr.** Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-619/18, Comisión c. Polonia, Sentencia de 24 de junio de 2019, apartados 58, 72 y 74, ECLI:EU:C:2019:531.

¹⁷ **Cfr.** Hernández González, G., *La independencia del Consejo General del Poder Judicial en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2022, pp. 20-22, párrs. 31-32.

¹⁸ **Vid.** Comisión de Venecia, *Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges*, CDL-AD (2010)004, Study No. 494 / 2008, pp 7-8.

Sin embargo, la operatividad de este ideal se ve severamente condicionada por el método de designación. España ha sido objeto de una monitorización crítica continuada desde 2013¹⁹, año en que el GRECO advirtió por primera vez que el sistema de elección parlamentaria derivaba en un reparto de cuotas políticas. Lejos de corregirse, esta advertencia fue reiterada en uno de los últimos informes de seguimiento de junio de 2024, donde se constataba que la falta de reformas seguía comprometiendo la percepción de independencia del órgano²⁰.

Pero el perjuicio trasciende la mera mecánica de elección e impacta en la confianza pública. En este sentido, la Comisión Europea ha hecho suya la doctrina del GRECO (ya consolidada en su evaluación de 2022²¹), insistiendo con persistencia en que la imagen de independencia se resiente gravemente cuando las nominaciones operan como una proyección de las mayorías parlamentarias. Al percibirse la designación como un mero reparto proporcional o intercambio de cuotas entre partidos, el órgano de gobierno judicial corre el riesgo de ser visto por la ciudadanía no como un defensor de la autonomía judicial, sino como una réplica a escala de la contienda política²².

Frente a esta inercia de cuotas partidistas, el estándar europeo es inequívoco y vigente desde hace más de una década. La Recomendación de 2010 del Comité de Ministros del Consejo de Europa establece una doble exigencia. Primero, estructuralmente, que al menos la mitad de los miembros del Consejo sean jueces elegidos por sus pares; y, en segundo lugar, funcionalmente, que la autoridad responsable de la selección opere con total independencia respecto al Gobierno y la administración. El

¹⁹ **Cfr.** GRECO, *Cuarta Ronda de Evaluación. Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales. Informe de Evaluación: España*, adoptado en la 62.ª Reunión Plenaria (Estrasburgo, 2-6 de diciembre de 2013), Greco Eval IV Rep (2013) 5, párrs. 76 y 80.

²⁰ **Cfr.** GRECO, *Second Addendum to the Second Compliance Report on Spain (Fourth Evaluation Round)*, adoptado en la 97.ª Reunión Plenaria (Estrasburgo, 17-21 de junio de 2024), Doc. GrecoRC4(2024)10, párrs. 19 y 35.

²¹ **Cfr.** GRECO, *Adenda al Segundo Informe de Cumplimiento (Cuarta Ronda de Evaluación)*, adoptado en la 92.ª Reunión Plenaria (Estrasburgo, 28 de noviembre – 2 de diciembre de 2022), Doc. GrecoRC4(2022)16, párr. 16 y 43.

²² **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho 2023. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, pp. 5-7.

objetivo no es otro que blindar la legitimidad técnico-profesional frente a la adscripción ideológica²³.

En definitiva, el correcto funcionamiento y la renovación puntual del CGPJ no son meras formalidades procedimentales, sino condiciones indispensables para salvaguardar el Estado de Derecho y la separación de poderes. Un Consejo politizado o, como ocurrió durante el periodo 2018–2024, un Consejo paralizado, introduce una distorsión en el sistema que amenaza con transformar al Poder Judicial en un actor vulnerable ante las luchas partidistas y los vaivenes de la alternancia política. En los capítulos sucesivos, analizaremos cómo la quiebra de este equilibrio a partir de 2018 obligó al ordenamiento español a transitar por escenarios jurídicos de extrema complejidad, tales como la limitación de competencias del órgano en funciones y el consecuente colapso en los nombramientos de la cúpula judicial.

CAPÍTULO II. EL BLOQUEO DEL CGPJ (2018-2024): DESARROLLO Y CONSECUENCIAS

I. ORIGEN DEL BLOQUEO: VENCIMIENTO DEL MANDATO E INTENTOS FALLIDOS DE RENOVACIÓN

El mandato del Consejo General del Poder Judicial constituido en 2013 alcanzó su límite temporal en diciembre de 2018²⁴. En un escenario de normalidad institucional, las Cámaras legislativas habrían activado los mecanismos de relevo para designar a los veinte nuevos vocales mediante la preceptiva mayoría de tres quintos²⁵. Sin embargo, lo que debió ser un trámite de renovación democrática derivó en una parálisis sistémica. El origen de este colapso se halló en la quiebra del consenso entre el PSOE y el PP, cuyas

²³ **Vid.** *Vid.* CM/Rec (2010)12, *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010), cap. IV, párr. 27, párr. 46.

²⁴ **Vid.** artículo 122.3 de la Constitución Española; **vid.** artículo 568.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; **cfr.** elDiario.es, “Excusas, ultimátums y vetos del PP: cronología de 2.030 días de bloqueo del Poder Judicial”, 25 de junio de 2024.

²⁵ **Vid.** artículo 122.3 de la Constitución Española; **vid.** artículo 567 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

fuerzas resultaron aritméticamente indispensables para alcanzar el umbral constitucional exigido.

A finales de 2018, un principio de acuerdo parecía encauzar la situación. Ambas formaciones alcanzaron un acuerdo en torno a la figura del magistrado Manuel Marchena, presidente de la Sala Segunda del TS, proponiéndolo para presidir el Consejo General del Poder Judicial. No obstante, este pacto se desmoronó de forma estrepitosa tras la filtración de un comunicado de mensajería instantánea atribuido a un senador del PP, en el que se jactaba de que el nombramiento permitiría mantener una capacidad de influencia sobre la Sala de lo Penal²⁶. El escándalo resultante no solo provocó la renuncia inmediata del magistrado Marchena, en una defensa pública de su independencia jurisdiccional, sino que dinamitó los puentes de confianza entre los negociadores, sumiendo al CGPJ en una interinidad de duración imprevisible²⁷.

El período 2019-2020 estuvo marcado por una inestabilidad gubernamental sin precedentes, con dos procesos electorales consecutivos y la formación del primer ejecutivo de coalición de la etapa democrática²⁸. En este clima de polarización, la cuestión del CGPJ dejó de ser un asunto de Estado para convertirse en un arma de confrontación partidista. Mientras el bloque gubernamental acusaba a la oposición de una obstrucción al cumplimiento del mandato constitucional para preservar una mayoría conservadora heredada de 2013, el principal partido de la oposición condicionaba cualquier acuerdo a una reforma previa del sistema de elección, esgrimiendo la necesidad de reforzar la neutralidad institucional del Consejo como garantía frente a las iniciativas del nuevo Ejecutivo.

Un punto de inflexión crítico se produjo en octubre de 2020, cuando los grupos parlamentarios del PSOE y Unidas Podemos registraron una proposición de ley destinada a eludir el bloqueo institucional. La iniciativa planteaba rebajar la mayoría necesaria para

²⁶ **Vid.** elDiario.es, “*Cosidó presume ante el PP de colocar a un presidente del Supremo que controlará ‘desde atrás’ la Sala del proceso*”, 19 de noviembre de 2018; **vid.** *El País*, “*Marchena renuncia a presidir el Supremo y el CGPJ y el PP da por roto el pacto con el Gobierno*”, 20 de noviembre de 2018.

²⁷ **Cfr.** El Imparcial. (2018, 20 de noviembre). *Comunicado del juez Marchena*.

²⁸ **Cfr.** Los datos oficiales de los comicios de abril y noviembre de 2019 en la base de datos del Ministerio del Interior (infoelectoral.interior.gob.es). Sobre la posterior formación del gobierno; **vid.** *El País*, “*Pedro Sánchez logra la investidura y formará el primer Gobierno de coalición de la democracia*”, 7 de enero de 2020.

la elección de los doce vocales judiciales, pasando de los tres quintos constitucionales a una mayoría absoluta, lo que permitía renovar el órgano sin el concurso de la oposición²⁹. Esta iniciativa, diseñada para sortear el veto de la oposición, fue percibida como un desafío a los estándares de independencia judicial. La respuesta de Bruselas y Estrasburgo fue inmediata y contundente. Desde las instituciones europeas se advirtió que reducir los umbrales de consenso contravenía las recomendaciones internacionales y ponía en riesgo la arquitectura del Estado de Derecho en España. Esta desaprobación técnica, sumada a la presión interna del Consejo de Estado y de las principales asociaciones judiciales, terminó por inhabilitar políticamente la reforma. En consecuencia, el Gobierno y los grupos proponentes se vieron obligados a formalizar su retirada en mayo de 2021 ante la imposibilidad de avanzar sin el aval europeo, un episodio que, si bien frenó la reforma, dejó una profunda cicatriz en las relaciones institucionales³⁰.

Frustrada la vía de la reforma de mayorías, el legislador optó por una estrategia de presión alternativa, la restricción de las capacidades operativas del Consejo saliente. Mediante la LO 4/2021, de 29 de marzo, se modificó la LOPJ para despojar al CGPJ en funciones de su potestad más relevante: el nombramiento de altos cargos judiciales³¹. Esta medida de restricción sustancial de competencias buscaba forzar la negociación política al generar un escenario de vacantes masivas en los tribunales superiores. Sin embargo, lejos de incentivar el acuerdo, la reforma fue denunciada por plataformas cívicas y judiciales como un ataque a la línea de flotación del Poder Judicial³². Esta controversia cristalizó en la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad contra la citada

²⁹ **Vid.** Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la reforma del procedimiento de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 120-1, de 23 de octubre de 2020 (Exp. 122/000090).

³⁰ **Vid.** Carta del presidente del GRECO (Marin Mrčela) a la jefa de la Delegación de España (Ana Andrés Ballesteros), Estrasburgo, 14 de octubre de 2020; **vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho 2021. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, pp. 4-5; **vid.** RTVE.es. *El Gobierno retira la reforma que rebajaba la mayoría para renovar el Poder Judicial*. 20 de abril de 2021; **vid.** la retirada de la iniciativa en el BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 120-2, de 25 de mayo de 2021.

³¹ **Vid.** Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo (BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2021).

³² **Vid.** Hay Derecho. *La Plataforma Cívica por la Independencia Judicial denuncia ante el Parlamento Europeo y a la Comisión la reforma de la LOPJ*. 15 de enero de 2021.

LO 4/2021: el núm. 2379-2021, promovido por diputados del Grupo Parlamentario Vox, y el núm. 3101-2021, impulsado por el Grupo Parlamentario Popular³³. Estas impugnaciones serían desestimadas por el TC, que avaló la constitucionalidad de la reforma en resoluciones sucesivas³⁴. Este respaldo jurisprudencial resultó determinante, pues al legitimar la restricción de competencias del Consejo y cerrar definitivamente la vía legal para revertir la norma, agravando la parálisis y trasladando el conflicto al terreno de la eficiencia del servicio de justicia, cuyas consecuencias analizaremos a continuación.

II. CONSECUENCIAS DEL PROLONGADO BLOQUEO: IMPACTO INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL

La persistencia del CGPJ en situación de prórroga durante más de un lustro no supuso únicamente un letargo administrativo, sino que desencadenó una erosión profunda de la arquitectura constitucional española. Tal y como analizan autores como Martín Gallardo y Castellá Andreu, esta parálisis institucional trascendió el mero bloqueo orgánico para advertir de un alarmante proceso de erosión democrática. Como subraya especialmente este último autor, la incapacidad de alcanzar un compromiso parlamentario y las posteriores tensiones legislativas han generado consecuencias altamente perjudiciales para la separación de poderes y la integridad del Estado de Derecho³⁵.

En primer término, se consolidó lo que la profesora Fernández Riveira califica expresamente como una inaceptable anomalía institucional. El hecho de que un órgano cuya composición emanaba de una mayoría parlamentaria extinta continuara rigiendo los destinos de la Judicatura en un contexto sociopolítico radicalmente distinto provocó una rotunda sustracción de legitimidad democrática, al perpetuar el mandato de un Consejo

³³ **Vid.** Recurso de inconstitucionalidad núm. 2379-2021 y Recurso de inconstitucionalidad núm. 3101-2021. 22 de septiembre de 2021.

³⁴ **Cfr.** STC 128/2023, de 2 de octubre, ECLI:ES:TC: 2023:128; Cfr. STC 15/2024, de 30 de enero ECLI:ES:TC:2024:15.

³⁵ **Cfr.** Martín Gallardo, P. (2025). Consejo General del Poder Judicial: ¿de la crisis institucional a la reforma? *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 25, e9094, pp. 22-25; **vid.** Castellá Andreu, J. M., “Reformas legislativas del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional y erosión democrática en España”, *DPCE Online*, vol. 56, n.º 4, 2022, pp. 2259 y ss.

que operaba, a todos los efectos, como un órgano saliente³⁶. Esta crisis de legitimidad alcanzó su punto de ruptura con la dimisión de Carlos Lesmes en octubre de 2022. Como denunció de forma vehemente el entonces presidente al motivar su renuncia, la parálisis no solo afectaba al prestigio del Consejo, sino que debilitaba los cimientos mismos del Estado de Derecho al mantener una mayoría cuya legitimidad de origen se encontraba severamente erosionada por el paso del tiempo³⁷. Esta desvinculación entre el cuerpo electoral y el órgano de gobierno judicial tensionó la separación de poderes, situando al CGPJ en el epicentro de una contienda partidista ajena a su función constitucional.

En segundo lugar, la entrada en vigor de la LO 4/2021 actuó como un catalizador de la crisis operativa³⁸. Al verse privado de su potestad para realizar nombramientos discrecionales, el Consejo se convirtió en un órgano gravemente limitado en su capacidad operativa en términos de provisión de plazas. El impacto más severo se localizó en la cúspide del sistema, el TS. Entre 2022 y 2023, el Alto Tribunal transitó por un escenario de precariedad alarmante, llegando a acumular vacantes que afectaban a casi un tercio de su planta orgánica (23 plazas de 79 sin cubrir)³⁹. Salas estratégicas, como la de lo Contencioso-Administrativo o la de lo Social, se vieron obligadas a operar bajo mínimos, comprometiendo no solo la celeridad de las resoluciones, sino la propia eficacia de la tutela judicial efectiva. La crisis de vacantes en el Alto Tribunal no fue un evento súbito, sino una parálisis anunciada. Ya en octubre de 2021, el Gabinete Técnico del Supremo había advertido que la imposibilidad de realizar nombramientos derivaría en un escenario crítico, calculando un déficit inicial de mil sentencias anuales⁴⁰. Sin embargo, la

³⁶ **Vid.** Fernández Riveira, R. M., “El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, p. 365. L

³⁷ **Vid.** Real Decreto 881/2022, de 11 de octubre, por el que se dispone el cese por renuncia de Carlos Lesmes Serrano como presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial (BOE núm. 245, 12 de octubre de 2022); **vid.** El Confidencial. “*Lea el discurso completo de Lesmes en la apertura del año judicial*”, 7 de septiembre de 2022; **vid.** El País, Romero, J. M. “*El bloqueo del PP empuja la justicia al precipicio*”, 9 de octubre de 2022.

³⁸ **Vid.** Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo (BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2021).

³⁹ **Vid.** Heraldo de Aragón. “*El presidente del Tribunal Supremo denuncia el panorama "desolador" de la Justicia y urge a renovar el CGPJ*”, 7 de septiembre de 2023.

⁴⁰ **Vid.** Nota informativa de la Oficina de Comunicación del Tribunal Supremo (21 de octubre de 2021): “*El Tribunal Supremo considera que la no cobertura de las vacantes implicará 1.000 sentencias menos al año y más retraso en los tiempos de respuesta*”

persistencia del bloqueo agravó las previsiones. Para enero de 2023, la Sala de Gobierno del TS se vio obligada a elevar un auxilio institucional a las Cortes Generales calificando su situación de insostenible y alertando de que la carencia de magistrados impedía ya la conformación de secciones de enjuiciamiento, lo que elevaría el déficit a 1.230 sentencias menos al año⁴¹.

Este escenario de colapso hundía sus raíces en una decisión normativa previa. La parálisis técnica descrita fue el resultado de una paradoja regulatoria iniciada dos años antes. El legislador, en un intento de forzar el desbloqueo mediante la privación de funciones, acabó por socavar la operatividad del Poder Judicial. La reforma de 2021, concebida como un acicate político, devino en un factor de degradación del servicio público de justicia. Esta estrategia legislativa de presión tuvo que ser parcialmente revertida mediante la LO 8/2022, una suerte de autoenmienda de urgencia que devolvió al Consejo la facultad de nombrar a los magistrados del TC que le corresponden⁴². Se hizo evidente así que el bloqueo del CGPJ amenazaba con un impacto sistémico en otros órganos constitucionales capaz de paralizar al intérprete supremo de la Constitución, forzando al legislador a priorizar la estabilidad del Tribunal de Garantías sobre su estrategia de presión inicial.

Sin embargo, esta solución sectorial no logró mitigar la crisis estructural que continuaba asfixiando a la jurisdicción ordinaria. Ante la constatación de este progresivo deterioro, la parálisis institucional alcanzó su punto de no retorno tras la dimisión de Carlos Lesmes en octubre de 2022. Su renuncia, pionera en la historia de la democracia española, buscaba activar una reacción institucional inmediata en las fuerzas parlamentarias. Sin embargo, la lógica de la polarización prevaleció. Incluso tras su salida, los intentos de negociación volvieron a descarrilar por cuestiones ajenas al ámbito judicial, como la reforma del Código Penal, evidenciando que la renovación del CGPJ se había convertido en una moneda de cambio dentro de una negociación política mucho más amplia y difusa.

⁴¹**Vid.** Certificación de los Acuerdos de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de 16 de enero de 2023 (Punto II.1), *“por el que se solicita a las Cortes Generales medidas urgentes ante la situación de vacantes.”*; **vid.** El Periódico Mediterráneo. *El Supremo reclama a las Cortes una solución inmediata a su “insostenible situación”*. (2023, 16 de enero).

⁴² **Vid.** Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio (BOE núm. 179, de 28 de julio de 2022).

Como consecuencia directa de este estancamiento, la mayoría parlamentaria trató de sortear la parálisis mediante dos enmiendas de reforma de la LOPJ y la LOTC introducidas de forma acelerada en diciembre de 2022. Su objetivo era drástico; por un lado, sortear la exigencia de los tres quintos en el seno del CGPJ imponiendo un sistema de votación por mayoría simple bajo amenaza de responsabilidad penal para los vocales; por otro, permitir una renovación asimétrica del TC y despojar a su Pleno de la potestad para verificar la idoneidad de los nuevos magistrados⁴³. Este movimiento derivó en el episodio más crítico del conflicto. El Pleno del TC dictó el ATC 177/2022, acordando la suspensión cautelarísima del procedimiento parlamentario antes de su votación en el Senado. El Tribunal consideró que la introducción de estas reformas, al carecer de conexión material con el objeto de la ley penal principal en la que se insertaron, vulneraba el derecho de representación política de los parlamentarios (art. 23.2 CE)⁴⁴. Esta decisión, adoptada por un ajustado margen de seis votos contra cinco, supuso un hito de tensión extrema que evidenció la fractura del equilibrio de poderes. Aunque finalmente se logró renovar el TC mediante un complejo equilibrio de candidatos, la imagen de un Poder Judicial instrumentalizado en la lucha de cuotas quedó profundamente grabada en la percepción ciudadana. Este clima de desconfianza mantendría bloqueado al propio CGPJ hasta su tardío acuerdo de renovación, un hito político e institucional que será objeto de análisis en epígrafes posteriores.

III. DESENLACE: EL ACUERDO DE 2024 Y LA RESTAURACIÓN DE LA NORMALIDAD ORGÁNICA

La situación de interinidad del CGPJ se prolongó de forma agónica durante cinco años y siete meses y halló finalmente una vía de resolución a mediados de 2024⁴⁵. El desbloqueo de la institución no respondió únicamente a la estricta dinámica política nacional; por el contrario, vino determinado por un hecho sin precedentes en nuestra

⁴³ **Vid.** Enmiendas núm. 61 y 62 a la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal.... Publicadas en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 295-4, de 15 de diciembre de 2022, pp. 84-89.

⁴⁴ **Cfr.** Tribunal Constitucional, ATC 177/2022, de 19 de diciembre, ECLI:ES:TC:2022:177A. **vid.** El Confidencial. Parera, B. y Gabilondo, P. "*El Constitucional paraliza la reforma del Gobierno e impide que vote el Senado*", 19 de diciembre de 2022.

⁴⁵ **Cfr.** elDiario.es, "*PSOE y PP cierran un acuerdo para renovar el Poder Judicial*", 25 de junio de 2024

historia constitucional, como fue la intervención y mediación directa de la Comisión Europea. A través de lo que el organismo europeo denominó un diálogo estructurado, esta mediación exterior propició el marco decisivo de entendimiento que hizo posible el pacto⁴⁶. A comienzos de ese año, representantes del Gobierno y de la oposición trasladaron el tablero de negociación a Bruselas. Este inédito proceso fue iniciado bajo los auspicios del entonces comisario de Justicia, Didier Reynders, y asumido meses después por la vicepresidenta de Valores y Transparencia, Věra Jourová⁴⁷. Esta mediación institucional de la Comisión Europea respondió al severo y reiterado reproche que España venía recibiendo en los informes sobre el Estado de Derecho, sumado a la advertencia del Ejecutivo de impulsar reformas unilaterales de urgencia si la parálisis persistía más allá del periodo estival.

En este contexto de máxima presión institucional, el 25 de junio de 2024 se anunció un acuerdo global entre el PSOE y el PP que permitió, finalmente, el desbloqueo del órgano⁴⁸. El pacto, sellado simbólicamente en territorio europeo, se articuló sobre tres ejes fundamentales de naturaleza tanto política como normativa⁴⁹:

1. La tramitación urgente de una reforma de la LOPJ y del Estatuto del Ministerio Fiscal, con el fin de robustecer la independencia del Ministerio Público y sentar las bases de un nuevo modelo de elección.
2. La renovación inmediata del Consejo mediante una lista consensuada de veinte vocales de marcado perfil profesional, alejados de la primera línea política.
3. Un compromiso de lealtad constitucional para evitar futuras iniciativas unilaterales que pudieran comprometer la estabilidad del sistema.

⁴⁶ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, pp. 6-7.

⁴⁷ **Vid.** Agencia EFE. *La vicepresidenta Jourová mediará entre PSOE y PP para desbloquear el Consejo General del Poder Judicial*. Artículo 14. 15 de abril de 2204.

⁴⁸ **Cfr.** elDiario.es, “PSOE y PP cierran un acuerdo para renovar el Poder Judicial”, 25 de junio de 2024

⁴⁹ **Cfr.** Faggiani, V. Fundación Hay Derecho, *El acuerdo de renovación del CGPJ: ¿hacia un nuevo marco para la independencia judicial?*, 15 de julio de 2024.

Un aspecto innovador del pacto, materializado normativamente a través de la LO 3/2024⁵⁰, fue el mandato vinculante otorgado al nuevo Consejo para que, en el plazo de seis meses desde su constitución, elevara a las Cortes una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales judiciales⁵¹. Este compromiso buscaba armonizar, de forma definitiva, el ordenamiento español con los estándares del Consejo de Europa. En cumplimiento de esta disposición legal, el CGPJ elaboró un informe con sus propuestas, logrando que la propia Comisión de Venecia avalara poco después la opción del modelo de elección directa. De este modo, se caminaba finalmente hacia un sistema donde la carrera judicial asume una participación determinante en la designación de sus propios representantes

En paralelo a este mandato de reforma a futuro, la ejecución del acuerdo de renovación inmediata fue expeditiva. Durante la última semana de julio de 2024, tanto el Congreso como el Senado ratificaron la lista de candidatos con las mayorías cualificadas exigidas, quedando el nuevo CGPJ formalmente constituido el 25 de julio⁵². La vuelta a la normalidad se vio coronada en septiembre con la elección de la magistrada María Isabel Perelló Doménech como presidenta del TS y del CGPJ. Su nombramiento, fruto del consenso interno de los propios vocales y sin injerencias externas, representó un hito histórico al ser la primera mujer en ostentar la máxima representación del Poder Judicial en España⁵³.

Más allá de su valor simbólico, la reactivación del Consejo bajo esta nueva presidencia permitió abordar de inmediato la acumulación crítica de vacantes que asfixiaba a la cúpula judicial. En los meses subsiguientes, se procesaron cerca de un centenar de nombramientos destinados a cubrir las plazas desiertas en el TS y los TSJ⁵⁴, aliviando el colapso operativo que había caracterizado el período precedente. No

⁵⁰ **Vid.** Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto (BOE núm. 188, de 5 de agosto de 2024).

⁵¹ **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion No. 1248/2025 on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary (CGPJ)*, adoptada en la 144ª sesión plenaria, 9-10 de octubre de 2025 (Consejo de Europa), pp 7-8.

⁵² **Vid.** Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno del 23 de julio de 2024; y Diario de Sesiones del Senado, Pleno del 24 de julio de 2024

⁵³ **Cfr.** Consejo General del Poder Judicial. *La magistrada Isabel Perelló, elegida presidenta del Tribunal Supremo y del CGPJ*. Poder Judicial. 3 de septiembre de 2024.

⁵⁴ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, pp. 8-9.

obstante, el cierre de la crisis en el plano político dejó algunos interrogantes en el plano estrictamente jurisdiccional.

Resulta de especial interés el devenir del recurso de amparo interpuesto el 14 de octubre de 2020 por varios candidatos a vocales impulsado por la Asociación de Jueces Francisco de Vitoria, quienes alegaban que la inacción parlamentaria vulneraba su derecho de acceso a cargos públicos (art. 23.2 CE)⁵⁵. Tras una condena del TEDH el 22 de junio de 2023 por la inadmisión previa del asunto, el TC se vio impelido a reabrir la causa y entrar, finalmente, en el fondo de la cuestión⁵⁶. Sin embargo, una vez materializada la renovación en julio de 2024, el Alto Tribunal optó por declarar la extinción del recurso por pérdida sobrevenida de objeto mediante un Auto dictado el 22 de octubre de ese mismo año⁵⁷. Esta decisión fue recibida con ambivalencia por la doctrina. Mientras algunos sectores defendieron la prudencia del Tribunal al no hurgar en un conflicto ya resuelto, otros criticaron la elusión de una oportunidad histórica para fijar doctrina constitucional sobre los límites del bloqueo parlamentario y la tutela de los derechos de los candidatos.

En conclusión, el periodo de interinidad (2018-2024) deja tras de sí una lección severa sobre la fragilidad de los equilibrios constitucionales ante la polarización. Si bien la normalidad orgánica ha sido restaurada mediante una combinación de voluntad interna y supervisión europea, la solución de 2024 nace con una asignatura pendiente, la transformación estructural del sistema de elección para evitar que el gobierno de los jueces vuelva a ser rehén de la parálisis legislativa. Sobre esta reflexión de fondo versarán los capítulos posteriores de este trabajo.

⁵⁵ **Cfr.** Asociación Judicial Francisco de Vitoria. *Nota de Prensa: El TC se lava las manos respecto a la condena del TEDH por violar derechos seis candidatos a CGPJ*. AJFV. 3 de julio de 2023.

⁵⁶ **Vid.** TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos), *Lorenzo Bragado y otros contra España* (demanda nº 53193/21 y otros), Sentencia de 22 de junio de 2023, pp. 6-7, párrs. 17-18 y p. 44 párr. 148.

⁵⁷ **Vid.** Tribunal Constitucional. *La Sala Primera del TC acuerda por unanimidad declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de amparo interpuesto por la Asociación Judicial Francisco de Vitoria y varios de los candidatos a vocales del CGPJ*. Nota Informativa n.º 100/2024. 22 de octubre de 2024.

CAPÍTULO III. IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES DEL BLOQUEO: SEPARACIÓN DE PODERES E INDEPENDENCIA JUDICIAL

I. VALORACIÓN CONSITUCIONAL DE LA SITUACIÓN DE BLOQUEO

El prolongado colapso en la renovación del CGPJ no representó un mero incidente administrativo, sino que planteó interrogantes que afectan a la médula misma del ordenamiento constitucional. En esencia, asistimos a una grave disfunción institucional sostenida que puso a prueba el sistema de pesos y contrapesos. El incumplimiento por parte del Poder Legislativo de su deber inexcusable de renovar un órgano constitucional en los plazos legales previstos derivó en una anomalía democrática de primer orden⁵⁸. Como señala López Guerra, este tipo de paralizaciones no obedece necesariamente a fallos técnicos del diseño institucional, sino a una deslealtad en la práctica del sistema por parte de los actores políticos⁵⁹. Al convertir la elección parlamentaria en un mero reparto partidista o de “cuotas ciegas”, empleando la terminología de Lucas Murillo de la Cueva⁶⁰, se pervirtió el mandato de consenso constitucional, trasladando al órgano la dinámica de bloques del Parlamento. Además, como advierte Santamaría Pastor, el uso abusivo de la figura de la prórroga de mandatos, la prorrogatio, actúa como un grave factor de deslegitimación del órgano y, a la larga, quiebra la confianza en el propio sistema constitucional, potenciando la sospecha de sumisión partidista⁶¹.

Desde la clásica tríada de Montesquieu, integrada en los artículos 1 y 117 de nuestra Carta Magna, la separación de poderes exige que cada instancia actúe dentro de su esfera de competencia sin menoscabar la operatividad de las demás. Como bien referenció la STC 108/1986, esta división no solo implica un reparto de funciones, sino que garantiza que el estatuto de los jueces quede a salvo de posibles interferencias de los otros poderes del Estado, asegurando así la independencia judicial como pilar del Estado de Derecho. En este sentido, Bustos Gisbert define la independencia judicial como un

⁵⁸ **Vid.** artículos 122.3 de la Constitución Española y 568 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁵⁹ **Vid.** López Guerra, L., “*Vexata quaestio*: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, 2020.

⁶⁰ **Vid.** González Escudero, M.ª T., “La elección parlamentaria de miembros de órganos constitucionales y otros cargos públicos. Crónica de un fracaso”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 43, 2022, p. 61.

⁶¹ González Escudero, M.ª T., op. cit., p. 82.

concepto multifacético (subjetivo, objetivo y estatutario) que pretende blindar la posición del juez frente a cualquier presión e injerencia, garantizando el correcto funcionamiento de la organización del Estado⁶².

En este escenario, la inacción de las Cortes Generales, motivada por el antagonismo partidista, terminó por instrumentalizar al Poder Judicial, dejando en suspenso la actualización de su órgano de gobierno. Autores como Martín Guardado inciden en que esta grave situación de interinidad se ha debido única y exclusivamente a la ausencia de acuerdo y a la polarización política en las Cortes Generales, no a la responsabilidad de los miembros de la judicatura⁶³. Frente a esta inactividad, la reciente jurisprudencia del TEDH ha dejado patente que el ejercicio de la función electiva por parte del Parlamento es de carácter obligatorio y está sujeto a un calendario legal preciso, por lo que la omisión continuada no puede ampararse bajo el escudo de la soberanía del Poder Legislativo⁶⁴. La pregunta, por tanto, trasciende lo político para volverse estrictamente jurídica: ¿constituye esta omisión una vulneración directa del principio de división de poderes y de los fundamentos mismos del Estado de Derecho?

Por un lado, existe una interpretación estrictamente formalista que sugiere que el Legislativo operó dentro de su margen de discrecionalidad. La Constitución no establece un plazo perentorio con sanción automática, ni prevé una consecuencia jurídica directa ante la demora. Si bien el artículo 568 de la LOPJ impone a las presidencias de ambas Cámaras la obligación de activar el relevo en plazo, esta norma ha operado como una *lex imperfecta*. Esto es, un mandato legal que, pese a su fuerza obligatoria, carece de un mecanismo coercitivo que penalice su desobediencia.

En la práctica, se permitió que una omisión parlamentaria paralizara la evolución orgánica de otro poder del Estado sin que la jurisdicción constitucional fijara los límites de dicha inacción. Como se ha anticipado al final del capítulo anterior, esta carencia de respuesta sustantiva por parte del TC, que inicialmente inadmitió los recursos por motivos

⁶² **Vid.** Bustos Gisbert, R., “Política, independencia y autogobierno judicial: cuatro miradas”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 198, 2022, pp. 93-120.

⁶³ **Vid.** Martín Guardado, S., “Polarización política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista de Derecho Político*, n.º 117, 2023, pp. 131-152.

⁶⁴ **Vid.** Fernández Vaquero, J., “La sentencia del TEDH en el asunto *Lorenzo Bragado contra España*: Descubriendo las vergüenzas del sistema parlamentario de elección de los vocales judiciales del CGPJ”, *Hay Derecho*, 3 de julio de 2023.

de forma y, tras el pronunciamiento del TEDH, declaró la extinción por pérdida de objeto en octubre de 2024, ha generado una preocupante sensación de laguna constitucional. Al evitar un pronunciamiento de fondo, el órgano de garantías eludió la oportunidad de establecer una doctrina que proteja la operatividad de las instituciones frente a futuras parálisis legislativas.

Desde una óptica material, el espíritu del pacto constitucional de 1978 exige una lealtad institucional mínima que garantice la renovación periódica de las instituciones, una premisa defendida por constitucionalistas como Luis María López Guerra y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, quienes subrayan que el respeto a la Constitución implica cumplir con sus mandatos incluso cuando resulte políticamente incómodo⁶⁵. La Comisión de Venecia ha sido nítida al respecto mencionando que, aunque las mayorías cualificadas son un instrumento de consenso, la capacidad de bloqueo de una minoría no puede ser absoluto ni eterno⁶⁶. Una regla diseñada para fomentar el acuerdo no puede transformarse en un arma para impedir el funcionamiento del Estado. En este sentido, el bloqueo supuso una disfunción constitucional grave al desvirtuar el principio de gobierno judicial. Se generó un claro desequilibrio institucional, ya que la composición del Consejo siguió reflejando la mayoría parlamentaria que lo designó en 2013, pese a que esa correlación política había dejado de existir, prolongando así su influencia sobre la Judicatura más allá de su legitimidad democrática y en contra de la voluntad expresada en las urnas desde 2018.

Esta anomalía evidencia una grave deficiencia estructural en nuestro diseño normativo. Si bien el modelo constitucional fía la renovación de sus órganos a la lealtad y responsabilidad política de los actores parlamentarios, la reciente crisis ha demostrado que, cuando esta falla, el sistema de contrapesos queda a merced de tácticas partidistas. Como advierte M.^a Teresa González Escudero, recogiendo la tesis de Santamaría Pastor, el abuso de la prorrogatio o prolongación de mandatos actúa como un factor de deslegitimación que termina dañando a las propias instituciones al acentuar la sospecha de lealtad partidista y fomentar la pasividad. Como advierte expresamente Hernández González, ante la carencia legislativa de mecanismos supletorios de desbloqueo, el

⁶⁵ González Escudero, M.^a T., op. cit., p. 61.

⁶⁶ **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion No. 1248/2025 on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary (CGPJ)*, adoptada en la 144^a sesión plenaria, 9-10 de octubre de 2025 (Consejo de Europa), p. 16 (párr. 67).

equilibrio inherente a la separación de poderes ha quedado, en la práctica, severamente comprometido. Frente a esta parálisis, destacada doctrina ha explorado fórmulas alternativas de designación, como el sistema de insaculación o sorteo sugerido por juristas como Rafael Bustos Gisbert y Pablo Lucas Murillo de la Cueva⁶⁷; propuestas que serán objeto de un análisis más detenido en apartados posteriores. En cualquier caso, y más allá del necesario debate sobre estas soluciones, resulta innegable que esta disfunción estructural ha desencadenado ese preocupante proceso de “erosión democrática” alertado por Castellá Andreu⁶⁸.

En el plano de los derechos fundamentales, la crisis impactó directamente sobre el artículo 23 de la Constitución. Se vio afectada tanto la dimensión activa (el derecho de los representantes a ejercer sus funciones de nombramiento) como la pasiva (el derecho de los jueces candidatos a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad). La sentencia del TEDH en el caso *Lorenzo Bragado y otros vs. España* de 2023 supuso un hito en este sentido⁶⁹. Aunque Estrasburgo no entró a valorar la arquitectura del bloqueo, sí condenó al Reino de España por vulnerar el derecho de acceso a un tribunal (en el marco del derecho a un proceso equitativo, Art. 6.1 CEDH). Tal y como analizan autores como Jorge Fernández Vaquero⁷⁰ y María García Casas⁷¹, el fallo⁷² concluyó que el TC español había incurrido en un formalismo excesivo e imprevisible al inadmitir el recurso de amparo de los candidatos, privándoles injustificadamente de una respuesta de fondo frente a la inacción legislativa. Este pronunciamiento europeo puso de relieve que el bloqueo institucional no puede considerarse una cuestión exclusivamente política, sino que genera controversias justiciables que afectan a derechos individuales.

⁶⁷ Cfr. Hernández González, G., *La independencia del Consejo General del Poder Judicial en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2022, pp. 45-48; vid. Bustos Gisbert, R. y Lucas Murillo de la Cueva, P., en “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 15-114.

⁶⁸ Castellá Andreu, J. M., op. cit., p. 2259 y ss.

⁶⁹ Vid. TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos), *Lorenzo Bragado y otros contra España* (demanda nº 53193/21 y otros), Sentencia de 22 de junio de 2023, pp. 31-32, (párrs. 102, 104, 105 y 108).

⁷⁰ Fernández Vaquero, J., op. cit.

⁷¹ Vid. García Casas, M., “La obligación de elegir a los miembros del CGPJ: Sentencia del TEDH de 22 de junio de 2023, asunto Lorenzo Bragado y otros c. España”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI), n.º 46, 2023.

⁷² Vid. TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos), *Lorenzo Bragado y otros contra España* (demanda nº 53193/21 y otros), Sentencia de 22 de junio de 2023, pp. 41-44 (párr. 139, 147, 148 y 149).

En definitiva, la crisis del CGPJ evidenció una quiebra del principio de equilibrio institucional y de control recíproco entre los poderes públicos. Aunque no hubo una invasión de competencias mediante actos positivos, la omisión prolongada resultó igualmente lesiva para el Estado de Derecho. La propia jurisprudencia del TC ha advertido que la separación de poderes no constituye un diseño orgánico estático, sino un compromiso dinámico fundado en la lealtad institucional; cuando uno de los poderes elude sus obligaciones como ocurrió con el deber de renovación, todo el engranaje democrático se resiente, erosionando la confianza ciudadana en la independencia y neutralidad de la Justicia⁷³.

II. EFECTOS SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA CONFIANZA EN LA JUSTICIA

Íntimamente ligado a la división de poderes se halla el principio de independencia judicial, piedra angular de nuestra democracia (art. 117. CE). Esta garantía no opera como una prerrogativa en beneficio del juez, sino como un derecho fundamental del ciudadano a ser juzgado desde la imparcialidad. La doctrina constitucional, tal y como señala el profesor Rafael Bustos Gisbert, distingue acertadamente que la independencia judicial es un concepto multifacético que se sustenta en tres vertientes: una subjetiva (la garantía de la falta de presiones hacia el juez en su función jurisdiccional para proteger al ciudadano), una estatutaria (el blindaje de la posición del juez frente a injerencias) y una objetiva o institucional, orientada a garantizar el correcto funcionamiento de la organización del Estado⁷⁴. Es en esta última donde cobra protagonismo el CGPJ. Autores como Pascual Martín Gallardo⁷⁵ y Ángela Figueruelo Burrieza recuerdan que el CGPJ no forma parte del Poder Judicial en sí mismo, sino que es un órgano constitucional ad hoc creado expresamente para actuar como escudo, preservando la independencia judicial y el autogobierno frente a los demás poderes del Estado⁷⁶.

⁷³ **Cfr.** STC 128/2023, de 2 de octubre, ECLI:ES:TC:2023:128.

⁷⁴ Bustos Gisbert, R., op. cit.

⁷⁵ Martín Gallardo, P., op. cit.

⁷⁶ **Vid.** Figueruelo Birrueza, Á., en BUSTOS, R. *et al.*, “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 23.

En primer término, la prolongación artificial del mandato de unos vocales designados bajo lógicas de cuotas partidistas derivó en una crisis de legitimidad de ejercicio⁷⁷. A ojos de la comunidad jurídica y de la opinión pública, el CGPJ dejó de ser percibido como un órgano técnico de gobierno para ser visto como un campo de batalla ideológico. La coexistencia de una mayoría de orientación conservadora emanada de la hegemonía parlamentaria de 2013 frente a una minoría de orientación progresista trasladó la polarización de las Cortes al seno del Consejo. Esta dinámica no solo paralizó decisiones estratégicas, sino que vació de autoridad moral al órgano. La paradoja es evidente, la LO 4/2021⁷⁸, diseñada teóricamente para preservar la independencia futura evitando que un Consejo caducado realizara nombramientos discrecionales, acabó por asfixiar el funcionamiento diario de la justicia, generando un coste altísimo en términos de eficacia y prestigio institucional.

Desde la perspectiva de la carrera judicial, el escenario de un Consejo bloqueado y sometido al arbitrio de los tiempos políticos generó un profundo desánimo institucional. Las asociaciones judiciales, lejos de presentar un frente unido, reflejaron en sus críticas la propia fractura del sistema⁷⁹; mientras las de corte conservador señalaban la restricción intensa de competencias del Ejecutivo, las progresistas denunciaban el bloqueo de la oposición. No obstante, en un punto crítico existió consenso. Este fue la convicción de que la politización del sistema de elección es el pecado original que compromete la apariencia de independencia. Este progresivo descrédito institucional trascendió el ámbito estrictamente interno. Los informes del Eurobarómetro y de la propia Comisión Europea en 2022 arrojaron datos preocupantes, situando la percepción de independencia judicial en España por debajo de la media comunitaria. De hecho, el estudio demoscópico europeo reveló que un 66% de los encuestados españoles que desconfiaban del sistema señalando

⁷⁷ **Cfr.** Martín Gallardo, P. (2025). Consejo General del Poder Judicial: ¿de la crisis institucional a la reforma? *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 25, e9094, pp. 5 y 20-21.

⁷⁸ **Vid.** Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo.

⁷⁹ **Vid.** Comunicado conjunto de las AAJJFF ante las declaraciones de responsables políticos sobre renovación CGPJ (Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria, Juezas y Jueces para la Democracia, y Foro Judicial Independiente), 13 de septiembre de 2021.

como causa principal la percepción de interferencia política y gubernamental en la composición y funcionamiento del Consejo⁸⁰.

Resulta sugerente plantear la paradoja señalada por parte de la doctrina en torno a si el prolongado bloqueo del CGPJ pudo dar lugar a una forma de independencia meramente fáctica, en la medida en que el Consejo dejó de responder a la nueva mayoría gubernamental surgida tras el cambio político producido a partir de 2018. Bajo esta tesis, un CGPJ de signo opuesto al Ejecutivo actuaría como un contrapeso. Sin embargo, este argumento es jurídicamente falaz y democráticamente peligroso. La verdadera independencia no consiste en que el Consejo y el Gobierno sean de distintos partidos y estén enfrentados, sino en que el órgano actúe con absoluta neutralidad técnica. Mantener un Consejo bloqueado con cuotas políticas antiguas no asegura su imparcialidad; únicamente sirve para congelar en el tiempo una mayoría política que ya no existe.

En última instancia, el daño más grave fue la “contaminación hermenéutica”. Durante el período de bloqueo, cualquier resolución del CGPJ, o la ausencia de ella, fue leída e interpretada bajo un prisma estrictamente partidista, lo que, como apuntan autores como Aguiar de Luque, proyectó una polarización que perturbó su funcionamiento cotidiano y terminó mermando su legitimidad⁸¹; una anomalía que, como ha alertado la propia Comisión de Venecia, terminó despojando a la institución de la auctoritas necesaria para ejercer su alta misión constitucional y del rigor frente a los poderes políticos sobre la que también reflexiona el autor Jaime Lozano Ibañez al analizar la devaluación de las altas instituciones de garantía⁸².

⁸⁰ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*; **cf.** Flash Eurobarometer 503: *Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public* (2022).

⁸¹ **Vid.** Delgado del Rincón, L. E., “Régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial en funciones: observaciones críticas a la STC 128/2023, de 2 de octubre, que lo declara constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 133, 2025.

⁸² **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion No. 1248/2025 on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary (CGPJ)*, adoptada en la 144ª sesión plenaria, 9-10 de octubre de 2025 (Consejo de Europa), pp 5-8; **vid.** Lozano Ibañez, J., “Tribunal Constitucional: la ley, la *potestas* y la *auctoritas*”, *Hay Derecho*, 29 de diciembre de 2022.

En el plano jurisdiccional interno, el TC, en su Sentencia 128/2023⁸³, dictada a raíz de la impugnación contra la LO 4/2021, abordó esta problemática con una profundidad que merece ser desglosada. Al validar la constitucionalidad de la norma que restringía las facultades del Consejo en funciones, el Alto Tribunal efectuó un análisis exhaustivo de la crisis, calificando la situación no como un mero retraso, sino como una verdadera anomalía institucional. La ratio decidendi del fallo sostuvo que la limitación competencial era una medida proporcional para evitar un mal mayor consistente en que un órgano con el mandato expirado pudiera condicionar de forma duradera la política judicial del futuro mediante nombramientos de carácter vitalicio o de largo alcance.

Asimismo, el Tribunal advirtió sobre el riesgo de una influencia política indirecta derivado de la perpetuación de una mayoría desfasada de la realidad parlamentaria actual. En esencia, el Constitucional reconoció que la falta de renovación distorsionaba la lógica democrática, permitiendo que una mayoría política del pasado siguiera influyendo en la cúpula judicial, a pesar de que ya no representaba la voluntad actual de los ciudadanos. No obstante, esta visión no fue unánime; los votos particulares discrepantes argumentaron que despojar al Consejo de sus atribuciones esenciales suponía desnaturalizar el órgano constitucional, trasladando la parálisis política al corazón de la independencia judicial y comprometiendo la eficacia del sistema⁸⁴. En lo que ambas facciones coincidieron fue en la extrema gravedad del escenario, señalando al bloqueo partidista como la causa eficiente de esta degradación normativa, una práctica de cuotas y bloqueos que constitucionalistas como Cabellos Espiérrez o Macías Castaño han calificado derechamente de “infiltración partidista” y de “asalto al poder judicial”⁸⁵.

Más allá de nuestras fronteras, el impacto reputacional del Estado de Derecho ha sido notable. España, cuya arquitectura judicial gozaba históricamente de solidez en el marco europeo, comenzó a ser objeto de un escrutinio sistemático. A través de los sucesivos Informes sobre el Estado de Derecho, la Comisión Europea ha monitorizado de

⁸³ **Vid.** STC 128/2023, de 2 de octubre. ECLI:ES:TC: 2023:128. (Recurso de inconstitucionalidad núm. 5354-2021).

⁸⁴ **Vid.** Votos particulares formulados a la STC 128/2023, de 2 de octubre.

⁸⁵ Delgado del Rincón, L. E., op. cit. El autor recoge el consenso doctrinal sobre el deterioro de la institución, apoyándose expresamente en las tesis de Cabellos Espiérrez, M. A. (2023) sobre la politización del órgano, y en la contundente denuncia de Macías Castaño, J. M. (2022, p. 113), quien advierte de que la degradación del sistema ha derivado en un verdadero asalto al poder judicial.

forma ininterrumpida la crisis del Consejo desde el año 2019, alertando reiteradamente de que la perpetuación de la parálisis institucional del bloqueo ponía en riesgo la percepción misma de la independencia judicial española⁸⁶, una vigilancia continua que la catedrática Paloma Biglino Campos subraya como un toque de atención directo a las autoridades nacionales⁸⁷. Resulta imperativo introducir un matiz fundamental. Si bien el caso español dista de las reformas de procesos de sometimiento del poder judicial observadas en Polonia⁸⁸ o Hungría⁸⁹, diferencia que también marcan por investigadores como Juan Gálvez Galisteo⁹⁰, la Comisión Europea y el Consejo de Europa han mantenido una posición sostenida y exigente en el sentido de que la parálisis y la excesiva politización del método de elección son incompatibles con los estándares comunitarios⁹¹. Los sucesivos informes sobre el Estado de Derecho han insistido en la necesidad de que la mayoría de los vocales de procedencia judicial sea elegida por la propia carrera judicial, adaptando el modelo a los estándares europeos. Subrayando que cuando la independencia se percibe como frágil desde el exterior, se erosiona la credibilidad y la autoridad moral del Estado para defender el imperio de la ley y los valores democráticos en el orden internacional.

⁸⁶ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho (desde 2019). Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*.

⁸⁷ **Vid.** Biglino Campos, P., “Los estándares europeos sobre la elección de los consejos judiciales”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 38, 2023.

⁸⁸ **Cfr.** TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos), *Grzęda contra Polonia* (demanda nº 43572/18), 15 de marzo de 2022; TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea), *Comisión Europea contra República de Polonia* (asunto C-619/18), 24 de junio de 2019.

⁸⁹ **Cfr.** TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos), *Baka contra Hungría* (demanda nº 20261/12), 23 de junio de 2016; **cfr.** TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea), *Comisión Europea contra Hungría* (asunto C-286/12), 6 de noviembre de 2012.

⁹⁰ **Vid.** Gálvez Galisteo, J., “La posible reforma del CGPJ ante la Comisión de Venecia”, *Ibericonect* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 19 de diciembre de 2025. El autor analiza la compatibilidad de las propuestas de reforma legislativa en España con los estándares de excelencia democrática fijados por la Comisión de Venecia, destacando la importancia de la participación judicial directa en la elección del órgano.

⁹¹ **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion No. 1248/2025 on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary (CGPJ)*, adoptada en la 144ª sesión plenaria, 9-10 de octubre de 2025 (Consejo de Europa), pp 9,12 y 16, párr. 32, 49 y 67.

No se debe soslayar, asimismo, la grave dimensión humana y profesional que subyace a la crisis. Durante el prolongado período de bloqueo, y como consecuencia directa de la limitación competencial del Consejo para efectuar nombramientos discrecionales, una generación de magistrados con méritos objetivos vio frustradas sus aspiraciones de promoción a la cúpula judicial por razones estrictamente ajenas a su desempeño técnico y jurisdiccional.

Esta situación no solo generó una frustración profesional legítima canalizada a través de recursos ante el TEDH, sino que proyectó ante la ciudadanía una imagen de la justicia como un botín en disputa. Aunque la inmensa mayoría de los jueces españoles continuaron resolviendo sus causas con ejemplar profesionalidad, la contaminación de la imagen institucional fue inevitable. La percepción de que el acceso al TS o al Constitucional dependía de una negociación partidista debilitó la creencia social en la neutralidad del sistema, como bien destacan los barómetros europeos mencionados anteriormente.

En conclusión, las implicaciones constitucionales del bloqueo del CGPJ se cristalizan en dos vertientes:

- Un desequilibrio sistémico: El incumplimiento del deber nominador por parte del Legislativo dejó al Poder Judicial en una vulnerabilidad prolongada, quebrando la lealtad institucional mínima exigible en una democracia avanzada.
- Una erosión de la apariencia de independencia: La politización del órgano de gobierno y la asfixia de sus funciones esenciales no solo paralizaron la gestión administrativa, sino que deterioraron el vínculo de confianza entre la sociedad y sus jueces.

Si bien el acuerdo de 2024 clausura el capítulo de la interinidad persiste la necesidad imperativa de una reforma estructural. Como se analizará en el capítulo siguiente, la mera restauración orgánica es solo el primer paso para adecuar definitivamente el modelo español a los estándares europeos y a las exigencias de una separación de poderes real y efectiva en el siglo XXI.

CAPÍTULO IV. RESPUESTA EUROPEA: EL PAPEL DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DE LA COMISIÓN DE VENECIA

I. LA IMPLICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN LA CRISIS DEL CGPJ

A lo largo del período de parálisis institucional, la Comisión Europea, en su función institucional de guardiana de los Tratados y garante de los valores del artículo 2 del TUE, monitorizó con una inquietud creciente el escenario español⁹². Lo que comenzó como una observación técnica en los informes anuales derivó en una intervención diplomática sin precedentes, donde Bruselas asumió un rol de mediación activa para evitar el colapso del sistema de contrapesos en un Estado miembro. Desde 2018, la situación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) se convirtió en una constante en los Informes Anuales sobre el Estado de Derecho, transformando este instrumento en un altavoz de las exigencias comunitarias frente al inmovilismo nacional⁹³.

Si bien el Informe de 2020 ya apuntaba la urgencia de la renovación, fue en los ejercicios de 2021 y 2022 cuando la Comisión endureció su retórica. Bruselas no solo exigía el cumplimiento de los plazos constitucionales, sino que empezó a vincular la renovación con la necesidad de una reforma estructural del sistema de elección⁹⁴. La postura de la Unión fue nítida, incidiendo en que cualquier solución debía alinearse con los estándares del Consejo de Europa, que prescriben que al menos la mitad de los vocales de procedencia judicial sean elegidos por sus propios pares. Esta doble exigencia de renovación inmediata seguida de una reforma legislativa definió el marco de actuación de la Comisión en un esquema que buscaba reducir la porosidad del órgano judicial frente a las pulsiones del poder político.

La implicación europea trascendió lo documental para adentrarse en el terreno de la diplomacia activa. Un hito fundamental en esta crónica fue la visita a Madrid del Comisario de Justicia, Didier Reynders, en septiembre de 2022. Su presencia en la capital española, manteniendo encuentros de alto nivel con el Ejecutivo, la oposición y las asociaciones profesionales, simbolizó la plena dimensión comunitaria de la crisis y su

⁹² **Vid.** artículo 17 TUE; **vid.** artículo 2 TUE.

⁹³ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho (desde 2019). Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.*

⁹⁴ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho (desde 2021). Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.*

consolidación como una prioridad en la agenda de supervisión de Bruselas. Aunque la mediación no cristalizó en un acuerdo inmediato debido a la persistente polarización doméstica, el mensaje fue inequívoco. La UE ya no consideraba el bloqueo como un asunto puramente interno, sino como un riesgo sistémico para el Estado de Derecho en el conjunto de la Unión.

Resulta relevante destacar que la Comisión empleó, de forma sutil pero firme, la capacidad de persuasión que otorga el nuevo marco de gobernanza europea. Esta implicación no se limitó a la mera emisión de dictámenes, sino que advirtió de manera implícita sobre la posible activación de mecanismos europeos de sanción si la parálisis institucional continuaba. Si bien España se mantenía alejada de los escenarios de infracción grave observados en otros Estados miembros, el agotamiento de la paciencia institucional en Bruselas alimentó el debate sobre la aplicación del Reglamento de Condicionalidad⁹⁵. En este sentido, la mera posibilidad de que la degradación de la independencia judicial pudiera comprometer la gestión eficaz de los fondos comunitarios bajo la premisa de que un sistema judicial debilitado no garantiza la seguridad jurídica necesaria para el despliegue del gasto, operó como un factor de presión adicional en la sombra, vinculando directamente la restauración orgánica del Consejo con la resiliencia económica del Estado⁹⁶. En última instancia, la Comisión Europea no se limitó a ser una observadora de la crisis, sino que se erigió en el motor externo necesario para forzar un consenso que, bajo la estricta lógica nacional, parecía inalcanzable.

La culminación de este proceso de tutela internacional se materializó en el denominado mecanismo de diálogo estructurado iniciado en Bruselas en enero de 2024. Bajo la mediación de la vicepresidenta Věra Jourová y el comisario Reynders, la sede de la Comisión Europea se transformó en un espacio de neutralidad institucional donde las fuerzas políticas españolas pudieron explorar una salida al bloqueo sin la presión inmediata del ruido mediático doméstico. Este formato de negociación, destacado en comunicaciones oficiales de la Comisión en febrero de 2024, fue diseñado estratégicamente para que ambos interlocutores encontrasen puntos de convergencia en

⁹⁵ **Vid.** Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020

⁹⁶ **Cfr.** Comisión Europea. *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reforma de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España* (COM/2023/609)

la urgencia de la renovación para el Ejecutivo y la exigencia de reforma sistémica para la oposición.

El éxito de este formato de mediación residió en el estricto equilibrio de principios mantenido por la diplomacia comunitaria. Al sostener de forma incansable la secuencia de renovación inmediata seguida de reforma, la Comisión evitó ser instrumentalizada por los discursos partidistas locales. Instituciones como la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial⁹⁷ subrayaron en su momento que la postura europea no constituía un cheque en blanco para un nuevo reparto de cuotas políticas, sino una exigencia dogmática para adecuar el modelo español a los estándares europeos de separación de poderes. Este papel de actor de mediación institucional permitió que el acuerdo de junio de 2024 no se percibiera como la rendición de una de las partes, sino como la asunción de un compromiso común ante las instituciones comunitarias.

Como colofón a este intenso escrutinio institucional y social, el complejo equilibrio de negociaciones vio sus frutos del 25 de junio de 2024 con la firma de un acuerdo histórico en Bruselas. La rúbrica del pacto entre las principales fuerzas políticas, formalizada bajo el auspicio y la presencia directa de la vicepresidenta Věra Jourová, simbolizó la “europeización” definitiva de la crisis del CGPJ. La bendición oficial de la Comisión, expresada tras la rúbrica, no fue un mero formalismo, sino que representó el aval a una hoja de ruta que España se comprometía a seguir bajo la atenta mirada de sus socios europeos. La vicepresidenta Věra Jourová, al celebrar la noticia, fue explícita al recordar que la renovación orgánica solo era el primer hito de un proceso que debe culminar con la transformación del sistema de elección⁹⁸.

En definitiva, la intervención de la Comisión Europea operó como el catalizador necesario para romper un estancamiento que la política nacional, por sí sola, se había mostrado incapaz de resolver. Actuando con una prudencia que respetaba la autonomía interna, pero con la firmeza que exigen los valores fundamentales de la UE, Bruselas demostró que el Estado de Derecho en los Estados miembros es hoy una cuestión de

⁹⁷ **Vid.** Hay Derecho. *La Plataforma Cívica por la Independencia Judicial denuncia ante el Parlamento Europeo y a la Comisión la reforma de la LOPJ*. 15 de enero de 2021.

⁹⁸ **Vid.** Comisión Europea, Statement by the European Commission on the agreement reached on the renewal of the Spanish Council for the Judiciary and the reform of the Organic Law on the Judiciary (Statement/24/3469), Bruselas. 25 de junio de 2024.

interés común europeo. Para España, este episodio marca un precedente. La resolución del bloqueo no es solo un éxito parlamentario, sino un compromiso internacional para transitar hacia un modelo de gobierno judicial donde la legitimidad técnica y la independencia de la política sean, finalmente, una realidad tangible.

II. EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE VENECIA SOBRE LA REFORMA DEL CGPJ

Otra pieza fundamental en la dimensión europea de esta crisis ha sido la intervención de la Comisión de Venecia, el órgano consultivo del Consejo de Europa en la protección del Estado de Derecho y la integridad de las instituciones democráticas⁹⁹. Tras la renovación del Consejo en 2024, el nuevo Pleno presidido por María Isabel Perelló asumió el mandato derivado del acuerdo político. Ante el complejo reto de reformular el sistema de elección de los vocales, la institución elevó a principios de 2025 una propuesta articulada en torno a dos modelos alternativos, un primer sistema fundamentado en la elección directa y exclusiva por parte de los propios jueces y magistrados, y un segundo modelo de carácter mixto. En un movimiento estratégico sin precedentes, el CGPJ solicitó formalmente el dictamen técnico de la Comisión de Venecia sobre ambas opciones. Esta petición de asesoramiento buscaba blindar la futura reforma frente a críticas de parcialidad interna o externa, marcando un hito en la búsqueda de una estricta adecuación a los estándares del Consejo de Europa y garantizando la plena conformidad de la judicatura española con las exigencias comunitarias¹⁰⁰.

En su sesión plenaria de octubre de 2025, la Comisión de Venecia adoptó un dictamen que hoy constituye la hoja de ruta técnica para la despolitización del órgano¹⁰¹.

⁹⁹ **Vid.** Consejo de Europa. Resolución RES (2002) 3 relativa a la adopción del Estatuto revisado de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Adoptada por el Comité de ministros el 21 de febrero de 2002.

¹⁰⁰ **Vid.** Consejo General del Poder Judicial *Acuerdo del Pleno Extraordinario de 5 de febrero de 2025: El CGPJ cumple en plazo el mandato del legislador y acuerda por unanimidad remitir al Gobierno y a las Cortes una propuesta sobre la reforma del sistema de elección de los vocales de procedencia judicial*. Oficina de Comunicación del CGPJ, Madrid, 5 de febrero de 2025.

¹⁰¹ **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion No. 1248/2025 on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary (CGPJ)*, adoptada en la 144ª sesión plenaria, 9-10 de octubre de 2025 (Consejo de Europa),

El informe diseccionó las dos vías propuestas por el CGPJ, evaluando su encaje en el marco del Estado de Derecho europeo:

- Opción 1: El modelo de elección directa (por los pares). Esta variante propone que los doce vocales de procedencia judicial sean elegidos mediante sufragio directo y secreto por los integrantes de la carrera en activo. El Parlamento perdería su facultad de intervención sobre este cupo, limitándose a designar únicamente a los ocho juristas de reconocida competencia. Este sistema se alinea con la tradición de los consejos judiciales más autónomos de Europa, donde la legitimidad del vocal emana de su propia base profesional y no de un acuerdo de cámaras¹⁰².
- Opción 2: El sistema mixto de doble fase. Plantea una fórmula de compromiso: los jueces realizarían una preselección mediante voto para conformar una terna o lista restringida (por ejemplo, de 36 candidatos), de la cual las Cortes Generales elegirían finalmente a los doce vocales por mayoría de tres quintos. Bajo este esquema, se busca hibridar la participación directa de la judicatura con la legitimación parlamentaria, aunque manteniendo la fase de preselección inicial de los propios pares. No obstante, el dictamen europeo advierte que este modelo no satisface plenamente el estándar de elección por los pares, al quedar la decisión final supeditada a una elección política posterior¹⁰³.

La Comisión de Venecia evaluó ambos escenarios a la luz del soft law europeo, representado por la Recomendación CM/Rec (2010)12 y los dictámenes del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE)¹⁰⁴. Estos estándares internacionales son nítidos. En los consejos de composición mixta, los miembros judiciales deben ser elegidos por sus pares mediante procedimientos que garanticen la más amplia representación, evitando que las autoridades políticas intervengan en las fases decisivas de la selección.

¹⁰² **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion.*, op. cit., pp. 8-12.

¹⁰³ **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion.*, op. cit., pp. 12-13.

¹⁰⁴ **Vid.** Consejo de Europa. *Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficacia y responsabilidades*, adoptada el 17 de noviembre de 2010; **vid.** Consejo Consultivo de Jueces Europeos. *Dictamen n.º 10 (2007) sobre el Consejo de la Magistratura al servicio de la sociedad*, Estrasburgo, 23 de noviembre de 2007.

Consecuentemente, el dictamen de octubre de 2025 señaló a la Opción 1 como la más coherente con el canon europeo. Al conferir la elección directamente a los jueces, se garantiza una independencia estructural respecto a las pulsiones partidistas. No obstante, la Comisión de Venecia en un ejercicio de realismo jurídico advirtió que la elección directa no es una panacea exenta de riesgos. El informe alertó sobre el peligro del faccionalismo o la politización interna, señalando que la desaparición de la tutela parlamentaria podría dar paso a una hegemonía de las asociaciones judiciales que alineara al Consejo con sesgos ideológicos corporativos.

Para neutralizar este riesgo, el dictamen recomendó que, de optarse por la elección directa, España debería implementar salvaguardas rigurosas como: (i) imitar el monopolio de las asociaciones sobre las candidaturas, (ii) asegurar la representatividad de todos los niveles de la carrera (evitando el predominio de las altas instancias) y (iii) establecer códigos éticos estrictos para las campañas electorales internas. En definitiva, la Comisión de Venecia validó la transición hacia un modelo de autogobierno, pero exigiendo un diseño institucional que impida que el Consejo pase de ser un sujeto a la dinámica partidista a ser una dominación corporativa interna.

Respecto de la Opción 2, la Comisión fue clara al señalar que, aunque introduce una fase de elección directa por jueces, no satisface la regla de elección por los pares, puesto que la decisión final queda en manos de un órgano político, concretamente las Cortes Generales. Consideró que esta modalidad mixta seguía sin eliminar la influencia política en el nombramiento de los vocales judiciales, pues el Parlamento tendría la palabra definitiva sobre quién entra y quién no en el Consejo. En la práctica, los partidos podrían seguir repartiéndose los puestos de la lista de candidatos filtrados. La Comisión de Venecia recordó que la mera participación parcial de los jueces en el proceso no basta para cumplir los estándares europeos si al final un cuerpo político decide. Por tanto, desaconsejó la opción 2 como solución satisfactoria; pese a que reconocía el intento de compromiso que representaba, la juzgó insuficiente para alinear a España con las recomendaciones paneuropeas.

Un argumento de autoridad citado en el dictamen proviene del TEDH. La Comisión recordó la jurisprudencia del TEDH en el sentido de que *“cuando se establece un consejo judicial, las autoridades deberán garantizar su independencia respecto de los poderes ejecutivo y legislativo”*, precisamente para salvaguardar la integridad en los

nombramientos judiciales¹⁰⁵. En otras palabras, no es obligatorio tener un CGPJ, pero si lo tienes, que sea independiente de verdad. Para garantizar esa independencia, la composición y elección de sus miembros resulta crucial. El estándar que se desprende de diversos textos del Consejo de Europa (CCJE, GRECO, etc.) es que los jueces elijan a los jueces siguiendo el principio de autogobierno, mientras que los miembros laicos pueden ser elegidos por el Parlamento con mayoría cualificada, aportando así un componente de legitimidad democrática transversal, pero sin comprometer la independencia judicial¹⁰⁶. Este modelo mixto en el que jueces eligen jueces, y parlamentarios eligen juristas es el que se considera óptimo para evitar tanto la politización externa como el corporativismo cerrado.

La Comisión de Venecia hizo hincapié también en que el proceso de elección debe protegerse de dos tipos de politización: la externa, que es la interferencia directa de actores políticos (justo lo que se tiene si el Parlamento controla la elección de jueces), y la interna, que es la alineación indirecta de jueces con corrientes políticas a través de asociaciones u otros medios. Esto último es especialmente relevante en España, donde las cuatro asociaciones judiciales existentes suelen identificarse, aunque sea vagamente, con ciertas sensibilidades ideológicas.

La Comisión advirtió que, si bien sacar a los partidos del proceso es necesario, también debe evitarse que el Consejo resultante esté capturado internamente por una asociación dominante o por la politización de la propia judicatura. Sugirió, por ejemplo, diversificar la procedencia de los vocales judiciales para que no todos pertenezcan a la misma asociación, así como una proporcionalidad en función de la afiliación voluntaria de los jueces. Igualmente, valoró positivamente que se mantenga la exigencia de mayorías cualificadas para los vocales no judiciales elegidos por las Cortes, ya que eso obliga al consenso y reduce el riesgo de nombramientos partidistas puros. No obstante, la propia Comisión de Venecia ya había advertido en sus informes de 2010 y 2019 que las exigencias de mayorías cualificadas no deben transformarse en herramientas de bloqueo crónico. Para evitar la parálisis institucional, el órgano consultivo sugirió la

¹⁰⁵ **Cfr.** TEDH, Sentencia de la Gran Sala de 6 de noviembre de 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal (GC) - 55391/13, 57728/13 and 74041/13.

¹⁰⁶ **Vid.** CCJE, Opinión núm. 10 (2007); **vid.** GRECO. *Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Compliance Report Spain* (GrecoRC4(2017)18), Estrasburgo, 2017.

implementación de mecanismos antibloqueo, tales como la renovación parcial de los miembros o la reducción de los umbrales de votación en rondas sucesivas, garantizando así la continuidad del órgano de gobierno judicial¹⁰⁷. Este consejo también planea sobre la reforma indicando que tal vez convendría prever, a futuro, alguna fórmula para evitar repetir la parálisis (por ejemplo, renovar por tercios, o que la falta de acuerdo active algún procedimiento alternativo).

En conclusión, el Dictamen de la Comisión de Venecia de 2025 supuso un respaldo decisivo a la necesidad de reformar el sistema español de elección del CGPJ, apostando por que los doce vocales de procedencia judicial sean elegidos directamente por los propios jueces. En síntesis, el dictamen recomendó un retorno al modelo original de 1980, aunque incorporando salvaguardas adicionales para prevenir tanto la politización externa como el corporativismo interno. Rechazó expresamente la opción de una reforma parcial que mantuviera la decisión final en manos de los actores políticos, por considerarla incompatible con los estándares europeos de independencia judicial.

La influencia de la Comisión de Venecia en este ámbito no constituye un fenómeno aislado. En numerosas ocasiones, sus dictámenes han orientado reformas institucionales en Estados miembros del Consejo de Europa. Su autoridad se fundamenta en su carácter técnico y plural, integrado por expertos constitucionalistas independientes, cuyas opiniones, aun careciendo de carácter vinculante, suelen ser consideradas como la expresión de la buena conciencia constitucional europea. En el caso español, la activa implicación de la Comisión, que incluso envió una delegación a España en 2025 para reunirse con autoridades gubernamentales, vocales del CGPJ y representantes parlamentarios, recabando información de primera mano, evidencia la importancia otorgada a la reconducción de esta cuestión conforme a los estándares paneuropeos¹⁰⁸. En definitiva, la experiencia española ilustra cómo la independencia judicial constituye hoy un patrimonio democrático común, tutelado tanto por la Unión Europea como por el Consejo de Europa.

¹⁰⁷ *Vid.* Comisión de Venecia. *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD (2010)004), adoptado en su 82.ª sesión plenaria, marzo de 2010; *vid.* Comisión de Venecia. *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist* (CDL-AD (2019)015), junio de 2019.

¹⁰⁸ *Vid.* Comisión de Venecia. *Spain - Forthcoming opinion - Country visit*, Madrid, 15-16 September 2025.

CAPÍTULO V. PERSPECTIVAS DE REFORMA Y ANÁLISIS DOCTRINAL

I. LA REFORMA PENDIENTE: HACIA UN NUEVO MODELO DE ELECCIÓN DEL CGPJ

Con la culminación de la renovación orgánica en 2024, el debate constitucional se desplazó hacia el cumplimiento de la segunda fase del compromiso institucional: la transformación estructural del sistema de elección¹⁰⁹. En virtud de los compromisos adquiridos en el acuerdo bipartidista, se aprobó de forma urgente una reforma de la LOPJ y del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con el doble objetivo estructural de robustecer la independencia judicial y blindar a la Fiscalía frente a sospechas de parcialidad¹¹⁰. Esta norma no solo introdujo criterios de idoneidad más rigurosos como la prohibición de las denominadas “puertas giratorias”, sino que activó el mandato legal que permitió al renovado Consejo formular la propuesta de reforma electoral que, posteriormente, sería fiscalizada por la Comisión de Venecia¹¹¹.

A inicios de 2026, el horizonte legislativo parece consolidarse en torno a las recomendaciones europeas de octubre de 2025. Todo indica que España se encamina hacia la derogación definitiva del modelo de designación parlamentaria total para los vocales de origen judicial. En su lugar, se proyecta una arquitectura mixta de legitimidad dual, mientras que los ocho vocales juristas de reconocida competencia continuarán siendo designados por las Cortes Generales mediante mayoría de tres quintos, respetando así el mandato imperativo del artículo 122.3 de la Constitución, los doce vocales judiciales emanarán de un proceso de elección directa por sus pares. Este nuevo diseño institucional asimilaría el modelo español a los sistemas de nuestro entorno, singularmente a los de Italia o Francia, donde el gobierno del Poder Judicial se sustenta

¹⁰⁹ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, pp. 6-7; **vid.** Comisión de Venecia, *Opinion No. 1248/2025 on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary (CGPJ)*, adoptada en la 144ª sesión plenaria, 9-10 de octubre de 2025 (Consejo de Europa), pp. 6-7.

¹¹⁰ **Vid.** Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, *de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (BOE núm. 187, de 3 de agosto de 2024).

¹¹¹ **Vid.** Consejo General del Poder Judicial. *Acuerdo del Pleno Extraordinario de 5 de febrero de 2025*, Madrid.; **vid.** Comisión de Venecia, *Opinion.*, op. cit.

materialmente en un equilibrio armónico entre la legitimidad democrática (soberanía popular) y la estricta independencia profesional (autonomía técnica de la magistratura)¹¹².

No obstante, la implementación de la elección directa supone un reto de ingeniería legal no exento de complejidades técnicas. La reforma de la LOPJ debe detallar un procedimiento que garantice la representatividad y evite tanto la fragmentación excesiva del Consejo como el monopolio de las asociaciones judiciales. Entre las cuestiones clave que el legislador debe dirimir se encuentran:

- El sistema de avales y candidaturas: La necesidad de establecer filtros de idoneidad que permitan la concurrencia de candidatos independientes, evitando que la presentación de listas quede monopolizada por las asociaciones judiciales¹¹³.

- La circunscripción y el sistema electoral: Se debate entre una circunscripción única nacional o un modelo de cuotas por categorías (jueces, magistrados y magistrados del TS) para asegurar que la composición del Consejo refleje la pluralidad de niveles y jurisdicciones de la carrera judicial¹¹⁴.

- Mecanismos de pluralismo: Como advirtió la Comisión de Venecia, resulta imperativo diseñar fórmulas como el voto limitado o las listas abiertas que impidan el denominado faccionalismo, asegurando que el Consejo no se convierta en una proyección de los sesgos ideológicos internos de la carrera¹¹⁵.

En definitiva, la reforma pendiente no busca únicamente un cambio en la aritmética de los votos, sino un cambio en la cultura institucional. El éxito de este nuevo modelo dependerá de la capacidad del legislador para crear un sistema que sea, al mismo tiempo, democrático en su origen y profesional en su ejercicio. Solo así se podrá cumplir con la promesa de 2024 de cerrar definitivamente la era de los bloqueos y situar al

¹¹² **Cfr.** Constitución de la República Italiana de 1947, art.104; **cfr.** Constitución Francesa de 1958, art.65.

¹¹³ **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion.*, op. cit., párr. 40, 41 y 66.

¹¹⁴ **Vid.** CCJE, Opinión núm. 10 (2007), op. cit. párr. 27-29; **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion.*, op. cit., párr. 55-58.

¹¹⁵ **Vid.** Comisión de Venecia, *Opinion.*, op. cit., párr. 36, 37 y 43.

gobierno de los jueces en un espacio de neutralidad y prestigio, acorde con las exigencias del Estado de Derecho contemporáneo.

Más allá del procedimiento de elección, la reforma debe abordar un interrogante sistémico: ¿cómo blindar al órgano contra futuros bloqueos? La experiencia del período de parálisis ha evidenciado que la confianza en la lealtad institucional es insuficiente. En este sentido, la doctrina más reciente propone dejar de depender de los vaivenes políticos y establecer mecanismos institucionales que funcionen de forma automática. Frente a la prolongada parálisis institucional, resulta imperativo explorar soluciones que desincentiven el bloqueo político. En este sentido, entre las propuestas con mayor calado técnico destaca la del catedrático y exvicepresidente del TC, Luis María López Guerra. Este autor sostiene que la superación del mandato de los vocales debería conllevar su cese automático, lo que supondría suprimir la prorrogatio al cumplirse los cinco años previstos en la Constitución. Para gestionar el día a día tras ese cese, López Guerra propone una limitación drástica e inmediata de las competencias del Consejo, manteniendo únicamente una Comisión Permanente con funciones estrictamente reducidas al despacho de asuntos de mero trámite, evitando así que un órgano caducado siga ejerciendo atribuciones de gobierno¹¹⁶. Asimismo, como solución de lege ferenda, cobra fuerza en la doctrina el debate sobre la renovación fraccionada. En este sentido, la catedrática Rosario Serra Cristóbal propone abandonar el actual sistema de renovación en bloque para adoptar un modelo de renovación por partes (por ejemplo, por mitades). Esta modificación estructural facilitaría la adopción de acuerdos parlamentarios y, de manera fundamental, distanciaría la composición del órgano de gobierno de los jueces de las mayorías políticas coyunturales, desincentivando así su instrumentalización partidista¹¹⁷. En este contexto, surge también el debate sobre la idoneidad de adoptar un modelo de renovación asincrónica. Tal y como documenta el estudio de Gisela Hernández González¹¹⁸, la Comisión de Venecia llegó a sugerir este mecanismo parcial a Polonia en 2017 como vía para frenar una politización repentina del órgano. Desde esta perspectiva,

¹¹⁶ **Vid.** López Guerra, L. M., en BUSTOS, R. *et al.*, “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 43-44.

¹¹⁷ **Vid.** Serra Cristóbal, R., en BUSTOS, R. *et al.*, “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 52-53.

¹¹⁸ **Cfr.** Hernández González, G., *La independencia del Consejo General del Poder Judicial en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2022, pp. 44-51.

frente a la renovación íntegra y simultánea, la renovación escalonada buscaría garantizar una continuidad institucional que evite la paralización del Consejo ante la falta de acuerdo político. A pesar de ello, la propia autora advierte que su implantación en España plantearía serios inconvenientes, ya que exigiría una reforma constitucional y contravendría la tendencia general de los estándares europeos, que recomiendan la renovación sincrónica.

No obstante, la transición hacia la elección por pares no cuenta con una unanimidad absoluta en la academia, lo que da lugar a un intenso debate académico que conviene analizar:

- La tesis del autogobierno técnico: Defendida por un amplio sector de la judicatura y asociaciones como la APM, AJFV y FJI. Tal y como documenta Hernández González, estas sostienen que la devolución de la palabra a los jueces es el único camino para restaurar la percepción social de independencia y cumplir con el estándar europeo. Para este sector, la credibilidad del sistema solo se recuperará cuando la gestión de la carrera judicial sea extirpada de la arena del intercambio partidista.
- El riesgo de la "endogamia corporativa": Un sector crítico de la doctrina advierte que la propuesta de elección directa por parte de la carrera judicial podría no eliminar la politización del órgano, sino simplemente desplazarla hacia el interior de la judicatura. En este sentido, el magistrado Pablo Lucas Murillo de la Cueva alerta del grave peligro que supondría transitar de la actual politización partidista a una "mediatización asociativa"¹¹⁹. Este temor, compartido por autores de referencia actual como Martín Gallardo y Delgado del Rincón, reside en la posibilidad de que el Consejo acabe convirtiéndose en un órgano cerrado donde las principales asociaciones conservadoras y progresistas se repartan los puestos mediante un sistema de cuotas internas, marginando de facto a los jueces no asociados, que paradójicamente constituyen la gran mayoría de la carrera

¹¹⁹ **Vid.** Lucas Murillo de la Cueva, P., en BUSTOS, R. *et al.*, "Encuesta sobre el Poder Judicial", *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 28.

judicial¹²⁰. Esta postura, respaldada por las advertencias de la propia Comisión de Venecia contra la politización indirecta subraya que el problema no es solo quién elige, sino la acuciante necesidad de imponer criterios objetivos de mérito y transparencia que deberían imperar con independencia del sistema de elección.

- La legitimidad democrática y la soberanía popular: Basándose en la doctrina que inspiró la reforma de la LOPJ de 1985, ciertos juristas han defendido tradicionalmente que un órgano con potestades tan relevantes no puede quedar excluido de la legitimación democrática directa. Como documenta Hernández González, el cambio de modelo buscaba hacer efectivo el principio constitucional de que la justicia emana del pueblo. Tal y como analiza Martín Gallardo, los defensores de este modelo argumentan que el Parlamento debe mantener una función de enlace que conecte al Poder Judicial con la sociedad. Esta postura es ilustrada a la perfección por el profesor Delgado del Rincón, quien recuerda que las competencias del Consejo interesan a todos los ciudadanos representados en las Cortes Generales y no exclusivamente a los miembros de la carrera judicial.

Ante esta encrucijada doctrinal, la solución legislativa que se perfila aboga por una síntesis constitucional necesaria. Existen propuestas recientes que mantienen la elección parlamentaria tras un mero filtro judicial previo. Sin embargo, de acuerdo con los estándares de la Comisión de Venecia, esta fórmula no conjura totalmente el riesgo de politización externa. Frente a ello, una vía de consenso radica en que las Cámaras conserven la facultad formal de nombramiento para cumplir estrictamente con el artículo 122.3 CE, pero actuando de facto como un órgano de ratificación obligada de los resultados obtenidos en las urnas por la carrera judicial. De este modo, tal y como recuerdan autores como Martín Gallardo y Hernández González, se lograría restaurar el espíritu de la primigenia LO 1/1980¹²¹, la cual consagraba la elección directa de estos

¹²⁰ **Vid.** Delgado Del Rincón, L. E., en BUSTOS, R. *et al.*, “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 37; **cfr.** Martín Gallardo, P. (2025). Consejo General del Poder Judicial: ¿de la crisis institucional a la reforma? *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 25, e9094

¹²¹ **Vid.** Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial (BOE núm. 11, de 12 de enero).

doce vocales por parte de los propios jueces y magistrados. La validez constitucional de este retorno al modelo original encuentra su aval, a sensu contrario, en la propia jurisprudencia del máximo intérprete de la Carta Magna. En su emblemática STC 108/1986¹²², el TC reconoció que, si bien el modelo de elección parlamentaria es plenamente legítimo, el artículo 122.3 CE no contiene una definición excluyente sobre el sistema de designación de los doce vocales de procedencia judicial. Como subraya un sector representativo de la doctrina, el texto constitucional otorga un amplísimo margen de apreciación al legislador orgánico, quien goza de plena libertad para configurar un nuevo sistema que priorice, conforme a los actuales estándares europeos, la participación directa de los jueces en la elección de sus representantes

En conclusión, la reforma no debe ser entendida como un repliegue corporativo, sino como un ejercicio de madurez democrática. El compromiso de lealtad asumido en 2024 obliga a las fuerzas políticas a una co-gobernanza del proceso que garantice que, en el futuro, el Poder Judicial no vuelva a ser el rehén de las disputas parlamentarias. El éxito de este nuevo ciclo dependerá de que el legislador logre equilibrar la necesaria independencia con una transparencia que asegure que el Consejo General del Poder Judicial sea visto, por fin, como el garante imparcial del Estado de Derecho.

Por otra parte, la reforma proyectada no se limita exclusivamente al órgano de gobierno de los jueces, sino que atiende a una exigencia histórica de las instituciones europeas, que es el reforzamiento de la autonomía del Ministerio Fiscal. Tal y como han señalado reiteradamente los informes de la Comisión Europea¹²³, resultaba imperativo blindar a la institución frente a injerencias externas. En el marco de la cultura jurídica española, la figura de la fiscalía general del Estado (FGE) ha estado tradicionalmente bajo la sospecha de una excesiva proximidad al poder Ejecutivo, debido a un sistema de nombramiento y cese estrechamente vinculado a los ciclos de alternancia política. Como advierte la catedrática Figueruelo Burrieza, esta participación directa del Gobierno genera un grave riesgo de influencia de los partidos políticos que hace pensar en la politización de su actividad¹²⁴. Precisamente para corregir esta falta de desvinculación temporal

¹²² **Vid.** STC 108/1986, de 29 de julio (ECLI:ES:TC:1986:108).

¹²³ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, pp. 11-12.

¹²⁴ **Vid.** Figueruelo Birruenza, Á., en BUSTOS, R. *et al.*, “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 23.

respecto al mandato del Gobierno, que históricamente ha dificultado la consolidación de una percepción de autonomía funcional plena, la reciente LO 3/2024 ha abordado, de manera simultánea al desbloqueo del CGPJ, la modificación de su Estatuto Orgánico.

Siguiendo las recomendaciones reiteradas de la Comisión Europea y del GRECO, la Proposición de Ley de 2024, fruto del consenso bipartidista, incorpora previsiones destinadas a la desvinculación cronológica de los mandatos. El objetivo es disociar la permanencia del fiscal general de la del Gobierno que lo propone, evitando que el cese del Ejecutivo implique automáticamente la caída del máximo responsable de la Fiscalía. Aunque el mandato teórico es de cuatro años, la praxis institucional ha tendido a mimetizar ambos calendarios, erosionando la percepción de autonomía del Ministerio Público.

Esta medida busca garantizar que el FGE pueda ejercer sus funciones constitucionales de defensa de la legalidad con una perspectiva de estabilidad que trascienda la coyuntura partidista¹²⁵. Este aspecto resulta crítico toda vez que, como advierte la catedrática Figueruelo Burrieza, la histórica influencia del Gobierno en su nombramiento genera un fuerte riesgo de politización. Si bien el régimen estatutario de la Fiscalía posee una naturaleza jurídica propia que excede el objeto central de este trabajo, su inclusión en las recientes reformas resulta sumamente esclarecedora. Tal y como documenta Martín Gallardo, el desbloqueo del CGPJ actuó como la llave maestra para una revisión integral del sistema, propiciando que la reciente LO 3/2024 abordara conjuntamente la salvaguarda de ambas instituciones para blindar las garantías de separación de poderes en España.

Y es que la independencia judicial solo es plena cuando se complementa con un Ministerio Público que, aun operando bajo los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica interna, se encuentre estrictamente impermeabilizado frente a las directrices del poder político. En esta línea, el TEDH ha subrayado que la protección institucional de la Fiscalía frente a interferencias gubernamentales constituye una garantía esencial del Estado de Derecho. Como pone de manifiesto la emblemática sentencia *Kövesi c. Rumanía* de 2020, cualquier injerencia arbitraria en el mandato de la alta

¹²⁵ Cfr. Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF); cfr. Comisión de Venecia, *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - The Prosecution Service*, CDL-AD (2010)040, pp. 8-9, párrs. 34-38.

jerarquía fiscal no solo vulnera derechos individuales, sino que genera un efecto desalentador que debilita gravemente la confianza ciudadana en la justicia y en el control de la legalidad¹²⁶.

II. REFLEXIONES DOCTRINALES: LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS FUTUROS

La crisis del Consejo General del Poder Judicial ha provocado un intenso debate entre los expertos en los últimos diez años. Este largo bloqueo ha permitido que juristas y politólogos analicen a fondo los fallos estructurales del sistema español y del cual podemos extraer tres ejes de reflexión fundamentales que deben guiar cualquier reforma futura:

A. LA DIALÉCTICA ENTRE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y ESTÁNDARES EUROPEOS

El centro de la controversia ha sido la tensión entre la soberanía popular (representada por el Parlamento) y la independencia técnica (la elección por los pares). Autores como Paloma Biglino han subrayado un cambio de paradigma al señalar que, aunque las recomendaciones europeas sobre consejos judiciales carecen en pureza de naturaleza vinculante (*hard law*), han mutado hasta convertirse en un parámetro común. Este estándar sirve en la actualidad para medir el grado de independencia de los jueces nacionales, resultando de interpretación obligada para el TJUE y el TEDH¹²⁷.

La gran lección de esta crisis es que la independencia judicial ha dejado de ser un asunto de exclusiva jurisdicción doméstica para erigirse en un pilar del orden público europeo. No obstante, la doctrina advierte que la necesaria despolitización del órgano no debe degenerar en una desvinculación absoluta respecto del escrutinio democrático. En este sentido, voces autorizadas como la del magistrado emérito Perfecto Andrés Ibáñez exigen que el nuevo modelo de elección por pares vaya ineludiblemente acompañado de

¹²⁶ Cfr. TEDH, *Kövesi c. Rumanía*, Sentencia de 5 de mayo de 2020.

¹²⁷ Cfr. Biglino Campos, P., “*Los retos a la independencia judicial*”, en *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 380-381.

una transición hacia la transparencia radical. Esto implica que los nombramientos discrecionales en la cúpula judicial se sustenten en concursos de méritos con comparencias públicas y valoraciones técnicas objetivas. Solo así se evitará que la autonomía judicial sea percibida socialmente como un intercambio de favores o un ejercicio de endogamia corporativa entre los distintos sectores de la carrera¹²⁸.

B. LA EROSIÓN DE LA CULTURA DEL PACTO Y LA NECESIDAD DE CLÁUSULAS DE DESBLOQUEO

La arquitectura de nuestra Constitución confió en la lealtad institucional como el presupuesto indispensable para garantizar la operatividad de la mayoría cualificada de tres quintos. Sin embargo, la extrema polarización partidista ha evidenciado que aquello que se diseñó como un incentivo para el consenso se ha transmutado en un derecho de veto de facto y en una herramienta de bloqueo paralizante. Al respecto, la Comisión de Venecia, si bien valora positivamente las mayorías reforzadas como salvaguarda del pluralismo, ha alertado de que estas exigencias no pueden convertirse en un instrumento para anular el funcionamiento regular de las instituciones del Estado¹²⁹.

Para superar esta parálisis, la doctrina propone que el futuro marco normativo incorpore cláusulas de automaticidad o verdaderos mecanismos de desbloqueo. Investigadoras como Gisela Hernández González, sugieren que el mandato de los vocales sea estrictamente improrrogable, o bien transitar hacia un sistema de renovación escalonada (por tercios o mitades). Esta fórmula desactivaría el modelo de renovación integral y simultánea que ha propiciado el insólito bloqueo institucional vivido entre los años 2018 y 2024. No obstante, más allá de la estricta técnica legislativa, existe un sólido consenso doctrinal sobre la necesidad de fraguar un “Pacto de Estado por la Justicia” que

¹²⁸ **Cfr.** Andrés Ibañez, P., “*El Consejo: la institución devastada*”, en *Jueces para la Democracia. Información y debate*, n.º 100, 2021, pp. 82 y 87.

¹²⁹ **Vid.** Comisión de Venecia, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist* (Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session, Venice, 21-22 June 2019), doc. CDL-AAD (019)015, párrs. 144-145.

desplace este ámbito de la confrontación partidista y lo sitúe definitivamente en el terreno de la estabilidad orgánica¹³⁰.

C. EL PAPEL DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA DEFENSA DEL SISTEMA

La pasividad del TC ante el bloqueo ha sido objeto de una crítica severa. Se interpreta que el TC, en un ejercicio de prudencia política malentendida, evitó entrar en el fondo del conflicto para no colisionar con el poder legislativo. Sin embargo, este exceso de contención ha sido definitivamente censurado por el TEDH. En su histórica sentencia de 22 de junio de 2023¹³¹, el tribunal de Estrasburgo dictaminó que la jurisdicción constitucional española, como garante supremo del sistema, no debió escudarse en formalismos para eludir el fondo del asunto, concluyendo que su negativa a fiscalizar la inacción parlamentaria vulneró el derecho a la tutela judicial de los candidatos afectados.

De esta crisis se extrae la clara lección de que el sistema de frenos y contrapesos exige una coordinación interinstitucional ágil y regida por la lealtad constitucional. La demora en resolver los recursos de amparo, que precisó de un insólito reproche del TEDH para reactivarse, evidencia una disfunción que no debería repetirse. Ante este escenario de parálisis, autores como Javier Tajadura Tejada advierten que ninguna arquitectura institucional puede resistir si los actores políticos carecen de «contención institucional». En este sentido, la actual colonización partidista del CGPJ supone la materialización del riesgo del que ya alertó el TC en su STC 108/1986, de 29 de julio, al advertir sobre el peligro de que la lógica de cuotas desvirtuara el órgano de gobierno de los jueces. Por ello, la doctrina subraya que la superación de estos bloqueos exige abandonar el sectarismo y no utilizar las facultades constitucionales para fines partidistas que paralicen el Estado de Derecho¹³².

¹³⁰ **Cfr.** Hernández González, G., *La independencia del Consejo General del Poder Judicial en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2022, pp. 44-48.

¹³¹ **Vid.** TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos), *Lorenzo Bragado y otros contra España* (demanda nº 53193/21 y otros), Sentencia de 22 de junio de 2023,

¹³² **Vid.** Tajadura Tejada, J., “*El populismo iliberal contra el Estado de Derecho: la defensa europea de la independencia judicial*”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 25, n.º 53, 2023, pp. 414.

D. LA DIMENSIÓN EUROPEA COMO GARANTÍA IRREVERSIBLE

Una de las mutaciones más significativas que ha revelado esta crisis es la europeización definitiva del debate sobre la separación de poderes. Como sostiene la catedrática Paloma Biglino, la agenda doméstica española ha quedado indisolublemente entrelazada con el marco de gobernanza de la Unión en un claro proceso de globalización del Estado de Derecho. En este sentido, la intervención de instituciones como la Comisión Europea, el TJUE y el TEDH ya no se percibe como una injerencia externa, sino como el ejercicio de una tutela legítima sobre el orden común europeo y la preservación de la independencia judicial¹³³.

El TJUE, a través de su jurisprudencia sobre el artículo 19 del TUE, ha establecido que la independencia de las judicaturas nacionales es una cuestión de interés supranacional, ya que sus magistrados actúan como jueces ordinarios del Derecho de la Unión. Aunque España no ha alcanzado la deriva iliberal de otros Estados miembros, la doctrina advierte que persistir en esta anomalía institucional podría activar mecanismos de condicionalidad económica o sanciones políticas. La lección para el futuro es indubitada, y no es otra que el cumplimiento de los estándares del GRECO y de la Comisión de Venecia ha dejado de ser una opción de cortesía institucional para convertirse en una exigencia ineludible en el marco de la Unión. Ignorar sistemáticamente estos informes es un riesgo que el Estado de Derecho español no puede volver a permitirse¹³⁴.

E. HUMANIZACIÓN Y PEDAGOGÍA CONSTITUCIONAL

Finalmente, la crisis institucional ha puesto de relieve la necesidad de trascender los tecnicismos jurídicos para abordar la dimensión cívica y social de la justicia. Como advierte el profesor Javier Tajadura Tejada, la prolongada parálisis del CGPJ constituye un grave ejemplo de falta de contención por parte de los actores políticos, lo que nos aboca a una peligrosa espiral de polarización. Frente a este escenario de deslegitimación impulsado por el populismo iliberal, la doctrina subraya que la defensa del Estado de

¹³³ **Cfr.** Biglino Campos, P., *“Los retos a la independencia judicial”*, en *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 378 y ss.

¹³⁴ **Vid.** Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho (desde 2019). Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*

Derecho no solo se libra en las instituciones, sino también desde el ámbito cívico y educativo; reclamando una ciudadanía activa e instruida en los valores democráticos que sea capaz de desmontar estos discursos y devolver el sentido real a sus instituciones.¹³⁵

Siguiendo esta corriente, las instituciones jurídicas no pueden configurarse como compartimentos estancos, sino que deben reforzar su transparencia y sus estrategias de comunicación institucional. Un CGPJ funcional y proactivo debería haber sido capaz de cuantificar y visibilizar el impacto técnico del bloqueo, traducido en vacantes estructurales, dilaciones indebidas y saturación de las salas, para que la opinión pública comprendiera que el conflicto no radicaba en una mera disputa por cuotas de poder, sino en una degradación directa de la calidad del servicio público de justicia. En última instancia, solo mediante una transparencia efectiva y una rendición de cuentas real se podrá combatir el desapego social hacia la judicatura y reconstruir el vínculo de confianza entre la ciudadanía y el Poder Judicial.

F. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

En suma, el análisis doctrinal de este período de crisis coincide en un diagnóstico de urgencia, señalando la necesidad imperativa de corregir el rumbo mediante reformas que aseguren la resiliencia institucional frente a futuras polarizaciones. España se halla en una encrucijada histórica donde la implementación efectiva de los recientes acuerdos de renovación y reforma marcará la salud democrática de las próximas décadas. Como advierten voces autorizadas de nuestra doctrina, la estabilidad del Estado de Derecho no depende solo de la letra de la Constitución, sino de la voluntad constante de los actores políticos por preservar el prestigio de sus instituciones¹³⁶.

Como colofón, debe recordarse que la separación de poderes y la independencia judicial no constituyen conceptos abstractos ni fines en sí mismos, sino que representan los medios esenciales para garantizar la efectividad de los derechos y libertades de la

¹³⁵ **Vid.** Tajadura Tejada, J., “*El populismo iliberal contra el Estado de Derecho: la defensa europea de la independencia judicial*”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 25, n.º 53, 2023, pp. 414, 415 y 429.

¹³⁶ **Cfr.** Biglino Campos, P., “*Los retos a la independencia judicial*”, en *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 378 y ss.

ciudadanía. Tal como ha subrayado el TC en su STC 155/2009¹³⁷, el derecho a la tutela judicial efectiva exige la existencia de instituciones plenamente operativas y libres de injerencias que puedan comprometer su imparcialidad. Por ello, cuando un órgano de la relevancia del CGPJ queda paralizado, el perjudicado último no es el actor político, sino el ciudadano. El horizonte de las reformas actuales debe ser, por tanto, doble: recuperar la normalidad orgánica y, fundamentalmente, blindar un Poder Judicial imparcial, eficiente y orientado al servicio de la justicia.

¹³⁷ **Vid.** STC 155/2009, de 25 de junio, ECLI:ES:TC:2009:155.

CONCLUSIONES

Primera. La crisis del CGPJ como síntoma estructural del sistema constitucional. El prolongado bloqueo en la renovación del CGPJ entre 2018 y 2024 no constituye un episodio coyuntural, sino la manifestación de una deficiencia estructural del modelo constitucional español. La dependencia del consenso parlamentario sin mecanismos de garantía ha evidenciado que el sistema descansa excesivamente en la lealtad institucional de los actores políticos. Cuando esta falla, como ha ocurrido, se produce una disfunción que compromete directamente el equilibrio entre poderes y revela la insuficiencia de las normas vigentes para asegurar la continuidad del Estado de Derecho.

Segunda. La afectación real y perceptiva de la independencia judicial. El bloqueo no solo ha tenido consecuencias organizativas, sino que ha incidido profundamente en la independencia judicial, tanto en su dimensión objetiva como en su apariencia externa. La prolongación de un órgano con legitimidad caducada, junto con la politización del sistema de elección, ha deteriorado la confianza ciudadana en la imparcialidad de la justicia. Esta erosión demuestra que la independencia judicial no depende únicamente de garantías formales, sino también de la percepción social de neutralidad institucional.

Tercera. La europeización del control del Estado de Derecho en España. La intervención de la Unión Europea y del Consejo de Europa ha sido determinante para desbloquear la situación, evidenciando que la independencia judicial ha dejado de ser una cuestión exclusivamente interna para convertirse en un interés común europeo. Los estándares fijados por la Comisión Europea y la Comisión de Venecia han condicionado tanto el acuerdo de 2024 como las futuras reformas, consolidando una tendencia hacia la europeización del modelo español de gobierno judicial.

Cuarta. La necesidad de una reforma estructural del sistema de elección. La restauración de la normalidad institucional en 2024 no puede considerarse una solución definitiva, sino únicamente un punto de partida. El análisis realizado pone de relieve que el actual sistema de designación es el principal factor de riesgo para la repetición de situaciones de bloqueo. En este sentido, la adopción de un modelo que refuerce la participación directa de la carrera judicial en la elección de sus representantes se presenta como la vía más coherente con los estándares europeos y con la exigencia de despolitización del órgano.

Quinta. La urgencia de mecanismos de garantía frente al bloqueo institucional. Más allá de la reforma del sistema de elección, resulta imprescindible introducir mecanismos jurídicos que impidan la repetición de situaciones de parálisis. La ausencia de consecuencias ante el incumplimiento del deber de renovación ha demostrado ser una de las principales debilidades del modelo. La incorporación de cláusulas de desbloqueo, sistemas de renovación progresiva o procedimientos automáticos constituye una exigencia ineludible para garantizar la continuidad del funcionamiento institucional.

Sexta. Hacia una nueva cultura de responsabilidad constitucional. Finalmente, la crisis del CGPJ pone de manifiesto que ningún diseño normativo puede sustituir completamente la responsabilidad de los actores políticos. La efectividad del sistema constitucional exige una cultura de lealtad institucional que sitúe el interés general por encima de la lógica partidista. La consolidación de esta cultura constituye el verdadero reto de futuro, ya que solo desde ella puede garantizarse una separación de poderes real y una justicia percibida como independiente por la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS DOCTRINALES

Andrés Ibáñez, P., “El Consejo: la institución devastada”, *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, n.º 100, 2021, pp. 82-87.

Andrés Ibáñez, P., “En la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, 1996.

Biglino Campos, M. P., “Los estándares europeos sobre la elección de los consejos judiciales”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 38, 2023.

Biglino Campos, M. P., “Los retos a la independencia judicial”, en *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 378-381.

Bustos Gisbert, R. y Arnaldos Orts, E., “Política, independencia y autogobierno judicial: cuatro miradas”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 198, 2022, pp. 93-120.

Bustos Gisbert, R. et al., “Encuesta sobre el Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 15-114.

Castellá Andreu, J. M., “Reformas legislativas del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional y erosión democrática en España”, *DPCE Online*, vol. 56, n.º 4, 2022, pp. 2259 y ss.

Delgado del Rincón, L. E., “Régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial en funciones: observaciones críticas a la STC 128/2023”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 133, 2025.

Fernández Riveira, R. M., “El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, p. 365.

Fernández Vaquero, J., “La sentencia del TEDH en el asunto Lorenzo Bragado contra España”, *Hay Derecho*, 3 de julio de 2023.

García Casas, M., “La obligación de elegir a los miembros del CGPJ: Sentencia del TEDH de 22 de junio de 2023”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, n.º 46, 2023.

Gálvez Galisteo, J., “La posible reforma del CGPJ ante la Comisión de Venecia”, *IberICONnect*, 19 de diciembre de 2025.

González Escudero, M.^a T., “La elección parlamentaria de miembros de órganos constitucionales y otros cargos públicos. Crónica de un fracaso”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 43, 2022, p. 61.

Hernández González, G., *La independencia del Consejo General del Poder Judicial en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2022.

López Guerra, L., “Vexata quaestio: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, 2020.

Martín Gallardo, P., “El Consejo del Poder Judicial: ¿de la crisis institucional a la reforma?”, *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, n.º 25, 2025, e9094.

Martín Guardado, S., “Polarización política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista de Derecho Político*, n.º 117, 2023, pp. 131-152.

Porras Nadales, A. J., “El Consejo General del Poder Judicial según la STC 108/1986”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, 1987, pp. 225 y ss.

Serra Cristóbal, R., “La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31, 2013, pp. 277-322.

Tajadura Tejada, J., “El populismo iliberal contra el Estado de Derecho”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 25, n.º 53, 2023, pp. 414-429.

II. LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS NORMATIVOS

1. DERECHO ESPAÑOL

1.1 NORMAS CONSTITUCIONALES

Constitución Española de 1978.

1.2. LEYES ORGÁNICAS

Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.

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

Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

1.3. LEYES ORDINARIAS

Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

1.4. REALES DECRETOS

Real Decreto 881/2022, de 11 de octubre, por el que se dispone el cese por renuncia de Carlos Lesmes Serrano como presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial.

1.5. INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS

Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la reforma del procedimiento de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 120-1, de 23 de octubre de 2020.

Enmiendas núm. 61 y 62 a la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal, publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 295-4, de 15 de diciembre de 2022.

2. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. DERECHO ORIGINARIO

Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), artículos 2 y 17.

2.2. DERECHO DERIVADO

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativo a un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

3. DERECHO COMPARADO

3.1 NORMAS CONSTITUCIONALES

Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947.

Constitución de la República Francesa de 4 de octubre de 1958.

III. JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional, STC 108/1986, de 29 de julio.

Tribunal Constitucional, STC 56/1990, de 29 de marzo.

Tribunal Constitucional, STC 155/2009, de 25 de junio.

Tribunal Constitucional, STC 128/2023, de 2 de octubre.

Tribunal Constitucional, STC 15/2024, de 30 de enero.

Tribunal Constitucional, ATC 177/2022, de 19 de diciembre.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comisión c. Polonia, asunto C-619/18, 2019.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comisión c. Hungría, asunto C-286/12, 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Baka c. Hungría, 2016.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Kövesi c. Rumanía, 2020.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Lorenzo Bragado y otros c. España, 2023.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, 2018.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Grzęda c. Polonia, 2022. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Kövesi c. Rumanía, Sentencia de 5 de mayo de 2020.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Lorenzo Bragado y otros c. España, Sentencia de 22 de junio de 2023.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, Sentencia de 6 de noviembre de 2018.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Grzęda c. Polonia, Sentencia de 15 de marzo de 2022.

IV. INFORMES INSTITUCIONALES Y DOCUMENTOS EUROPEOS

Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho en España*, ediciones 2021-2024.

Comisión Europea, *Statement on the renewal of the Spanish Council for the Judiciary*, 2024.

Comisión Europea, Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reforma de España 2023 (COM/2023/609).

Comisión de Venecia, *Report on the Independence of the Judicial System* (CDL-AD (2010)004).

Comisión de Venecia, *Opinion No. 1248/2025 on the CGPJ*.

Comisión de Venecia, *Parameters on the Relationship between Majority and Opposition* (CDL-AD (2019)015).

Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec (2010)12.

Consejo de Europa, Resolución RES (2002) 3.

GRECO, Informes de evaluación y cumplimiento (2013, 2017, 2022, 2024).

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), Opinión n.º 10 (2007).

Flash Eurobarometer 503, 2022.

Consejo General del Poder Judicial, Acuerdo del Pleno Extraordinario de 5 de febrero de 2025.

V. RECURSOS DE INTERNET Y PRENSA ESPECIALIZADA

elDiario.es, “Excusas, ultimátums y vetos del PP...”, 2024.

elDiario.es, “PSOE y PP cierran un acuerdo para renovar el Poder Judicial”, 2024.

El País, “Marchena renuncia...”, 2018.

El País, “Pedro Sánchez logra la investidura...”, 2020.

El Confidencial, “El Constitucional paraliza la reforma...”, 2022.

RTVE.es, “El Gobierno retira la reforma...”, 2021.

Artículo 14, “Jourová mediará...”, 2024.

Heraldo de Aragón, “El presidente del Supremo denuncia...”, 2023.

Hay Derecho, “Denuncia ante el Parlamento Europeo...”, 2021.

El Imparcial, “Comunicado del juez Marchena”, 2018.

Ministerio del Interior, base de datos electoral (infoelectoral.interior.gob.es).