



Consejo General
del Poder Judicial

***PROPUESTA
DISPOSICIÓN ADICIONAL LEY ORGÁNICA 3/2024***



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
PROPUESTA PRIMERA	5
PRESENTACIÓN.....	5
I. MANDATO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 3/2024, DE 2 DE AGOSTO, AL NUEVO CGPJ CONSTITUIDO EL 25 DE JULIO DE 2024	5
II. LOS DOCE JUECES Y MAGISTRADOS MIEMBROS DEL CGPJ ESPAÑOL SON ELEGIDOS POR EL PARLAMENTO	8
III. LA INDEPENDENCIA Y LA “PERCEPCIÓN” O “APARIENCIA DE INDEPENDENCIA” DEL PODER JUDICIAL.....	11
IV. LOS MEJORES ESTÁNDARES EUROPEOS SOBRE LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS JUDICIALES DE LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA.....	15
V. LA ELECCIÓN PARLAMENTARIA DE LOS MIEMBROS JUDICIALES DEL CGPJ ESPAÑOL EN EL INFORME SOBRE EL ESTADO DE DERECHO DE LA COMISIÓN EUROPEA Y EN LOS INFORMES DE CUMPLIMIENTO DE GRECO	18
VI. CONFORMIDAD DE ESTA PROPUESTA DE REFORMA DE LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS JUDICIALES DEL CGPJ CON LOS MEJORES ESTÁNDARES EUROPEOS.....	25
1. No participación del Parlamento ni del Ejecutivo en ninguna fase del proceso de selección de los vocales judiciales.	25
2. Circunscripción electoral única.....	27
3. Derecho de sufragio activo: todos los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales.	27
4. Derecho de sufragio pasivo: todos los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales no incurso en causa legal de inelegibilidad.	28
5. Causas legales de inelegibilidad.....	28
6. Presentación de candidaturas tanto por jueces individuales, asociados o no asociados, como por toda asociación judicial legalmente reconocida.	29
7. Ejercicio del sufragio de forma presencial o por correo postal.	30
8. Papeleta de votación con una única lista abierta.	30
9. Sistema mayoritario de voto limitado.	30
10. Votación ante las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.....	31
11. Garantía de representación de todas las categorías judiciales y de paridad.....	31
12. Funciones de la Junta Electoral.	32
13. Control jurisdiccional de la proclamación de candidatos y la proclamación de electos.	32
14. Cláusula anti bloqueo.	32
PROPUESTA DE TEXTO ARTICULADO.....	34



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

PROPUESTA SEGUNDA	43
PRESENTACIÓN.....	43
1. ALCANCE Y FINALIDAD DE LA Disposición Adicional	43
2. CONTEXTO	45
2.1. Contexto interno.....	45
2.2. Contexto de la Unión Europea	46
2.3. El Consejo de Europa	51
3. MEJORES ESTÁNDARES	52
4. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	53
4.1. EL CGPJ: órgano de gobierno del Poder Judicial	53
4.2. La independencia se predica de la función jurisdiccional, no del CGPJ	55
4.3. El sistema de elección de los vocales judiciales	57
5. SOBRE LA PROPUESTA DE LA Disposición Adicional	60
5.1. No existe un modelo <i> europeo </i> de gobierno judicial.....	60
5.2. Participación directa no significa que los jueces elijan a los jueces	61
5.3. Evaluación positiva del informe del estado de derecho y los mejores estándares ..	63
6. ELECCIÓN PARLAMENTARIA DE LOS Y LAS VOCALES JUDICIALES	63
7. BASES DE UNA PROPUESTA DE MEJORA PARA LA ELECCIÓN DE LOS y LAS VOCAL	
ES DE EXTRACCIÓN JUDICIAL ACORDE CON LOS PARÁMETROS EUROPEOS Y EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL	65



INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, publicada en el "Boletín Oficial del Estado" del siguiente día 5 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación según su Disposición Final Segunda incluyó una Disposición Adicional con el siguiente tenor literal:

"En el plazo de seis meses, computados desde la entrada en vigor de la presente ley orgánica, el Consejo General del Poder Judicial elaborará un informe con objeto de examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español y una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados aprobada por una mayoría de tres quintos de sus vocales, conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, que garantice su independencia y que, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine, pueda ser evaluada positivamente por el informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea, en la que se establezca un Consejo General del Poder Judicial acorde con los mejores estándares europeos.

Dicha propuesta será trasladada al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado para que, por los titulares de la iniciativa legislativa, basándose en ella, se elabore y someta a la consideración de las Cortes Generales un proyecto de ley o proposición de ley de reforma del sistema de elección de los vocales judiciales para su debate, y en su caso, tramitación y aprobación".

En cumplimiento de esta disposición legal, este Consejo ha aprobado una Propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, con dos opciones, atendiendo así a la sugerencia del excomisario de Justicia de la Comisión Europea Didier Reynders en su visita al Consejo el pasado 18 de septiembre.



PROPUESTA PRIMERA

PROPUESTA QUE, EN CUMPLIMIENTO DEL MANDATO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 3/2024, DE 2 DE AGOSTO, PRESENTAN LOS VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (CGPJ): JOSÉ LUIS COSTA PILLADO, JOSÉ ANTONIO MONTERO FERNÁNDEZ, M^a PILAR JIMÉNEZ BADOS, JOSÉ EDUARDO MARTÍNEZ MEDIAVILLA, GEMA ESPINOSA CONDE, JOSÉ M^a PÁEZ MARTÍNEZ-VIREL, M^a PILAR ESTHER ROJO BELTRÁN, JOSÉ CARLOS ORGA LARRÉS, ISABEL REVUELTA DE ROJAS Y ALEJANDRO ABASCAL JUNQUERA.

PRESENTACIÓN

I

MANDATO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 3/2024, DE 2 DE AGOSTO, AL NUEVO CGPJ CONSTITUIDO EL 25 DE JULIO DE 2024

La Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/ 1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, estableció un mandato del legislador orgánico al nuevo Consejo General del Poder Judicial que se constituyó tras la renovación de los miembros de ese Consejo propiciada por dicha Ley.

El mandato al nuevo Consejo es doble, consistiendo en realizar, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, un informe y una propuesta.

El informe debe examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español.

La propuesta debe ser de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, aprobada por tres quintos de sus vocales, conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, que garantice su independencia.

Respecto a la propuesta, el legislador orgánico acota: que con la participación directa de jueces y magistrados que se determine; pueda ser evaluada positivamente por el Informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea; y establezca un Consejo General del Poder Judicial acorde a los mejores estándares europeos.

Este marco legal, concreto y claro, excluye una propuesta de naturaleza especulativa o doctrinal, y también una propuesta basada en recomendaciones o jurisprudencia relativas a Estados miembros de la UE que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

no tienen Consejos de Magistratura análogos al del artículo 122 de la Constitución española, como puede ser el caso alemán, cuyo gobierno de los jueces, ejerce el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, con la ayuda de órganos de naturaleza asesora, de composición judicial.

El triple acotamiento establecido por la Ley en su mandato al Consejo, incorpora un avance cualitativo y sin precedentes en el sistema de elección de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, introduciendo en una norma de derecho positivo, los mejores estándares europeos, que son aquellos en los que se basa la Comisión Europea para emitir su Informe anual sobre el Estado de Derecho, y operan como parámetro para que la Comisión pueda evaluar positivamente. Reviste con ello el legislador, a los citados "mejores estándares europeos", del carácter vinculante de la Ley en su mandato al nuevo Consejo.

Esto supone una coyuntura excepcional para dar cumplimiento, por voluntad del legislador orgánico, a las recomendaciones, dictadas para España, que llevan reiterando, sin ser atendidas hasta hoy, la Comisión Europea, desde su Informe sobre el Estado de Derecho en España del año 2021, y el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), desde su Cuarta Ronda de Evaluación "Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales" de 2013.

La Comisión Europea señala en su Informe sobre el Estado de Derecho en España 2024:

"cuando exista una composición mixta del Consejo del Poder Judicial, para la selección de los miembros jueces, estos deben ser elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del Poder Judicial a todos los niveles) y las autoridades políticas, como el Parlamento o el Ejecutivo, no deben participar en ninguna fase del proceso de selección".

(Nota 12, página 6, del Informe sobre el Estado de Derecho en España 2024).

Esta Nota recoge, según la misma indica, el estándar europeo expresado por GRECO en la Addenda al Segundo Informe de Cumplimiento, diciembre de 2022, apartado 16, de las Recomendaciones para España en la Cuarta Ronda de Evaluación.

El Informe sobre el Estado de Derecho en España 2024 concluye en este punto remitiendo a los estándares europeos expresados en "el Informe nº10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, apartados 27 y 31, así como el Informe nº 24 (2021) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre la Evolución de los Consejos de Justicia y el papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales, p.4."

El Informe CCJE nº10 de 2007, establece como estándar europeo respecto a la elección de los jueces miembros de los Consejos de Justicia:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

"Sin imponer un modo de escrutinio particular, el CCJE considera que los jueces que vayan a ser miembros del Consejo de la Justicia han de ser elegidos por sus pares según unas modalidades que garanticen la representación más amplia del sistema judicial a todos los niveles".
(apartado 27)

"El CCJE no es partidario de los sistemas que impliquen a las autoridades políticas, tales como el Parlamento y el Poder Ejecutivo, a cualquier nivel del proceso de selección. Debería evitarse cualquier interferencia de los niveles superiores de la jerarquía judicial en el proceso, y excluirse cualquier forma de designación de jueces por las autoridades judiciales o no judiciales". (apartado 31)

Y el Informe CCJE nº 24 de 2021, insiste en establecer como estándar europeo respecto a la elección de los jueces miembros de los Consejos de Justicia:

"Los miembros jueces deberían ser elegidos entre sus iguales, sin interferencia de las autoridades políticas, ni de la jerarquía judicial, a través de un sistema de elección que garantice la más amplia representación del sistema judicial. Si la selección se realiza a través de una elección directa, el Consejo de Justicia, debiera establecer las reglas tendentes a minimizar cualquier afrenta a la confianza de los usuarios en la Justicia". (apartado 8)

Para abordar la tarea encomendada a este Consejo por la Disposición Adicional, y a propuesta de su Presidencia, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial aprobó en su reunión de 25 de octubre de 2024 la creación de un grupo de trabajo, formado por cuatro vocales.

Con el objetivo de recabar "los mejores estándares europeos" en cuanto al nombramiento de los vocales judiciales, el grupo de trabajo se reunió, en el ámbito de la Unión Europea, con Don Julian Mousnier, Director de Estado de Derecho de la Comisión Europea, y con Don Ignacio Signes de Mesa, Letrado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como, en el ámbito del Consejo de Europa, con Doña Simona Granata-Menghini Secretaria General Permanente de la Comisión para la Democracia a través del Derecho, Comisión de Venecia, y con Don Jose Igeja Matos, experto designado por el Grupo de Estados contra la Corrupción GRECO y miembro del Consejo Consultivo de Jueces Europeos CCJE, así como con Doña Livia Stoica Becht, Secretaria Ejecutiva de GRECO.

El grupo de trabajo se reunió igualmente con los presidentes y/o portavoces de las cuatro asociaciones judiciales españolas, cuyos miembros integran al 57,82 % de los miembros de la carrera judicial, y con el Presidente de la Audiencia Nacional y de su Sala de Gobierno.

También se acordó oír, mediante informe evacuado por escrito, a todas las Salas de Gobierno de los diecisiete Tribunales Superiores de Justicia de España y a la del Tribunal Supremo.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Asimismo, con la colaboración de los Letrados del Consejo General del Poder Judicial, el grupo de trabajo llevó a cabo un estudio estructurado en tres partes: los antecedentes legislativos españoles y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto; los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español; y los mejores estándares europeos, respecto a la composición de los Consejos de Justicia.

El resultado de todas estas tareas realizadas por el grupo de trabajo se recoge en el "Informe Disposición Adicional Ley Orgánica 3/2024", que da cumplimiento a la primera de las encomiendas de la Disposición Adicional al nuevo Consejo: elaborar *"un informe con objeto de examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español"*.

II

LOS DOCE JUECES Y MAGISTRADOS MIEMBROS DEL CGPJ ESPAÑOL SON ELEGIDOS POR EL PARLAMENTO

Aunque, entre los sistemas de gobierno del Poder Judicial vigentes en los distintos países europeos, se distinguen también aquellos que atribuyen el gobierno de los jueces al Ministerio de Justicia, asesorado por órganos integrados por jueces, como es el caso, según se vio anteriormente, de Alemania, y fue el modelo del constitucionalismo decimonónico español, y aquellos estados que asignan tareas de organización y funcionamiento a órganos internos del propio Poder Judicial, de carácter administrativo, como es el caso de Holanda, Suecia o Dinamarca, los sistemas que la Disposición Adicional manda examinar, son los de *"Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español"*, esto es, los que atribuyen el gobierno del Poder Judicial a un órgano constitucional independiente del resto de Poderes del Estado y que no forma parte del Poder Judicial.

Este es el sistema de Francia, Italia, Portugal y Bélgica, analizados en el Informe reseñado. En todos ellos destaca, sin excepción, que los vocales judiciales son elegidos por sus pares, frente a la elección en España de los vocales de origen judicial, no por sus pares, sino por las dos Cámaras de las Cortes Generales.

La Constitución española dispone en su artículo 122.3:

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



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La elección de los doce vocales jueces y magistrados por las Cámaras, al revés de lo que ocurre en el caso de los ocho vocales juristas, que deben ser elegidos por las Cámaras por mandato constitucional, es una opción del legislador orgánico, introducida en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y se mantiene hasta la actualidad, con las dos reformas operadas al respecto por la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, y la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio.

Estas reformas introdujeron la intervención indirecta de jueces y magistrados en el sistema de elección de los dos vocales judiciales, que sigue correspondiendo exclusivamente a las Cámaras. Tal intervención indirecta viene constituida por la presentación de candidaturas, siendo después las Cámaras las que eligen a seis vocales judiciales cada una, por mayoría de tres quintos.

La Ley Orgánica 2/2001 dispuso que las candidaturas fueran presentadas, hasta un máximo de 36, por las asociaciones judiciales o por un número de jueces y magistrados que representase al menos el dos por ciento de los que se encontrasen en el servicio activo, con arreglo a los criterios estrictos de proporcionalidad señalados en la Ley.

La Ley Orgánica 4/2013 varió la presentación de candidaturas, disponiendo que estas pueden ser presentadas, sin límite máximo, por cualquier juez o magistrado en servicio activo de la carrera judicial, avalado por veinticinco miembros de ésta en servicio activo o por una asociación judicial. Asimismo, acotó que las Cámaras, en la elección que les sigue correspondiendo solo a ellas, deben tomar en consideración el número de jueces y magistrados no afiliados y afiliados, y respetar como mínimo la proporción de tres magistrados del Tribunal Supremo, tres magistrados con más de veinticinco años de antigüedad en la carrera judicial y seis jueces o magistrados sin sujeción a antigüedad, acreciendo cada vacante al cupo de la siguiente categoría en el caso de que no existan candidatos a vocales dentro de alguna de las mencionadas. Este sistema de presentación de candidaturas a las Cortes Generales se mantiene hoy en día.

La elección de los vocales jueces y magistrados del Consejo General del Poder Judicial por un órgano de naturaleza política, como es el Parlamento, no está establecida en la Constitución, que dispone en su artículo 122.3 una composición mixta del Consejo General del Poder Judicial, con doce vocales judiciales y ocho juristas, más el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y, en consonancia, forma parte del Consejo "ex officio". La elección parlamentaria de los vocales juristas sí viene impuesta por la Constitución. La elección parlamentaria de los vocales jueces es una opción del legislador, distinta de la que estuvo en vigor inicialmente, desde la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, primer desarrollo legal de esta materia, hasta su derogación por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, conforme a la cual, el Congreso de los Diputados y el Senado eligen cada uno la mitad de la totalidad de vocales del Consejo General del Poder Judicial español.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El legislador de la LO 1/1980 optó por que todos los vocales judiciales del Consejo fueran elegidos por jueces, lo que, en principio, hubiera cumplido con la parte fundamental de los estándares europeos señalados en el Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea para España, que los vocales jueces *"deben ser elegidos por sus pares"*, si bien, no cumplía con otra parte de esos estándares europeos, que consiste en que esa elección de jueces por sus pares se haga *"siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del Poder Judicial a todos los niveles"*.

Los problemas de sobrerrepresentación de las categorías superiores de la magistratura y la imposibilidad de presentación de candidaturas por asociaciones de jueces que no alcanzaran el quince por ciento de representación de la carrera, llevaron a la reforma del sistema de elección de los vocales del turno judicial, operada por la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, que, si bien en el momento de la entrada del Proyecto de Ley Orgánica en el Congreso, se limitaba a corregir el método de elección para garantizar la representación más amplia del Poder Judicial a todos los niveles, durante la tramitación parlamentaria transmutó convirtiéndose en un sistema puro de designación de los vocales judiciales exclusivamente por el Parlamento, lo que a su vez incumple el estándar fundamental de que *"las autoridades políticas, como el Parlamento o el Ejecutivo, no participen en ninguna fase del proceso de selección"*.

Esta tramitación dio lugar al planteamiento de conflicto entre órganos constitucionales del Estado ante el Tribunal Constitucional, entre el Consejo General del Poder Judicial y el Congreso de los Diputados, que se dirimiría con la STC 45/1986, de 17 de abril. Y a su vez, cincuenta y cinco Diputados promovieron recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Orgánica 6/1985, que fue resuelto por el Tribunal Constitucional en su STC108/1986, de 29 de julio.

Considerando las posibilidades interpretativas que presenta la literalidad del artículo 122.3 de la Constitución, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia 108/1986 (FJ 13):

"Un resultado en cierto modo análogo es el que se alcanza al intentar la interpretación de la norma contenida en el art. 122.3 según su espíritu y finalidad. El fin perseguido es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad".

Y respecto a la conformidad a la Constitución de la opción legislativa de que la elección de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial recaiga en el Parlamento, continúa esta sentencia en el mismo Fundamento Jurídico 13:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

"La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial. Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios Jueces y Magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del CGPJ es cosa que ofrece poca duda; pero ni cabe ignorar el riesgo, también expresado por algunos miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución, de que el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad (con lo que el efecto conseguido sería distinto del perseguido) ni, sobre todo, puede afirmarse que tal finalidad se vea absolutamente negada al adoptarse otro procedimiento y, en especial, el de atribuir también a las Cortes la facultad de propuesta de los miembros del Consejo procedentes del Cuerpo de Jueces y Magistrados, máxime cuando la Ley adopta ciertas cautelas, como es la de exigir una mayoría calificada de tres quintos en cada Cámara (art. 112.3 LOPJ). Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de Poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial".

III

LA INDEPENDENCIA Y LA "PERCEPCIÓN" O "APARIENCIA DE INDEPENDENCIA" DEL PODER JUDICIAL

Cuarenta años han pasado desde que el legislador optase por la elección parlamentaria de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, con la aprobación de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial.

En esos cuarenta años se han sucedido intensos debates doctrinales, reformas legislativas (solo las dos señaladas afectan directamente a la forma de elección de los vocales judiciales), bloqueos políticos, caída constatada por las instituciones europeas de la confianza de los ciudadanos y las empresas en la independencia judicial, y seis mandatos del Consejo; todo ello en el marco de la evolución de este Poder único, pero complejo, que es el Poder Judicial en España.

También ha tenido lugar en estos cuarenta años la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Y la pertenencia a la actual Unión Europea ha permeado en el ámbito de la Justicia, hasta la cuestión de la renovación del Consejo y la forma de elección de los vocales judiciales, dando lugar a la aprobación de la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de la que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

trae causa esta propuesta, en el contexto del Diálogo Estructurado auspiciado por la Comisión Europea para España sobre esta materia.

Ciñéndonos, como no puede ser de otro modo, al marco legal establecido por la Ley Orgánica para esta propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, ésta debe ser, siguiendo el orden de la Disposición Adicional, *"conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución"* y que *"garantice su independencia"*.

La independencia del Poder Judicial fundamenta la existencia misma de la división de poderes, y por tanto, del Estado de Derecho de los artículos 1 y 9 de la Constitución, del que la división de poderes es, sigue siendo, en el desenvolvimiento evolutivo de la democracia española y de su sistema parlamentario de separación flexible entre el Parlamento y el Gobierno, manifestación primaria.

Como tal, la independencia judicial, en sus dimensiones ad intra y ad extra apreciadas por el Tribunal Constitucional español, se erige en principio constitucional del Poder Judicial en el artículo 117 de la Constitución española.

La Unión Europea recalca que *"la independencia judicial es un elemento esencial del derecho a la tutela judicial efectiva ante un órgano jurisdiccional, consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y resulta indispensable para garantizar la tutela judicial efectiva, como exige el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea. Es un elemento fundamental de un sistema judicial eficaz y resulta de vital importancia para la defensa del Estado de Derecho"*. (Marcador de la Justicia 2024. 3. 3. 3. Resumen sobre la Independencia Judicial. Págs. 100-101).

Y en el Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos afirma: *"El objetivo del Consejo de la Justicia es garantizar a la vez la independencia del sistema judicial y la independencia de cada juez. Dentro del Estado de Derecho la existencia de un Poder Judicial independiente e imparcial es una exigencia estructural del Estado"*. (Consejo Consultivo de Jueces Europeos CCJE, Dictamen nº10 de 2007 a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre un Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad. Párrafo 8).

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) relaciona la independencia judicial con el modo de elección de los vocales judiciales de los Consejos de Justicia, al tener estos Consejos atribuida la función de nombramiento discrecional de los magistrados de las más altas instancias jurisdiccionales. El TJUE, igual que la Comisión Europea y el Consejo de Europa, no cuestiona solo la posible incidencia que su elección por los poderes políticos pueda tener en la independencia real de los vocales judiciales de los Consejos de la Magistratura o Consejos Judiciales, sino que muestra preocupación por el efecto de *"la apariencia de independencia"* de éstos, por razón de su forma de nombramiento, en la percepción de independencia de los nombramientos de magistrados que lleve a cabo el Consejo, y su directa repercusión negativa en la prevención de la corrupción.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Así, desde su Sentencia de 27 de febrero de 2018, Asociación Sindical de Jueces Portugueses, C 64-16, y a la luz de los artículos 2 y 19 del Tratado de la Unión Europea, la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial ha evolucionado desde el estudio inicial de su faceta de derecho subjetivo del justiciable, a poner el foco en su condición de garantía estatutaria del juez, para concluir centrándose actualmente en la incidencia del grado de autonomía del que deben beneficiarse, por su composición, los Consejos de la Magistratura, en aquellos Estados miembros en los que este sea su modelo de gobierno del Poder Judicial, como es el caso de España, y su directa incidencia en la independencia real y/o percibida por los ciudadanos, *"apariencia de independencia"*, del Poder Judicial.

En la sentencia TJUE de 19 de noviembre de 2019, Gran Sala, A. K contra Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO contra Sąd Najwyższy, C- 518/18, C- 624/18 y C-628/18, los párrafos 73 y 74 destacan la competencia del TJUE para, vía cuestión prejudicial, pronunciarse sobre la condición independiente de los Consejos del Poder Judicial: *"el Tribunal de Justicia es manifiestamente competente para efectuar tal interpretación en virtud del artículo 267 TFUE"*. Y los párrafos 137 y 138 señalan: *"La intervención de un organismo como este, en el contexto de un proceso de nombramiento de los jueces, puede sin duda contribuir, en principio, a objetivar ese proceso"* *"Sin embargo, solamente es así cuando dicho organismo disfruta él mismo de una independencia suficiente respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de la autoridad a la que debe remitir tal propuesta de nombramiento"*. Y los párrafos 152 y 153 destacan los riesgos de que un examen *"revelase que este organismo sufre de una falta de independencia respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo"* y que ello *"puede dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de dicha sala susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática"*.

Y en la sentencia TJUE de 24 de junio de 2019, Gran Sala, Comisión contra Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C- 619/18, el párrafo 100 señala: *"los quince miembros de este Consejo que, de los veintisiete que lo integran, se eligen de entre los jueces, ya no son elegidos por sus homólogos, como anteriormente, sino por la Dieta, de manera que cabe dudar de su independencia"*. Y el párrafo 116, destaca, respecto a su competencia de nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo, la exigencia de que *"dicho organismo sea independiente de los Poderes Legislativo y Ejecutivo"*.

También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) recoge en su jurisprudencia sobre el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que este artículo exige que los Tribunales sean independientes, tanto de las partes como del Poder Legislativo y Ejecutivo. (TEDH, sentencia de 18 de mayo de 1999, Ninn-Hansen c. Dinamarca, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, p. 19).

Siendo los nombramientos de jueces una función esencial de los Consejos de Justicia, si hay una sola legitimidad de origen en el nombramiento de la totalidad de los vocales del Consejo, se corre el riesgo de trasladar, sea real



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

o no, la percepción de falta de independencia a los magistrados nombrados por el Consejo.

Esta cuestión ha sido también tratada, resaltando su incumplimiento por España, por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, GRECO, en su Segundo Informe Intermedio de Cumplimiento España, de junio de 2019:

“cuando las estructuras de gobierno del Poder Judicial no se perciben como imparciales e independientes, esto tiene un impacto inmediato y negativo en la prevención de la corrupción y en la confianza del público en la equidad y eficacia del sistema jurídico del país. Seis años después, la situación es la misma y, por tanto, la recomendación V no puede considerarse cumplida. GRECO reitera su opinión de que las autoridades políticas no deben participar, en ningún momento, en el proceso de selección del turno judicial”. (Párrafo 35)

Y de nuevo más tarde, en 2021, el Segundo Informe de Cumplimiento de España aprobado por el mismo organismo del Consejo de Europa, señala:

“GRECO señala que la información proporcionada por las autoridades no aporta nada nuevo a lo que ya se analizó en el Informe de Evaluación de la Cuarta Ronda de 2013. Hoy, la situación es exactamente la misma, y las preocupaciones expresadas por GRECO a la luz de esto permanecen tan preeminentes, si no más, como antes. GRECO subrayó que uno de los objetivos más notables de un Consejo Judicial, siempre que exista, es el de salvaguardar mejor la independencia del Poder Judicial, tanto en la apariencia como en la práctica. Observó además que el resultado en España había sido el contrario, como lo demuestra la inquietud pública recurrente en este ámbito. GRECO señaló los estándares aplicables del Consejo de Europa respecto de la elección del turno judicial en los Consejos Judiciales: cuando hay una composición mixta de los Consejos Judiciales, para la selección de los jueces miembros, se aconseja que los jueces sean elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la más alta representación del Poder Judicial a todos los niveles) y que las autoridades políticas, como el Parlamento o el Ejecutivo, no participen en ninguna fase del proceso de selección”. (Párrafo 40)

Sobre la relación de la independencia de la Justicia con la composición de los Consejos Judiciales o de la Magistratura, el Marcador de la Justicia 2024 de la Comisión Europea ha señalado en su apartado 3.3.2: *“Los Consejos del Poder Judicial son órganos independientes, establecidos por ley o en virtud de la Constitución, que tienen por objeto proteger la independencia del Poder Judicial y de los jueces individualmente promoviendo así el funcionamiento eficiente del sistema judicial” y “Los Consejos del Poder Judicial son órganos esenciales para garantizar la independencia de la Justicia. Corresponde a los Estados miembros organizar sus sistemas judiciales, incluida la decisión sobre si establecer o no un Consejo del Poder Judicial. Sin embargo, las normas europeas, en particular la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, recomiendan que «no menos de la mitad de*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

los miembros de los [Consejos del Poder Judicial] deberían ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles de la judicatura y con respeto al pluralismo en el seno del Poder Judicial» (Pág. 77), remitiendo su Nota 126 a los estándares europeos de estas fuentes: "Recomendación CM/Rec (2010)12, apartado 27; véase también el plan de acción del Consejo de Europa para 2016, punto C, inciso ii); el Dictamen n.º 10 de 2007 del Consejo Consultivo de los Jueces Europeos a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo del Poder Judicial al servicio de la sociedad, apartado 27; y el informe de la RECPJ, Councils for the Judiciary [«Informe sobre los Consejos del Poder Judicial 2010-2011», documento en inglés], apartado 2.3".

En relación siempre con la importancia de esta percepción de independencia de la Justicia, vinculada a las estructuras de gobierno del Poder Judicial, el último Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea sobre España, del año 2024, comienza su referencia a la independencia del Poder Judicial señalando: *"La valoración de independencia judicial en España sigue siendo baja, tanto entre la ciudadanía como entre las empresas".* (Independencia, pág. 5)

IV

LOS MEJORES ESTÁNDARES EUROPEOS SOBRE LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS JUDICIALES DE LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA

Volviendo al marco legal de esta propuesta, y establecido que esta debe ser conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución española y que garantice su independencia, la Disposición Adicional acota, a continuación, un triple requerimiento para la misma, solicitando al Consejo que presente una propuesta que *"con la participación directa de jueces y magistrados que se determine, pueda ser evaluada positivamente por el Informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea, en la que se establezca un Consejo General del Poder Judicial acorde con los mejores estándares europeos".*

El Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea forma parte del Mecanismo Europeo por el Estado de Derecho, instrumento preventivo cuyo objetivo es promover el Estado de Derecho, considerado uno de los valores fundamentales de la Unión Europea, que garantiza la democracia y los derechos y libertades de la ciudadanía. Su objetivo es evitar que surjan problemas o se agudicen los problemas existentes. Otros instrumentos de este Mecanismo son el Cuadro de Indicadores de la Justicia y el Semestre Europeo, con recomendaciones por país.

Explica la Comisión Europea que el Mecanismo Europeo del Estado de Derecho establece un proceso de diálogo anual entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, junto con los Estados miembros, los Parlamentos nacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas, sobre el Estado de Derecho. El Informe sobre el Estado de Derecho es la base de este proceso y tiene como objetivo determinar los retos lo antes posible y, con el apoyo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

mutuo de la Comisión, de otros Estados miembros y las partes interesadas, incluidos el Consejo de Europa y la Comisión de Venecia, pretende ayudar a los Estados miembros a encontrar soluciones para salvaguardar y proteger el Estado de Derecho. Abarca cuatro pilares: el sistema judicial, el marco anticorrupción, el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con los sistemas de contrapoderes.

*Para la elaboración de su Informe anual sobre el Estado de Derecho, que incluye un apartado referido a cada concreto Estado miembro, la Comisión Europea utiliza la "Metodología para la elaboración del Informe anual sobre el Estado de Derecho", cuyo apartado 2 se denomina **"Estándares para la evaluación"** y recopila los que el propio documento define como **"Estándares europeos bien establecidos"**, que son los utilizados para la evaluación:*

"2. Estándares para la evaluación"

Como se explica en las Comunicaciones sobre "Seguir reforzando el Estado de Derecho en la Unión - Situación actual y posibles próximos pasos", y "Reforzar el Estado de Derecho en la Unión - Un plan de acción", el Estado de Derecho es un principio bien establecido, bien definido en su significado básico. La evaluación en el Mecanismo Europeo del Estado de Derecho será realizada por la Comisión con arreglo a los requisitos del Derecho de la UE y a los estándares europeos bien establecidos, entre ellos:

- (i) Obligaciones pertinentes en virtud del Derecho de la UE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (por ejemplo, el artículo 2 del TUE, el artículo 19 del TUE, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 325 del TFUE sobre la protección de los intereses financieros de la UE), la legislación secundaria de la UE pertinente para el Estado de Derecho, como el Derecho penal de la UE, la Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF) o la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (DAVA)⁴;*
- (ii) Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;*
- (iii) Normas del Consejo de Europa, como la Recomendación del Comité de Ministros sobre los Jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, la Recomendación del Comité de Ministros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de Justicia penal, el Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción, el Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción, la Resolución del Comité de Ministros sobre los veinte principios rectores para la lucha contra la corrupción, la Recomendación del Comité de Ministros sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros actores de los medios de comunicación, la Recomendación del Comité de Ministros sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, la Recomendación del Comité de Ministros sobre la gobernanza de los medios de comunicación de servicio público.*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

También se puede encontrar una lista de estándares pertinentes en la sección de estándares de la Lista de Verificación del Estado de Derecho de la Comisión de Venecia. La Lista de Verificación puede ayudar a identificar riesgos y debilidades específicos. En su evaluación, el Informe hará referencia a los estándares específicos pertinentes para la situación evaluada”.

De esta concreta lista de “Estándares europeos bien establecidos”, se refieren de forma destacada al objeto de esta propuesta, el sistema de elección de los vocales jueces de los Consejos Judiciales o de la Magistratura, los siguientes:

-La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que destacan las sentencias del STJUE: de 27 de febrero de 2018, Asociación Sindical de Jueces Portugueses, C-64/16; de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, Independencia del Tribunal Supremo, C 619/18; de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia, Independencia de los tribunales ordinarios C-192/18; de 19 de noviembre de 2019, AK y otros, C-518/18, C-624/18 y C-625/18; de 26 de marzo de 2020, Miasto Lowicz y otros, C-558/18 y C- 63/18; de 2 de marzo de 2021, AB y otros, C-824/18; de 15 de julio de 2021, Comisión /Polonia, Incumplimiento de Estado, C-791/19; y de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, Incumplimiento de Estado, C-204/11.

- La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la que destacan las sentencias del TEDH: de 1 de diciembre de 2020, asunto Guomundur Andri Ástráosson c. Islandia, nº 26374/18; de 7 de mayo de 2021, asunto Xero Flor w Polsce c. Polonia, nº4907/18; de 23 de julio de 2021, asunto Reczkowicz y Ozimek /Polonia, nº 49868/19 y 57511/19; de 3 de febrero de 2022, asunto Advance Pharma sp zoo/Polonia, nº 1469/20; y de 6 de octubre de 2022, asunto Juszczyszyn/Polonia, nº 35599/20.

-Los estándares del Consejo de Europa:

a) En el Comité de Ministros, de forma preeminente y citada específicamente en la lista de “Estándares europeos bien asentados”: la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los Jueces: Independencia, Eficiencia y Responsabilidades, así como la Recomendación (94)12 del Comité de Ministros sobre la Independencia, la Eficacia y la Función de los Jueces, y el Plan de acción global marco para los Jueces en Europa, del Comité de Ministros, de 7 de febrero de 2001.

b) En el Consejo Consultivo de Jueces Europeos CCJE, de forma muy destacada los Dictámenes nº 10 de 2007 y nº 24 de 2021, pero también los Dictámenes nº18 de 2015 y nº 23 de 2020, así como la Carta Magna de los Jueces, Principios Fundamentales, de 17 de noviembre de 2010.

c) En el Grupo de Estados contra la Corrupción GRECO: las Recomendaciones de la Cuarta Ronda de Evaluación “Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales”, Recomendación V a España, 62ª sesión plenaria del 6 de diciembre de 2013, Primer Informe de Cumplimiento 72ª sesión plenaria de 7 de junio a 1 de julio de 2016, Informe Intermedio de Cumplimiento 83ª sesión plenaria de 17 a 21 de junio de 2019, Segundo Informe de Cumplimiento 87ª sesión plenaria de 2021, y Addenda al



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Segundo Informe de Cumplimiento 92ª sesión plenaria de 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2022.

d) En la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Comisión de Venecia, contienen estándares europeos sobre la forma de elección de los vocales judiciales de los Consejos de Justicia: el Dictamen 904/2017, el Dictamen 977/2020, el Informe sobre Nombramientos Judiciales 70ª sesión plenaria Venecia 16 a 17 de marzo de 2007, el Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial 82ª sesión plenaria Estrasburgo 16 de marzo de 2010, el Informe sobre el Papel de la Oposición en un Parlamento democrático Venecia 2010, los Parámetros de la Relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: Lista de Verificación 119ª sesión plenaria Venecia 21-22 junio 2019, y las Conclusiones del Seminario internacional “Conformación de los Consejos Judiciales para afrontar los desafíos contemporáneos”, Universidad de La Sapienza, Roma 21 a 23 de marzo de 2022.

También contienen estándares que afectan directamente al objeto de esta propuesta: la Resolución de Budapest de 2008, la Declaración de Dublín de 2012 y el Compendio sobre los Consejos de Justicia de 2021, de la Red Europea de Consejos de Justicia (RECJ); las Recomendaciones de Kiev de 2010 y dos Dictámenes de 2017 de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE; y el Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, de 2018.

A estos “Estándares europeos bien establecidos” se refiere también el Preámbulo 16 del Reglamento (UE-Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un Régimen General de Condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, Reglamento que junto con el Informe anual sobre el Estado de Derecho, el Semestre Europeo y el Cuadro de Indicadores de la Justicia de la Unión Europea, fundamentan, en el seno del Mecanismo Europeo por el Estado de Derecho, la eficacia para los Estados miembros, indirecta pero sólida, de tales estándares, ya que establece las consecuencias sobre el libramiento de fondos de la Unión, de una valoración negativa de la Unión Europea sobre el cumplimiento de los citados estándares.

V

LA ELECCIÓN PARLAMENTARIA DE LOS MIEMBROS JUDICIALES DEL CGPJ ESPAÑOL EN EL INFORME SOBRE EL ESTADO DE DERECHO DE LA COMISIÓN EUROPEA Y EN LOS INFORMES DE CUMPLIMIENTO DE GRECO

Siendo requisito insoslayable que la propuesta que presente este Consejo, *“pueda ser evaluada positivamente por el Informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea”*, según lo establece la Disposición Adicional, resulta imprescindible analizar los pronunciamientos que, sobre el sistema de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

elección de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, hace la Comisión Europea en el Informe sobre el Estado de Derecho para España.

En el Informe sobre el Estado de Derecho España 2021, la Comisión Europea ya señaló que el Consejo de Europa recuerda:

"que las normas europeas establecen que al menos la mitad de los miembros del Consejo han de ser Jueces nombrados por sus homólogos de todos los niveles del Poder Judicial. Es importante que se tengan en cuenta estas normas europeas y se consulte a todas las partes interesadas pertinentes". (Sistema Judicial, Independencia. Segundo párrafo)

Y la Nota 20 del Informe remitía al estándar de la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que dice:

"Al menos la mitad de los miembros de dichos Consejos deben ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del Poder Judicial y con respeto al pluralismo del Poder Judicial". (Párrafo 27)

En el siguiente Informe sobre el Estado de Derecho, el de 2022, la Comisión Europea emitió esta recomendación para España:

"...emprenda, inmediatamente después de la renovación, una reforma del proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia". (Segunda Recomendación pág. 3).

Y más adelante el mismo Informe señalaba:

"Se han reiterado los llamamientos para que se modifique el proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, de forma que sean sus homólogos quienes los elijan. También han reiterado las partes interesadas sus llamamientos para que se modifique el sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial en consonancia con las normas europeas, de modo que al menos la mitad de ellos sean jueces y magistrados elegidos por sus homólogos". (Sistema Judicial, Independencia. págs. 5 y 6)

Y la Nota 19 del Informe 2022 volvió a remitir al estándar europeo de la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que dice en cuanto a la elección de los vocales judiciales:

"Al menos la mitad de los miembros de dichos Consejos deben ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del Poder Judicial y con respeto al pluralismo del Poder Judicial". (Párrafo 27)

En el Informe sobre el Estado de Derecho España 2023, la Comisión Europea dijo otra vez sobre esta cuestión:

"Se recomienda a España:

...dar inicio a un proceso para adaptar el nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

relativas a los Consejos del Poder Judicial". (Segunda recomendación, página 3)

"no se han tomado medidas para adaptar el procedimiento de nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia".

"no se ha avanzado en la aplicación de la recomendación formulada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022". (Sistema Judicial, Independencia, páginas 5 a 7)

Y en su Nota 20, el Informe de 2023 volvió a remitir, igual que en el Informe de 2021 y en el Informe de 2022, al estándar europeo de la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que dice en cuanto a la elección de los vocales judiciales:

"Al menos la mitad de los miembros de dichos Consejos deben ser Jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del Poder Judicial y con respeto al pluralismo del Poder Judicial". (Párrafo 27)

Y en la Nota 21 del Informe de 2023, la Comisión Europea dice:

"GRECO, Cuarta Ronda de Evaluación: Addenda al Segundo Informe de Cumplimiento, diciembre de 2022, apartado 16. GRECO hace referencia a las normas del Consejo de Europa relativas a la elección del turno judicial en los Consejos Judiciales: cuando exista una composición mixta del Consejo del Poder Judicial, para la selección de los miembros Jueces, estos deben ser elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del Poder Judicial a todos los niveles) y las autoridades políticas, como el Parlamento o el Ejecutivo, no deben participar en ninguna fase del proceso de selección. Véase el Dictamen n.º 10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, apartados 27 y 31, así como el Dictamen n.º 24 (2021) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre la Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales, p. 4".

Y en su último Informe sobre el Estado de Derecho, de 2024, la Comisión Europea, reiterando una vez más la recomendación sobre la elección de los vocales judiciales del Informe de 2022 y de 2023, recomienda por tercera vez:

"impulsar el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de sus jueces-miembros, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los Consejos del Poder Judicial". (Segunda recomendación, página 3)

Y en la Nota 12 de la página 6, el Informe de 2024 reproduce, tal y como se analizó al inicio de esta propuesta, el estándar del Grupo de Estados Europeos contra la Corrupción del Consejo de Europa, que ya había reproducido en el Informe de 2023:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

"Cuando exista una composición mixta del Consejo del Poder Judicial, para la selección de los miembros Jueces, estos deben ser elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del Poder Judicial a todos los niveles) y las autoridades políticas, como el Parlamento o el Ejecutivo, no deben participar en ninguna fase del proceso de selección".

Y a continuación la Comisión remite, como se vio al inicio de esta propuesta, al estándar europeo de los apartados 27 y 31 del Informe CCJE nº10 de 2007 y del apartado 8 del Informe CCJE nº24 de 2021:

"Sin imponer un modo de escrutinio particular, el CCJE considera que los jueces que vayan a ser miembros del Consejo de la Justicia han de ser elegidos por sus pares según unas modalidades que garanticen la representación más amplia del sistema judicial a todos los niveles".

"El CCJE no es partidario de los sistemas que impliquen a las autoridades políticas, tales como el Parlamento y el Poder Ejecutivo, a cualquier nivel del proceso de selección. Debería evitarse cualquier interferencia de los niveles superiores de la jerarquía judicial en el proceso, y excluirse cualquier forma de designación de jueces por las autoridades judiciales o no judiciales".

"Los miembros jueces deberían ser elegidos entre sus iguales, sin interferencia de las autoridades políticas, ni de la jerarquía judicial, a través de un sistema de elección que garantice la más amplia representación del sistema judicial. Si la selección se realiza a través de una elección directa, el Consejo de Justicia, debiera establecer las reglas tendentes a minimizar cualquier afrenta a la confianza de los usuarios en la Justicia".

A la vista de los Informes de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en España, en los que la Comisión reitera una y otra vez los mismos mejores estándares y su incumplimiento por España, no queda resquicio alguno para la duda acerca de que, para poder ser evaluada favorablemente por la Comisión en su próximo Informe sobre el Estado de Derecho en este punto, la propuesta que se presente por el Consejo General del Poder Judicial debe contemplar que:

1- Al menos la mitad de los vocales del Consejo

2- Deben ser jueces elegidos por sus pares

3- Sin intervención del Parlamento ni del Ejecutivo en ninguna fase del proceso de selección

4- Garantizando la representación más amplia del Poder Judicial a todos los niveles.

Los estándares europeos contenidos en el Informe sobre el Estado de Derecho coinciden con los que desde el año 2013 viene reiterando a España el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa GRECO.

Así, en la Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la Corrupción con Respecto a los Parlamentos, Jueces y Fiscales, 62ª reunión plenaria, 6 de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

diciembre de 2013, GRECO afirmó respecto a la elección de los vocales judiciales:

"El EEG también llama la atención de las autoridades respecto a la Opinión no. 10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) que explícitamente afirma que las autoridades políticas tales como el Parlamento o el Poder Ejecutivo no se deberían implicar en ninguna fase del proceso de selección. El EEG indica además que la creación de Consejos Judiciales tiende por lo general a salvaguardar mejor la independencia del Poder Judicial, en apariencia y en la práctica, siendo el resultado en España el opuesto, según lo demuestra la constante inquietud pública en este ámbito". (Párrafo 78)

"El EEG considera que esta cuestión, importante tema de debate durante años y concretamente en el contexto español, se merece un estricto seguimiento. GRECO recomienda realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de los efectos que tiene sobre la independencia de este órgano cualquier influencia indebida, real o aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte". (Párrafo 80 y Recomendación V)

En su Primer Informe de Cumplimiento España, 72ª sesión, 7 de junio a 1 de julio 2016, GRECO observó:

"GRECO recomendó que se llevase a cabo una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos sobre la independencia real y percibida de este órgano frente a cualquier influencia indebida, con vistas a subsanar las deficiencias detectadas". (Párrafo 26)

"Dicho esto, GRECO resaltó expresamente que las autoridades políticas no deben participar, en ninguna etapa, en el proceso de selección del turno judicial (véase el Párrafo 78 del Informe de Evaluación de la Cuarta Ronda). El GRECO observa que si bien el nombramiento del CGPJ es una cuestión constitucional, la Constitución no especifica la forma en que se deben seleccionar los miembros judiciales del CGPJ. GRECO reitera su opinión de que es crucial que el CGPJ no solo sea libre, sino que también se considere libre de influencia política". (Párrafo 29)

"GRECO concluye que la Recomendación V no se ha aplicado". (Párrafo 26)

En el Segundo Informe Intermedio de Cumplimiento España, 83ª sesión plenaria, 17 a 21 de junio 2019, GRECO volvió observar con respecto a la Recomendación V:

"GRECO recomendó realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y sus efectos sobre la independencia real y percibida de este órgano respecto de cualquier influencia indebida, con vistas a subsanar las deficiencias detectadas". (Párrafo 29)

"En el Informe Intermedio de Cumplimiento, GRECO lamentó la falta de una acción decidida en este ámbito y concluyó que la recomendación no se había cumplido". (Párrafo 30)



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

"Dicho esto, GRECO lamenta que la importante labor llevada a cabo por la Comisión de Justicia en el Congreso en relación con la cuestión de la composición del CGPJ haya fracasado en el Parlamento, en particular, la necesidad de eliminar la elección del turno judicial por parte de los políticos. GRECO considera que se ha perdido la oportunidad de subsanar lo que ha demostrado ser, en los ojos de los ciudadanos, el talón de Aquiles de la judicatura española: su supuesta politización". (Párrafo 32)

"Seis años después, la situación es la misma y, por tanto, la recomendación V no puede considerarse cumplida. GRECO reitera su opinión de que las autoridades políticas no deben participar, en ningún momento, en el proceso de selección del turno judicial". (Párrafo 35)

"GRECO concluye que la recomendación no se ha cumplido." (Párrafo 36)

Y en su Segundo Informe de Cumplimiento España, 87ª sesión plenaria, 25 de marzo 2021, GRECO de nuevo reiteró:

"GRECO observa que la información proporcionada por las autoridades no aporta nada nuevo a lo que ya se analizó en el Informe de Evaluación de la Cuarta Ronda en 2013. Hoy, la situación es exactamente la misma y las preocupaciones expresadas por GRECO al respecto siguen siendo tan frecuentes, si no más, que antes. En su momento, GRECO destacó que uno de los objetivos más destacados de un Consejo Judicial, cuando se establezca, es el de salvaguardar mejor la independencia del Poder Judicial, tanto en apariencia como en la práctica. Señaló además que el resultado en España había sido el contrario, como lo demuestra la inquietud pública recurrente en este ámbito. GRECO señaló las normas aplicables del Consejo de Europa en relación con la elección del turno judicial en los Consejos Judiciales: cuando hay una composición mixta de Consejos Judiciales, para la selección de los Jueces miembros, se aconseja que los jueces sean elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la más amplia representación del Poder Judicial en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como el Parlamento o el Ejecutivo, no estén involucradas en ninguna etapa del proceso de selección."(Párrafo 40)

"GRECO concluye que la Recomendación V no se ha aplicado." (Párrafo 44)

Y en su Addenda al Segundo Informe de Cumplimiento, 92ª sesión plenaria, 28 de noviembre a 2 de diciembre 2022, último Informe GRECO sobre España publicado a fecha de hoy, de nuevo GRECO vuelve a reiterar:

"GRECO lamenta la ausencia de resultados positivos de cualquier tipo para implementar esta recomendación. GRECO vuelve a hacer referencia a las normas del Consejo de Europa relativas a la selección de los miembros de la carrera judicial de los Consejos Judiciales: cuando existe una composición mixta de Consejos Judiciales, para la selección de los miembros judiciales las normas disponen que estos sean elegidos por sus homólogos (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia de la judicatura en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como las Cortes Generales



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

o el Poder Ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección.”(Párrafo 16)

“GRECO concluye que la Recomendación V no se ha implementado.” (Párrafo 17)

Estos estándares europeos se encuentran sólidamente asentados, y se repiten invariablemente, en el Informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea, en las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa y en las evaluaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción, GRECO, como se acaba de analizar.

También se repiten, sin variación, por la Comisión de Venecia, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, y el Consejo Consultivo de Jueces Europeos:

- “En estas circunstancias, el mecanismo de designación de los miembros judiciales de un Consejo debe ser un sistema que excluya cualquier interferencia ejecutiva o legislativa y la elección de los jueces debe ser exclusivamente por sus pares y basarse en una amplia representación de los sectores pertinentes de la judicatura”

(Punto 2.3. Informe de la Red de Consejos del Poder Judicial 2010/ 2011).

- “Debe destacarse que los miembros de determinados órganos colegiados no deben ser elegidos únicamente por el Parlamento. Por ejemplo, al menos la mitad de los miembros de los Consejos Judiciales deben ser jueces elegidos por sus pares”.

(Nota 94. Comisión de Venecia, Parámetros de la Relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: Lista de Verificación, 119ª sesión plenaria, Venecia 21-22 de junio 2019).

- “Una parte sustancial o la mayoría de los miembros del Consejo Judicial deberían ser elegidos por el propio Poder Judicial. Para garantizar la legitimidad democrática del Consejo Judicial, los demás miembros deberían ser elegidos por el Parlamento entre personas con las cualificaciones jurídicas adecuadas”.

(Párrafo 50. Comisión de Venecia. Informe sobre Nombramientos Judiciales. 70ª sesión plenaria, Venecia, 16-17 de marzo de 2007).

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

(Párrafos 32 y 82 y Conclusión 4. Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial parte 1. Comisión de Venecia. 82ª reunión plenaria, Venecia 12-13 de marzo de 2010).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- *“El CCJE recomienda que los Consejos de Justicia estén compuestos por una mayoría de jueces elegidos por sus pares”.*

(Párrafo 29. Dictamen CCJE nº24 de 2021).

- *“El Consejo debe estar compuesto, bien en exclusiva por jueces, o, en su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos.”*

(Párrafo 13. Carta Magna de los Jueces, Principios Fundamentales, Estrasburgo, 17 de noviembre de 2010).

- *“Con el fin de proteger a los Consejos Judiciales de toda injerencia externa, politización y presión indebida, las normas internacionales desincentivan la participación de las autoridades políticas, como el Parlamento o el Poder Ejecutivo, en cualquier etapa del proceso de selección.”*

(Informe del Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán, de 2 de mayo de 2018, páginas 16 y 17).

VI

CONFORMIDAD DE ESTA PROPUESTA DE REFORMA DE LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS JUDICIALES DEL CGPJ CON LOS MEJORES ESTÁNDARES EUROPEOS

Visto lo anterior, y en cumplimiento del mandato de la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/2024, conforme a los mejores estándares europeos expresados en el Informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea, los vocales del CGPJ abajo firmantes presentan una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, que determina la siguiente forma de participación directa de los mismos:

1. No participación del Parlamento ni del Ejecutivo en ninguna fase del proceso de selección de los vocales judiciales.

Los doce vocales judiciales que, de acuerdo con el artículo 122.3 de la Constitución española, integran (junto con ocho vocales juristas y la persona titular de la Presidencia del Tribunal Supremo) el Consejo General del Poder Judicial, serán elegidos por sus pares, **sin participación del Parlamento o del Ejecutivo en ninguna fase del proceso de selección.**

La intervención del Parlamento en una fase del proceso de selección posterior al procedimiento electoral celebrado por los miembros de la Carrera judicial, en la que el Parlamento ratificara la idoneidad de los candidatos elegidos por los jueces, o que seleccionara entre los candidatos elegidos por los jueces a los que el Parlamento considerara más idóneos de entre ellos, en una suerte de segunda ronda de selección de carácter político, tendría naturaleza política y convertiría el procedimiento electoral previo celebrado por los miembros de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

la Carrera judicial en papel mojado. A tal fin, bastaría un sistema de presentación de candidaturas por los jueces, y posterior elección por el Parlamento, como el actualmente vigente en España y respecto del cual la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/2024 mandata al nuevo Consejo General del Poder Judicial a presentar una propuesta de reforma.

La intervención reservada al Parlamento en un verdadero procedimiento electoral es la de aprobar la Ley por la que se regule dicho procedimiento, estableciendo en la misma, con carácter previo y objetivo, las causas de inelegibilidad.

La idoneidad de los candidatos que participen en un procedimiento electoral debe ajustarse a los requisitos de elegibilidad establecidos previamente en la Ley.

Los resultados de un procedimiento electoral no pueden en ningún caso ser objeto de revisión o de reconsideración posterior por un órgano político como el Parlamento o el Ejecutivo, so pena de invalidar la elección efectuada por los jueces.

Cuando un candidato resulta elegido conforme al procedimiento electoral regulado en la Ley, solo los tribunales, como titulares de la potestad jurisdiccional, pueden anular el procedimiento electoral desarrollado o la proclamación de electos, basándose, exclusivamente, en su eventual disconformidad con lo establecido en la Ley.

Estándar europeo:

“Cuando exista una composición mixta del Consejo del Poder Judicial, para la selección de los miembros jueces, estos deben ser elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del Poder Judicial a todos los niveles) y las autoridades políticas, como el Parlamento o el Ejecutivo, no deben participar en ninguna fase del proceso de selección”.

Fuentes:

-Informe sobre el Estado de Derecho 2024, España, de la Comisión Europea, Nota12; Informes sobre el Estado de Derecho, España 2021, 2022, y 2023 ; GRECO, Consejo de Europa, Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la Corrupción con Respecto a los Parlamentos, Jueces y Fiscales, 62ª reunión plenaria, 6 de diciembre de 2013 (Párrafo 78); Primer Informe de Cumplimiento España 2016 (Párrafos 26 y 29), Segundo Informe Intermedio de Cumplimiento España 2019 (Párrafos 29, 30, 32, 35 y 36) , Segundo Informe de Cumplimiento España 2021(Párrafos 40 y 44) y Addenda al Segundo Informe de Cumplimiento 2022 (Párrafos 16 y 17); Dictámenes nº10, de 2007 (Párrafos 27 y 31) y nº24, de 2021 (Párrafo 28) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, del Consejo de Europa; Informe sobre los Consejos de Justicia de la Red de Consejos del Poder Judicial 2010/2011((Punto 2.3); Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial parte 1. Comisión de Venecia. 82ª reunión plenaria, Venecia 12-13 de marzo de 2010 (Párrafos 32 y 82 y Conclusión 4); Carta Magna de los Jueces, Principios



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Fundamentales, Estrasburgo, 17 de noviembre de 2010 (Párrafo 13); Dictámenes 904/2017 y 977/2020, de la Comisión de Venecia; Informe Nombramientos Judiciales, Comisión de Venecia en su 70ª reunión plenaria, Venecia, 16-17 de marzo de 2007 (Párrafo 50); Comisión de Venecia, Parámetros de la Relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: Lista de Verificación, 119ª sesión plenaria, Venecia 21-22 de junio 2019 (Nota 94); Comisión de Venecia. Seminario internacional "Conformación de los Consejos Judiciales para afrontar los desafíos contemporáneos", Universidad de La Sapienza, Roma 21 a 23 de marzo de 2022; e Informe del Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán, de 2 de mayo de 2018, páginas 16 y 17.

2. Circunscripción electoral única.

La circunscripción electoral será única para todo el territorio nacional.

Fuente:

La Constitución consagra en su Título VI, artículos 117 a 127, un Poder Judicial único. No existe poder judicial de las Comunidades Autónomas (STC 31/2010), en las que, de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución, "un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma".

3. Derecho de sufragio activo: todos los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales.

Serán electores todos los jueces y magistrados, pertenecientes a todas las categorías judiciales, que se encuentren en servicio activo en el momento de publicarse la convocatoria de la elección.

Estándares europeos:

"para la selección de los miembros jueces, estos deben ser elegidos por sus pares"

"Es importante que todos los jueces tengan derecho a voto y a ser elegidos para los Consejos Judiciales. Su elección debe ser justa y transparente. Por esa razón, las autoridades políticas no deberían participar en ninguna fase, en el proceso de selección"

Fuente:

-Comisión de Venecia. Seminario internacional "Conformación de los Consejos Judiciales para afrontar los desafíos contemporáneos", Universidad de La Sapienza, Roma 21 a 23 de marzo de 2022.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4. Derecho de sufragio pasivo: todos los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales no incurso en causa legal de inelegibilidad.

Serán elegibles todos los jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales que se encuentren en servicio activo en el momento de publicarse la convocatoria de la elección y no incurran en causa de inelegibilidad.

Estándares europeos:

"Los criterios de elegibilidad deben diseñarse teniendo en cuenta las funciones que deben desempeñar los miembros del Consejo de la Judicatura"

"Es importante que todos los jueces tengan derecho a voto y a ser elegidos para los Consejos Judiciales. Su elección debe ser justa y transparente. Por esa razón, las autoridades políticas no deberían participar en ninguna fase, en el proceso de selección"

Fuente:

-Comisión de Venecia. Seminario internacional "Conformación de los Consejos Judiciales para afrontar los desafíos contemporáneos", Universidad de La Sapienza, Roma 21 a 23 de marzo de 2022.

5. Causas legales de inelegibilidad.

Serán inelegibles quienes en los cinco años anteriores hayan sido nombrados titulares de un Ministerio o de una Secretaría de Estado o de una Consejería de un Gobierno autonómico, o elegidos titulares de una Presidencia de Corporación local; o hayan tenido la condición de Diputado, Senador, o miembro del Parlamento Europeo o de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma. En ningún caso podrá recaer la elección en Vocales del Consejo saliente.

Estándares europeos:

"Los criterios de inelegibilidad contribuyen a evitar la politización"

"cualquiera que sea el medio de selección y nombramiento de los miembros, no debería hacerse por motivos políticos "

"el requisito de que un candidato no pueda tener afiliaciones políticas puede ser demasiado vago, por lo que puede ser preferible referirse a la pertenencia a un partido o a cargos oficiales en el gobierno y el poder legislativo u otros ejemplos concretos"

Fuentes:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-Comisión de Venecia. Seminario internacional "Conformación de los Consejos Judiciales para afrontar los desafíos contemporáneos", Universidad de La Sapienza, Roma 21 a 23 de marzo de 2022. (Conclusiones)

-Dictamen nº24 (2021) Consejo Consultivo Jueces Europeos (Párrafo 32)

6. Presentación de candidaturas tanto por jueces individuales, asociados o no asociados, como por toda asociación judicial legalmente reconocida.

Todos los jueces o magistrados podrán presentar su candidatura individualmente, con veinticinco avales o con el aval de una asociación judicial. Cada asociación judicial podrá presentar una candidatura completa de doce miembros. Cada juez, magistrado, o asociación judicial, podrá avalar hasta un máximo de doce candidatos. Cada candidato se presentará junto con un candidato suplente.

Este criterio muy amplio de presentación de candidaturas constituye la opción casi unánime de las Salas de Gobierno y de las asociaciones judiciales, según lo manifestaron en sus informes al Consejo General del Poder Judicial en la fase de estudio de esta propuesta, y corrige la experiencia legislativa de la Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial.

Estándares europeos:

"La influencia de las asociaciones de jueces debería tenerse en cuenta en la elección del sistema electoral"

"La participación de dos categorías de jueces, miembros y no miembros de una asociación, en una formación pluralista el Consejo de la Justicia sería más representativo del universo judicial"

"Todos los procesos de nombramiento en los Consejos deberían ser transparentes y participativos a fin de evitar y prevenir el corporativismo y la apropiación del proceso por parte de los poderes fácticos"

Fuentes:

- Comisión de Venecia. Seminario Internacional "Conformación de los Consejos Judiciales para afrontar los desafíos contemporáneos", Universidad de La Sapienza, Roma 21 a 23 de marzo de 2022. (Conclusiones)

- Dictamen nº 10 (2007) Consejo Consultivo de Jueces Europeos (Párrafo 28).

-Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados. Diego García Sayán. 2 de mayo de 2018. Apartado VIII Recomendaciones (Párrafo 109).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

7. Ejercicio del sufragio de forma presencial o por correo postal.

La elección se llevará a cabo mediante voto libre, personal, igual, directo y secreto, que se podrá emitir de forma presencial o por correo postal certificado.

Las dos formas de ejercicio del derecho de voto contempladas en la ley orgánica del régimen electoral general español son: presencial o por correo.

Fuente:

-Artículos 68 y 69 de la Constitución española.

-Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

8. Papeleta de votación con una única lista abierta.

La papeleta de votación deberá contener una única lista abierta en la que se relacionarán todos los candidatos con su categoría profesional, su destino y su condición de independiente o el nombre de la asociación que le avale.

Estándar europeo:

“El proceso de selección debería ser transparente”

“Todos los procesos de nombramiento de los Consejos deberían ser transparentes y participativos”

Fuentes:

-Dictamen nº 24 (2021). Consejo Consultivo de Jueces Europeos. (Párrafos 27 y 34)

- Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados. Diego García Sayán. 2 de mayo de 2018. Apartado VIII Recomendaciones. (Párrafo 106)

9. Sistema mayoritario de voto limitado.

En la única papeleta de votación, conforme al sistema de lista abierta, el elector marcará con su voto hasta un máximo de ocho candidatos de los doce a elegir.

La fórmula mayoritaria, severamente corregida mediante la reducción del derecho de voto en un tercio del total de vacantes a cubrir, junto con la previsión de una única lista de candidatos abierta, garantizan la representación más amplia del Poder Judicial, tanto la de los jueces y magistrados que no estén asociados, como los pertenecientes a todas las asociaciones judiciales legalmente reconocidas.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Estándar europeo:

"siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del Poder Judicial a todos los niveles"

Fuentes:

-Mismas del punto 1º.

10. Votación ante las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

La votación presencial y el escrutinio parcial de los votos se llevarán a cabo en las sedes de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

Fuente:

-Artículo 151 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Por aproximación a la votación en las elecciones a Salas de Gobierno de los tribunales españoles.

11. Garantía de representación de todas las categorías judiciales y de paridad.

La Junta Electoral, compuesta por el magistrado Presidente de Sala más antiguo del Tribunal Supremo y el magistrado más antiguo y el más moderno del Tribunal Supremo, llevará a cabo el escrutinio general y confeccionará la lista de los doce jueces y magistrados que hayan obtenido mayor número de votos, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

- a) Tres serán magistrados del Tribunal Supremo, tres serán magistrados con antigüedad superior a veinticinco años y seis serán jueces o magistrados sin sujeción a antigüedad. Si no existieran candidatos a vocales dentro de alguna de las categorías indicadas, la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el mismo orden.
- b) Dentro de cada una de las categorías indicadas, se aplicarán criterios de paridad hombre y mujer entre los más votados. Cuando el número sea impar, la elección se otorgará al candidato restante más votado con independencia de su sexo.
- c) En caso de empate, tendrá preferencia el candidato de mayor antigüedad en el escalafón.

Estándares europeos:

"No menos de la mitad de los miembros de los Consejos deben ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles de la judicatura y respetando el pluralismo dentro de la judicatura".

"Los Estados deberán adoptar las medidas apropiadas para garantizar una perspectiva de género en el Consejo"



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Fuentes:

- Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.
- Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados. Diego García Sayán. 2 de mayo de 2018. Apartado VIII Recomendaciones (Párrafo 106).
- Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.

12. Funciones de la Junta Electoral.

Corresponderá a la Junta Electoral ordenar el procedimiento electoral, resolver cuantas consultas, quejas o reclamaciones se planteen en el mismo, y dictar las instrucciones vinculantes para el desarrollo de la elección, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del reglamento de desarrollo del procedimiento electoral, que se aprobará por el Consejo General del Poder Judicial.

Estándar europeo:

“la competición en el marco de las elecciones debería conformarse a las reglas definidas por el Consejo de Justicia, con el fin de minimizar los riesgos de replantearse la confianza del público en el sistema judicial”.

Fuente:

- Dictamen nº 10 (2007) Consejo Consultivo de Jueces Europeos. Selección de los miembros jueces. (Párrafo 29)

13. Control jurisdiccional de la proclamación de candidatos y la proclamación de electos.

El Tribunal Supremo resolverá los recursos que se interpongan contra la proclamación de candidatos y contra la proclamación de electos.

Fuente:

- Artículos 49 y 109 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

14. Cláusula anti bloqueo.

Si el día de la sesión constitutiva del nuevo Consejo General del Poder Judicial, el Congreso de los Diputados o el Senado, o ambos, no hubiesen procedido aún a la elección de los vocales del turno de juristas que les corresponde, se constituirá el Consejo General del Poder Judicial con los vocales del turno



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

judicial elegidos por los jueces y magistrados y, en su caso, con los elegidos por una de las Cámaras y con los vocales del Consejo General del Poder Judicial saliente que hubieren sido elegidos en su momento por la Cámara que haya incumplido el plazo de elección, pudiendo desde entonces ejercer todas sus atribuciones, con la excepción de la elección de la persona titular de la Presidencia, que, en este caso, solo podrá ser elegida transcurridos treinta días hábiles desde la celebración de la sesión constitutiva sin que se hubiese producido la elección por las Cámaras de la totalidad de los vocales correspondientes al turno de juristas.

Estándar europeo:

"Se puede considerar un sistema escalonado de renovación de la composición del Consejo de la judicatura".

Fuentes:

- Comisión de Venecia. Seminario internacional "Conformación de los Consejos Judiciales para afrontar los desafíos contemporáneos", Universidad de La Sapienza, Roma 21 a 23 de marzo de 2022 (Conclusiones).

-STC 191/2016: *"nada dice el art 122.3 CE sobre el modo de de renovación, si parcial o general, del Consejo"* (FJ 7) *"ninguna objeción constitucional cabe oponer a que el legislador disponga prevenciones subsidiarias para la hipótesis de que, debiendo concurrir ambas Cámaras por separado a la designación de los vocales cuya propuesta les corresponde, tan solo una de ellas, por los motivos que sean, está en condiciones de cumplir su cometido"* (FJ 8).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

PROPUESTA DE TEXTO ARTICULADO

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Se modifican los Capítulos I y II y se crea un nuevo Capítulo II bis, en el Título II del Libro VIII de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que quedan redactados como sigue:

Uno. Se modifica el título del Capítulo I, que queda redactado como sigue, y estará integrado por los artículos 566 a 570, ambos incluidos:

“Capítulo I

De la composición del Consejo General del Poder Judicial”.

Dos. Se modifica el artículo 566, que queda redactado como sigue:

“El Consejo General del Poder Judicial se integrará por la persona titular de la Presidencia del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte vocales, de los cuales doce serán jueces o magistrados en servicio activo en la carrera judicial elegidos por jueces y magistrados, y ocho juristas de reconocida competencia elegidos por el Congreso de los Diputados y por el Senado”.

Tres. Se modifica el artículo 567, que queda redactado como sigue:

“En la composición del Consejo General del Poder Judicial se atenderá al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres”.

Cuatro. Se modifica el artículo 568, que queda redactado como sigue:

“1. El Consejo General del Poder Judicial se renovará en su totalidad cada cinco años, contados desde la fecha de su constitución.

2. El cese anticipado de un vocal del Consejo General del Poder Judicial dará lugar a que su suplente sea inmediatamente nombrado vocal mediante Real Decreto que se publicará en el Boletín Oficial del Estado. El mandato del nuevo vocal tendrá la duración que reste al del vocal sustituido”.

Cinco. Se modifica el artículo 569, que queda redactado como sigue:

“1. Los vocales del Consejo General del Poder Judicial serán nombrados por el Rey mediante Real Decreto, tomarán posesión de su cargo prestando juramento o promesa ante el Rey y celebrarán a continuación la sesión constitutiva.

2. La toma de posesión y la celebración de la sesión constitutiva tendrán lugar dentro de los cinco días posteriores a la expiración del mandato del anterior Consejo.

3. El cómputo de los plazos en los procedimientos de elección de vocales del Consejo General del Poder Judicial, y de elección de la persona titular de la Presidencia del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, así como de la persona titular de la Vicepresidencia del Tribunal Supremo, se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

realizará por días hábiles cuando el plazo se señale por días, empezando a computarse desde el día siguiente, y de fecha a fecha cuando se fije en meses o años. Cuando en el mes del vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se entenderá que el plazo expira el último del mes”.

Seis. Se modifica el artículo 570, que queda redactado como sigue:

“1. Si el día de la sesión constitutiva del nuevo Consejo General del Poder Judicial, el Congreso de los Diputados o el Senado, o ambos, no hubiesen procedido aún a la elección de los vocales del turno de juristas que les corresponde, se constituirá el Consejo General del Poder Judicial con los vocales del turno judicial elegidos por los jueces y magistrados y, en su caso, con los elegidos por una de las Cámaras y con los vocales del Consejo General del Poder Judicial saliente que hubieren sido elegidos en su momento por la Cámara que haya incumplido el plazo de elección, pudiendo desde entonces ejercer todas sus atribuciones, con la excepción de la elección de la persona titular de la Presidencia.

2. Si transcurridos treinta días hábiles desde la celebración de la sesión constitutiva, no se hubiese producido la elección por las Cámaras de la totalidad de los vocales correspondientes al turno de juristas, los nuevos vocales, del turno judicial, y los del turno de juristas que se encuentren en funciones del Consejo anterior, procederán a elegir a la persona titular de la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial.

3. El nombramiento de vocales con posterioridad a la expiración del plazo establecido legalmente para su elección no supondrá, en ningún caso, la ampliación de la duración de su cargo más allá de los cinco años de mandato del Consejo General del Poder Judicial para el que hubieren sido elegidos.

4. Una vez que se produzca la elección de los vocales por la Cámara o las Cámaras que haya o hayan incumplido el plazo de elección, deberá procederse a la sustitución de los vocales salientes que formasen parte de alguna de las Comisiones del Consejo legalmente previstas. Los nuevos vocales de esas Comisiones deberán ser elegidos por el Pleno de Consejo teniendo en cuenta el turno por el que hayan sido elegidos los vocales salientes, y formarán parte de la Comisión respectiva por el tiempo que reste hasta la renovación de esta.

5. La circunstancia de que la elección de vocales se produzca una vez constituido el nuevo Consejo no será, en ningún caso, justificación para revisar los acuerdos que se hubieren adoptado hasta ese momento”.

Siete. Se suprime el artículo 570 bis.

Ocho. Se modifica el título del Capítulo II, que queda redactado como sigue, y estará integrado por los artículos 571 a 574, ambos incluidos:

“Capítulo II

De la elección de los vocales del turno de juristas”.

Nueve. Se modifica el artículo 571, que queda redactado como sigue:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

"1. Ocho vocales del Consejo General del Poder Judicial serán elegidos por las Cortes Generales entre juristas, del modo establecido en la Constitución, en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y en esta Ley.

2. Cada una de las Cámaras elegirá por mayoría de tres quintos de sus miembros, a cuatro vocales entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión.

3. Las Cámaras elegirán un suplente por cada uno de los vocales titulares.

4. Antes de su elección, los candidatos y suplentes deberán comparecer ante la Comisión de nombramientos de la Cámara correspondiente, a los efectos de que se evalúen los méritos que acrediten su reconocido prestigio y su idoneidad. Los candidatos acompañarán una memoria de méritos y objetivos. Dichas comparecencias se efectuarán en términos que garanticen la igualdad y tendrán lugar en audiencia pública".

Diez. Se modifica el artículo 572, que queda redactado como sigue:

"Cada Cámara deberá haber elegido los cuatro vocales juristas que le corresponden el día que expira el mandato de cinco años del anterior Consejo. Las personas titulares de las Presidencias del Congreso de los Diputados y del Senado deberán adoptar las medidas necesarias para que la elección de los vocales por las Cámaras se realice en plazo".

Once. Se modifica el artículo 573, que queda redactado como sigue:

"En la elección de los vocales del turno de juristas, se garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres de forma que, entre los ocho vocales elegidos por ambas Cámaras, se incluya como mínimo un cuarenta por ciento de cada uno de los sexos".

Doce. Se modifica el artículo 574, que queda redactado como sigue:

"1. Podrán ser elegidos por el turno de juristas de reconocida competencia quienes tengan más de quince años de experiencia en cualquiera de las profesiones jurídicas y acrediten méritos destacados en su ejercicio.

No podrán ser elegidos por este turno quienes sean miembros de la carrera judicial, salvo que se encuentren en situación administrativa distinta a la del servicio activo al menos durante el año anterior a su elección. Tampoco podrán ser elegidos por este turno quienes, en los cinco años anteriores:

a) hayan sido nombrados titulares de un Ministerio o de una Secretaría de Estado o de una Consejería de un gobierno autonómico, o elegidos titulares de una presidencia de Corporación local; o

b) hayan tenido la condición de Diputado, Senador, o miembro del Parlamento Europeo o de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma.

2. En ningún caso podrá recaer la elección en vocales del Consejo saliente".

Trece. Se crea un nuevo Capítulo II bis, integrado por los artículos 575 a 578, ambos incluidos, y cuyo título queda redactado como sigue:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

"Capítulo II bis

De la elección de los vocales del turno judicial".

Catorce. Se modifica el artículo 575, que queda redactado como sigue:

"En la elección de los doce vocales del Consejo General del Poder Judicial de procedencia judicial:

1. Serán electores todos los jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales que se encuentren en servicio activo en el momento de publicarse la convocatoria de la elección.
2. Serán elegibles los mismos electores, excepto los que de ellos estén incurso en las siguientes causas de inelegibilidad:
 - a) hayan sido nombrados titulares de un Ministerio o de una Secretaría de Estado o de una Consejería de un Gobierno autonómico, o elegidos titulares de una Presidencia de Corporación local; o
 - b) hayan tenido la condición de Diputado, Senador, o miembro del Parlamento Europeo o de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma.

En ningún caso podrá recaer la elección en Vocales del Consejo saliente.

3. Se elegirá un suplente por cada uno de los vocales titulares.
4. La elección se realizará con arreglo a la siguiente proporción:
 - a) Tres serán magistrados del Tribunal Supremo.
 - b) Tres serán magistrados con antigüedad superior a veinticinco años.
 - c) Seis serán jueces o magistrados sin sujeción a antigüedad.
5. En la elección de los vocales del turno judicial, se garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres de forma que, entre los doce vocales elegidos, se incluya como mínimo un cuarenta por ciento de cada uno de los sexos".

Quince. Se modifica el artículo 576, que queda redactado como sigue:

- "1. La elección se llevará a cabo mediante voto personal, libre, igual, directo y secreto, que se podrá emitir de forma presencial o por correo postal certificado.
2. La circunscripción electoral será única para todo el territorio nacional".

Dieciséis. Se modifica el artículo 577, que queda redactado como sigue:

- "1. El procedimiento electoral de los vocales del turno judicial se desarrollará de acuerdo con las siguientes normas:
 - 1ª. La elección se convocará por la persona titular de la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial, con tres meses de antelación a la terminación del mandato del Consejo saliente y será publicada al día siguiente



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en el Boletín Oficial del Estado, surtiendo efectos el mismo día de su publicación.

2ª. El censo electoral se cerrará el día de la publicación de la convocatoria.

3ª. Podrán presentar candidaturas todos los jueces y magistrados individualmente, y cada asociación judicial podrá presentar una candidatura completa de doce miembros.

4ª. Los jueces o magistrados presentarán su candidatura individual mediante escrito dirigido a la persona titular de la Presidencia de la Junta Electoral, en el que pondrán de manifiesto su intención de ser elegidos vocales y al que acompañarán veinticinco avales o el aval de una asociación profesional legalmente constituida y registrada como asociación profesional de jueces y magistrados.

5ª. Cada candidato se presentará junto con un candidato suplente.

6ª. Las asociaciones profesionales de jueces y magistrados podrán avalar una sola candidatura completa o un máximo de doce candidatos individuales. Cada juez o magistrado, con independencia de su pertenencia a una asociación judicial, podrá avalar también hasta un máximo de doce candidatos.

7ª. Los candidatos acompañarán su currículum vitae y una breve memoria justificativa de las líneas de actuación que, a su juicio, debería desarrollar el Consejo General del Poder Judicial. Estos documentos se harán públicos a través del espacio web que, a tal efecto, habilitará el Consejo General del Poder Judicial bajo la supervisión de la Junta Electoral.

8ª. El plazo de presentación de candidaturas será de veinte días hábiles desde la publicación de la convocatoria.

9ª. Finalizado el plazo de presentación de candidaturas, dentro de los dos días hábiles siguientes, la Junta Electoral ordenará la publicación de la lista de candidatos que reúnan los requisitos legalmente exigidos, en el espacio web que, a tal efecto, habilitará el Consejo General del Poder Judicial bajo la supervisión de la Junta Electoral.

10ª. Los candidatos podrán presentar reclamaciones dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación de la lista de candidatos susceptibles de ser proclamados. Transcurrido dicho plazo la Junta Electoral resolverá, dentro de los tres días hábiles siguientes, las reclamaciones que se hubiesen formulado y ordenará, en el mismo día, la publicación del acuerdo de proclamación de candidaturas en el Boletín Oficial del Estado.

11ª. Contra la proclamación definitiva de candidaturas solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos días hábiles desde la publicación del acuerdo. En el mismo acto de interposición, se deberán presentar las alegaciones que se estimen pertinentes, acompañadas de los elementos de prueba oportunos. El conocimiento del recurso contencioso-administrativo corresponderá a la Sección de la Sala de lo Contencioso-



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

administrativo del Tribunal Supremo prevista en el artículo 638.2, que deberá resolver en el plazo de tres días desde su interposición. El Ministerio Fiscal será parte en el procedimiento en interés de la legalidad.

12ª. La papeleta de votación deberá contener una única lista abierta en la que se relacionarán, ordenados dentro de cada una de las tres categorías del artículo 575.4, todos los candidatos por orden alfabético de su primer apellido. En la papeleta de votación constará la categoría profesional y el destino actual de cada candidato. En caso de que los candidatos se presenten con el aval o en la candidatura de una asociación judicial, se hará constar por su acrónimo la asociación que los avale. En otro caso, constará la mención "independiente".

13ª. En la única papeleta de votación, el elector marcará con su voto hasta un máximo de ocho candidatos de los doce a elegir.

14ª. La votación presencial y el escrutinio parcial de los votos se llevarán a cabo en las sedes de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia en la forma que se determine reglamentariamente por el Consejo General del Poder Judicial. El voto por correo se dirigirá en todo caso a la Junta Electoral, que será la encargada de su recepción y escrutinio. Reglamentariamente, el Consejo General del Poder Judicial establecerá los requisitos y el procedimiento para el voto por correo, que deberá asegurar que su recepción por la Junta Electoral sea anterior al día de la votación. Las actas del escrutinio parcial y los votos presenciales escrutados se remitirán a la Junta Electoral para su custodia y para la realización del escrutinio general.

15ª. El escrutinio parcial se llevará a cabo el mismo día de la votación y se comunicará a la Junta Electoral. En el siguiente día hábil, la Junta Electoral llevará a cabo el escrutinio general, tras el cómputo de los votos recibidos por correo postal certificado. A continuación, confeccionará la lista de los doce jueces y magistrados que hayan obtenido mayor número de votos, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

a) Se considerará cada una de las categorías de la carrera judicial en la proporción indicada en el artículo 575.4. Si no existieran candidatos a vocales dentro de alguna de las categorías indicadas, la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el mismo orden.

b) Para la determinación de los candidatos electos, dentro de cada una de las categorías indicadas en el artículo 575.4, se aplicarán criterios de paridad hombre y mujer entre los más votados. Cuando el número sea impar, la elección se otorgará al candidato restante más votado con independencia de su sexo.

c) En caso de empate, tendrá preferencia al candidato de mayor antigüedad en el escalafón.

16ª. Inmediatamente, la Junta Electoral dispondrá que se publique de manera inmediata en el espacio web habilitado a tal efecto por el Consejo General del Poder Judicial bajo su supervisión, la lista con los resultados totales del escrutinio general y, separadamente, la lista de los doce jueces y magistrados



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que hayan obtenido mayor número de votos conforme a las reglas indicadas. Los candidatos podrán presentar reclamaciones debidamente motivadas, dentro de los tres días hábiles siguientes a su publicación en el espacio web. Transcurrido dicho plazo, la Junta Electoral resolverá, dentro de los tres días hábiles siguientes, las reclamaciones que se hubiesen formulado, y ordenará en el mismo día la publicación del acuerdo de proclamación de vocales electos en el Boletín Oficial del Estado.

17ª. Contra la proclamación definitiva de vocales electos solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de cinco días hábiles desde la publicación del acuerdo. En el mismo acto de interposición se deberán presentar las alegaciones que se estimen pertinentes, acompañados de los elementos de prueba oportunos. El conocimiento del recurso contencioso-administrativo corresponderá a la misma Sección indicada para la impugnación de la proclamación de candidaturas, que resolverá, previa audiencia de los interesados, en el plazo de seis días hábiles desde la interposición.

18ª. Una vez resueltos, en su caso, los recursos planteados contra la proclamación de vocales electos, la Junta Electoral comunicará la lista de los doce jueces y magistrados proclamados electos, a la persona titular del Ministerio de Justicia, al objeto de que la eleve al Rey para su nombramiento.

19ª. El Real Decreto de nombramiento de los vocales del turno judicial, se publicará en el Boletín Oficial del Estado aunque las Cámaras no hubiesen elegido a los vocales correspondientes al turno de juristas de reconocida competencia.

2. El Consejo General del Poder Judicial aprobará por mayoría de tres quintos el reglamento de desarrollo de este procedimiento electoral. Resultará de aplicación, con carácter supletorio, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”.

Diecisiete. Se modifica el artículo 578, que queda redactado como sigue:

“1. Se constituirá una Junta Electoral de la que formarán parte la persona titular de la Presidencia de Sala más antigua del Tribunal Supremo, que la presidirá, y dos Vocales, el magistrado más antiguo y el más moderno del Tribunal Supremo. Actuará como secretario, con voz pero sin voto, el secretario de gobierno del Tribunal Supremo.

2. Corresponderá a la Junta Electoral ordenar todo el procedimiento electoral, resolver de oficio o a instancia de parte y de forma vinculante cuantas consultas, quejas o reclamaciones se planteen en el mismo, y dictar las instrucciones vinculantes precisas para el desarrollo de la elección, en el marco establecido en la presente Ley y en el reglamento de desarrollo del procedimiento electoral.

3. En concreto, corresponderá a la Junta Electoral: ordenar la publicación de la lista de candidatos presentados que reúnan los requisitos de elegibilidad y resolver las reclamaciones que se formulen; llevar a cabo la proclamación definitiva de candidaturas y ordenar la publicación del acuerdo; recibir el voto



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

por correo antes del día de la elección y llevar a cabo su escrutinio; resolver cualquier incidencia de hecho o de derecho que le planteen las Salas de Gobierno ante las que se celebrará la votación presencial y recibir de éstas las actas de escrutinio parcial y los votos presenciales por ellas escrutados; llevar a cabo el escrutinio general y confeccionar y ordenar la publicación de los resultados totales y de la lista de los doce jueces y magistrados que hayan obtenido un mayor número de votos, observadas las reglas de la norma 15ª del artículo 577.1, resolviendo las reclamaciones que se presenten; llevar a cabo la proclamación de vocales electos, ordenar la publicación del acuerdo y comunicarlo a la persona titular de la Presidencia del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, para su remisión a la persona titular del Ministerio de Justicia y elevación al Rey.

4. La Junta Electoral se constituirá el día siguiente a la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la convocatoria del proceso para la elección de los doce vocales del Consejo elegidos por jueces y magistrados y se disolverá cuando finalice definitivamente el proceso, después de la proclamación de vocales electos y resolución los recursos contencioso-administrativos que, en su caso, se interpongan.

5. Corresponde a la persona titular de su Presidencia, la convocatoria de la Junta Electoral, que para estar válidamente constituida y adoptar acuerdos deberá contar con la asistencia de todos sus miembros o sustitutos.

6. En caso de ausencia, la persona titular de la Presidencia podrá ser sustituida por la siguiente persona titular de la Presidencia de Sala más antigua del Tribunal Supremo, y los otros dos miembros de la Junta, por los siguientes magistrados del Tribunal Supremo más antiguo y moderno, respectivamente. El secretario podrá ser sustituido en caso de ausencia por el secretario del Tribunal Supremo más antiguo.

7. Los acuerdos de la Junta Electoral se adoptarán por mayoría simple”.

Consejo General del Poder Judicial, a 5 de febrero de 2025



PROPUESTA SEGUNDA

PRESENTACIÓN

POSICIÓN DE LUCÍA AVILÉS PALACIOS, ARGELIA QUERALT JIMÉNEZ, INÉS HERREROS HERNÁNDEZ, CARLOS H. PRECIADO DOMÉNECH, JOSÉ MA. FERNÁNDEZ SEIJO, ESTHER ERICE MARTÍNEZ, LUIS MARTÍN CONTRERAS, ÁNGEL AROZAMENA LASO, RICARDO BODAS MARTÍN Y BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ, VOCALES DEL VIII MANDATO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (CGPJ) A LA CONVOCATORIA DE PLENO EXTRAORDINARIO DEL CONSEJO FIJADO PARA EL 5 DE FEBRERO DE 2025, COMO CONSECUENCIA DEL REQUERIMIENTO PREVISTO EN LA DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA DE LA LEY ORGÁNICA 3/2024, DE 2 DE AGOSTO, DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL Y DE REFORMA DE LA LEY 50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL.

Disposición adicional. Informe y propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

En el plazo de seis meses, computados desde la entrada en vigor de la presente ley orgánica, el Consejo General del Poder Judicial elaborará un informe con objeto de examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español y una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados aprobada por una mayoría de tres quintos de sus vocales, conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, que garantice su independencia y que, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine, pueda ser evaluada positivamente por el informe del estado de Derecho de la Comisión Europea, en la que se establezca un Consejo General del Poder Judicial acorde con los mejores estándares europeos.

Dicha propuesta será trasladada al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado para que, por los titulares de la iniciativa legislativa, basándose en ella, se elabore y someta a la consideración de las Cortes Generales un proyecto de ley o proposición de ley de reforma del sistema de elección de los vocales judiciales para su debate, y en su caso, tramitación y aprobación.

1. ALCANCE Y FINALIDAD DE LA Disposición Adicional

En primer lugar, debe establecerse cuál es el contenido y alcance de la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el estatuto orgánico del ministerio fiscal (en adelante, LO 3/2024), y determinar, así, qué es lo que se solicita del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

De la lectura de este precepto se desprende que se encarga al CGPJ, en primer lugar, examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos Judiciales análogos al Consejo español; en segundo lugar, elaborar una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados (aprobada 3/5), conforme al artículo 122 de la Constitución española (en adelante, CE), que garantice su independencia y que, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine; en tercer lugar, se exige que dicha propuesta sea acorde con los mejores estándares europeos; en cuarto y último lugar, la propuesta debe poder ser evaluada positivamente por el informe del estado de Derecho de la Comisión Europea.

Parece, pues, que el mandato del legislador al Consejo es doble: la redacción de un informe y la elaboración de una propuesta. Este doble cometido fue asignado por acuerdo del pleno de 25 de septiembre de 2024 a un Grupo de Trabajo constituido por los vocales Bernardo Fernández Pérez, José Carlos Orga Larrés, Argelia Queralt Jiménez e Isabel Revuelta de Rojas. Este Grupo de Trabajo tuvo su sesión constitutiva el día 7 de octubre de 2024, fecha a partir de la que inició sus trabajos.

Respecto del Informe, este debe ser una suerte de estudio comparado entre los países con sistema similares al español, mandato que ya ha sido desarrollado en el seno del Grupo de Trabajo por los letrados del Consejo.

En cuanto a la propuesta, esta debe prever una posible reforma del sistema de elección de los vocales judiciales, esto es, 12 de los 20 previstos en el art. 122 de la CE. A nuestro entender, esta propuesta debe contemplar la participación directa de los miembros del poder judicial en aquella elección, sin que quede preestablecida la manera en que debe hacerse; así, la Disposición Adicional no prefigura la forma, fórmula, o la intensidad de esta participación. La finalidad de la Disposición Adicional es la de sentar los mimbres de un sistema de elección de los miembros judiciales del Consejo que garantice la independencia de la función jurisdiccional. No se trata, pues, de elevar una propuesta articulada, ya que al Consejo no tiene reconocida iniciativa legislativa externa. La propuesta debe limitarse, por tanto, a realizar una serie de recomendaciones o consideraciones sobre la concreta tarea encomendada. Ni el CGPJ es el parlamento, ni cuenta con el marco legal y reglamentario para producir, enmendar y debatir un texto articulado.

La propuesta debe superar dos condiciones. Por una parte, una condición interna e inmediata: alcanzar una mayoría cualificada de 3/5 partes en el Pleno del Consejo. A este respecto, debemos señalar la impresión que generaría en la ciudadanía que este Consejo elevara un informe al ejecutivo y al parlamento arropado solo por una parte mayoritaria del Consejo con la oposición de una minoría nada desdeñable. Por ello, creemos que, si se pone de manifiesto la falta de acuerdo en las posiciones de reforma, puedan elevarse en único informe las dos propuestas motivadas jurídicamente a los órganos solicitantes. Solo así se pondrá en valor el trabajo llevado a cabo por el Grupo de Trabajo, por los letrados del CGPJ que han trabajado con el grupo, y la colaboración ejemplar de las asociaciones judiciales, las salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

del Tribunal Supremo. Además, por supuesto, de la implicación en el proceso, a través de audiencias, de diferentes instituciones y organismos internacionales.

En la línea de lo señalado más arriba, el CGPJ no tiene competencias jurisdiccionales, por lo tanto, no le corresponde realizar un juicio de legalidad sobre el alcance o sobre la recta interpretación de la Disposición Adicional de la LO 3/2024, sino que debe elaborar una propuesta que, atendiendo al mandato legal, pueda impulsar, en su caso y en su día, una posible reforma legal que, ineludiblemente, debería realizarla quien tenga legitimación para ello (el gobierno, por medio de un proyecto de ley, o los partidos con representación parlamentaria, por medio de una proposición de ley).

En cuanto al segundo condicionante de la Disposición Adicional, se trata de uno de carácter externo: será la Comisión Europea la que deba evaluar, posteriormente, si la propuesta elevada o, incluso, la reforma resultante, se adecua a los mejores estándares europeos y si, parece lo decisivo, sirve para garantizar la independencia judicial, auténtica preocupación de estos informes como eje de garantía del estado de Derecho.

2. CONTEXTO

Antes de avanzar en el desarrollo de los argumentos de nuestra propuesta, debe ponerse de manifiesto el contexto del que es fruto la Disposición Adicional, desde una perspectiva jurídico-política.

2.1. Contexto interno

Las dudas sobre el actual sistema de elección parlamentaria se derivan de los informes de los últimos años de la Comisión Europea sobre el estado de Derecho (desde 2021). En estos informes se ha evidenciado la situación de bloqueo en la renovación de sus miembros que ha padecido el CGPJ durante su VII mandato. Cabe afirmar, por tanto, que la Disposición Adicional responde a los compromisos adoptados por los dos partidos mayoritarios españoles, PSOE y PP, en julio de 2024 ante la Comisión Europea para desbloquear los nombramientos de los 20 vocales del Consejo. Esta disposición se enmarca, por tanto, en un contexto más amplio en el que PSOE y PP acordaron los nombres de los candidatados y las candidatas para conformar el nuevo CGPJ y, además, se aprobó la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en la que se contienen medidas tendentes a mantener al CGPJ libre de intromisiones partidistas en su funcionamiento a través de un sistema de inelegibilidad.

Así, la Disposición Adicional de la LO 3/2004 no es una norma que parta de la falta de independencia de la función jurisdiccional, ni siquiera de los miembros del VII mandato del CGPJ. Es, en cambio, una pieza que pretende



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

evitar futuras situaciones de bloqueo político de un órgano constitucional que en España cuenta con funciones esenciales para el correcto funcionamiento del poder judicial y, por tanto, de la prestación de un servicio público esencial, a través del que se hace efectivo el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

2.2. Contexto de la Unión Europea

También es indispensable conocer el contexto en que la Comisión Europea lleva a cabo sus informes, qué motivos le empujan a hacerlos y a ser más incisiva: las crisis jurídico-constitucionales en Polonia y Hungría, dos estados en los que la pervivencia del estado de Derecho democrático ha estado en peligro.

Esto no debe restar importancia a la situación de bloqueo que ha sufrido el Consejo, pero sí explica -además de otras consideraciones más domésticas- la especial sensibilidad de la Comisión respecto de estas cuestiones.

De hecho, durante las sesiones y audiencias del Grupo de Trabajo, ni los tribunales europeos, ni los organismos consultados, ponen en duda la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces y magistrados españoles. Tampoco, por cierto, de los miembros del Consejo. Como mucho, por parte del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), se señala que respecto de delitos de corrupción y con carácter preventivo, podrían generarse alguna duda respecto de los nombramientos en la cúpula judicial, esto es, en el Tribunal Supremo y en la Audiencia Nacional. Eso es todo.

Son el contexto de crisis grave del estado de Derecho en Polonia y Hungría y la cada vez mayor integración política en la Unión Europea los elementos que pueden identificarse como impulsores de la mayor conciencia de las instituciones europeas respecto de la necesidad de poner en valor y garantizar los valores del estado de Derecho, especialmente, la independencia del poder judicial, como valores esenciales del espacio jurídico europeo.

Ello, no obstante, sin olvidar ni minimizar los principios de autonomía institucional y mutua confianza, que son también valores basilares del sistema constitucional de la Unión Europea.

Conjugar estos principios es lo que impregna de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) en relación con el estado de Derecho y la garantía a la independencia judicial. Así, el TJUE, en sentencia de 15 de julio de 2021 que resuelve el recurso de incumplimiento C-791/19, **caso Comisión/Polonia**, afirma "si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, en particular el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo 2" (apartado 56).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En el mismo sentido se pronunció el TJUE en su sentencia **Euro Box Promotion y otros**, asuntos acumulados C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, de 21 de diciembre de 2021: “[P]ues bien, aunque ni el artículo 2 TUE ni el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, ni ninguna otra disposición del Derecho de la Unión impone a los Estados miembros un modelo constitucional determinado que rijan las relaciones y la interacción entre los diferentes poderes del Estado, en particular en lo referente a la definición y la delimitación de las competencias de estos, no por ello dichos Estados miembros pueden no respetar, en concreto, las exigencias de independencia de los órganos jurisdiccionales que emanan de esas disposiciones del Derecho de la Unión [véase, por referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 6 del CEDH, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 130]” (apartado 229).

En este marco jurídico, ha crecido, como se decía, el interés y relevancia del estado de Derecho y la independencia judicial y la incidencia que sobre estos puede tener el sistema de elección de los miembros de los órganos de gobierno de la judicatura.

Sin embargo, debemos distinguir un plano jurídico y uno político.

El plano estrictamente jurídico lo protagoniza el TJUE, en su labor de interpretación y aplicación de los artículos 19 y el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) y el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión europea (en adelante, CDFUE)¹.

El plano que podemos calificar como político se produce en el marco de las relaciones de cooperación leal entre la Unión y los Estados miembros, que es el diálogo sobre el estado de Derecho inaugurado en 2020 y que da como resultado los Informes anuales de la Comisión Europea. Este diálogo, los informes y sus recomendaciones se produce, al menos de momento, en campos en los que propiamente la UE no tiene competencias o, donde entrar de forma directa como legislador o juez, supondría violentar la autonomía

¹ Art. 2 Tratado de la Unión Europea (TUE) “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

Art. 19. 1. TUE: Párrafo primero “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados”.

Párrafo segundo: Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”.

Art. 47 CDFUE: “Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial.

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley.

Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia”.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

institucional de los estados. Aunque sí es cierto que el TJUE ha reconocido a la Comisión la responsabilidad de garantizar el respeto del Estado de Derecho y de asegurar el respeto de las normas, los valores y los principios de la UE.

Es necesario precisar, en cualquier caso, que la Unión Europea no cuenta con un modelo de gobierno y organización judicial, dicho de otra forma: no existe un modelo europeo de gobierno judicial, y, por tanto, tampoco de consejo judicial. En Europa conviven diferentes sistemas, que responden a las diferentes culturas jurídico-constitucionales y a la propia idiosincrasia de cada estado. Hay estados en los que los ejecutivos eligen a los jueces de las altas magistraturas (Alemania, por ejemplo, con percepción de independencia alta, por cierto), otros en los que son órganos administrativos dentro de la propia judicatura y otros, como España, donde hay consejos judiciales (donde, por cierto, la percepción de independencia es baja).

Empezando por la labor del TJUE, aunque respeta los modelos constitucionales de los Estados miembros, es cierto que ha abierto el ámbito de proyección del Derecho de la Unión a la configuración del poder judicial de los Estados miembros. Sin embargo, lo ha hecho siempre desde una perspectiva instrumental que es la de preservar la independencia de los órganos jurisdiccionales llamados a aplicar e interpretar el Derecho de la Unión Europea. Por tanto, el objeto de sus decisiones no es la configuración y funcionamiento jurisdiccional de los juzgados y tribunales *per se*, sino solo en tanto que aplicadores del derecho de la UE.

Esta es la tendencia jurisprudencial iniciada con el asunto **Jueces portugueses** (C-64/16) sentencia de 27 de febrero de 2018, a la que, el TJUE atribuyó, además, efecto directo en la sentencia caso **A.B. y otros**, C-824/18, sentencia de 2 de marzo de 2021 : «De lo anterior se desprende que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, impone a los Estados miembros una obligación de resultado clara y precisa y que no está sujeta a ninguna condición en lo que respecta a la independencia que debe caracterizar a los órganos jurisdiccionales a quienes corresponde interpretar y aplicar el Derecho de la Unión” (apartado 146).

También en relación con la aplicación del principio de independencia judicial el TJUE ha desarrollado el principio de no regresión, en relación con los valores del art. 2 TUE que asumen los Estados al incorporarse a la Unión Europea, formulado por primera vez en el asunto **Repubblika**, C-896/19, de 20 de abril de 2021: “Así pues, los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial” (apartado 64). En el caso concreto, relativo se consideró que no había tal regresión porque el comité de nombramientos judiciales iba revestido de una serie de criterios que garantizaban la independencia respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: “[...] las reglas contenidas en el artículo 96A, apartados 1 a 3, de la Constitución, relativas a la composición de ese Comité y a la prohibición de que personalidades políticas formen parte de él; de la obligación impuesta a los miembros de dicho Comité por el artículo 96A, apartado 4, de la Constitución de actuar según su libre criterio y sin estar sujetos a la dirección



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

al control de ninguna persona o autoridad, y de la obligación del mismo Comité de publicar, de acuerdo con el Ministro de Justicia, los criterios con arreglo a los cuales efectúa sus evaluaciones, publicación que ha tenido lugar, como señaló el Abogado General en el punto 91 de sus conclusiones” (apartado 67).

Sobre los órganos de gobierno de la judicatura el TJUE se ha pronunciado, fundamentalmente al hilo de las reformas operadas en el sistema polaco y lo ha hecho para proteger la independencia judicial. En concreto en la sentencia asunto **A.K. y otros**, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, de 19 de noviembre de 2019, y en la sentencia que solventaba el recurso de incumplimiento **Comisión/Polonia**, C-791/19, de 15 de julio de 2021.

En la sentencia **Comisión/Polonia**, relativa a la aplicación de un nuevo régimen disciplinario a los miembros de la carrera judicial, en TJUE afirmó que *“ciertamente, como ha alegado la República de Polonia, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la circunstancia de que un organismo como un Consejo Nacional del Poder Judicial, que interviene en el proceso de designación de los jueces, esté compuesto, de manera preponderante por miembros elegidos por el poder legislativo no puede, por sí sola, llevar a dudar de la independencia de los jueces nombrados como resultado de ese proceso”* (apartado 109). En la línea mantenida previamente en el asunto **Land Hessen**, C-272/19, de 9 de julio 2020, aunque respecto de un sistema de gobierno judicial diferentes. El TJUE ya advertía de que la independencia del órgano jurisdiccional nacional, desde el punto de vista de las condiciones en las que tiene lugar el nombramiento de sus miembros, debe apreciarse a la vista del conjunto de factores pertinentes y del caso concreto, porque lo relevante es si una vez que se produce el nombramiento, el juez actúa sin estar sometido a presión alguna y sin recibir instrucciones en el ejercicio de sus funciones.

La aplicación de esta línea jurisprudencial se ve claramente, como se decía más arriba, en asuntos como **AK y otros** y **Comisión/Polonia**, así como en otros relativos a Polonia, donde el TJUE, en relación con el consejo judicial polaco, concluye que la reforma operada en dicho consejo y en sistema de ejercicio de la potestad disciplinaria, se había comprometida la independencia judicial comprometido por el cúmulo de circunstancias. Concretamente, en **AK y otros**, el TJUE, en el análisis de la independencia del consejo judicial de Polonia, concluye que el cúmulo de circunstancias en este caso sí le llevan a concluir que se ha producido una quiebra del principio de independencia: “si bien uno u otro aspecto de los señalados por dicho órgano jurisdiccional pudiera no ser criticable en sí, y por lo tanto formar parte de la competencia de los Estados miembros y de su ámbito de elección, la combinación de esos aspectos, sumada a las circunstancias en las que se efectuaron tales elecciones, puede en cambio llevar a dudar de la independencia de un organismo que participa en el procedimiento de nombramiento de los jueces, aun cuando, si se consideraran esos aspectos por separado, no se impondría tal conclusión” (apartado 142).

En **Comisión/Polonia**, en la misma línea, el TJUE concluía que “[E]stos elementos, considerados en el marco de un análisis global que incluya el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

importante papel desempeñado en el nombramiento de los miembros de la Sala Disciplinaria por el CNPJ, esto es, tal como resulta del apartado 108 de la presente sentencia, un organismo cuya independencia frente al poder político no está exenta de duda, pueden suscitar dudas legítimas, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y a la imparcialidad de dicha Sala Disciplinaria” (apartado 110).

Tras este breve repaso de las sentencias del TJUE sobre la materia objeto de análisis, se puede concluir que esta jurisprudencia se caracteriza por ser casuística y en atención al conjunto de circunstancias concurrentes en cada caso analizado, sin que haya un único elemento que avoque a la conclusión del compromiso de la independencia judicial adoptando una aproximación integral.

En definitiva, la jurisprudencia del TJUE no cuenta con un estándar jurídico claro sobre qué concretos elementos tienen que concurrir para entender comprometida la independencia judicial, y por ello no puede extraerse de la misma que desde la perspectiva de la garantía de la independencia judicial solo sea admisible una única configuración del sistema de elección de miembros de los consejos de la judicatura y que esta excluya la participación de dichos miembros por el Parlamento.

En cuanto al **Informe sobre el estado de Derecho**, como se dijo, nos movemos en un plano político.

No cabe obviar que el Tribunal de Justicia ha reconocido que la Comisión Europea tiene la responsabilidad de garantizar el respeto del estado de Derecho y de asegurar el respeto de las normas, los valores y los principios de la UE, eso sí, encuadrándolo su actividad entre otros instrumentos de naturaleza política como el artículo 7 TUE (expulsión de la Unión Europea, cuya operatividad se ha mostrado muy reducida en la práctica).

Se trata, pues, de un mecanismo de *soft law*, que ha sido criticado por ser un tanto invasivo, se inició en el año 2020. Está diseñado como un ciclo anual para promover el estado de Derecho y prevenir que los problemas surjan o se agrave, también en el eje de la independencia de los sistemas judiciales nacionales, que adopta la forma de recomendaciones a los diferentes Estados miembros.

Dentro del área sobre el sistema judicial, la Comisión se ha pronunciado sobre los sistemas de elección de los integrantes del consejo de la judicatura de varios Estados miembros, entre ellos España. La Comisión adopta recomendaciones que están alineadas con las posiciones expresadas en el marco del Consejo de Europa, en particular la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como Comisión de Venecia, y los Informes GRECO sobre corrupción que sí que muestran una inclinación clara, a que, en caso de reforma, los mencionados consejos se integren en todo o en parte por jueces elegidos entre sus pares.

En el caso español, el último informe de julio de 2024 ha señalado que con el acuerdo sobre la renovación y las reformas para reforzar la independencia de los jueces en el proyecto que se ha materializado en la Ley Orgánica 3/2024,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

así como el compromiso de estudiar una reforma del CGPJ para reforzar su independencia, implican que se aprecia un avance significativo en las recomendaciones de años anteriores.

No obstante, tampoco cabe extraer de los sucesivos informes sobre el estado de Derecho de la Comisión, un estándar europeo único o unívoco de elección de miembros del consejo de gobierno del poder judicial que garantice la independencia judicial.

En síntesis, no existe ninguna decisión del TJUE relativo al CGPJ y podemos asumir que, dado que el sistema de elección parlamentario es el mismo que cuando entramos en la Unión Europea, no hemos incumplido principio de no regresión.

2.3. El Consejo de Europa

En el ámbito del Consejo de Europa, en la materia de la independencia judicial, son vinculantes el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) de 1950, y los protocolos adicionales de los que España sea parte, y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH). Pues bien, ni en el CEDH ni en la jurisprudencia del TEDH se establece ningún mandato de que deban existir Consejos Judiciales, ni claro está, cómo deben ser. De nuevo, lo relevante es que se garantice la independencia judicial y, con esta finalidad, que existan procedimientos objetivos en los nombramientos.

En este sentido, debe señalarse, por todas, la STEDH asunto **Guðmundur Andri Ástráðsson contra Islandia**, de 1 de diciembre de 2020, “[L]a Gran Sala tampoco está llamada a revisar el sistema de nombramientos judiciales vigente en Islandia. Como han señalado la Comisión de Venecia y el CCJE [Consejo Consultivo de Jueces Europeos], en Europa existen diversos sistemas de selección y nombramiento de jueces, y no un modelo único aplicable a todos los países. El Tribunal reitera a este respecto que, aunque la noción de separación de poderes entre los órganos políticos del gobierno y el poder judicial ha adquirido una importancia creciente en su jurisprudencia, el nombramiento de jueces por el ejecutivo o el legislativo es admisible en virtud del Convenio, siempre que las personas nombradas estén libres de influencias o presiones en el ejercicio de su función jurisdiccional. [...] La cuestión es siempre si, en un caso concreto, se cumplen los requisitos del Convenio” (párrafo 207)².

En esta línea, el TEDH clarificaba sus conceptos de juez establecido por la ley, independiente e imparcial. Respecto de la independencia se estableció [esta se refería, a este respecto, a la necesaria independencia personal e institucional que se requería para tomar decisiones imparciales, y caracterizaba tanto (i) un estado mental, que denotaba la impermeabilidad de un juez a presiones externas como una cuestión de integridad moral, y (ii)

² Traducción propia del inglés original.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

un conjunto de disposiciones institucionales y operativas -que implican tanto un procedimiento mediante el cual los jueces pueden ser nombrados de manera que se garantice su independencia como criterios de selección basados en el mérito-, que deben proporcionar garantías contra la influencia indebida y/o la discrecionalidad sin límites de los otros poderes del Estado, tanto en la fase inicial del nombramiento de un juez como durante el ejercicio de sus funciones” (párrafo 234).

Respecto de la Unión Europea, aunque el Informe sobre el estado de Derecho de la Comisión Europea parece, implícitamente y de forma tangencial, aceptar como parámetro el de la Comisión de Venecia y el GRECO de los “jueces eligen al menos a la mitad de los jueces”, lo cierto es que nosotros entramos en la Unión Europea con un sistema parlamentario de elección, hemos seguido con el mismo sistema parlamentario desde la ley de 1985, no ha sido directamente puesto en duda y no se nos ha exigido nunca un cambio que suponga que los jueces elijan a los vocales judiciales. Esto iría en contra del principio de autonomía institucional.

La misma conclusión se alcanza al revisar el test fijado por el TEDH para determinar la independencia judicial a través de los nombramientos: (i) que el juez muestre una conducta libre de presiones externas como una cuestión de integridad moral, (ii) normas claras y previsibles que prevean que un procedimiento de nombramientos que garantice independencia de los jueces y con criterios de selección basados en el mérito; y (iii) que se dote de recursos efectivos contra la influencia de otros poderes del estado, tanto en la elección como durante su mandato. Nada parece indicar que España no cumpla con estos requisitos.

3. MEJORES ESTÁNDARES

La situación normativa en la Unión Europea respecto del Consejo permite pasar al siguiente de los ejes de esta argumentación: los mejores estándares a los que hace referencia la Disposición Adicional. Como mantuvimos desde el primer día en las reuniones del Grupo de Trabajo, esta expresión es ciertamente desconcertante porque es difícil hablar de mejores o peores estándares cuando estándar es algo que debe poderse aplicar por igual a diversas situaciones. Pero previamente debemos plantearnos cuáles son los estándares.

Nuestra posición es que los estándares deben provenir de normas y decisiones vinculantes; el resto, sin relativizar su valor, son otra cosa: recomendaciones, guías de buenas prácticas, elementos de cooperación, etc. pero no pueden denominarse estándares desde el punto de vista jurídico. En esta línea, añadimos que no compartimos que se produzca una incorporación por referencia a través de la Disposición Adicional: si no están debidamente positivizados no son vinculantes.

De hecho, todavía hoy existen problemas en la judicatura para asumir la vinculatoriedad de las sentencias del TEDH, órgano internacional pero cuyas decisiones son obligatorias (art. 46 CEDH). El mismo rechazo es predicable



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de los dictámenes de los comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas (STC 61/2024, de 9 de abril). Por ello, extraña que se defienda sin ningún tipo de problema que las recomendaciones de órganos políticos, instituciones de deliberación y asesoramiento, e incluso, organizaciones muy valiosas por su trabajo, pero sin naturaleza jurídica estatal o similar, puedan ser las que digan a un Estado como debe configurarse el órgano constitucional de gobierno del poder judicial.

4. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4.1. EL CGPJ: órgano de gobierno del Poder Judicial

Antes de elaborar ninguna propuesta sobre una posible reforma del CGPJ debemos tener claro qué es CGPJ, cuál es su naturaleza jurídica y cuáles son sus funciones.

En primer lugar, debe señalarse que el CGPJ es un órgano constitucional, lo que supone que su creación está prevista en la propia constitución, con unas funciones señaladas constitucionalmente, así como con una composición también dibujada por el propio texto constitucional. El CGPJ es un órgano directa e inmediatamente constitucional. Se trata de un órgano autónomo, no dependiente de otros órganos constitucionales del Estado. Como ha recordado recientemente nuestro Tribunal Constitucional, en la STC 128/2023, FJ 4, el Consejo “se erige, por mandato del constituyente, en el órgano constitucional autónomo de gobierno del Poder Judicial, asumiendo determinadas funciones —nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de los integrantes del poder judicial— que han sido sustraídas al Ejecutivo con la finalidad de reforzar la independencia judicial (STC 108/1986, FFJJ 7 y 8)”.

Es necesario insistir en que el Consejo es el órgano de gobierno del Poder Judicial pero no forma parte de dicho poder. Esto es, no goza de la potestad jurisdiccional que se predica de los órganos judiciales, a los que la constitución reconoce que deben ejercer “la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado” (art. 117.3 CE). Estos órganos que integran el Poder Judicial son los encargados de ejercer, como se decía, la función jurisdiccional que emana del pueblo, y se administra en nombre del Rey. Es la función que les está encomendada la que exige a jueces y tribunales a que sean independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley. La independencia -y la responsabilidad, por cierto-, se predica de los miembros del poder judicial (art. 117. 1 CE). Nada de ello se dice, en cambio, de los miembros del CGPJ. Esto no quiere decir, sin embargo, que los vocales del CGPJ dependan política o jerárquicamente de algún otro órgano o institución. Ya se ha dicho que el Consejo es un órgano constitucional que ejerce sus competencias con autonomía y responsabilidad, lo que implica que rinde cuentas ante el poder del estado que le nombra, el poder legislativo, como representación popular. De otra forma ¿ante quien debería rendir cuentas?



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Respeto de la posición del CGPJ ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional que se trata del órgano de gobierno (art. 122 CE), por tanto, político, del Poder Judicial. Debe advertirse que, en algunas ocasiones, se equipara órgano de gobierno a órgano de autogobierno, cosa que es radicalmente contraria a la naturaleza al Consejo. Y ello porque, es importante insistir en este elemento, el CGPJ gobierna a un poder del estado, no a sus integrantes individualmente considerados; dicho de otra forma, no es el gobierno ni el autogobierno de los jueces. Este órgano constitucional debe velar por el buen funcionamiento del poder judicial, de la jurisdicción, que pasa por la independencia judicial y también, merece la pena recordarlo, por su responsabilidad, como demuestra que tenga otorgadas las funciones disciplinarias respecto de las actuaciones ilícitas de mayor gravedad de los jueces y magistrados.

El Tribunal Constitucional apenas ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza del CGPJ. En las sentencias que lo ha hecho ha destacado, como se ha dicho, que el CGPJ no es órgano de autogobierno de jueces y magistrados. Así, en la STC 108/1986, FJ 9, “ni tal autonomía y facultad de autogobierno se reconocen en la Constitución ni se derivan lógicamente de la existencia, composición y funciones del Consejo. Para llegar a la primera conclusión basta la simple lectura del Texto constitucional, en el que, como se ha dicho, lo que se consagra es la independencia de cada Juez a la hora de impartir justicia, sin que la calidad de «integrantes o miembros» del Poder Judicial que se les atribuye en preceptos ya citados tenga otro alcance que el de señalar que sólo los Jueces, individualmente o agrupados en órganos colegiados, pueden ejercer jurisdicción «juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado». Tampoco se impone la existencia de un autogobierno de los Jueces de una deducción lógica de la regulación constitucional del Consejo”.

En estrecha relación con lo anterior, se mantenía que “tampoco cabe admitir un supuesto carácter representativo del Consejo, ese carácter ni se reconoce en el texto constitucional, ni se desprende de forma necesaria de la naturaleza del Consejo, al no ser este, como se ha dicho, órgano de una supuesta autoorganización de los jueces”, de nuevo STC 108/1986, FJ 9.

Esta línea ya había sido mantenida en la STC 45/1986, FJ 5, cuando afirmaba que el CGPJ no es representativo de jueces y magistrados “al configurarse constitucionalmente como su «órgano de gobierno», no podría ser, ni siquiera a efectos procesales, «representante» del Poder Judicial, pues ello estaría en contradicción con el principio constitucional de «independencia de Jueces y Magistrados» (arts. 117.1 C.E.) y ese presunto carácter representativo habría de admitirse también del lado pasivo, sujetando así al miembro integrante del Poder Judicial a instancias o actuaciones judiciales del propio Consejo”.

Más recientemente, en la STC 128/2023, FJ 4, el Tribunal reiteraba que “es necesario recordar nuestra temprana doctrina tanto sobre lo que no es el Consejo —expresión orgánica del autogobierno judicial y de carácter representativo—, como sobre lo que es en términos constitucionales —órgano constitucional autónomo de gobierno del Poder Judicial y garante de la independencia judicial—”.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En definitiva, el CGPJ es un órgano constitucional con funciones de carácter político y administrativo (político sí, partidista no), que no forma parte del Poder Judicial, esto es, no ejerce jurisdicción. Su función es la de garantizar el principio de independencia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, en tanto que potestad pública y servicio a la ciudadanía. En relación con esa independencia judicial, la Constitución atribuye al Consejo General del Poder Judicial una función de garante (STC 108/1986, FJ 7), que no exige “que sea el órgano de autogobierno de los jueces sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos” (STC 108/1986, FJ 10).

La independencia, por tanto, se predica respecto de los jueces y magistrados que conforman el Poder Judicial y que ejercen la potestad jurisdiccional. El Consejo existe precisamente, y como se ha señalado ya más arriba, para garantizar dicha independencia sustrayendo de determinadas competencias al Ejecutivo, sobre todo al Ministerio de Justicia.

Al ser un el órgano constitucional de gobierno de un poder del estado se entiende que la elección de sus miembros sea hecha con la participación de las Cortes Generales, participación que hace efectivo el principio democrático y representa el pluralismo de la sociedad y de la carrera judicial.

4.2. La independencia se predica de la función jurisdiccional, no del CGPJ

El art. 117. 1 CE prevé que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley. La independencia se, por tanto, uno de los elementos que definen la función jurisdiccional.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que el Judicial es el único al que la Constitución identifica como Poder, ya que cuando se refiere al Legislativo y al Ejecutivo lo hace como Las Cortes Generales, Título III de la CE, y el Gobierno y la Administración, Título IV de la CE, respectivamente. El motivo para resaltar la naturaleza de poder de la estructura judicial del Estado es, seguramente, para garantizar su independencia estatutaria y funcional respecto de los otros dos poderes, el legislativo y el ejecutivo, a los que, por diferentes instrumentos, se había visto sometido, cuando no era directamente una organización dependiente (primero del rey, y después del Gobierno).

El poder judicial presenta una complejidad añadida a los poderes legislativo y ejecutivo y es que la CE 1978 atribuye a cada uno de los jueces y magistrados la potestad jurisdiccional, de dictar justicia, y es por este motivo cada uno de los jueces y magistrado que integran el poder judicial son independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley (art. 117.1 CE). Asimismo, la potestad jurisdiccional se reconoce a juzgados y tribunales (art. 117.3 CE) puesto que es en aquella



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

estructura, de acuerdo con la ley, donde los jueces y magistrados ejercen su poder público.

Por tanto, los portadores de la independencia son los miembros de la carrera judicial que ejercen sus funciones en juzgados y tribunales, cuando ejercen la potestad jurisdiccional. De ahí, por cierto, que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional negara legitimación activa para interponer cuestiones de inconstitucionalidad a los jueces y magistrados titulares de registros públicos por no estar ejerciendo en ellos potestad jurisdiccional. Así, tras la incorporación en nuestro ordenamiento del matrimonio de personas del mismo sexo por la reforma del art. 44 del Código Civil, por la Ley 13/2005, de 1 de julio, los magistrados-jueces titulares de diversos Registros Civiles, actuando en expedientes matrimoniales, plantearon cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en relación con el nuevo redactado del art. 44 CC, a cuyo tenor: “El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o de diferente sexo”.

El Tribunal Constitucional inadmitió estas cuestiones de inconstitucionalidad por considerar que “en nuestro Ordenamiento, so riesgo de desfigurar radicalmente el instituto creado por el art. 163 CE, la cuestión de inconstitucionalidad sólo puede ser promovida por órganos judiciales cuando ejercen jurisdicción (art. 117.3 y 4 CE), investidos, por tanto, de las garantías propias y ocupando la posición institucional que para el ejercicio de dicha función la misma Constitución determina (art. 117, apartados 1 y 2 CE)” (ATC 505/2005, de 13 de diciembre, FJ 5). Respecto de los titulares de los Registros, el Tribunal Constitucional concluía que “[L]a integración en la estructura administrativa del Registro Civil y la consiguiente dependencia funcional del Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado excluye, respecto de las resoluciones adoptadas por el Juez del Registro Civil, en el marco de las actuaciones que le corresponden como encargado de dicho Registro, la nota de independencia propia del desempeño de funciones jurisdiccionales. Así pues, en su condición de encargado del Registro Civil, el Juez, en el ejercicio de las funciones que al respecto le han sido encomendadas, sin necesidad de entrar en el debate doctrinal sobre la concreta naturaleza de la función registral, no ejerce jurisdicción ni, por consiguiente, su actuación puede ser calificada como jurisdiccional. Cualidad que, como es lógico, tampoco revisten las decisiones o resoluciones que pueda dictar en el ejercicio de sus funciones como encargado del Registro Civil, pues, ni son ejercicio de jurisdicción, ni, como es evidente, pueden calificarse de jurisdiccionales las decisiones o resoluciones, aun dictadas por quien es además titular de un órgano judicial, susceptibles de impugnación y, por tanto, de revisión, ante órganos de la Administración” (ATC 505/2005, FJ 5; en el mismo sentido, ATC 508/2005, de 13 de diciembre, FJ 6; y ATC 59/2006, de 15 de febrero, FJ 6).

En síntesis, en la ya citada STC 128/2023, como se mencionó más arriba, se recuerda que el CGPJ es, por mandato del constituyente, el órgano constitucional autónomo de gobierno del Poder Judicial, asumiendo determinadas funciones —nombramientos, ascensos, inspección y régimen



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

disciplinario de los integrantes del poder judicial— que han sido sustraídas al Ejecutivo con la finalidad de reforzar la independencia judicial (STC [108/1986](#), FFJJ 7 y 8)”. Ahora bien, la independencia judicial no se predica del CGPJ, órgano que no ejerce función jurisdiccional, sino que se refiere a “todos y cada uno de los jueces en cuanto ejercen la función jurisdiccional, quienes precisamente integran el poder judicial o son miembros de él porque son los encargados de ejercerla ex art. 117.1 CE (STC [108/1986](#), FJ 6). Esta independencia del poder judicial “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” (STC [238/2012](#), FJ 7, con cita literal de la STC [37/2012](#), de 19 de marzo, FFJJ 4 y 5). El alcance de la independencia judicial está ineludiblemente ligado a la sujeción al imperio de la ley; dicho de otro modo “los jueces y tribunales son independientes porque están sometidos únicamente al Derecho. Independencia judicial y sumisión al imperio de la ley son, en suma, anverso y reverso de la misma medalla” (así se recordaba en la STC 128/2023, FJ 4). Con el fin de asegurar la independencia de cada juez o tribunal en el ejercicio de su jurisdicción, “[l]a misma Constitución prevé diversas garantías [...] En primer término, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2)”; si bien matizamos que esa independencia “tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los jueces y magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes” (STC [108/1986](#), FJ 6).

En definitiva, la independencia se predica respecto de los jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

4.3. El sistema de elección de los vocales judiciales

En España no se sabe a ciencia cierta cuál fue la voluntad del constituyente respecto de la forma de elección de los miembros del CGPJ. El art. 122 CE dejó abierta la decisión de cómo debían elegirse los vocales judiciales, cediendo su concreción al legislador. Dicho artículo sí establece, en cambio, que los vocales de origen no judicial, abogados y otros profesionales del Derecho, deben ser elegidos 4 por el Congreso y 4 por el Senado.

Desde 1985, bajo ninguna mayoría parlamentaria se ha llevado a cabo una reforma que eliminara la participación de las Cortes en la elección de los vocales judiciales. De hecho, la primera conformación del CGPJ se hizo por elección de pares y, para poder abordar la segunda renovación, se modificó el sistema de elección para que fuera parlamentaria.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la forma de elección de los vocales judiciales en dos sentencias de 1986. La primera, STC 45/1985, de 17 de abril, resolvía tres conflictos de atribuciones acumulados planteados por el propio CGPJ contra determinados preceptos incluidos en los Proyectos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados, por el Pleno del Senado, y ratificados luego por el Pleno del primero, e incluidos en la que fue la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Concretamente, el Consejo controvertía las previsiones relativas al ejercicio de la potestad reglamentaria para desarrollar el estatuto jurídico de los jueces y magistrados y el nombramiento de los doce vocales judiciales del Consejo. La segunda, fue la STC 108/1986, de 29 de julio, resolvía el recurso de inconstitucionalidad promovido por José María Ruiz Gallardón, comisionado por 55 diputados, contra la totalidad de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por vicios de procedimiento, y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma.

Respecto de la concreta cuestión de la elección de los vocales judiciales, el Tribunal Constitucional no ha mostrado preferencia sobre una u otra forma de elección, esto es, por sus pares o por el Parlamento, habiendo estado vigentes en nuestro país, como se ha visto, ambos modelos.

La LOPJ 1986 previó que la elección de los vocales judiciales del CGPJ también fuera realizada por las Cortes Generales. En la STC 45/1986, el Tribunal Constitucional negó la condición del Consejo de representación procesal del Poder Judicial. Así, “los órganos en que se expresa el Poder Judicial (que es un poder de configuración plural, para ejercer la función jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado «en nombre del Rey») no tienen acceso al conflicto de atribuciones, pues los órganos judiciales en sí mismos considerados no son «órganos constitucionales» a los efectos de plantear conflicto de atribuciones según el art. 59.3 de la LOTC, y los conflictos posibles entre Juzgados y Tribunales y otros órganos del Estado tienen previstos otros cauces procedimentales en los que no tiene cabida el propio Consejo. Además, al configurarse constitucionalmente como su «órgano de gobierno», no podría ser, ni siquiera a efectos procesales, «representante» del Poder Judicial, pues ello estaría en contradicción con el principio constitucional de «independencia de Jueces y Magistrados» (art. 117.1 C.E.) y ese presunto carácter representativo habría de admitirse también del lado pasivo, sujetando así al miembro integrante del Poder Judicial a instancias o actuaciones judiciales del propio Consejo” (FJ 5).

Ahondando en la diferencia entre jueces y magistrado del poder judicial y el CGPJ, el Tribunal Constitucional concluía que las atribuciones relativas a la elección de los vocales judiciales del Consejo, “aunque referidos al modo de integrarse el propio órgano, no se reivindica para el propio Consejo, ni siquiera para el Poder Judicial como tal, en cuanto ejercicio de potestades jurisdiccionales, sino, respecto a la intervención en el proceso de designación de aquéllos de los Jueces y Magistrados de carrera, y por tanto, como un derecho de sufragio atribuido a sujetos titulares de órganos judiciales para integrar parcialmente, mediante su ejercicio un órgano del Estado. Ejerciendo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

tal derecho los Jueces y Magistrados no desplegarían competencias o atribuciones públicas «constitucionales», imputables al Estado como tales órganos estatales, sino más bien, un derecho electoral personal, de carácter subjetivo, cuya actuación no implicaría el ejercicio de potestades de imperio. Se trataría, pues, de una posición subjetiva, vinculada a la condición de miembro de carrera integrante del Poder Judicial, pero ajeno del todo al ámbito de los conflictos constitucionales” (STC 45/1986, FJ 5 *in fine*).

En la STC 108/1986, el Tribunal entró más detalladamente a explorar la constitucionalidad de la opción escogida por el legislador de que la elección por los vocales judiciales quedara en manos del Parlamento.

En el FJ 13 de la STC 108/1986, se afirmaba que la Constitución de 1978 no prefigura una fórmula de elección de los vocales judiciales: “parece deducirse la existencia de un consenso implícito sobre la necesidad de que los doce Vocales procedentes de la Carrera Judicial expresasen no sólo diferentes niveles de experiencia por su función y su edad, sino las distintas corrientes de pensamiento existentes en aquélla, pero ese consenso no parece extenderse hasta la determinación del procedimiento adecuado para alcanzar tal resultado, de forma que no se constitucionalizó una fórmula correcta, sino que los constituyentes se limitaron a remitirla a una futura Ley orgánica”.

Sí existe, en cambio, un mandato constitucional de que el modo de elección de los vocales judiciales represente el pluralismo de la sociedad española (FJ 13): “la finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del poder judicial”.

Debe advertirse en este punto que del redactado del FJ 13 de la STC 108/1986 cabría inferir una preferencia del Tribunal Constitucional por la elección de los vocales judiciales por sus pares, puesto que en dicho fundamento jurídico se afirma que la finalidad del pluralismo que persigue la norma “se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios Jueces y Magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del CGPJ es cosa que ofrece poca duda”. Sin embargo, sin solución de continuidad, separada esta afirmación de la siguiente solamente por un punto y coma se recuerda que “ni cabe ignorar el riesgo, también expresado por algunos miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución, de que el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad (con lo que el efecto conseguido sería distinto del perseguido) ni, sobre todo, puede afirmarse que tal finalidad se vea absolutamente negada al adoptarse otro procedimiento y, en especial, el de atribuir también a las Cortes la facultad de propuesta de los miembros del Consejo procedentes del Cuerpo de Jueces y Magistrados, máxime cuando la Ley adopta ciertas cautelas, como es la de exigir una mayoría calificada de tres quintos en cada Cámara (art. 112.3 LOPJ)”. Ambos sistemas presentarían, pues, riesgo de politización en un sentido negativo.

Acaba añadiendo, es cierto que “[L]a existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional parece aconsejar su



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución”. Esta afirmación no niega la validez del sistema de elección parlamentaria, se trata de un *obiter dicta* y, se realiza después de reconocer que la elección por sus propios pares no está exenta de riesgos.

No existe, por tanto, un sistema infalible a la politización de la elección de los vocales judiciales. Habrá que recurrir a otros elementos para determinar cuál es el sistema más idóneo de elección de los miembros de un órgano constitucional, llamado a representar el pluralismo y a velar por la independencia y la responsabilidad de jueces y magistrados en el ejercicio de la jurisdicción, en un sistema que se proclama democrático.

5. SOBRE LA PROPUESTA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL

Como se dijo más arriba, la Disposición Adicional permite lecturas diversas y no monolíticas. No olvidemos que, en España, desde 1986, ninguna mayoría parlamentaria ha optado por cumplir el mantra de “los jueces nombran a los jueces” y se ha mantenido, en cambio, la elección parlamentaria. Y así lo manifestó, por ejemplo, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo en el informe recabado por el Grupo de Trabajo sobre la Disposición Adicional.

Como dijimos también al comienzo de esta propuesta, se solicita de este Consejo:

- a) examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español;
- b) una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados (aprobada 3/5), conforme al artículo 122 CE, que garantice su independencia y que, con la participación directa de jueces y magistrados *que se determine*,
- c) que pueda ser evaluada positivamente por el informe del estado de Derecho de la Comisión Europea,
- d) en la que se establezca un Consejo General del Poder Judicial acorde con los mejores estándares europeos.

Sobre estos 4 extremos:

5.1. No existe un modelo europeo de gobierno judicial

En Europa, hablemos del ámbito de la Unión Europea o del ámbito del Consejo de Europa, no existe un modelo europeo de organización judicial, y mucho menos de gobierno del poder judicial.

La doctrina y los diferentes instrumentos internacionales, tanto de *hard law* como de *soft law*, coinciden en que en Europa coexisten diferentes modelos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de gobierno del Poder Judicial, tal y como queda extensamente explicado en el Informe que precede a esta propuesta, que, en síntesis, de suelen aglutinar entorno a tres sistemas:

a) los sistemas de gobierno de carácter externo, que atribuyen esas competencias al poder ejecutivo a través del ministerio de justicia; llamado *modelo de ministerio de justicia*. No se ha puesto en duda su conformidad europea, no se cuestiona la legalidad y legitimidad de quienes toman decisiones referidas al nombramiento de magistrados de los tribunales supremos, la selección y formación de jueces, su régimen disciplinario y tiene altos niveles de satisfacción respecto de la independencia (Alemania o Austria);

b) los sistemas de gobierno de carácter interno en los que las referidas funciones se atribuyen a órganos internos del propio Poder Judicial de carácter administrativo; llamado *modelo del servicio de tribunales*;

c) los sistemas de gobierno de modelo institucional: se atribuyen las competencias a un órgano constitucional independiente del resto de poderes y que no forma parte del Poder Judicial.

Los 4 consejos estudiados en el Grupo de Trabajo (Italia, Bélgica, Portugal y Francia) son mixtos. En cuanto a los vocales judiciales son elegidos por sus pares; en Italia, son mayoría vocales judiciales elegidos por sus pares, aunque el presidente de la República también forma parte del Consejo como miembro nato; la elección de los vocales por sus pares, sin embargo, no corrige el *correntismo* (politización a través de las tendencias internas de las asociaciones y que ha llevado a varias reformas; la última ha dado como resultado un Consejo con 30 vocales). Sin embargo, en el resto de Consejos Judiciales, los miembros judiciales no superan a los no judiciales: en Bélgica, 50%; en Francia no alcanzan el 50%; tampoco en Portugal (9 laicos, 8 judiciales).

Solo España prevé mandato de 5 años como elemento corrector.

5.2. Participación directa no significa que los jueces elijan a los jueces

La Disposición Adicional se refiere a “la participación directa de jueces y magistrados *que se determine*”: participación no significa que deban elegirse directamente, sino que se entiende que participen en la elección, como indica al Disposición Adicional cuando dice “que se determine”, esto es, la decisión será de la ley.

Las reformas legales que dieron lugar a los mandatos VI, VII y VIII del CGPJ han garantizado la participación de la carrera judicial en la elección de los vocales de origen judicial, bien mediante un sistema de avales mínimo, bien por medio de la propuesta de las asociaciones judiciales, propuesta que se realiza después de un sistema de votación directa de los asociados, votación que permite que un número de candidatos, los que han recibido mayor



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

número de votos, puedan ser propuestos por las asociaciones al Congreso y al Senado. Por lo tanto, el actual mandato del CGPJ ha contado con la participación de la carrera judicial en la designa de los candidatos.

En los informes sobre situación del estado de Derecho en distintos países elaborado por iniciativa de la Comisión Europea se hace referencia a la necesidad de garantizar la participación directa o indirecta de los integrantes de la carrera judicial en la elección de los vocales judiciales. La condición: que se garantice su independencia.

Ya ha quedado antes aclarado que la independencia debe predicarse de la potestad jurisdiccional, no del CGPJ. En todo caso, la independencia debe presumirse de todos los elegidos como vocales por el Parlamento en el ejercicio de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias. Lo que debe garantizarse que se actúen conforme a Derecho y de forma profesional.

En cuanto a la independencia judicial, no queda necesariamente garantizada si los jueces eligen a los vocales jueces; es más, esto refuerza el corporativismo y aleja al CGPJ de su función de órgano constitucional de garantía de independencia de la función jurisdiccional para la garantía del servicio público. Piénsese que una vez elegidos, de una forma u otra, depende del buen hacer y profesionalidad de los y las vocales no caer en las presiones que puedan recibir, vengan de donde vengan.

En esta línea es importante señalar el protagonismo que tendrían las asociaciones judiciales en una eventual elección de los vocales judiciales por sus pares, si tenemos en cuenta el papel que juegan ahora en la fase de elección de candidaturas. Deben tenerse en cuenta tres aspectos fundamentales, desde le punto de vista democrático. En primer lugar, a diferencia de los partidos políticos, respecto de las asociaciones judiciales, elemento vertebrador de las candidaturas electorales en la judicatura, no se exige que tengan una organización interna democrática por mandato constitucional (art. 6 CE). Además, tampoco responden políticamente ante el órgano de representación de soberanía popular donde están presentes los grupos parlamentarios y donde se produce una de las funciones esenciales del legislativo: el control de la acción del gobierno por el parlamento; no existe un sistema de rendición de cuentas democrático de las asociaciones judiciales. Y, por último, e íntimamente ligado a la independencia, como se pone de manifiesto en los documentos internacionales trabajados en el Grupo de Trabajo, tienen acceso a financiación privada.

Un último apunte: no está demás poner de relieve, que la demonización de la elección parlamentaria puede confundirse como una suerte de corrupción inherente y parcialidad, es propia de los populismos: desconfianza en la política.



5.3. Evaluación positiva del informe del estado de derecho y los mejores estándares

Expuesto más arriba el papel del Informe del estado de Derecho de la Comisión Europea, creemos que una propuesta que defienda un sistema de elección parlamentaria de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, que esté bien argumentada jurídicamente, en que se explique el porqué de esta opción de conformidad con los estándares europeos y también constitucionales puede perfectamente superar la evaluación de la Comisión Europea. Existen evidencias de que la elección parlamentaria no conlleva necesariamente la partidización, y, por tanto, la falta independencia en su labor de los vocales del Consejo, sea cual sea su origen, y tampoco en su labor en relación con los nombramientos que deba realizar, ni con el desempeño del resto de funciones y competencias que tiene atribuidas. En todo caso, para la independencia los jueces y magistrados que ejercen el poder judicial lo relevante es el buen funcionamiento del Consejo, a través de procedimientos claros y preestablecidos, y del respeto de los principios de transparencia y buen gobierno.

6. ELECCIÓN PARLAMENTARIA DE LOS Y LAS VOCALES JUDICIALES

Por todo lo expuesto consideramos que la elección de los vocales judiciales debe mantenerse parlamentarizada.

En España la justicia emana del pueblo. La independencia en el ejercicio de la actividad jurisdiccional se produce a través de la aplicación de la ley, tal y como prevé el art. 122 CE. La aplicación de la ley, además, legitima democráticamente al poder judicial en tanto que proveedor de justicia. No obstante, es el único poder que no queda legitimado por la elección directa o indirecta del pueblo.

Sin embargo, el Consejo General de Poder Judicial es un órgano constitucional en que debe quedar plasmado la pluralidad social y judicial. Nuestro parecer es que la pluralidad judicial queda representada a través de los vocales judiciales; sin embargo, la pluralidad social es más extensa y necesita de la participación del parlamento para quedar plasmada en la composición del CGPJ. En un sistema parlamentario como el nuestro, es en las Cortes Generales donde queda representada la voluntad popular y, de alguna forma, la territorial. Es de las Cortes de donde, por representación, emana aquella pluralidad social, de la sociedad, de la ciudadanía. Por este motivo, el órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial debe actuar desde el respeto en su composición de aquella pluralidad. El Congreso y el Senado legitiman democráticamente la composición y actuación del Consejo.

Rechazar, además, la elección parlamentaria, por partidista, puede llevarnos a posiciones populistas donde todo lo político se percibe como malo, conflictivo cuando no corrupto. Hay que poner en valor la política y lo político como la actividad de defender el bien común a través de las instituciones democráticas.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Por otra parte, la elección de los vocales por sus pares, sin intervención parlamentaria, puede reforzar el corporativismo en la carrera judicial, en un órgano que debe velar por la independencia en la actividad jurisdiccional pero también exigir responsabilidades.

No debe olvidarse, además, que estamos ante un Consejo de carácter mixto. En este contexto, el rechazo de la elección parlamentaria de los vocales judiciales por suponer una partidización de las personas designadas, supone situar a los vocales no judiciales, que por mandato constitucional deben ser elegidos por el Parlamento, en una situación de partida de clara desventaja; los judiciales, elegidos por sus pares, no acarrearán sobre sus espaldas servidumbres de ningún tipo, mientras que los no judiciales pueden ser señalados por ser voceros de partidos, y no como profesionales del Derecho que intentan contribuir al buen funcionamiento de la justicia como servicio público.

En su caso, la independencia debe presumirse de todos los elegidos como vocales por el Parlamento en el ejercicio de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Y no está de más reiterar que el problema de fondo no es de independencia de la justicia (tampoco del Consejo), sino de percepción de falta de independencia por la ciudadanía; sin duda esta percepción debemos cambiarla, pero es la independencia de la función jurisdiccional la que es puesta en duda socialmente y, sobre todo, por el cuestionamiento de algunos nombramientos llevados a cabo en el pasado, pero también por la actuación no responsable de algunos jueces.

El proceso de nombramiento en el seno del Consejo debe quedar sometido al principio de transparencia en la convocatoria, donde se establezcan los perfiles para cada plaza con mucho rigor, donde quizá quepa baremar algunos méritos, aunque siempre habrá que reconocer cierto margen de discrecionalidad para determinar la incidencia para cada plaza, según las necesidades de los diferentes órganos. En todo caso, un procedimiento abierto, garantista y transparente asegura que el proceso de nombramiento vaya recuperándose de malos usos pasados.

Esta independencia tiene un anverso: la responsabilidad judicial, que, en última instancia, también es competencia del CGPJ. La responsabilidad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional y, en su defecto, una acción disciplinaria rigurosa también permitirá recuperar la confianza de la ciudadanía en la justicia.



7. BASES DE UNA PROPUESTA DE MEJORA PARA LA ELECCIÓN DE LOS y LAS VOCALES DE EXTRACCIÓN JUDICIAL ACORDE CON LOS PARÁMETROS EUROPEOS Y EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

De conformidad con el mandato previsto en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/24 se propone a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación que se impulse una reforma de la Ley Orgánica del Poder que propicie la participación directa de la carrera judicial en el nombramiento de los 12 vocales judiciales -más de la mitad de los miembros que lo integran- del Consejo General del Poder Judicial.

En esta tarea se dispone de una amplia libertad de configuración de los elementos constitutivos del sistema electoral, en la medida en que, como se concluyó en el Seminario internacional organizado por la Comisión de Venecia el 21-23 de marzo de 2022, bajo el tópico "Shaping judicial councils to meet contemporary challenges":

"los estándares referidos a los Consejo de Justicia deberían proporcionar parámetros más que reglas estrictas, debiendo desarrollarse las normas relativas a los Consejos de la Judicatura con vistas a garantizar el objetivo último de proteger y reforzar la independencia judicial, proporcionando al mismo tiempo soluciones específicas adaptadas al contexto imperante en cada Estado".

En el contexto español, un sistema electoral respetuoso con nuestro marco constitucional se articularía en un proceso bifásico -participación y elección-, con los siguientes elementos nucleares.

I. Fase de participación:

- Cuerpo electoral: el derecho de sufragio activo se reconoce a todos los jueces y magistrados del escalafón de la carrera judicial que se encuentren en la situación administrativa de servicio activo.
- El derecho de sufragio pasivo se reconoce a los miembros del cuerpo electoral que no estén incurso en causas de inelegibilidad. Las causas de inelegibilidad deberán delimitarse en función de dos criterios conjugados, temporal y de pertenencia a órganos de gobierno o a cuerpos legislativos; así, no serían elegibles aquellos electores que hubieran integrado en los cinco años anteriores el Gobierno de la Nación, el Consejo de Gobierno de Comunidad Autónoma, u ostentado la condición de diputado, senador, miembro del Parlamento Europeo o de una asamblea legislativa de Comunidad autónoma en el mismo periodo.
- El mandato es de cinco años, sin que quepa la reelección.
- En la elección se garantizará la presencia de todas las categorías de la carrera judicial en la siguiente proporción:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Magistrados del Tribunal Supremo: 2
- Magistrados: 6
- Jueces: 4
- Marco territorial de la elección: la circunscripción electoral será única.
- Podrán proponer candidaturas las asociaciones judiciales legalmente constituidas y agrupaciones de magistrados y jueces. También podrá concurrirse al proceso electoral de forma individual, mediante la presentación de una candidatura con el aval de 30 electores.
- En la formación de las candidaturas se respetará la presencia equilibrada de hombres y mujeres.
- El voto será libre, personal, igual, directo y secreto, y se podrá emitir de forma
presencial, por correo o de forma telemática, con las correspondientes garantías.
- La fórmula electoral será mayoritaria con voto limitado, de forma que cada elector dispondrá de menor número de votos que candidatos a elegir, número que debería fijarse entre un mínimo de 6 y un máximo de 8.
- La votación debería articularse mediante una de las dos siguientes modalidades:
 - i) Mediante listas abiertas, de forma que cada elector marcará con su voto los candidatos que elige en la papeleta/sábana con las candidaturas individuales y listas presentadas, o
 - ii) Emitiendo su voto por categorías de la carrera judicial, de modo que dispondría de 1 voto para elegir Magistrados del Tribunal Supremo, 4 votos para elegir Magistrados y 2 votos para Jueces.
- El proceso electoral será organizado por el Consejo General del Poder Judicial. Como órgano de garantía electoral se propone la creación de una Junta Electoral específica para este tipo de procedimientos electorales, controlando la elaboración de listas, proceso electoral, escrutinio, proclamación de electos y resolución de reclamaciones.
- Efectuado el escrutinio, la Junta Electoral proclamará los resultados ordenando a los candidatos presentados, por categorías y según el número de votos obtenidos por cada uno, y confeccionará una candidatura conteniendo los 6 Magistrados del Tribunal Supremo más votados; los 24 Magistrados más votados y los 12 jueces más votados.
- La norma de referencia sería Ley Orgánica del Poder Judicial y Consejo General del Poder Judicial debería elaborar un reglamento de desarrollo del procedimiento electoral.

II. Fase de elección

Una vez confeccionadas las listas de resultados con las candidaturas de las tres categorías de la judicatura, certificada por la Junta Electoral, se elevará



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

al Congreso y al Senado para que cada Cámara elija de entre las candidaturas a 6 vocales del Consejo General del Poder Judicial.

Para ello se llevará a cabo la comparecencia de cada candidato en audiencia pública, en la que expondrá su currículum y un programa de actuación en el seno del Consejo.

El Congreso y el Senado deberán respetar en su elección el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres, deberán mantener un equilibrio entre las diferentes asociaciones, evitando exclusiones y sobrerrepresentaciones, y las candidaturas de personas no asociadas; asimismo, se tendrá en cuenta la pluralidad territorial.

Consejo General del Poder Judicial, a 5 de febrero de 2025