



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA SALVAGUARDA DEL ESTADO DE DERECHO:
GOBIERNO E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL**

Autor: Juan Giménez-Arnau Pérez de Madrid

5º E-3 Analytics

Área de Derecho Constitucional

Tutor: Miguel Ayuso Torres

Madrid

Abril 2024

RESUMEN

El hecho de que España se constituya como un “Estado social y democrático de derecho” conlleva una serie de exigencias y principios que tanto los ciudadanos como los poderes públicos deben cumplir. Uno de ellos es el principio de separación de poderes, que configura todo nuestro Ordenamiento Jurídico y permite afirmar, entre otras cosas, la existencia de una democracia en España. En este contexto, la independencia del poder Judicial se presenta como un elemento clave para asegurar esta división de poderes. El presente trabajo examina la independencia del poder Judicial respecto a los demás poderes, pues en no pocas ocasiones, se producen injerencias en este poder que vulneran el Estado de derecho y deterioran nuestra democracia. Por la relevancia del momento y la gravedad de su crisis, se ha puesto el foco en el CGPJ. El CGPJ es un caso muy evidente de injerencias en el poder Judicial, por lo que analizaremos cual es el principal cauce por donde se producen estas intromisiones, que consecuencias tienen y que soluciones pueden ofrecerse para garantizar en mayor medida la independencia del poder Judicial y superar la crisis que padece este órgano.

Key Words: Estado de derecho, separación de poderes, poder Judicial, CGPJ, independencia e injerencias.

ABSTRACT

The fact that Spain is constituted as a "social and democratic State governed by the rule of law" entails a series of requirements and principles that both citizens and public authorities must comply with. One of these is the principle of separation of powers, which shapes our entire legal system and allows us to affirm, among other things, the existence of a democracy in Spain. In this context, the independence of the Judiciary is presented as a key element to ensure this division of powers. This paper examines the independence of the Judiciary with respect to the other powers, since on many occasions, there are interferences in this power that violate the rule of law and deteriorate our democracy. Due to the relevance of the moment and the seriousness of its crisis, the focus has been placed on the CGPJ. The CGPJ is a very clear case of interference in the judiciary, so we will analyze what is the main channel through which these intrusions occur, what are their

consequences and what solutions can be offered to further ensure the independence of the judiciary and overcome its actual crisis.

Key Words: Rule of law, separation of powers, Judiciary, CGPJ, independence and interference.

LISTADO DE ABREVIATURAS

CCGG: Cortes Generales

CE: Constitución Española

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

FGE: Fiscal General del Estado

LO: Ley Orgánica

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial

OJ: Ordenamiento Jurídico.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 PROPÓSITO Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA.....	5
1.2 JUSTIFICACIÓN	6
2. EL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO	8
2.1 ORIGEN Y DEFINICIÓN DE ESTADO DERECHO.....	8
2.2 EL ESTADO DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	11
3. EL PODER JUDICIAL	13
3.1 CONCEPTO Y CARACTERES	13
3.1.1 El carácter de la independencia del Poder Judicial	14
3.1.2 La exclusividad del Poder Judicial	16
3.2 EL PODER JUDICIAL Y SU RELACIÓN CON LOS DEMÁS PODERES	17
4. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	20
4.1 EL CGPJ Y SUS FUNCIONES	20
4.2 ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CGPJ.....	25
4.3 EL CGPJ EN LA ACTUALIDAD Y LAS CLAVES PARA ENTENDER SU CRISIS....	29
4.4 PROPUESTA DE MODELO DE CGPJ: HACIA UNA EFECTIVA INDEPENDENCIA JUDICIAL.....	33
5. CONCLUSIONES	37
6. BIBLIOGRAFÍA	40
LEGISLACIÓN	40
JURISPRUDENCIA	40
OBRAS DOCTRINALES.....	41
RECURSOS DE INTERNET	44

1. INTRODUCCIÓN

1.1 PROPÓSITO Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis crítico de la configuración constitucional actual del Estado español, poniendo el foco en la separación de poderes como sustrato fundamental para la consagración de un Estado de derecho y una democracia moderna. El concepto de Estado de derecho, consagrado de manera explícita en nuestra Carta Magna en el art. 1 CE, exige la adhesión a ciertos principios, entre ellos, el principio de separación de poderes. Este principio implica la separación de las funciones del Estado en tres. Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para poder, de esta manera, garantizar un funcionamiento adecuado de este, y controlar así los abusos indebidos que puedan producirse por parte de los poderes públicos. Este principio, que se consagró por primera vez en la Francia revolucionaria y las colonias americanas, ha permanecido hasta nuestros días, de tal forma que la separación de poderes constituye en la actualidad la base de todas las constituciones modernas.

A pesar de ello, la plasmación de este principio no es igual en cada Ordenamiento Jurídico, y en función de la estructura del estado o del sistema jurídico elegido, el Estado de derecho y el principio de separación de poderes tendrán unos rasgos distintos, así como unos retos y vicisitudes diferentes.

Por ello, el presente trabajo analizará la plasmación del Estado de derecho en el contexto español actual. Con este objetivo, veremos las características del Estado de derecho en nuestra Constitución, profundizando en como el principio de separación de poderes se materializa en el caso español, esto es, que relación ha previsto nuestra Constitución entre los tres poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En concreto, este trabajo se enfoca desde el prisma del poder Judicial, de tal forma que veremos que función tiene, quienes integran este poder y cuáles son sus caracteres, prestando especial interés a aquellos caracteres que expresan con mayor claridad la separación de poderes y cuya inobservancia afecta de manera más directa a la separación de poderes y al Estado de derecho. Además, estudiaremos cuales son las relaciones entre los poderes del Estado, pues nuestro OJ ha diseñado un modelo en el que los tres poderes tienen en principio, una sana colaboración y conexión entre ellos.

Ahora bien, una cosa es lo que ha previsto la Constitución, y otra distinta es lo que ocurre realmente entre el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y es que, hay ocasiones en las que estos poderes, tratan de inferir unos en otros. Es en este momento cuando se pueden producir injerencias que vulneren la separación de poderes y el Estado de derecho.

En este contexto, se analizará el caso del CGPJ, una figura que afecta directamente al correcto funcionamiento del poder Judicial, y una figura sobre la que el poder Legislativo, directamente, y el poder Ejecutivo, indirectamente, tiene también una influencia importante, dado que el actual modelo de elección de los miembros del CGPJ prevé que sean las Cortes Generales quienes nombre a estos.

En relación al CGPJ, estudiaremos en primer lugar el origen del órgano, sus funciones y los diferentes sistemas de elección de los miembros durante su historia. En segundo lugar, explicaremos la crisis que está viviendo este órgano actualmente, que lleva sin renovarse más de cinco años, las causas que han propiciado esta situación y las consecuencias que está teniendo este bloqueo en el funcionamiento del propio CGPJ, de la Judicatura y en la Administración de Justicia. Por último, propondremos un modelo de elección de los vocales del CGPJ que sepa corregir las deficiencias de los anteriores y ofrecer una solución conciliadora a la actual crisis más acorde a la Constitución y al Estado de derecho.

1.2 JUSTIFICACIÓN Y ESTRUCTURA

La elección del tema propuesto en este trabajo se encuentra estrechamente vinculado al contexto sociopolítico actual. Las noticias sobre injerencias en la Administración de Justicia y amenazas a la independencia del poder Judicial por parte del Legislativo y Ejecutivo, este último en especial, son cada vez más frecuentes en los periódicos y medios de comunicación, lo cual denota un deterioro de las instituciones públicas y de los propios poderes del Estado.

Decía John Dalberg-Acto, historiador y moralista británico, que *“El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente”*, y precisamente para evitar la corrupción del Estado, las constituciones modernas han diseñado un sistema que controla y restringe estos excesos, sobre todo los excesos del poder Ejecutivo, que es quien mayor tendencia tiene a abusar del poder.

Nuestra Constitución ha previsto estos excesos por parte de los poderes públicos y por ello, ha establecido un sistema que permite en balancear estos poderes, y ofrecer garantías y contrapesos a los abusos que puedan cometer los unos respecto de los otros. Aun así, hay situaciones que ponen en duda el equilibrio de esta balanza, y que como veremos, están deteriorando los principios configuradores de nuestra democracia y de nuestro Estado moderno.

En este contexto, es especialmente relevante explorar las injerencias del Ejecutivo y Legislativo sobre poder Judicial, un poder que ha sido históricamente objeto de intervenciones, particularmente por parte del poder Ejecutivo. Analizando esta situación podremos plantear una serie de interrogantes sobre la situación del Estado de derecho o de la independencia judicial: ¿Se puede afirmar en la práctica que vivimos en un Estado de derecho? ¿Es verdaderamente independiente el poder Judicial? ¿Son efectivos los mecanismos de control y equilibrio entre poderes establecidos por la Constitución? ¿Hay margen de mejora?

Y para responder a estas preguntas, se ha decidido analizar la figura del CGPJ una figura que, aun no formando parte del poder Judicial, tiene una gran influencia sobre este. Las razones que han llevado a analizar el CGPJ por encima de otros órganos, iniciativas o situaciones son varias: la importancia de las funciones que tiene atribuido este órgano, pues condicionan el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia y la efectividad de la independencia judicial, la especial relación entre poderes que atribuyen la Constitución y las leyes al CGPJ, y la situación actual en la que se encuentra el órgano, en una crisis sin precedentes, que lleva a preguntarse en el porqué de esta situación y en cómo se ha llegado ahí.

Para ello, el presente trabajo se ha estructurado en tres partes: una primera parte, más general, que desarrolla los conceptos teóricos del Estado de derecho, separación de poderes, etc.; una segunda parte que se centra en el poder Judicial y en concreto en la independencia y exclusividad de esta, así como su relación con el resto de poderes, haciendo hincapié en la relación entre el Ejecutivo y poder Judicial; y una tercera parte que estudia la aplicación práctica de estos principios e ideas para un caso concreto: el CGPJ. De esta manera, se buscará determinar si los principios discutidos se reflejan adecuadamente en el OJ español. Se examinará si el funcionamiento del CGPJ refleja una alineación con los principios constitucionales o, por el contrario, se aleja de ellos,

rompiendo con el Estado constitucional, la democracia, y deteriorando la credibilidad y confianza en el Estado.

2. EL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO

2.1 ORIGEN Y DEFINICIÓN DE ESTADO DERECHO

El término “Estado de derecho” aparece por primera vez en la Alemania del siglo XIX, con la codificación del derecho civil alemán, aunque en realidad, este concepto no deja de ser la consolidación de la teoría jurídica del Estado cuyo punto de partida es el siglo XVI y la aparición del Estado moderno como forma de organización política. A partir de este momento se empiezan a elaborar diversas teorías que tratan de explicar sus rasgos característicos y sus formas de actuación (López Hernández, J, 2022).

Así, podemos ver como en el proceso de Independencia de los Estados Unidos de América, ya está extendida la idea de que el poder debe ser limitado a través de las leyes. Personajes como Thomas Paine, empezaban a afirmar en esa época la primacía de la ley, constatando que *“in America, the law is King. For in absolute governments the King is law, so in free countries the law ought to be king; and there ought to be no other”*. Y posteriormente esta idea se plasmó en la Constitución de 1780, estableciendo *“a government of law and not of men”*. Precisamente el desarrollo de esta idea en la tradición anglosajona daría lugar al nacimiento del término *“rule of law”*, o para nosotros, imperio de la ley.

En la Francia del s. XVIII estas ideas también empezaría a introducirse en el pensamiento de la sociedad. Destaca en este contexto la obra *“El Espíritu de las Leyes”* (1748) de Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu, que sentó las bases del pensamiento político moderno y formuló en esta obra el principio de separación de poderes. Las ideas de Montesquieu se vieron reflejadas en el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que establecía que toda sociedad en la cual, la garantía de derechos no estuviese asegurada, ni la separación de poderes determinada, carecía de Constitución.

Aun así, y a pesar de que en estas ideas trascendían ciertos conceptos jurídicos fundamentales, heredados del derecho público romano y del derecho natural moderno, las teorías del Estado tuvieron eminentemente un carácter político o sociológico durante los

siglos XVII y XVIII. Ideas como la soberanía como cualidad fundamental del poder del Estado, la aparición de un pacto social, la plasmación de derechos en el *Bill of Rights* y en las constituciones modernas, o la voluntad general, empiezan a dotar al Estado de un componente jurídico importante, pero no sería hasta llegar al siglo XIX, en Alemania, cuando se configura definitivamente una teoría jurídica del Estado, en cuyo seno surgirá el concepto de Estado de derecho.

Fueron varios los juristas que empezaron a usar y a definir el término Estado de derecho, como Mohl para quien el Estado de derecho es un estado racional, Gerber, que concibe el Estado íntegramente como derecho, con una personalidad jurídica propia, Laband que unifica el concepto de Estado de derecho y Constitución, o Jellinek, que establece que la característica fundamental del Estado de derecho se deduce del concepto de soberanía, y es la “autolimitación” del Estado; es decir, el propio Estado se impone la obligación de someterse a sus propias normas jurídicas.

No obstante, sería Hans Kelsen quien culminaría en el siglo XX la formulación del concepto Estado de derecho tal y como hoy lo conocemos en su obra *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (1911). Kelsen unifica definitivamente el derecho y el Estado, el ámbito del derecho público y del derecho privado, como dos aspectos de una misma realidad. Para Kelsen, debemos pasar del Estado absoluto al Estado de derecho, y solo se puede concebir jurídicamente un Estado si su fuerza está sometida con normas jurídicas, si el Estado está sometido al Ordenamiento Jurídico y es un sujeto de deberes y derechos. Y en esta línea, Kelsen afirma que sin Estado de derecho no hay derecho público (Kelsen, 1968).

Así, el Estado de derecho es aquel que es concebible jurídicamente “*en el sentido de que todas sus actividades están determinadas a través del Ordenamiento Jurídico según todas sus direcciones esenciales*” (ibid: 1528). Es decir, según Kelsen, el Estado es derecho que crea derecho. Y si el derecho es la personificación de las normas jurídicas; el Estado es la personificación del orden jurídico (López Hernández, 2022).

Conviene puntualizar que el Estado de derecho para Kelsen es un concepto formal, basado en la identidad entre Estado y derecho; es decir, no contiene elementos materiales, ni supone la existencia de un determinado orden estatal con un contenido específico, sino simplemente un Estado en el cual sus actos son realizados totalmente sobre la base del orden jurídico (Kelsen, 1987).

Esta concepción formal del Estado de derecho es universal, puede aplicarse a los diferentes tipos de Estados que se dan en la realidad, y encierra fundamentalmente dos caracteres básicos: la jerarquía normativa y la separación y subordinación de poderes.

El principio de jerarquía normativa implica por un lado que las normas de rango inferior no pueden ir en contra de las de rango superior, y por otro, que las normas de rango superior son realizadas por las de rango inferior hasta llegar a la norma individual o sentencia judicial. Por su parte, en la configuración del Estado, cada norma es aplicada por el órgano competente, el cual puede generar nuevas normas que a su vez son implementadas por órganos inferiores, hasta llegar a la aplicación individual de la norma. Con ello, se garantiza la identidad entre el orden jurídico y estatal, y por tanto la realización completa del derecho por parte del estado (López Hernández, 2022).

Por su lado, la subordinación de poderes implica que el poder Constituyente y Legislativo poseen un nivel normativo igual al de las normas constitucionales y leyes generales. Así como estas a su vez están por encima de los reglamentos menos generales y normas individuales, los poderes constituyente y legislativo están por encima de los demás poderes del Estado, es decir, Ejecutivo y Judicial. Junto con ello, la teoría de la separación de poderes establece que los órganos de cada nivel del Estado deben ser diferentes y la titularidad de estos debe estar, como norma general, en manos de personas distintas. Esta separación y subordinación de poderes constituye la segunda garantía formal del Estado de derecho.

No obstante lo anterior, el concepto formal de Estado de derecho de Kelsen, basado en la identidad entre Estado y derecho, debe complementarse necesariamente con otros elementos e ideas que surgieron con el Estado Liberal, como la libertad o los derechos fundamentales, pues en la actualidad no es posible concebir un Estado de derecho sin ellas. Y es que, *“El Estado de derecho no es sólo una determinada estructura del Estado, sino un Estado informado por una ideología liberal, a cuyo servicio se crea aquella determinada estructura; el Estado de derecho es, en este sentido, la traducción jurídica de la democracia liberal.”* (Legaz, L, 1934).

Es decir, al concepto de Estado de derecho de Kelsen debe concretarse en cada Ordenamiento Jurídico, presentando unos rasgos concretos y definidos. Algunos de estos rasgos son más generales, y han pasado a integrar el concepto de Estado de derecho tal y como lo conocemos. Pero además, el Estado de derecho presenta particularidades y

modalidades distinta dependiendo del sistema jurídico. Procede por tanto analizar los caracteres y especialidades del Estado de derecho en la CE y en el Estado español.

2.2 EL ESTADO DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Definíamos el Estado de derecho como una forma de organización del Estado caracterizada por el sometimiento de este al Ordenamiento Jurídico, y donde este se convierte en la personificación del orden jurídico. Decíamos también que, en esta definición, subyacen ciertos caracteres que dotan de verdadero significado al concepto de Estado de derecho. Sin embargo, para poder hacer un análisis del Estado de derecho en España, debemos encuadrar y desarrollar este concepto en el contexto jurídico español.

España se caracteriza por ser un Estado constitucional, con la Constitución española (CE en adelante) de 1978 como norma suprema del Ordenamiento Jurídico. Un Estado constitucional es aquel que culmina la pretensión de sometimiento del poder al derecho o, dicho de otra forma, aquel realiza institucionalmente el ideal constitucionalista de limitar un Gobierno a través del derecho para evitar su ejercicio arbitrario (Peña Freire, 2020). Además, el Estado constitucional está vinculado a ciertos valores o principios o incluso derechos originariamente externos, que se han integrado al mismo e inspiran el Ordenamiento Jurídico. Es por ello que decimos que el Estado Constitucional es un Estado de derecho mejorado, es la culminación del Estado de derecho.

En este sentido, la Constitución española en su Preámbulo proclama la voluntad de la nación española de *“Consolidar un Estado de derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”*, y el art. 1.1 CE establece que *“España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores fundamentales de su Ordenamiento Jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

Esta formulación del Estado de derecho se concreta en el Ordenamiento Jurídico español a través de diversos principios que cabe identificar como bases del Estado de derecho en España: el imperio de la ley, el reconocimiento de derechos fundamentales a los ciudadanos, la separación de poderes, la jerarquía normativa, la atribución al poder Judicial del control de la legalidad y la tutela del poder, y la responsabilidad de los poderes públicos.

A) El ***imperio de la ley*** en nuestro ordenamiento comprende el principio de constitucionalidad, que configura la Constitución como norma suprema del Ordenamiento y supone que los actos del poder público y del poder Legislativo están subordinados a ella; y el principio de legalidad, por el cual, todo acto de los poderes públicos debe ser conforme a la ley, sin que quepa contravenir ningún precepto legal.

La plasmación de este principio en la Constitución se establece en numerosos artículos. El art 9.1 CE, establece que *“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico”*. A su vez, el art 97 CE limita la actuación del Gobierno, que debe ser acorde con la Constitución, y de la Administración Pública, que debe actuar *“con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”* (art. 103 CE).

B) El ***principio de separación de poderes*** implica que el poder Constituyente o Legislativo, encargado de la creación de normas, y el poder Ejecutivo y Judicial, encargados de la aplicación de dichas normas, deben ser órganos diferentes cuya titularidad recaiga en manos de personas diferentes. Este principio fue extensamente desarrollado por Locke y Montesquieu en el s. XVIII, y permitió la transición del Estado Absoluto al Estado Moderno. Curiosamente, el principio de división de poderes no figura explícitamente en la Constitución, aunque su reconocimiento se hace evidente en la distribución de los Títulos III, IV y VI (dedicados respectivamente a las Cortes, el Gobierno y la Administración y el Poder Judicial), que conforman el entramado institucional básico, junto al Título III dedicado a la Corona y al Título IX dedicado al Tribunal Constitucional (Astarloa, I, 2018).

C) La ***jerarquía normativa*** se configura también como carácter intrínseco del Estado de derecho. Este principio, ligado fuertemente a la idea de la legalidad establece que ningún precepto legal puede modificarse por otro de rango inferior; es decir, hay una prevalencia de la norma superior sobre la inferior con “fuerza activa” y “fuerza pasiva”, para derogar o resistir las disposiciones de normas de inferior rango. Este principio y otros se consagran en el art 9.3 CE, que reza: *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*.

D) La Constitución recoge una amplia gama de **derechos y libertades** para los ciudadanos, reconocidos a lo largo de todo el texto constitucional, y que no solo vinculan a todos los poderes públicos, sino que también reciben una protección reforzada por los tribunales. En términos genéricos, estos derechos están enunciados en el artículo 10 CE y destaca en su segundo apartado, la remisión a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y demás tratados internacionales firmados por España sobre estas materias para interpretar las normas relativas a los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución.

E) Relacionado con la separación de poderes, una concreción del Estado de derecho es la **atribución en exclusiva al poder Judicial del control de la legalidad**. Al poder Judicial le corresponde aplicar las normas, resolver conflictos jurídicos, garantizar que las restantes instituciones ajusten su comportamiento a la ley y depurar del ordenamiento los reglamentos ilegales (Astarloa, I, 2018). Más adelante, entraremos en detalle sobre las características, potestades y límites que desde el punto de vista constitucional tiene este órgano, formado por Jueces y Magistrados independientes, inamovibles y sometidos al imperio de la ley.

F) Por último, por el principio de **responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos**, éstos han de responder por sus actos u omisiones contrarios a Derecho y compensar a los afectados. En relación a este principio, el art. 103.1 CE señala que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

3. EL PODER JUDICIAL

3.1 CONCEPTO Y CARACTERES

Siguiendo la teoría clásica de división de poderes, desarrollada por Montesquieu en su obra *“El Espíritu de las leyes”*, el poder Judicial conforma, junto al poder Ejecutivo y Legislativo, uno de los tres poderes del Estado. El poder Judicial, único en toda España, está formado por Juzgados y Tribunales, integrados a su vez por Jueces y Magistrados. Estos, tienen encargada la potestad jurisdiccional, entendida como el poder de *“juzgar y*

hacer ejecutar lo juzgado” (art. 117.3 CE), con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, y el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos.

El poder Judicial se regula principalmente en la Constitución (Título VI, Del Poder Judicial), y en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, pero su funcionamiento también se ve afectado por el CGPJ, que, aun no formando parte del CGPJ, toma decisiones que afectan directamente al poder Judicial.

En relación a los caracteres del poder Judicial, estos se encuentran en gran parte constitucionalizados. En este sentido, el art. 117 CE establece que son notas del poder Judicial: la independencia, la subordinación a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, la inamovilidad, la responsabilidad, la exclusividad y la unidad, entre otras.

El presente trabajo se centra en el análisis de los caracteres de independencia y exclusividad, en tanto que estas características y su cumplimiento efectivo constituyen el presupuesto básico para garantizar la separación de poderes, y por ende, el Estado de derecho.

Por último, resulta significativa la denominación expresa y única de la Constitución y las leyes al poder Judicial como “Poder”, a diferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo que no tienen tal mención expresa en la Constitucional. Esto no significa que el Legislativo y Ejecutivo no constituyan “Poderes” del Estado, pero *“este énfasis constitucional por la caracterización de la función de juzgar como propia de la atribución de un “Poder”, viene a potenciar, de entre los diferentes poderes constitucionales, a aquél cuya operatividad es garantía real de la existencia del Estado de derecho, como señala la Exposición de Motivos de la LOPJ”* (Ripollés Serrano, 2016, p. 243).

3.1.1 El carácter de la independencia del Poder Judicial.

Cuando hablamos del poder Judicial y la Judicatura, la independencia se postula indudablemente como un atributo indispensable para el correcto funcionamiento del Estado contemporáneo de derecho. La independencia dota a la Judicatura con la fuerza suficiente para hacer efectivo el derecho, y se caracteriza por ser absoluta, incondicional e irrenunciable. En este sentido, Lorenzo del Río Fernández considera esta característica del poder Judicial como la *“médula del imperio de la ley que da a la ciudadanía la confianza en que las leyes se aplicaran justa e igualmente”* (2009, p. 107). A través de la

independencia, se garantiza el contrapeso de los poderes del Estado, evitando injerencias del poder Ejecutivo y Legislativo en el control de la legalidad y limitando su ejercicio.

Pero la independencia, entendida como el no sometimiento del juez a voluntad alguna distinta de la ley, puede ser abordada desde una doble perspectiva: interna y externa. La primera, como dice la Exposición de Motivos de la LOPJ, implica *“la imposibilidad de que ni los propios Jueces o Tribunales corrijan, a no ser con ocasión del recurso que legalmente proceda, la actuación de sus inferiores”*. La segunda, la independencia externa, hace referencia a la protección de jueces y magistrados frente a otros poderes del Estado, erigiéndose como un requisito esencial para garantizar la separación de poderes y la primacía de la ley (García Sánchez, 2020). Y debe puntualizarse que esta independencia es tanto del órgano individual —juez o magistrado— como de la propia organización judicial (Murillo de la Cueva, 2006).

Las alusiones a la independencia como requisito inherente del poder Judicial son contundentes y coherentes en todo el Ordenamiento Jurídico. La Exposición de Motivos de la LOPJ declara que *“el Estado de derecho, al implicar, fundamentalmente, separación de los poderes del Estado, imperio de la Ley como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos, a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”*. Y el art.13 LOPJ ahonda en esta idea al establecer que *“todos están obligados a respetar la independencia de los Jueces y Magistrados”*.

También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado repetidas veces sobre este asunto. En su Sentencia 108/1986, el TC reivindica la importancia de la independencia del poder Judicial al considerarla una *“pieza esencial”* de nuestro OJ y del de todo Estado de derecho. Y en la misma línea el TC ha precisado que *“La independencia del poder Judicial, que se predica de todos y cada uno de los Jueces y Magistrados en cuanto ejercen la función jurisdiccional, implica que, en el ejercicio de esta función, están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley, lo que significa que no están ligados*

a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del legislativo y del Ejecutivo. [...] Es más, si en un Estado no existe un poder Judicial independiente (independencia que se predica de todos y cada uno de los jueces y magistrados integrantes del poder Judicial) entonces lo que no hay es Estado de derecho, pieza esencial, como es sabido, de un Estado auténticamente constitucional”.

3.1.2 La exclusividad del Poder Judicial

El principio de exclusividad viene expresamente recogido en el art. 117.3 CE, donde se establece que *“el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”*. Asimismo, el art. 117.4 CE, puntualiza este carácter disponiendo que *“los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho”*

Es decir, la exclusividad tiene en nuestra Constitución un contenido positivo y otro negativo. Por un lado, la potestad jurisdiccional corresponde íntegra y exclusivamente a los “órganos jurisdiccionales” —Juzgados y Tribunales—. Esto significa que solo los Jueces y Tribunales pueden decir y realizar el Derecho en el caso concreto, y aunque exista una autotutela previa donde la Administración es juez y parte (como ocurre en los procedimientos administrativos), los ciudadanos siempre podrán acudir al Poder Judicial para solicitar la tutela de sus derechos e intereses legítimos (Banacloche Palao, 2018).

Por otro lado, los jueces y magistrados no pueden ejercer otras funciones que las estrictamente jurisdiccionales y aquellas otras atribuciones que se les puedan conferir en garantía de derechos fundamentales o por razón de su *auctoritas* (en este último caso, se ejerce una función judicial, que no jurisdiccional). Es por ello, que decimos que la potestad jurisdiccional, manifestada constitucionalmente en el art. 117 CE tiene carácter exclusivo y excluyente.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha sido esclarecedora en la interpretación del carácter de exclusividad. En materia del proceso penal, la **STC 23/1985**, de 15 de febrero, establece que *“la fijación de los «hechos» del proceso, y la valoración o apreciación de los medios de prueba tendentes a definir la *quaestio facti* del proceso*

penal corresponde a la exclusividad del Juez que conoce la causa y "sólo revisable [...] en las instancias superiores incardinadas en la organización judicial penal".

En la misma línea, la STC 58/2016, de 17 de marzo reitera que exclusivamente jueces y tribunales pueden ejercer la potestad jurisdiccional. En esta sentencia, el TC analiza la constitucionalidad del art.102, bis 2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), redactado por la Ley 13/2009, pues excluía del recurso judicial a determinados decretos definitivos del Letrado de la Administración de Justicia (aquellos que resolvían la reposición). En este sentido, el Tribunal declaró que este precepto cercena *"el derecho del justiciable a someter a la decisión última del Juez o Tribunal, a quien compete de modo exclusivo la potestad jurisdiccional, la resolución de una cuestión que atañe a sus derechos e intereses y legítimos, pudiendo afectar incluso a otro derecho fundamental: a un proceso sin dilaciones indebidas"*.

3.2 EL PODER JUDICIAL Y SU RELACIÓN CON LOS DEMÁS PODERES

El principio de división de poderes consagrado en la Constitución no implica que los poderes del Estado sean completamente independientes unos de los otros, que no estén relacionados; todo lo contrario. El propio Montesquieu en su formulación de la teoría de la división de poderes, establecía que para que no se pueda abusar del poder, es necesario que el poder detenga al poder: *"Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir"* (1748). Esta idea, plasmada también en la Constitución, da lugar a un sistema de pesos y contrapesos, *"checks and balances"*, donde los tres poderes interactúan entre sí; tienen, en principio, una sana colaboración y un cierto equilibrio, y pueden, en cierta medida y sin llegar a invadir la esfera del otro, influir, controlar o limitar la actuación de los otros, para evitar los excesos y abusos indebidos en los que puedan incurrir cualquiera de ellos.

Esta colaboración entre poderes se ve reflejada en todo el OJ, y la CE encomienda a las Cortes Generales, entre otras, la función de controlar la acción del Gobierno, que puede realizar a través de la moción de censura (art. 113 CE) o a través de las comisiones de investigación, donde se puede interpelar a miembros del Gobierno en la Cámara y formular preguntas sobre cualquier asunto de interés público (art. 76 CE). El Gobierno por su parte, tiene la potestad de dictar disposiciones legislativas, mediante el Decreto-Ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86 CE) y está facultado para

disolver las Cortes. Y el poder Judicial, controla la legalidad de la actuación del Legislativo y Ejecutivo, para que el desempeño de su función sea acorde a la Constitución y las leyes, pero de la misma forma, el Ejecutivo y el Legislativo pueden controlar la actuación del Poder Judicial, a través del recurso de inconstitucionalidad, cuando la acción del Tribunal Supremo o de los Tribunales y Juzgados se aleja de la Constitución, o a través de los nombramientos del CGPJ, FGE o del TC, órganos ajenos al poder Judicial pero que tienen una gran influencia sobre este.

Con estos ejemplos lo que se pretende ilustrar es que nuestro OJ ha diseñado un sistema donde los diferentes poderes del Estado tienen mecanismos para controlarse mutuamente. Este sistema, es a priori perfectamente compatible con el Estado de derecho y la división de poderes, siempre que cada poder no invada el núcleo esencial del otro. La pregunta que surge es: ¿Realmente se respeta la independencia de cada poder? O por el contrario, estas facultades que afectan a la esfera de actuación de otros están siendo la puerta por la que se están produciendo injerencias entre los poderes.

La respuesta en este sentido, teniendo en cuenta el recorrido histórico y el contexto actual, no puede ser positiva. Desde que se aprobara la Constitución, nuestra historia democrática ha observado una tendencia por parte del poder Ejecutivo y Legislativo de controlar el poder Judicial, para influir en este y orientar el funcionamiento de la Justicia conforme a las ideologías políticas e intereses que primen en cada momento. Y este riesgo tiene mayor relevancia si se pone de manifiesto la estrecha relación entre el poder Legislativo y Ejecutivo.

En efecto, el art. 1.3 CE establece que “*la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*”, por lo que, como corresponde a un régimen parlamentario, el Gobierno depende de la confianza del parlamento, que es quien lo inviste y controla su actuación a través de diferentes mecanismos como la moción de censura (art. 113 CE) y la cuestión de confianza (art. 112 CE) (Astarloa, 2016).

Esta forma de organización política lleva a una convergencia entre poder Ejecutivo y poder Legislativo, en tanto que el propio Gobierno forma parte del Legislativo. Es por ello que decimos que más que una separación de poderes, lo que tenemos realmente es una separación de funciones, caracterizada por una posible acción de equilibrio y control entre estos dos (García Macho, 1986). No obstante, la realidad actual es que el Parlamento, como parte del poder legislativo, es cada vez más dependiente del Gobierno,

y en gran parte, esto se debe a los partidos políticos, que *“que han modificado la relación entre los poderes legislativo y Ejecutivo hasta tal punto que existen dificultades importantes para determinar la esfera de actuación de cada uno de ellos y sus límites, más allá de los cuales se estaría afectando a la esfera nuclear del otro poder”* (Ibid: p. 183).

En este sentido algunos autores hacen referencia a este cambio en la estructura del poder en la realidad política actual, como el tránsito del Estado Democrático al Estado Partidocrático. Así, de un *Estado con partidos*, caracterizado por partidos políticos que actúan para fomentar la soberanía nacional y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, se está evolucionando -o más bien involucionando- a un *Estado de partidos*, donde el funcionamiento de los poderes públicos y la estructura de relaciones se encuentra deformada porque toda la actuación pública está sometida a la *batuta* del director partidista (Castellanos Goût, 2015, 173). Alfonso Fernández-Miranda y Campoamor expresa este cambio de la estructura de poder en el prólogo del libro *Constitución, Poder Judicial y Responsabilidad* de Delgado de Rincón (2002):

“podría decirse que las transformaciones son dos: en primer lugar, la inevitable conversión del Estado democrático en Estado de partidos, con lo que ello comporta de introducción de la disciplina partidaria en la vida político institucional y, en segundo lugar, consecuencia en parte de la primera, la nítida tendencia a la confusión política entre Gobierno y Parlamento, entre Ejecutivo y legislativo o, si se prefiere, entre Gobierno y mayoría parlamentaria. De esta manera, la vieja dialéctica política entre Parlamento y Corona, entre legislativo y Ejecutivo, que está en el núcleo duro de la teoría clásica de la división de poderes, ha sido desbordada y sustituida por la dialéctica mayoría-minoría, con el riesgo de alentar una confusión de poderes, que se hace tanto más intensa cuando, como en España, el funcionamiento institucional está más próximo a la democracia de alternancia o de oposición que a la llamada democracia consociativa”.

Puesto de relieve esta similitud entre el poder Ejecutivo y Legislativo en el contexto jurídico-político español actual, tiene mayor importancia, aún si cabe, garantizar la independencia del poder Judicial y el cumplimiento efectivo de las funciones que tiene atribuidas. El poder Judicial debe actuar como garante de la legalidad, manteniendo el

equilibrio entre poderes y preservando los principios constitucionales y democráticos. Y para ello, es indispensable que el poder Judicial goce de una independencia externa real.

A continuación, analizaremos un caso en el que la injerencia o el intento del Gobierno y Legislativo de controlar el poder Judicial es patente: el CGPJ, órgano de gobierno de los jueces. Este órgano, está sufriendo una crisis sin precedentes, con el mandato caducado desde hace más de cinco años y actuando en régimen de funcionamiento, lo que está restringiendo su actuación y perjudicando el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. Y todo ello porque los grupos parlamentarios, en un intento de controlar el órgano, son incapaces de llegar a un acuerdo sobre su renovación. Por ello, analizaremos las funciones del CGPJ, así como los diferentes modelos de elección de sus miembros, explicando el contexto actual y proponiendo una solución conciliadora y acorde al espíritu constitucional, a la división de poderes y al Estado de Derecho.

4. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4.1 EL CGPJ Y SUS FUNCIONES

La Constitución Española configura en el art. 122 CE, la figura del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) como *“el órgano de Gobierno del mismo”*, estableciendo que *“la ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”*. En esta misma línea, el art. 104.2 LOPJ indica que *“el Gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional, de acuerdo con la Constitución y lo previsto en la presente ley. Con subordinación a él, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia ejercerán las funciones que esta ley les atribuye, sin perjuicio de las que correspondan a los Presidentes de dichos Tribunales y a los titulares de los restantes órganos jurisdiccionales”*.

La figura del CGPJ fue introducida en España precisamente con la Constitución de 1978, y posteriormente se plasmaría en la LOPJ. La creación de este órgano nació con la intención de salvaguardar la independencia de Jueces y Magistrados de los otros poderes del Estado —especialmente del Ejecutivo—, sustrayendo del Ministerio de Justicia

funciones realmente sensibles desde el punto de vista de la independencia judicial (Rodríguez Vega, 2007). Y es que, puede decirse con fundamento que *“si el Poder Judicial se hiciera depender en los aspectos organizativos y funcionales de su competencia jurisdiccional del Ministerio de Justicia, o cualquier órgano Ejecutivo equivalente de distinto ámbito territorial, la misma independencia podría peligrar”* (Ripollés Serrano, 2016), puesto que se crearía una estructura muy vulnerable a la influencia del Ejecutivo y del poder político, donde este podría tomar decisiones que afectan al núcleo del poder Judicial en función de sus intereses políticos.

Es por ello, que el constituyente de 1978 decide crear un órgano constitucional independiente, que, sin formar parte del poder Judicial —pues no juzga y hace ejecutar lo juzgado— se encargue del gobierno de este. Esta transferencia en bloque a un órgano autónomo de Gobierno, de competencias relativas a la aplicación individualizada del Estatuto Judicial y Administración de la Jurisdicción, hacen del CGPJ la expresión jurídico-formal del principio de división de poderes en el ámbito de lo jurisdiccional (J.L., Granada Alonso, 2015, p.398/34).

Es importante destacar que cuando hablamos del CGPJ como órgano de Gobierno, no nos referimos a una superioridad jerárquica a nivel político ni administrativo, pues esto sería incompatible con la independencia de los jueces y el sometimiento exclusivo de los jueces en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, al imperio de la ley (art. 117 CE). Se trata, por tanto, de facultades de organización y dirección del poder Judicial en su conjunto (Diez Picaso, 2012).

Para que el CGPJ pudiese cumplir realmente con su cometido, se le concedieron una serie de medios materiales y personales. En primer lugar, era necesario que los integrantes de este órgano tuviesen la capacidad y las competencias necesarias para ejercer las funciones que se atribuyen al CGPJ (Mateu Torres, 2021). En este sentido, la propia Constitución establece en su art. 122 CE que el CGPJ está integrado por *“Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales”* y *“abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”*. En segundo lugar, este órgano tiene atribuidas, con carácter exclusivo, una serie de facultades que afectan al núcleo del poder Judicial.

En lo que respecta a las funciones atribuidas al CGPJ, se recogen en la propia Constitución y en la LOPJ. La Constitución es escasa en la atribución de facultades al

CGPJ; destaca el nombramiento del presidente del Tribunal Supremo (art. 123 CE), que es elegido por el propio CGPJ y a la vez preside este órgano, el nombramiento de dos miembros del Tribunal Constitucional (art. 159 CE) y las facultades atribuidas en el apartado segundo del art. 122 (desarrolladas en la LOPJ); esto es, en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de Jueces, Magistrados y demás integrantes del poder Judicial.

Por su parte, la LOPJ, en cambio, sí regula con mayor extensión las atribuciones al CGPJ. Las funciones del CGPJ son de diversa índole, pero como órgano de gobierno del poder Judicial, sus funciones se sustentan sobre tres elementos característicos de todo Gobierno dentro de un Poder: la autonormación o potestad de dictarse normas propias, la autoadministración y la autodesignación de sus miembros (Granada Alonso, 2015). El libro VIII de la LOPJ, del Consejo General del Poder Judicial, y en concreto el art. 560 LOPJ regula ampliamente las atribuciones a este órgano. Esquemáticamente, podemos agruparlas en las siguientes categorías:

- Potestad reglamentaria para dictar reglamentos en el ámbito de sus competencia, con carácter general en la esfera interna o doméstica y de manera excepcional, ad extra;
- la función decisoria y de gestión relativa a nombramientos, ascensos y régimen disciplinario;
- la función consultiva, por la cual el CGPJ está facultado para emitir informes y ser consultado en anteproyectos de ley y otras iniciativas que versen sobre las materias establecidas en la LOPJ;
- y las facultades inherentes a la autonomía administrativa y presupuestaria, esto es, entre otras, la regulación de su propia organización y funcionamiento, así como la elaboración, ejecución y control de su presupuesto.

Como entrar al análisis de todas las competencias atribuidas al CGPJ excedería el objeto de estudio de este trabajo, nos centraremos a aquellas atribuciones de carácter decisorio u organizativo, en tanto que constituyen, como veremos más adelante, el principal cauce por el cual se pueden producir injerencias de los demás poderes del Estado, especialmente por parte del Ejecutivo.

Así, el CGPJ tiene atribuidas diferentes competencias en materia de nombramientos. Destacan sobre todo la potestad de nombramientos discrecionales, esto es, el

nombramiento del presidente del TS y del CGPJ (art. 560.1. 1ª LOPJ), elegido por mayoría de 3/5 sobre la totalidad de los miembros del Pleno, el nombramiento de los magistrados del TS, y presidentes de Tribunales y Salas. Asimismo, gestiona y decide sobre las distintas vicisitudes de la carrera judicial selección, nombramientos, formación, traslados, ascensos y sanciones disciplinarias (art. 560.1. 7ª LOPJ). Además, participa en la selección de los demás Jueces y Magistrados, nombrando por un lado a los jueces, mediante orden, tras un proceso de selección y formación en la Escuela Judicial, y por otro, nombrando a los magistrados por medio de Real Decreto refrendado por el Ministerio de Justicia. Y dentro de esta categoría puede incluirse, por su innegable conexión con dichas vicisitudes, la inspección de tribunales, así como la supervisión y coordinación de la actividad inspectora ordinaria de los presidentes y salas de Gobierno de los tribunales (art. 560.1. 8ª).

A la vista de las atribuciones expuestas, queda claro que las funciones del CGPJ afectan a la esencia del poder Judicial, son competencias que por su naturaleza son propias de la justicia, en tanto que tienen la capacidad de orientar o modular indirectamente el funcionamiento de la Judicatura. En este sentido, las STC 108/1986, refiriéndose a las funciones del CGPJ, establecía que las funciones que necesariamente debe asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los tribunales: por un lado *“el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado.”*

La sentencia indica a continuación que esta es una solución posible en un Estado de derecho, pero puntualiza que *“no es su consecuencia necesaria ni se encuentra, al menos con relevancia constitucional, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales”*. A pesar de esta última afirmación, la Constitución ha decidido optar por esta solución a la hora de organizar el órgano de gobierno de los jueces, de forma que el correcto funcionamiento del CGPJ y su función como verdadera garantía institucional de la independencia del poder Judicial son requisitos impuestos por mandato constitucional, y por tanto, necesarios para afirmar la existencia de un Estado de derecho.

Y para que el Consejo puede cumplir con esta función, es necesario en primer lugar que los miembros del CGPJ garanticen en sí mismos la independencia judicial institucional de la Magistratura (Ron Latas, 2016). Es decir, el presupuesto básico para que el CGPJ garantice la independencia del poder Judicial es que el propio órgano de gobierno del poder Judicial y sus integrantes sean independientes, ajenos a las injerencias de los otros poderes. De otra forma, se rompería el equilibrio de poderes al permitir que el Gobierno o el poder Legislativo controlaran el devenir de las decisiones del CGPJ, quebrando totalmente el Estado de derecho y la separación de poderes. Esta idea se acentúa más si, como mencionábamos anteriormente, se tiene en cuenta la estrecha relación entre el poder Ejecutivo y Legislativo, al formar el primero parte del segundo.

Esta cuestión guarda íntima relación con la composición del CGPJ, y, más concretamente, con la procedencia de los miembros que lo integran y con el sistema de designación de dichos vocales (Id.). La Constitución es clara, y establece en su art. 122.3 CE una fórmula abierta, indicando que el CGPJ *“estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años”*. De entre estos 20 vocales, doce serán jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, y la elección de estos remite a la Ley Orgánica, que establecerá los términos en los que podrán y serán elegidos. Los ocho miembros restantes serán elegidos, tal y como indica la Constitución, por las cámaras de las Cortes Generales: cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de 3/5, *“entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.”*

Esta composición mixta, que engloba vocales judiciales y no judiciales, y que permite la participación de los tres poderes en la elección de los miembros del CGPJ, refleja una colaboración o relación entre poderes, en línea con un sistema de *“checks and balances”*, y evitando *“el carácter cerrado y pernicioso para la propia Judicatura de un autogobierno exclusivo de los jueces”* (Almagro Nosete, 1978. p. 297). Por otro lado, la constitución exige una mayoría cualificada, lo que obliga a los distintos grupos parlamentarios a llegar a un acuerdo y a proponer a candidatos de consenso.

Aun así, la Constitución simplemente establece un marco, y corresponde a la ley orgánica desarrollar la fórmula concreta de elección de los miembros del CGPJ. Desafortunadamente, es aquí donde aparecen los problemas. La Constitución ha dejado

un gran espacio interpretativo en cuanto a la fórmula que debe tomar la elección de los miembros del CGPJ, especialmente en relación a la elección de los doce vocales de procedencia judicial. Así, se han desarrollado numerosas fórmulas que han tratado de definir un modelo idóneo de elección de los miembros del CGPJ. No obstante, cabe poner en tela de juicio estos intentos de encontrar un modelo adecuado, tanto por las sucesivas reformas, como las motivaciones para renovar el modelo de elección de este órgano, como por el contexto actual, que lleva a pensar que las razones para renovar este órgano y su modelo de elección parecen atender más a los intereses políticos que a asegurar el buen funcionamiento de la Administración de Justicia y de la Judicatura en su conjunto.

4.2 ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CGPJ

Desde 1978, nuestra democracia ha vivido siete mandatos y cuatro modelos distintos de elección de los miembros del CGPJ. La L.O. 1/1980, de 10 de enero, del CGPJ, fue la primera ley orgánica en la que se plasmó la figura del CGPJ, así como su modelo de elección y sus funciones. En ella se diseñó un modelo en el que los doce vocales judiciales eran elegidos a través de un sufragio personal, igual, directo y secreto de todos los jueces y magistrados y españoles en activo, estableciendo una única circunscripción electoral para todo el territorio nacional. Asimismo, la ley indicaba que integrarían el Consejo: tres magistrados del Tribunal Supremo, seis magistrados y tres jueces.

La vigencia de este modelo fue relativamente corta, y en 1985, la reforma de la LOPJ operada por la LO 6/1985 de 1 de julio, modificó la configuración del CGPJ y la elección de sus vocales de procedencia judicial. En su art. 112, establecía que la elección de los vocales de procedencia judicial se realizaría, al igual que los ocho vocales de procedencia no judicial, por elección de las Cámaras de Representación, por mayoría de 3/5, entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallasen en servicio activo. Esta fórmula, completamente contraria a la anterior, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por el principal partido de la oposición por aquel entonces. El Tribunal Constitucional rechazó la inconstitucionalidad de tal fórmula, aunque indicó que existían riesgos de dejar entrar al poder político en el procedimiento de elección de los miembros del CGPJ, reafirmando que este órgano constitucional debe respetar la posición que la Constitución le atribuye, que no es otra que *“una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos”* (STC 108/1986).

La advertencia del TC llegó tarde, pues en la renovación del CGPJ de 1985 consagró el sistema de cuotas, por el cual, los partidos políticos mayoritarios se repartieron la elección de los vocales del Consejo en proporción a su representación en el Parlamento, lo que supuso que el partido que conformaba el Gobierno en aquel momento eligiese a la mayoría de los vocales del órgano. Esta reforma supuso el inicio de la politización del órgano de gobierno de los jueces, pues los partidos políticos comenzaron a hacer prevalecer sus propios intereses, y a colocar a personalidades afines a sus ideas en el CGPJ controlar la institución llamada a controlar el poder Judicial. De hecho, muchos de los vocales que a lo largo de la historia han formado parte del Consejo, luego han sido titulares de carteras ministeriales, Secretarías de Estado, etc. (Vilda Marín, 2023).

El fracaso del modelo de 1985 llevó a la reforma de la LOPJ únicamente en lo relativo al nombramiento de vocales del CGPJ mediante la L.O. 2/2001, de 28 de junio. Esta reforma, que tuvo su origen en el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia de 2000, se materializó en un modelo híbrido. En el nuevo modelo participaban tanto las asociaciones judiciales, como los jueces no asociados, como las Cámaras de Gobierno. Así, la elección de los vocales de CGPJ constaba de dos fases: en la primera fase, las asociaciones judiciales y aquellos jueces y magistrados no asociados que representasen al menos el 2% de los que se encontrasen en activo seleccionarían a 36 candidatos (número tres veces superior al número de puestos a cubrir). Asimismo, este número se repartiría siempre en proporción a los datos que vertiese la Judicatura en cuanto a miembros asociados y no asociados. Una vez elegidos esos 36 candidatos, el Congreso, y posteriormente el Senado, elegirían a seis candidatos por mayoría de 3/5 en ambas cámaras.

El legislador, consciente de las dificultades de los jueces no asociados para movilizarse y conseguir el porcentaje mínimo de representación, previó que en caso de no completarse todas las candidaturas que correspondieran a los miembros no asociados, estas se completarían con aquellas correspondientes a las asociaciones, en proporción a su afiliación.

El resultado de esta reforma puede considerarse también un fracaso, pues, en primer lugar, dio lugar a una hiperrepresentación de las asociaciones judiciales frente a esa parte de la Judicatura no asociada. A su vez, resultó en una desincentivación de las carreras profesionales no asociadas para presentar sus candidaturas. Pero además, la reforma no

consiguió modificar el sistema de cuotas, y los partidos políticos siguieron repartiéndose la elección de los vocales en función de sus afinidades ideológicas, una vez más, con el partido que estaba en el Gobierno eligiendo a la mayoría de sus miembros. Y no solo eso, sino que la politización acabó alcanzando a las asociaciones judiciales, llegando a politizar también estas organizaciones, y creando una brecha que sigue abierta en nuestros días.

Aún así, no sería hasta 2013 cuando volvería a modificarse el modelo de elección de los miembros del CGPJ. El ministro de Justicia por aquel entonces, A. Ruiz Gallardón anunció, tras las elecciones generales de 2011, la intención de reformar el régimen jurídico del CGPJ, garantizando que los doce vocales judiciales fuesen elegidos por y de entre jueces y magistrados, con el objetivo de reforzar la independencia judicial de este Órgano. Así, el 28 de junio de 2013, se aprueba la LO 4/2013, de reforma del CGPJ.

Sin embargo, esta reforma, lejos de modificar el régimen de elección de los miembros del CGPJ en el sentido propuesto, volvió al sistema de 1985 (con ciertas matizaciones), de tal forma que los ocho vocales no judiciales, serían elegidos por las Cortes Generales por mayoría de 3/5 entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de experiencia —incluyendo jueces y magistrados no en activo—. Y los doce vocales judiciales, también serían elegidos por las CCGG, por mayoría de 3/5, entre jueces y magistrados en servicio activo.

Aun así, la LO 4/2013 introdujo ciertas novedades respecto al modelo de 1985. En lo que se refiere a la elección de los vocales de CGPJ, abre la posibilidad a cualquier juez o magistrado en activo a presentar su candidatura, siempre que contase con el aval de 25 miembros de la carrera judicial en activo o estuviese avalado por alguna asociación judicial (podían avalar como máximo 12 candidaturas). Con ello, se pretendía desempoderar a las asociaciones judiciales —que pierden su facultad para presentar candidaturas directamente— y facilitar las candidaturas individualizadas de todo tipo de jueces y magistrados, democratizando el proceso de elección de este órgano y posibilitando la introducción en el mismo de diferentes sensibilidades (Id).

A pesar de ello, la reforma de 2013 no ha conseguido poner solución a los problemas que el órgano de gobierno de los jueces lleva arrastrando desde su creación. El problema, en el caso de la LO 4/2013 es que los objetivos pretendidos por la reforma no se vieron reflejados en ella de forma contundente. Así, la Exposición de Motivos de la LO 4/2013,

subrayaba la necesidad de que la elección de los vocales de CGPJ se realizase con arreglo a criterios de mérito y capacidad, y que la composición de este órgano se hiciese siguiendo la proporción real de jueces y magistrados asociados y no asociados.

En cambio, estas pretensiones no se materializaron con claridad en la parte dispositiva de la ley: en relación a los criterios de mérito y capacidad, la mención es genérica y no desarrolla dichos requisitos; en cuanto a la elección proporcional entre miembros asociados y no asociados, la ley no impone esta condición, y se limita a señalar que las Cámaras *“tomarán en consideración el número existente en la carrera judicial, en el momento de proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial, de jueces y magistrados no afiliados y de afiliados a cada una de las distintas asociaciones judiciales”*(art. 578.2 LOPJ). De hecho, en la renovación de 2013, sólo 3 de los 12 vocales judiciales elegidos no pertenecían a ninguna asociación judicial, pese a que entorno al 44% de los jueces en España no pertenecen a ninguna asociación.

Por otro lado, es evidente que el legislador en 2013 no tenía entre sus objetivos la despolitización del CGPJ en aras de reforzar su función de garante de la independencia judicial. El reparto de vocales entre partidos políticos siguió siendo una realidad, y en la renovación del Consejo en diciembre de 2013, los partidos políticos se repartieron la designación de los miembros del CGPJ, de tal forma que 10 vocales fueron propuestos por el PP (partido en el Gobierno en aquel momento), 7 por el PSOE, 1 por CDC, 1 por IU, y 1 por el PNV (Vilda Marín, 2023).

Ni el modelo de elección del CGPJ ni la composición de sus miembros ha variado desde 2013, dando lugar a una situación de bloqueo sin precedentes, con consecuencias gravísimas para el funcionamiento de la Justicia, como veremos en el próximo apartado.

Pero lo que se hace evidente, vistas las sucesivas reformas del CGPJ, es que el problema no está en la elección de una fórmula concreta, pues la Constitución ha establecido un sistema genérico donde caben diversas fórmulas. La cuestión es cómo se manifiesta esa fórmula en la práctica, y si logra cumplir con su propósito. Es fundamental analizar si la aplicación práctica del modelo diseñado está en línea con los valores y principios que lo inspiraron, si se está promoviendo la independencia y eficacia del CGPJ, y si permite que dicho órgano ejerza sus funciones de manera efectiva, sin verse influenciado por los intereses partidistas o ideológicos. Como decía Miguel Ángel Cabello Espiérrez en su

obra *La Reforma Inacabada: El Consejo General Del Poder Judicial ante su Enésima Reformulación*, refiriéndose a la última fórmula de elección de los vocales del CGPJ:

“Así, bien pudieran ser todos sus miembros elegidos por el Parlamento y ello no causar problema alguno si su elección se debiera estrictamente a criterios de mérito cuidadosamente contrastados, y luego la actuación de los elegidos se correspondiera con un elevado sentido institucional y un no menos firme sentido de independencia respecto de quienes hubieran intervenido en el proceso de nombramiento. Por desgracia, cabe cuando menos dudar de que tales sentidos institucional y de independencia se hayan dado de manera constatable entre sus miembros en buena parte de las etapas que ha atravesado el órgano” (2020).

En la Exposición de Motivos de esta última reforma sobre la elección de los miembros del CGPJ, por la L.O. 4/2013, se justifica el sistema de elección escogido, con razón de que permite una mayor posibilidad participación en el proceso de la totalidad de los miembros de la Judicatura. En cambio, como hemos visto, la puesta en efecto de este modelo en el contexto sociopolítico actual no ha cumplido con el objetivo deseado: ni la designación de los vocales por parte de las Cámaras se ha realizado siguiendo únicamente criterios de mérito y capacidad de los candidatos, ni se ha abierto plenamente la posibilidad de que sean designados como vocales todos los miembros de la carrera judicial, dado que todavía existe una prelación del legislador hacia las asociaciones (Martín Guardado, 2023, p. 137).

4.3 EL CGPJ EN LA ACTUALIDAD Y LAS CLAVES PARA ENTENDER SU CRISIS

El CGPJ vive actualmente la mayor crisis desde su creación en 1978. La última renovación del órgano de gobierno de los jueces se produjo con la reforma de la LOPJ por la LO 4/2013. La vigencia del mandato de los miembros del CGPJ, de cinco años (art. 122.3 CE) exigía que, en diciembre de 2018, se procediese a la renovación del órgano, eligiendo a nuevos miembros. Sin embargo, el desacuerdo político entre los dos partidos políticos mayoritarios en aquel momento impidió la renovación del Consejo. Este bloqueo político a la renovación del CGPJ se ha mantenido hasta la actualidad, y la incapacidad de los partidos políticos de llegar a un acuerdo sobre la elección de los vocales de este órgano ha llevado al CGPJ actuar en funciones, con el mandato caducado durante más de cinco años ya.

Durante estos años, se han tratado de dar respuestas parciales al bloqueo en la renovación del CGPJ. En marzo de 2021, ante la imposibilidad de renovar el CGPJ, la persistencia de un Consejo en funciones, y la ausencia de un régimen jurídico que regule las funciones de este órgano en tal situación, se aprueba la LO 4/2021, por la que se modifica la LOPJ, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al CGPJ en funciones. El legislador justifica esta reforma en que es un *“medio para favorecer la renovación”* y es *“fundamental para salvaguardar la legitimidad del órgano”*. Así, incorpora un nuevo artículo 570 bis, que limita las atribuciones del Consejo en funciones, impidiendo los nombramientos discrecionales de manera premeditada y alevosa (Fernández Riveira, 2022). Esto es, sustrae al Consejo en funciones, entre otras facultades, de proponer el nombramiento de jueces, magistrados y jueces del TS, así como el nombramiento de los dos magistrados del TC que por mandato constitucional le corresponde elegir (art. 159 CE).

La ley 4/2021 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, alegándose que esta vulneraba la Constitución, creando un órgano “extra-constitucional” que recorta potestades esenciales del Consejo que emanan de la Constitución y resultan indisponibles para el legislador. El Tribunal Constitucional, en sus recientes sentencias STC 128/2023, de 2 de octubre, y STC 15/2024, de 30 de enero, avaló la constitucionalidad de la LO 4/2021, indicando que la falta de concreción constitucional respecto al modelo del CGPJ permite al legislador un amplio margen de actuación, lo que incluye la posibilidad de establecer un régimen excepcional en caso de no renovación que limite ciertas facultades en materia de nombramiento, sin que ello suponga un ataque a la independencia judicial. No obstante, estas sentencias no estuvieron exentas de controversia; baste observar los cuatro votos particulares emitidos en sentido contrario en ambas.

En 2022, la urgencia de renovar el Tribunal Constitucional llevó al Gobierno a aprobar la LO 8/2022, de 27 de julio, que modifica los arts. 570 bis y 599 LOPJ con el objetivo de devolver al Consejo la potestad de nombrar discrecionalmente a dos magistrados del TC. Aun así, el resto de las facultades que la LO 4/2021 restringía al CGPJ en funciones, se mantienen a día de hoy.

Esta política de parches legislativo que se viene desarrollando durante los últimos años, no solo no está ayudando a solucionar el problema del bloqueo del CGPJ, sino que está

acrecentando el problema, limitando las funciones del CGPJ y paralizando indirectamente el funcionamiento de la Justicia.

Y es que, en un nivel interno, el funcionamiento de la Administración de Justicia está deteriorándose por la situación actual de su órgano de Gobierno. La limitación a la facultad de realizar nombramientos tiene efectos concretos, y es que impide el acceso y la regeneración del cuerpo judicial, lo cual se refleja directamente en la actividad de los tribunales. En 2023 las vacantes judiciales como consecuencia del bloqueo del CGPJ alcanzaban las 100 plazas. Y en el Tribunal Supremo, los fallecimientos y jubilaciones sin reemplazo están produciendo vacantes a tal nivel que, en cómputo anual, el TS está emitiendo entre 800 y 1000 sentencias menos, lo que está provocando el alargamiento de plazos en los trámites de admisibilidad de los recursos, en la publicación de las sentencias y en lo relativo al enjuiciamiento, etc (Dorta, 2023). Todo ello porque no se disponen de medios materiales para hacer frente al volumen de casos que se reciben.

La potestad de nombramientos atribuida al CGPJ es expresión de la independencia judicial, pues la ausencia de medios humanos investidos de la potestad jurisdiccional a los juzgados y tribunales, esto es, la ausencia de jueces y magistrados en los tribunales puede resultar, y de hecho está resultando en un detrimento de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) en tanto derecho fundamental de los ciudadanos (S. Martín Guardado 2023, p.143).

Por ello no puedo sino mostrar mi disconformidad con la normativa vigente relativa al CGPJ, contraria al espíritu de la Constitución en mi opinión, pues si bien se puede aceptar constitucionalmente la existencia de un régimen especial para el CGPJ en funciones (y se ha aceptado como hemos visto), no se puede admitir que la regulación de este régimen reduzca la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE. Y la tutela judicial efectiva no puede ser realizable en plenitud sin los nombramientos de nuevos jueces y magistrados, pues dilata la actividad jurisdiccional en el tiempo, aumenta la carga de trabajo de los jueces y magistrados en activo y consecuentemente pone en riesgo el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art.24.2 CE).

En este sentido se pronunciaban los magistrados del TC en el voto particular de la mencionada STC 128/2023:

“(i) Es cierto que estas funciones de las que se priva al Consejo no se atribuyen, como señala la sentencia, ni al Poder Ejecutivo ni al Poder Legislativo, pero sus consecuencias en el funcionamiento de la administración de justicia y en la independencia de este otro poder son igualmente gravosas. El hecho de que mientras el Consejo está en funciones no pueda llevar a cabo el nombramiento del presidente del Tribunal Supremo, de los presidentes de las Audiencias Provinciales, de los presidentes de Sala y los magistrados del Tribunal Supremo supone, sin duda, una alteración del funcionamiento normal que cabe esperar de los citados órganos judiciales y, en particular, del órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (art. 123 CE), el Tribunal Supremo.

Las consecuencias de esta restricción conllevan, por ejemplo, que en esta situación no se cubren las vacantes que se van produciendo en aquel Alto Tribunal, lo cual repercute de forma directa en su funcionamiento ordinario al haber generado una dificultad creciente para la constitución de sus Salas y Secciones en orden a la resolución de todos los asuntos que tiene encomendados. Un atasco generalizado provocado por la norma aquí impugnada, que no solo ha dejado a dicho órgano judicial en una situación de precariedad de medios humanos, sino que desde luego tampoco contribuye al ejercicio de los derechos fundamentales a un proceso sin dilaciones indebidas y a una tutela judicial efectiva (art. 24 CE)”.

Fundamentalmente, esta situación se ha producido por la tramitación de la LO 4/2021, pero esto no deja de ser consecuencia del bloqueo a la renovación del CGPJ que desde 2018 ha venido dándose. Y esta crisis, de carácter externo, es responsabilidad exclusiva de los grupos parlamentarios, del Ejecutivo y Legislativo, pues son ellos quienes por mandato legal tienen encomendada la tarea de renovar el CGPJ cada cinco años.

El problema es que los partidos políticos son incapaces de llegar a un acuerdo porque cada uno quiere nombrar a una personalidad distinta, y nadie está dispuesto a ceder, anteponiendo sus intereses personales e ideológicos al correcto funcionamiento del Consejo. En la exposición de motivos de la vigente LO 4/2013, se subrayaba la necesidad de elegir a los vocales conforme a criterios de mérito y capacidad. La ausencia de consenso para renovar el CGPJ, sin embargo, lleva a pensar que no es esta la razón que está motivando al Congreso y al Senado a elegir los miembros del CGPJ. Si verdaderamente se eligiesen a los miembros según criterios de mérito y capacidad, se

habría renovado el CGPJ hace tiempo, pues es posible objetivar en cierta medida estos parámetros y llegar, al menos, a un consenso general sobre qué personalidades son las más cualificadas para conformar el órgano de gobierno de los jueces. El desacuerdo generalizado y las negativas de unos y otros miembros de las Cortes Generales de aceptar como vocales a quienes han sido presentados por otros grupos parlamentarios, solo demuestra que el verdadero afán de estos grupos, esto es, colocar a personas, no ideales para el cargo, sino más afines a las ideologías de los grupos parlamentarios que los proponen, para poder así controlar u orientar, en cierta manera, las políticas y el funcionamiento del CGPJ conforme a sus intereses

La Constitución ha establecido que cada mandato del CGPJ tenga una duración de cinco años, en su art. 122.3 CE. La situación actual, en cambio, no sólo está haciendo caso omiso a la norma suprema del Ordenamiento Jurídico español, vulnerando completamente el principio de constitucionalidad y el Estado de derecho, sino que además, está generando una crisis institucional sin precedentes, impidiendo el correcto funcionamiento de la Justicia y lastrando derechos fundamentales como el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Los únicos responsables de esta situación son los grupos parlamentarios, quienes, por Ley Orgánica, tienen atribuida la función de elegir a los miembros del CGPJ. Por ello, tienen un deber constitucional de renovar cada cinco años este órgano, buscando lo mejor para el órgano y el funcionamiento de la función jurisdiccional, y dejando de lado sus intereses partidistas.

4.4 PROPUESTA DE MODELO DE CGPJ: HACIA UNA EFECTIVA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Cuando la Constitución diseñó el órgano de gobierno de los jueces, estableció un sistema de elección abierto, por lo que en realidad, son varias las fórmulas que podrían valer, si quienes eligiesen a los vocales del CGPJ tuviesen un claro sentido institucional y se moviesen por criterios objetivos de mérito y capacidad. Sin embargo, a día de hoy esto no deja de ser una utopía, y el bloqueo del CGPJ exige una reforma que proteja al órgano de la politización, favorezca la independencia de este frente a los demás poderes y un funcionamiento efectivo de la Administración de Justicia, elabore un sistema eficaz y promueva la elección de los miembros más aptos para el cargo, evitando futuros bloqueos en su renovación.

El sistema de elección de vocales que propongo a continuación se basa en dos pilares fundamentales: el primero, en la necesaria existencia de criterios de mérito y capacidad concretos que permitan distinguir a los candidatos según su experiencia; el segundo, y aplicable a la elección de los vocales judiciales, el necesario protagonismo del cuerpo judicial en la elección de los miembros togados del CGPJ, sin obviar la participación de los otros poderes del Estado en esta decisión.

En este sentido, en relación a la elección de los vocales judiciales, comparto la visión de T. Vilda Marín (2023) de diseñar un modelo de designación ecléctico; un modelo que *“aúne la designación de estos por sus pares y la designación parlamentaria de los mismos”*. De esta forma, el modelo de elección constaría de dos fases: en una primera fase, serían los jueces y magistrados quienes elegirían a los vocales, pero en un número mayor a los que finalmente integrarían el Consejo. En una segunda fase, serían las Cortes Generales quienes elegirían de los candidatos propuestos por el cuerpo judicial a los vocales judiciales del CGPJ. Un sistema similar al de 2001, pero con mayores garantías para asegurar la independencia, la representatividad y la aptitud de los vocales judiciales.

De esta forma, para la primera fase, se diseñaría un sistema electoral entre el cuerpo judicial, que resultase en la elección de 20 candidatos, para que luego las Cortes Generales eligiesen de entre eso 20 candidatos los 12 vocales que habrán de formar el Consejo. En este sentido, el sistema electoral elegido, siguiendo a T. Vilda Marín, sería un sistema proporcional, para que estén presentes en la mayor medida de lo posible todas las sensibilidades existentes entre el cuerpo judicial, con una circunscripción única.

En relación a la presentación de candidaturas, sería necesario también una proporcionalidad entre el cuerpo judicial asociado y el cuerpo judicial no asociado. En esta misma línea, para evitar la influencia de las asociaciones judiciales en la elección de estos candidatos, considero más oportuno que se opte por la candidatura individual, pues como dice Cabellos Espiérrez (2020), el aval o el respaldo por parte de las asociaciones judiciales, contribuye a fomentar su relación con los partidos políticos e intensificar su polarización.

Como decía, el sistema electoral elegido es el sistema proporcional; ¿Pero qué fórmula electoral proporcional es adecuada? Creo que la fórmula más adecuada para alejar a las asociaciones judiciales del proceso electoral es el sistema del *voto único transferible*, donde los votantes emiten un voto por el candidato de su elección y pueden indicar un

orden de preferencia entre los distintos candidatos. Luego se realiza un primer escrutinio fijándose en las primeras preferencias para determinar qué candidatos obtienen acceso al Consejo. Si todos los puestos no se asignan en este primer escrutinio, se lleva a cabo un segundo escrutinio considerando las segundas preferencias y así sucesivamente.

Esta fórmula tiene varias ventajas, entre ellas que promueve el voto personalizado y fortalece la relación entre candidatos y votantes. Aun así, existe la posibilidad de que voten por candidatos de sus asociaciones, lo que podría influir en el resultado electoral. Es evidente que ninguna fórmula es perfecta, y esta, exige confiar en la capacidad y madurez democrática que en principio deberían tener nuestros jueces (T. Vilda Marin, 2023).

Es importante que el criterio de elección de candidatos sean los méritos y la aptitud de los jueces y magistrados que se presenten. Por ello, es fundamental que los candidatos acompañen su candidatura con una recopilación de sus méritos profesionales, a modo de curriculum vitae. Estos méritos se harían accesibles al cuerpo electoral, en aras a los principios de publicidad y transparencia (T. Vilda propone que se publiquen en la intranet del CGPJ y en su página web), de manera que el cuerpo electoral pueda valorar las distintas trayectorias profesionales de los candidatos y puedan elegir a los que consideren más aptos para el puesto.

Una vez elegidos estos 20 candidatos, entraríamos en la segunda fase, donde el Congreso de Diputados y el Senado, elegirían de entre esos 20 vocales a los 12 que finalmente conformarán el Consejo. En esta segunda fase, la justificación en base a los criterios de mérito y capacidad es fundamental.

La LO 4/2018, por la que se modifica la LOPJ, introdujo un nuevo art. 326, que regula los nombramientos discrecionales recopilando toda la jurisprudencia del TS hasta el momento: elección basada en una convocatoria abierta, estableciendo de forma clara y separada los méritos que se vayan a tener en consideración, diferenciando las aptitudes de excelencia jurisdiccional de las gubernativas, y los méritos comunes de los específicos para determinado puesto, ponderación de cada uno de los méritos en la valoración global del candidato, comparecencia de los aspirantes para la explicación de su propuesta mediante audiencia pública, etc.

Creo que estos parámetros, aplicables al CGPJ en el ejercicio de sus funciones, deben aplicarse también a la elección de los vocales del Consejo por parte de la Cámaras,

adaptando los criterios que hagan falta para cubrir las peculiaridades que envuelven el puesto de vocal. Y todo ello sujeto necesariamente a los principios de transparencia y publicidad.

Pero además de elegir en base a criterios de mérito y capacidad, deberán preservar la proporción entre vocales asociados y no asociados, así como la paridad entre hombres y mujeres, tal y como indica el art. 567.1 LOPJ.

Como último apunte, veo fundamental que la ley o el texto normativo que regule todo este sistema de elección sea concreto y materialice todas estas ideas de forma clara y concisa en la parte dispositiva, para evitar interpretaciones individuales que se alejen del propósito de esta reforma.

Considero que este sistema es ideal por dos razones: en primer lugar, para poder predicar la independencia del CGPJ, la elección de estos no puede depender en exclusiva de los otros poderes, y más en el contexto socio político en el que estamos. Debe ser la propia Judicatura la que tenga un mayor protagonismo en la elección de los vocales judiciales del CGPJ, sus “gobernantes”, atendiendo a criterios de mérito y capacidad y evitando de este modo la desafección de aquella. En segundo lugar, un sistema de *checks and balances* exige que haya una cierta colaboración entre poderes, para que no haya una desconexión entre estos y estén alineados. Por ello considero que la elección concreta debe seguir atribuyéndose al Congreso y al Senado, pues en tanto que son representantes de la soberanía popular, deben tener cierto poder a la hora de elegir los miembros del CGPJ. Pero lógicamente, la elección de estos miembros por estas cámaras debe estar también supeditada a criterios de mérito y capacidad concretados en una disposición normativa para evitar interpretaciones contrarias al fin pretendido, que no es otro que fomentar la independencia del órgano de gobierno de los jueces y el buen funcionamiento de la Justicia.

Esto respecto a la elección de los vocales judiciales. En cuanto a los vocales laicos, la propia Constitución establece que se elegirán por mayoría de 3/5 en ambas Cámaras. Independientemente, considero que el criterio de elección de estos vocales no judiciales debe ser el mismo que el propuesto anteriormente para los vocales togados: criterios de mérito y capacidad desarrollados en un texto normativo, al estilo del art. 326 LOPJ para los nombramientos discrecionales del CGPJ, con la publicidad y transparencia como

principios fundamentales para garantizar un proceso en el que se prime el rigor profesional de los candidatos a su cariz político.

Por último, creo que sería importante, de cara a evitar situaciones de bloqueo como las que estamos viviendo, establecer un sistema suplementario parcial de elección de los miembros togados del CGPJ, que opere automáticamente cuando haya transcurrido un determinado periodo de tiempo desde la finalización del mandato correspondiente. En este sentido, la idea sería que, transcurrido un año con el mandato del CGPJ caducado, operase automáticamente y de manera eventual, otro sistema, hasta que las Cortes Generales se pusiesen de acuerdo para renovar el Consejo. Este sistema secundario, consistiría en la elección de los vocales judiciales siguiendo el modelo de elección propuesto anteriormente, es decir, un sistema electoral proporcional, con candidaturas individuales y proporción entre jueces asociados y no asociados; no obstante, en este caso se elegiría directamente a los 12 vocales judiciales, excluyendo a las Cortes de cualquier tipo de poder de decisión. De esta forma, se evitarían las situaciones de bloqueo prolongadas en el tiempo y a la misma forma, se incentivaría que las Cámaras de representación llegasen a un acuerdo a tiempo para la renovación del CGPJ, al menos respecto a las vocales judiciales. Aún así, esto no dejaría de ser una respuesta parcial, pues la renovación de los vocales no judiciales seguiría dependiendo de las CCGG.

5. CONCLUSIONES

El art. 1.1 CE establece que España se constituye como un “Estado Social y Democrático de Derecho”. Esta afirmación contenida en el texto constitucional tiene muchas implicaciones. En primer lugar, la referencia al Estado de derecho implica el sometimiento del propio Estado al OJ, y el reconocimiento de su personalidad jurídica: es un sujeto de derechos y deberes. El Estado de derecho en España se enmarca dentro de un Estado constitucional, un Estado de derecho mejorado, en tanto que está vinculado a principios originariamente externos. Algunos son elementos formales del propio concepto de Estado de derecho, como el principio de separación de poderes, y otros son elementos materiales que se han ido adoptando a lo largo del tiempo, y que han terminado por configurar un Estado de derecho en nuestro sistema perfectamente distinguible.

En, segundo lugar, ha quedado constatada la importancia del poder Judicial en nuestro sistema jurídico, pues es aquel cuya operatividad es garantía real de la existencia de un

Estado de derecho. Dentro de los caracteres del poder Judicial, nos hemos centrado en aquellos que hacen efectiva la división de poderes: la independencia, médula del imperio de la ley y del Estado de derecho, y la exclusividad, que establece que solo los órganos jurisdiccionales tienen la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

En tercer lugar, se ha puesto de manifiesto las relaciones que existen entre los tres poderes, fruto de un sistema de pesos y contrapesos como es el nuestro. Este sistema de pesos y contrapesos busca evitar abusos, y paradójicamente es el cauce de muchas injerencias por parte de los poderes, y en mayor medida el Ejecutivo. El poder Ejecutivo, por el régimen parlamentario de nuestro Estado, ha acabado absorbiendo al poder legislativo, de forma que entre estos dos poderes lo que hay realmente es una separación de funciones. Ante esta situación, como cabe esperar, garantizar la independencia del poder Judicial respecto a estos dos poderes es imperativo para salvaguardar el Estado de derecho.

En cuarto lugar, hemos analizado la figura del CGPJ. Este órgano no forma parte del poder Judicial como tal, pero se configura como el órgano de gobierno del mismo. Por ello, las decisiones que toma este órgano pueden afectar directamente a la Judicatura y al correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. En este órgano participan también los demás poderes, dado que la elección de los miembros de este órgano se produce por las Cortes Generales. Esta situación abre una vía a que se produzcan injerencias, y como hemos ido viendo a lo largo de su historia, se han producido de manera recurrente. Las injerencias por parte del Ejecutivo y legislativo han llevado a la politización del órgano, y esta politización y ánimo de controlar el CGPJ ha llevado al órgano a su mayor crisis desde su constitución.

Ante esta crisis, el presente trabajo plantea un nuevo modelo de elección de los vocales del CGPJ, que sea más acorde al Estado de derecho y ofrezca una solución conciliadora al actual bloqueo. Este modelo combina el papel de la Judicatura y los poderes públicos, y pone el foco en garantizar la independencia y en asegurar que la elección de estos miembros se haga conforme a criterios de mérito y capacidad.

Lo que es evidente es que, si no cambia el sistema, la crisis perdurará, independientemente de que se renueve el Consejo eventualmente, pues el problema va más allá de la renovación del órgano. Si no se renueva el modelo actual, las Cortes Generales y los grupos parlamentarios seguirán designando como vocales a personas afines ideológicamente a ellos y como vienen haciendo durante décadas, repartiéndose la

elección de los vocales del CGPJ en función de su representación parlamentaria, lo que dará lugar a que el Gobierno continúe eligiendo a la mayoría de los integrantes del CGPJ. La alternativa a un modelo nuevo sería que los grupos parlamentarios y el Gobierno de turno actuaran con un fuerte sentido de responsabilidad institucional, velando por el cumplimiento del ideal constitucional y respetando en todo momento el Estado de derecho, lo que no parece muy factible dado el contexto actual y la historia del órgano.

6. BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Constitución Española [CE]. 31 de octubre de 1978 (España).

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 26 de agosto de 1789.

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

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial.

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

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

Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la 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.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio (*BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1986*)

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de marzo (*BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1985*)

Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2019, de 14 de marzo (*BOE núm. 90, de 15 de abril de 2019*)

Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2023, de 2 de octubre (*BOE núm. 261, de 01 de noviembre de 2023*)

Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de enero (*BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981*)

OBRAS DOCTRINALES

Almagro Nosete, J., (1978). “Poder Judicial y Tribunal de Garantías en la nueva Constitución”. En AAVV *Lecturas sobre la Constitución Española*, UNED.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2018). *Principios fundamentales*. En M. I. Álvarez Vález (Coord.), *Lecciones de Derecho Constitucional* (pp. 161-178). Tirant lo Blanch.

Baquer, L. M. (1989). De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1049073>

Banacloche Palao, J., & Cubillo López, I. J. (2018). *Aspectos fundamentales de derecho procesal civil* (4ª ed.). Wolters Kluwer.

Cabellos Espiérrez, M. Á. (2020). La reforma inacabada: el Consejo General del Poder Judicial ante su enésima reformulación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, pp. 13-44.

Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.01>

Castellanos Goût, M. E. (2015) *Gobierno y administración del Poder Judicial a la luz del Derecho Constitucional Comparado: los casos de Italia, España y México*. Universidad de Castilla-La Mancha.

Disponible en: [Gobierno y administración del Poder Judicial a la luz del Derecho Constitucional Comparado: los casos de Italia, España y México \(uclm.es\)](https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.01)

Del Río Fernández, L. (2009). *Independencia judicial y poder político*. En Grande Yáñez, M. (Coord.). *Independencia Judicial: Problemática Ética*. Dykinson

Delgado del Rincón, L. E. (2002). *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022, p.2

Díez-Picazo Giménez, L. M. (2012) *Las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*. En *El Gobierno del poder Judicial: una perspectiva comparada*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 71-84

Fernández Riveira, R. (2022). *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*, 50, 351-397

Disponible en: [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 - Dialnet \(unirioja.es\)](https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=787548)

García Macho, R. (1986). Problemática de la división de poderes en la actualidad. *Revista de Estudios políticos (Nueva Epoca)*. Núm. 53.

García Sánchez, M. (2020). *La independencia judicial y la elección de los jueces que integran las cortes supremas y tribunales superiores*. En, Martín-Ríos, P., Marín, M. Á. P., Robledo, E. C. P., & Barragán, M. L. D. (Eds.). *Edición de Actas del I Congreso Internacional «La Administración de Justicia en España y en América»: Congreso homenaje al Profesor José Martín Ostos, con motivo de su jubilación* (pp. 228-241). Atigi Editorial.

Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=787548>

Granada Alonso, J. L. (2015). *El Control Constitucional de la Justicia Española*. *Revista de Derecho UNED*, núm. 16.

Kelsen, H., Merkl, A., Verdross, A., Klecatski, Marcic, & Schambeck (Eds.). (1968). *La Escuela de Viena de Teoría del Derecho: Escritos de Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross*. Viena [etc.]: Europa Verlag.

Kelsen, H. (1987). *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado*. Trad. W. Roces. México: Porrúa.

Legaz y Lacambra, L. (1934). *Humanismo, Estado y Derecho*, Barcelona, Ed. Bosch, 1960, págs. 60-86.

López Hernández, J. (2022). *El concepto de Estado de derecho en la filosofía jurídica contemporánea*. *Revista Internacional De Pensamiento Político*, 17(1), 359–375.

Disponible en: <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.7545>

Martin Guardado, S. (2023) *Polarización política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial*. UNED. *Revista de Derecho Político* 133 N.º 117, p p. 131-152

Disponible en: [Polarización política y crisis en la renovación del Consejo General del Poder Judicial - Dialnet \(unirioja.es\)](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8744153)

Martínez Morán, N. (1998). *Derecho y Política: ¿Es verdaderamente independiente el Poder Judicial?*

Mateu Torres, M. T. (2021). *La independencia del poder Judicial*. Universidad Miguel Hernández.

Murillo de la Cueva, L. (2006). *La independencia judicial y la ley*. En VV.AA.: *Parlamento y Poder Judicial*, Madrid, CGPJ, 2006, pp. 75 y ss

Peña Freire, A. (2020). *La constitución del Estado de derecho*. Universidad de Granada

Disponible en: [La constitución del Estado de derecho - Dialnet \(unirioja.es\)](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8744153)

Ripollés Serrano, M. (2018). *El Poder Judicial*. En M. I. Álvarez Vélez (Coord.), *Lecciones de Derecho Constitucional* (pp. 161-178). Tirant lo Blanch.

Riveira, R. M. F. (2022). *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*.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8744153>

Rodríguez Vega, L. (2007) *Independencia de los jueces y Gobierno del poder Judicial*. R.V.A.P. núm. 77.

Disponible en <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.77.2007.03>

Ron Latas, R. P. & Lousada Arochena, J. F. (2016). El Consejo General del Poder Judicial: Marco Constitucional. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña Vol., pp. 206-225.

Disponible en [El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional - Dialnet \(unirioja.es\)](#)

Vilda Marín, T. (2023). Una Propuesta Conciliadora para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: la necesaria despolitización del mismo y la superación de las situaciones de bloqueo. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm.51, pp. 347-384.

Disponible en: [Una propuesta conciliadora para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: la necesaria despolitización del mismo y la superación de las situaciones de bloqueo - Dialnet \(unirioja.es\)](#)

RECURSOS DE INTERNET

Delgado, D. (2022, 27 junio). Justicia: controles y contrapesos. El País. https://elpais.com/espana/2022-06-27/justicia-controles-y-contrapesos.html?event_log=oklogin

Dorta, I. (2023, 27 julio). Las vacantes judiciales por el bloqueo del CGPJ alcanzan las 100 entre el «abatimiento» de los jueces. El Independiente. <https://www.elindependiente.com/espana/2023/07/26/las-vacantes-judiciales-por-el-bloqueo-del-cgpj-alcazan-las-100-entre-el-abatimiento-de-los-jueces/>

C.G.P.J. (s. f.). C.G.P.J | Poder Judicial | Consejo General del Poder Judicial | Información Institucional | Qué es el CGPJ. @ Copyright © Consejo General del Poder Judicial. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Funciones--/>

Martialay, N., & Martialay, N. (2023, 2 octubre). El Constitucional avala la reforma que maniata al CGPJ por siete votos a favor y cuatro en contra. ELMUNDO. <https://www.elmundo.es/espana/2023/10/02/651a98a3e4d4d872078b4595.html>

Principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional. (s. f.).
<https://www.expansion.com/diccionario-juridico/principio-de-exclusividad-de-la-potestad-jurisdiccional.html>

Urbano Gómez, S. (2011, 1 julio) El principio de división de poderes en la Unión Europea y en el estado español: breve referencia al Poder Judicial. Noticias Jurídicas. [El principio de división de poderes en la Unión Europea y en el estado español: breve referencia al Poder Judicial · Noticias Jurídicas \(juridicas.com\)](#)