



Consejo General
del Poder Judicial

INFORME
DISPOSICION ADICIONAL LEY ORGÁNICA 3/2024



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	7
I. Antecedentes legislativos del Consejo General del Poder Judicial.	7
II. Examen de los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español	10
III. Los mejores estándares europeos, en el marco de la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto.	13
IV. Comparecencias e Informes de las Salas de Gobierno de los Tribunales.....	15
SECCIÓN I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.	25
I. Precedentes históricos	25
II. El Consejo General del Poder Judicial en la Constitución Española.....	28
1. El artículo 122 de la Constitución Española	28
2. Influencia de Derecho Comparado	29
3. La tramitación parlamentaria	31
4. El debate constituyente en torno a la composición y al nombramiento de los miembros del Consejo	34
III. Antecedentes legislativos	37
1. Sistema de autogobierno judicial pleno (1980–1985).....	38
1.1 La Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.....	38
1.2 Procedimiento de designación “por y entre” los jueces	39
2. Sistema de plena parlamentarización en la elección de los Vocales (1985–2001) 41	
2.1 La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial	41
2.2 La jurisprudencia constitucional	43
2.3 Procedimiento de nombramiento de los vocales del Consejo conforme a la Ley Orgánica 6/1985	51
2.4 La Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre.....	52
3. Sistema intermedio o mixto (2001-2013).....	53
3.1 El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia	53
3.2 La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio.....	54
3.3 La Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre.....	57
4. Sistema de parlamentarización limitada (2013–actualidad).....	57
4.1 La Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial	57
4.2 Procedimiento de designación de los vocales	58
4.3 La STC 191/2016, de 15 de noviembre	60



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4.4	La Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial	62
4.5	La falta de renovación del Consejo y la regulación legal de un Consejo en funciones.....	63
4.6	El pacto para la renovación del Consejo actual.....	64
	ANEXO - BIBLIOGRAFÍA	67
SECCIÓN II. EXAMEN DE LOS SISTEMAS EUROPEOS DE ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA ANÁLOGOS AL CONSEJO ESPAÑOL		71
I.	Los modelos de gobierno del Poder Judicial en Europa	71
II.	Análisis de los sistemas de elección de los miembros de los Consejos Judiciales.....	72
1.	El <i>Consiglio Superiore de la Magistratura</i> (Italia)	72
1.1	Previsión constitucional.....	72
1.2	Implementación legal del sistema de elección: evolución	74
1.3	El sistema de elección vigente	76
2.	El <i>Conseil Supérieur de la Magistrature</i> (Francia).....	79
2.1	Previsión constitucional e implementación legal: evolución de la composición del CSM.....	79
2.2	El sistema de elección vigente: la ley nº 2023-1058 de 20 de noviembre de 2023.	83
3.	El <i>Conselho Superior da Magistratura</i> (Portugal)	84
3.1	Previsión constitucional.....	84
3.2	Implementación legal del sistema de elección.....	85
4.	El <i>Conseil Supérieur de la Justice</i> (Bélgica)	86
4.1	Previsión constitucional.....	86
4.2	Implementación legal del sistema de elección.....	86
SECCIÓN III. LOS MEJORES ESTÁNDARES EUROPEOS, EN EL MARCO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 3/2024, DE 2 DE AGOSTO.....		88
I.	Introducción	88
II.	La plasmación de los mejores estándares europeos	91
III.	El Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea, el Semestre Europeo y el cuadro de indicadores de la Justicia en la UE	93
IV.	El Consejo de Europa.....	100
1.	El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE)	102
2.	La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia).....	105
3.	El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)	107
V.	La Red Europea de Consejos de Justicia (RECJ).....	111
VI.	La Organización de las Naciones Unidas	114
VII.	La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	119



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

VIII. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)	124
IX. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos (TEDH).....	127
X. Los mejores estándares europeos	130
1. Mecanismo de designación / selección de los miembros judiciales de los Consejos del Poder Judicial	130
1.1 Selección de miembros judiciales (por sus pares).....	130
1.2 Sistema (procedimiento) de selección de miembros judiciales	132
1.3 Sistema (procedimiento) de selección de miembros judiciales y papel de las asociaciones judiciales.....	134
1.4 Participación del parlamento o del ejecutivo en el proceso de selección...136	
1.5 Requisitos de los candidatos	137
1.6 Miembros no judiciales	138
2. Relación con otros poderes del Estado	139
3. Relaciones con las asociaciones de jueces y con la sociedad civil	141
4. Una reforma del proceso de selección que garantice la independencia judicial...142	
5. Composición y estructura de los Consejos del Poder Judicial	144
6. Objetivos de los Consejos del Poder Judicial	146
7. La perspectiva de género en el proceso de selección.....	147
XI. Consideración Final.....	147
XII. Listado de Fuentes	147
1. Unión Europea	147
2. Consejo de Europa	148
3. Red Europea de Consejos de Justicia	149
4. Naciones Unidas.....	149
5. OSCE.....	150
6. Jurisprudencia del TJUE	150
7. Jurisprudencia del TEDH.....	151
XIII. Bibliografía	151
SECCIÓN IV. COMPARENCIAS ACORDADAS EN EL SENO DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 3/2024	
I. Las Asociaciones Judiciales	153
1. Introducción	153
2. Identificación de comparecientes.....	155
3. Consideraciones generales previas	156
4. Conclusiones sobre la composición del Consejo General del Poder Judicial	157
4.1 Composición mixta: vocales judiciales y no judiciales.	157
4.2 Vocales no judiciales	157



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4.3	Proporción o número de vocales de origen judicial y de procedencia no judicial	157
4.4	Elección de los Vocales de origen judicial directa o parlamentaria	158
4.5	Sistema de elección de los vocales de origen judicial	158
4.6	Listas y candidaturas	159
4.7	Requisitos para ser candidato	159
4.8	Paridad en la composición de las candidaturas	160
4.9	Pluralismo por categorías judiciales en la composición de las candidaturas	160
4.10	Colegio electoral único o circunscripciones autonómicas	160
4.11	Forma de emisión del voto	161
4.12	Control por el Parlamento del Consejo General del Poder Judicial, exigencia de responsabilidad y fiscalización del trabajo y actividades de cada Vocal por la Cámara que los nombró	161
4.13	Apariencia o percepción por parte de la opinión pública de independencia y de imparcialidad en el sistema de elección de los vocales del Consejo y del Poder Judicial	161
4.14	Asociacionismo	162
II.	Las Instituciones europeas	162
1.	Tribunal de Justicia de la Unión Europea	162
2.	Grupo de Estados Europeos contra la Corrupción (Grupo GRECO)	163
3.	Comisión para la Democracia a través del Derecho (Consejo de Europa)	165
4.	Comisión para el Estado de Derecho	169
SECCIÓN V. RESPUESTAS DE LAS SALAS DE GOBIERNO DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA AL CUESTIONARIO REMITIDO POR EL GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL		171
I.	Introducción	171
II.	Análisis sistemático de las respuestas al cuestionario por las diversas Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. (Haciendo <i>click</i> en cada Comunidad Autónoma remite al informe completo).	172
III.	Cuadro resumen	180
IV.	ANEXO con las Respuestas/Informes completos remitidos por las distintas Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia (por orden alfabético):	211
1.	ANDALUCÍA	211
2.	ARAGÓN	213
3.	ASTURIAS.	221
4.	BALEARES	222
5.	CANARIAS	222
6.	CANTABRIA	222
7.	CASTILLA-LA MANCHA	225



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

8. CASTILLA Y LÉON.....	231
9. CATALUÑA.....	234
10. EXTREMADURA	239
11. GALICIA.....	240
12. LA RIOJA.....	241
13. MADRID	247
14. MURCIA	252
15. NAVARRA	253
16. PAIS VASCO	254
17. VALENCIA	255
V. Informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo	257



RESUMEN EJECUTIVO

I. Antecedentes legislativos del Consejo General del Poder Judicial.

En la historia de España no hay antecedentes de un órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial y garante de su independencia como lo es el Consejo General del Poder Judicial que prevé nuestra Constitución.

El artículo 122 de la Constitución Española (CE), dentro del Título VI referido al "*El Poder Judicial*", reguló el Consejo General del Poder Judicial como "*órgano de gobierno del mismo*". La CE dispuso la necesidad de su desarrollo normativo por ley orgánica y estableció su composición.

Una de las cuestiones más problemáticas y que más dudas interpretativas ha planteado es, sin duda, la cuestión relativa a la composición y designación de los vocales del Consejo. La CE establece que los vocales no judiciales lo serán cuatro a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de los miembros de cada Cámara. Pero para los doce vocales judiciales solo dice que se elegirán "*entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica*". Esta indefinición inconstitucional ha sido una de las cuestiones más discutidas desde la creación del Consejo y que, más de cuarenta años después, pervive en el tiempo y se reaviva con cada nueva reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así puede apreciarse en las legislaciones que se han venido sucediendo. En un estudio cronológico de los antecedentes del Consejo General del Poder Judicial, cabe distinguir cuatro etapas o fases que pueden diferenciarse fundamentalmente por el sistema elegido por el legislador para la designación de los vocales.

1. Sistema de autogobierno judicial pleno (1980 – 1985).

La Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, aportó la primera regulación completa del órgano de gobierno de los jueces, optando por un sistema de autogobierno judicial pleno, en el que se atribuyeron al Consejo amplias competencias, tanto decisorias y reglamentarias, como de iniciativa, propuesta e informe.

En cuanto a la composición del nuevo Consejo, esta Ley dispuso que "*los doce Vocales de procedencia judicial serán elegidos entre Jueces y Magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales, en los términos*



establecidos en la presente Ley”, y que “integrarán el Consejo tres Magistrados del Tribunal Supremo, seis Magistrados y tres Jueces” (artículo 8). Para ello diseñó un procedimiento electoral que culminó con la formación del primer Consejo General del Poder Judicial en 1980.

2. Sistema de plena parlamentarización en la elección de los vocales (1985-2001).

La Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, derogó la Ley de 1980, a la que calificó en su Exposición de Motivos de “*provisional*”, y dictó una nueva normativa para el Consejo muy distinta de la establecida en aquella Ley. Optó por la plena parlamentarización en la elección de los vocales —los vocales judiciales, además, podrían proceder de cualquier categoría— y se limitaron significativamente las competencias del Consejo.

No obstante, el Proyecto de ley inicial no contemplaba este cambio de sistema. Fue posteriormente, durante su tramitación parlamentaria, cuando por la vía de enmiendas se decidió modificar el sistema de designación para que todos los vocales, incluidos los de procedencia judicial, fueran elegidos por el Parlamento.

Este cambio de modelo generó una fuerte contestación del propio Consejo General del Poder Judicial entonces vigente, que dio lugar al planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales que sería resuelto con la STC 45/1986, de 17 de abril. También se reprochó por los partidos políticos de la oposición, con el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 108/1986, de 29 de julio.

La STC 108/1986 abordó la polémica cuestión de la elección de los vocales judiciales y desestimó el recurso planteado, al entender que la previsión constitucional es abierta y no ofrece una respuesta categórica al problema planteado. Tampoco del análisis de los trabajos parlamentarios puede extraerse como conclusión que la Constitución establezca un régimen cerrado de elección de los vocales por los propios jueces, al haberse suprimido la redacción original del Anteproyecto que decía que serán “*nombrados a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales* designados”. El Tribunal Constitucional mantiene así la constitucionalidad de un modelo de autogobierno limitado y de designación parlamentaria de los vocales judiciales, si bien advierte de los riesgos de este sistema “*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”.

3. Sistema intermedio o mixto (2001 - 2013)

Fruto del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia suscrito en mayo de 2001 por el Gobierno y el principal partido de la oposición, se dictó la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, que se tramitó de manera acelerada para propiciar la renovación del Consejo conforme a un nuevo sistema de designación mixta: los doce vocales judiciales se elegirían por el Congreso y el Senado, pero de una terna de un máximo de 36 candidatos propuestos por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que representara, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encontraran en servicio activo.

4. Sistema de parlamentarización limitada (2013 – actualidad)

Con ocasión de una nueva renovación del Consejo General del Poder Judicial, la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, modificó el sistema de designación de los vocales judiciales para establecer un sistema de parlamentarización limitada. Para ello estableció una primera fase en la que se realizaba una elección de candidatos a vocal entre y por los propios jueces y magistrados, para que posteriormente el Parlamento, de esa terna previamente configurada, designara a los vocales que iban a integrar el nuevo Consejo.

El Consejo resultante de este nuevo régimen estuvo vigente en funciones (con las competencias limitadas por la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo) hasta que, en junio de 2024, los partidos políticos Partido Socialista y Partido Popular alcanzaron en Bruselas un Acuerdo para la renovación del Consejo General del Poder Judicial y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto Fiscal.

Fruto de este Acuerdo, se produjo la renovación del Consejo y se promulgó 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. Dicha Ley incorporó una disposición adicional para una futura *“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”.

II. Examen de los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo Español

Dentro de los modelos de gobierno judicial existentes en Europa, la opción del constituyente español se inscribe en el denominado modelo institucional o de consejo judicial, propio de los países del sur de Europa y que se ha replicado con más o menos éxito en los países del este europeo.

En el marco de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, el informe mandatado en ella debe tener como uno de sus objetos «examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español». La analogía del Consejo General del Poder Judicial con otros modelos de gobierno judicial se circunscribe al referido modelo institucional o de consejos judiciales, por lo que en el presente informe se examina la regulación de la composición y elección de los miembros del *Consiglio Superiore de la Magistratura*, el *Conseil Supérieur de la Magistrature*, el *Conselho Superior da Magistratura* y el *Conseil Supérieur de Justice*.

El *Consiglio Superiore de la Magistratura* (en adelante, Csm) es el órgano de gobierno del Poder Judicial en Italia previsto en el artículo 104 de la Constitución de 22 de diciembre de 1947. El precepto constitucional establece la proporción de miembros togados (2/3) y laicos (1/3) en la composición del Csm y el modo de elección de cada uno de ellos (elección por los pares y elección parlamentaria), pero no establece el número concreto de los integrantes del Csm ni la fórmula de elección en cada caso, cuestiones que corresponden determinar al legislador.

Desde la ley n. 195 de 24 de marzo de 1958 que estableció por primera vez la regulación legal de la estructura, organización y funcionamiento del Csm, se han sucedido varias reformas legislativas (leyes n. 1198 de 1967, n. 695/1975, n. 1 de 1981, n. 655 de 1985, n. 74 de 1990, n. 44 de 2002, y n. 71 de 2022) que han afectado, en lo que interesa a este informe, al número de miembros del Csm, así como al sistema de elección de los miembros togados.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El número de miembros del Csm, incluyendo los tres miembros natos establecidos por el artículo 104 de la Constitución, ha evolucionado del siguiente modo: 24 (1958 y reforma de 1967), 33 (reformas de 1975, 1981, 1985 y 1990), 27 (reforma de 2002) y 33 (reforma de 2022).

El sistema de elección de los vocales togados ha sido modificado en varias ocasiones, variando diferentes elementos del sistema como la distribución del número de vocales entre las distintas categorías de magistrados, la circunscripción electoral (circunscripción nacional o circunscripciones territoriales), la presentación de candidaturas (individuales o en lista) o el sistema electoral (proporcional o mayoritario). La regulación vigente contenida en la ley n. 71 de 2022 establece el número de miembros electivos del Csm en 30, de modo que la parte togada está conformada por veinte vocales. El sistema electoral de la parte togada se divide en la elección de 15 vocales mediante una fórmula mayoritaria binominal, articulada en colegios territoriales, y la elección de 5 vocales mediante sistema proporcional, en un colegio de ámbito nacional.

La Constitución de la V República francesa de 4 de octubre de 1958 configuró el *Conseil Supérieur de la Magistrature* (en adelante, CSM) como un órgano auxiliar del Presidente de la República, al que se atribuía la función de garante de la independencia judicial. Conforme a ese modelo, el artículo 65 de la Constitución configuraba la composición del CSM a partir de dos miembros natos, el Presidente de la República y el Ministro de Justicia, a quienes correspondía respectivamente la presidencia y vicepresidencia del órgano, y nueve miembros designados por el Presidente de la República en las condiciones fijadas por un ley orgánica. Esta regulación constitucional ha sido reformada en dos ocasiones.

Mediante la Ley constitucional 93-952 de 27 de julio de 1993 se dio nueva redacción al artículo 65 de la Constitución. Conforme aquella reforma, la presidencia y la vicepresidencia seguían ostentándolas el Presidente de la República y el Ministro de Justicia, pero como novedad el CSM se integraba por dos formaciones distintas, una con competencia sobre los jueces y otra sobre los fiscales.

La regulación constitucional del CSM vigente procede de la reforma operada por la Ley constitucional 2008-724, de 23 de julio de 2008. El artículo 65 de la Constitución establece una nueva composición del CSM en la que desaparecen como miembros natos la presidencia de la República y el Ministerio de Justicia. Ahora la presidencia corresponde al presidente del *Cour de cassation* y la vicepresidencia al fiscal general de la *Cour de cassation*. Se



mantiene la división del CSM en dos formaciones con competencias, respectivamente, respecto de jueces y de fiscales.

En cuanto al órgano competente en materia judicial, está presidido por el presidente de la Cour de cassation y se integra por cinco magistrados y un fiscal, un consejero de Estado designado por el Conseil d'État, un abogado, así como seis personalidades cualificadas que no pertenezcan ni al parlamento ni al orden judicial o al orden administrativo, designadas por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, correspondiendo a cada presidencia el nombramiento de dos.

El sistema de elección de los magistrados integrantes del órgano competente sobre los jueces ha seguido siendo el previsto en la Ley orgánica 94-100, en la redacción dada por la reforma de 2001, hasta su modificación por la ley nº 2023-1058.

La Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 en su artículo 223 creó el *Conselho Superior da Magistratura*, al que atribuía las competencias sobre el nombramiento, destino, traslado y promoción de los jueces y el ejercicio de la acción disciplinaria (art. 223.2 Constitución 1976). En cuanto a su composición, el precepto constitucional se remitía a la ley, con la única limitación de que «deberá incluir miembros elegidos por los jueces entre sí».

La reforma constitucional de 1989 incorporó al texto constitucional la regulación de composición del *Conselho*. El artículo 220 de la Constitución, en la redacción dada por la reforma de 1989, establecía que el *Conselho* será presidido por el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y compuesto por los siguientes vocales: dos designados por el presidente de la República; siete elegidos por la Asamblea de la República; y, siete jueces elegidos por los jueces, de acuerdo con el principio de representación proporcional. La regulación constitucional vigente, tras la reforma de 2005, se encuentra en el artículo 218 de la Constitución cuyo tenor mantiene la misma redacción dada por la reforma de 1989.

El *Conseil supérieur de la Justice* o *Hoge Raad voor de Justitie* (en adelante, CSJ) se introdujo en la Constitución belga de 7 de febrero de 1831 en el artículo 151, mediante la reforma constitucional de 20 de noviembre de 1998.

De acuerdo con el artículo 151.2 de la Constitución belga, el CSJ se compone de dos colegios separados, uno francófono y el otro neerlandés. Cada colegio tendrá un número igual de miembros, establecido por la ley.



Dentro de cada colegio se integran por mitad dos clases de miembros, por un lado, jueces y fiscales elegidos por sus pares, de acuerdo con el sistema previsto en la ley, y, por otro lado, las personas designadas por el Senado por una mayoría de dos tercios.

El desarrollo legal de las previsiones constitucionales sobre la composición del CSJ se contiene en los artículos 259 bis.1 y 259 bis.2 del *Code Judiciaire*, en la redacción dada por la ley n. 47 de 22 de diciembre de 1998. El número de miembros de cada uno de los dos colegios lingüísticos que integran el CSJ es de veintidós y su mandato de cuatro años.

III. Los mejores estándares europeos, en el marco de la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto.

La disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, va en la línea de permitir la concreción de una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados con arreglo a los mejores estándares europeos.

Se trata de establecer un Consejo acorde con dichos estándares europeos y la búsqueda y selección de los mismos es una labor esencial para la que se ha recurrido a las siguientes fuentes: el Informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea, el Semestre Europeo y el cuadro de indicadores de la Justicia en la UE; el Consejo de Europa (Consejo Consultivo de Jueces Europeos, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho y Grupo de Estados contra la Corrupción); la Red Europea de Consejos de Justicia; la Organización de Naciones Unidas; la Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa; la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Si bien las instituciones europeas no tienen competencias acerca de cómo organizar el gobierno del Poder Judicial en cada uno de los Estados miembros y, de hecho, los Consejos de Justicia pueden existir o no, y en sí mismos no serían una exigencia del Estado de Derecho, en el momento actual hay ya en la UE exigencias indirectas acerca de la organización del Poder Judicial a nivel de preámbulos normativos, con consecuencias muy reales para los Estados miembros en caso de incumplimiento. Dichas exigencias incluyen la conformidad de las normativas nacionales con estándares europeos.

Dichos estándares europeos señalan con claridad que los sistemas judiciales nacionales deben respetar plenamente los requisitos en materia de independencia judicial que se derivan del Derecho de la Unión interpretado



por el Tribunal de Justicia de la UE, así como tener debidamente en cuenta las normas europeas en materia de independencia judicial.

El propio Informe Anual sobre el Estado de Derecho es un mecanismo europeo que se apoya en una metodología para su elaboración en la que se señala que para el seguimiento de cada uno de sus cuatro pilares existen fuentes de información que vienen consideradas como estándares europeos en la materia que tratamos.

La forma de designación de los miembros de un Consejo puede afectar al Estado de Derecho y a la independencia judicial, y ya es, hoy en día, materia objeto de control efectivo por las Instituciones de la Unión, lo cual es un dato de relevancia para 23 Consejos de Justicia que, en el marco de la Red Europea de Consejos de Justicia, representan a 21 de los 27 Estados de la Unión.

La Comisión Europea evalúa, en el marco del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, vulneraciones de los principios del Estado de Derecho teniendo en cuenta la información pertinente procedente de fuentes disponibles e instituciones reconocidas, como, entre otras, las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el informe anual sobre el Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de la Comisión, y las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones y redes internacionales pertinentes, incluidos órganos del Consejo de Europa como el Grupo de Estados contra la Corrupción y la Comisión de Venecia, en particular su lista de criterios relativos al Estado de Derecho, y las redes europeas de tribunales supremos y Consejos del Poder Judicial.

Una vulneración del Estado de Derecho puede detectarse en base a fuentes de información entre las que la Comisión incluye a las conclusiones y recomendaciones del grupo GRECO y las opiniones e informes de la Comisión de Venecia, que son instituciones que vienen determinando que los miembros judiciales de los Consejos de Justicia han de ser elegidos por sus pares.

Justificada así la relevancia de los estándares europeos, el resumen de los mejores estándares europeos en esta materia nos permite concluir que todos los estándares europeos analizados son consistentes en la indicación de dos parámetros: para órganos como los Consejos de Justicia, al menos la mitad de sus miembros han de ser jueces, y estos miembros judiciales han de ser elegidos por sus homólogos.

Ello nos lleva a considerar que es acorde a los mejores estándares europeos y a la normativa de la UE el que la elección de los miembros judiciales del Consejo se haga por sus homólogos de forma transparente,



directa, participativa, y asegurando la representatividad de género, territorial y de las distintas categorías de jueces y magistrados.

El contexto vivido recientemente en España de falta prolongada de renovación del Consejo ha acentuado la necesidad del establecimiento de un sistema de elección en el que los jueces miembros del Consejo sean elegidos por sus homólogos en consonancia con estándares europeos ampliamente admitidos, siendo importante de forma añadida que se consulte a todas las partes interesadas.

Los estándares analizados son consistentes en sistemas de selección que sean públicos, transparentes y que refuercen el funcionamiento independiente y eficaz de los Consejos, que eviten las percepciones de influencias políticas, que garanticen la imparcialidad e integridad de los candidatos y que aseguren la igualdad de oportunidades.

En todo lo relativo a la elección de los miembros judiciales por el parlamento o su selección por el ejecutivo, los mejores estándares europeos recomiendan evitar este sistema, no solo por percepciones o por reales situaciones de politización de la justicia sino porque en casos de bloqueo, como ha sucedido en España, no existe un sistema de salida que haya sido validado todavía a nivel de estándares europeos.

La regla más estandarizada exige que las autoridades políticas, como el Parlamento o el ejecutivo, no tengan participación en ninguna fase del proceso de selección de los miembros judiciales de los Consejos del Poder Judicial

También la perspectiva de género es importante a nivel de estándares de tal forma que los Estados han de adoptar medidas apropiadas para garantizar una perspectiva de género en la composición del Consejo y promover la paridad entre los géneros en los órganos judiciales, en particular mediante la reducción de las barreras al ascenso y la promoción profesional basadas en el género que persisten en el sector de la justicia.

IV. Comparecencias e Informes de las Salas de Gobierno de los Tribunales

1. Introducción

El Consejo General del Poder Judicial acordó oír con carácter previo a la elaboración del informe y propuesta a la que se refiere la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

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 a los miembros de la carrera judicial, tanto a través de las cuatro asociaciones judiciales, que representan el 57,82% de los miembros de la carrera judicial, como de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

Los porcentajes de asociados de cada una de las asociaciones judiciales son los siguientes:

- Asociación Profesional de la Magistratura:

Esta asociación tiene un porcentaje de asociados del 26,42 % del total de la Carrera Judicial en servicio activo y un porcentaje del 45,69 % sobre el total de asociados.

- Asociación Judicial Francisco de Vitoria:

Esta asociación tiene un porcentaje de asociados del 17,15 % del total de la Carrera Judicial en servicio activo y un porcentaje del 29,66 % sobre el total de asociados.

- Asociación de Jueces y Juezas para la Democracia:

Esta asociación tiene un porcentaje de asociados del 8,01 % del total de la Carrera Judicial en servicio activo y un porcentaje del 13,86 % sobre el total de asociados.

- Asociación Foro Judicial Independiente:

Esta asociación tiene un porcentaje de asociados del 6,24 % del total de la Carrera Judicial en servicio activo y un porcentaje del 10,79 % sobre el total de asociados.

Las cuatro asociaciones han dejado expresa e inequívoca constancia de su respeto hacia el Consejo General del Poder Judicial recientemente elegido, así como a la legitimidad de este y de los Vocales integrantes del mismo.

Igualmente, han dejado expresa constancia de su confianza en la independencia de todos y cada uno de los compañeros integrantes de la Carrera Judicial.

Se acordó igualmente oír a las instituciones europeas, y en concreto al Grupo de Estados Europeos contra la Corrupción (Grupo GRECO), Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Comisión para el Estado de Derecho.



2. Conclusiones de las asociaciones judiciales sobre la composición del consejo general del poder judicial y sobre el sistema de elección de sus miembros

2.1. Composición mixta: vocales judiciales y no judiciales.

Todas las asociaciones consideran como el más adecuado el sistema vigente de composición del Consejo por vocales de extracción u origen no judicial y de Vocales de procedencia judicial por cuanto previene la posibilidad de sesgos corporativistas, al dar entrada en su composición a representantes de otras profesiones jurídicas de acuerdo también con los modelos de derecho comparado y con los mejores estándares europeos. Es, en suma, el modelo, más representativo de la sociedad y de la sensibilidad social imperante.

2.2. Vocales no judiciales:

La elección de estos Vocales no judiciales entre juristas de reconocido prestigio por ambas Cámaras, Congreso y Senado, en la proporción establecida en la CE (cuatro por cada una de las Cámaras) se entiende adecuada de manera unánime por todas las asociaciones judiciales.

2.3 Proporción o número de vocales de origen judicial y de procedencia no judicial:

La Asociación Profesional de la Magistratura, Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente defienden la proporción de doce vocales de origen judicial y ocho de origen no judicial tal y como prevé la Constitución.

2.4 Elección de los Vocales de origen judicial:

Existe unanimidad entre todas las asociaciones al señalar que la elección de los vocales judiciales ha de efectuarse exclusivamente de entre jueces y magistrados en activo.

La Asociación Profesional de la Magistratura, Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente, que representan el 49,81 % de los miembros de la carrera judicial en servicio activo, propugnan la elección directa e inmediata de los vocales de origen judicial por los miembros de la carrera judicial y no por el Parlamento como establece el sistema vigente.

Las tres asociaciones que defienden la elección directa de los doce vocales judiciales por todos los jueces y magistrados en servicio activo plantean, sin embargo, opciones diferentes en cuanto al sistema preferible para su elección. Las asociaciones Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente



son partidarios del sistema de "cuota creciente" o "salto alternativo" (similar al de "cuota Hare"), para que el número de vocales electo resulte proporcional a la implantación de cada asociación. A tal efecto, entienden que, para garantizar la representación de todas las sensibilidades de la carrera judicial, cada elector -juez o magistrado- sólo puede votar a seis candidatos, es decir, a la mitad de los que han de ser electos.

En contra, la Asociación Profesional de la Magistratura considera más acorde con los mejores estándares europeos que cada elector vote a doce candidatos, de los que dos han de tener categoría de magistrados del Tribunal Supremo, uno ha de ostentar la categoría de juez, y el resto, la de magistrados. Habrían de resultar electos los que más votos hubieran obtenido en cada categoría.

2.5 Requisitos para ser candidato:

No podrán concurrir como candidatos los miembros del Consejo General del Poder Judicial saliente, ni los jueces o magistrados que se encuentren desempeñando su función en los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial.

2.6 Pluralismo por categorías judiciales en la composición de las candidaturas:

Todas las asociaciones muestran su conformidad con esta distinción prevista, además, en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

2.7 Apariencia o percepción por parte de la opinión pública de independencia y de imparcialidad en el sistema de elección de los vocales del Consejo y del Poder Judicial:

Foro Judicial Independiente, Francisco de Vitoria y la Asociación Profesional de la Magistratura señalan, en línea con los mejores estándares europeos, la enorme importancia de la percepción por parte de la ciudadanía y de la opinión pública de la independencia e imparcialidad del Consejo General del Poder Judicial, que ha de asegurarse, por el sistema de elección de sus miembros sin intervención de los órganos políticos, y también de los jueces a título individual por entender que la confianza de los ciudadanos en las instituciones resulta nuclear para garantizar la prevalencia de la Democracia y el Estado de Derecho.

2.8 Asociacionismo:



Se destaca la representatividad que se exige a las asociaciones judiciales, ya que sólo se reconoce la cualidad de “asociación” a aquellas que ostentan como asociados, al menos, a un 5% del total de la Carrera Judicial, así como la relevancia y reconocimiento otorgado por el ordenamiento jurídico, que se refiere a las mismas tanto en el artículo 127 de la Constitución española, como en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que regula, en su Capítulo IV, bajo la rúbrica “Del régimen de asociación profesional de los Jueces y Magistrados”, las asociaciones judiciales, haciendo alusión a las mismas, además, en otros varios preceptos.

3. Conclusiones de las Salas de Gobierno sobre la composición del Consejo General del Poder Judicial

El grupo de trabajo del Consejo General del Poder Judicial creado para dar cumplimiento a la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, consideró conveniente recabar la opinión de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia sobre las alternativas, opciones y consideraciones de interés para la elaboración de una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados.

Para ello se remitió un cuestionario en el que, sin perjuicio de las consideraciones que se estimaran convenientes y conducentes al buen fin de este grupo de trabajo, se interesó la resolución de algunas cuestiones planteadas.

Las respuestas a este cuestionario ofrecidas por las distintas Salas de Gobierno de los TSJ han sido dispares. Pero, en general, **todas ellas consideran necesario modificar el actual procedimiento de designación para instaurar un sistema de elección de los doce vocales judiciales del CGPJ por los propios miembros de la carrera judicial, mediante un sistema electoral directo**. Coinciden en que la elección de los doce vocales por los propios jueces es el sistema más ajustado a los estándares europeos y a la propia previsión constitucional, no pudiendo mantenerse el procedimiento actual de designación política.

En cuanto a las **respuestas a las preguntas concretas** del cuestionario:

1. *¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?*



Prácticamente todos los TSJ que contestan a esta pregunta coinciden en la necesidad de asegurar la presencia de miembros de la carrera judicial de todas las categorías. Algunos TSJ se limitan a proponer esa necesaria representación, y otros llegan a plantear una determinación concreta de los miembros que deberían integrar cada categoría.

2. *¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?*

La mayoría de las Salas de Gobierno entienden que el sistema de elección debe reflejar de la manera más objetiva posible el pluralismo de la carrera judicial, pero no consideran necesario garantizar por Ley una presencia de miembros de órganos colegiados o unipersonales, ni de las distintas jurisdicciones o territorios. En cambio, en general, se estima conveniente asegurar la presencia de no asociados.

3. *¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?*

Las respuestas a esta pregunta son diversas. En general, todas los TSJ coinciden en la necesidad de un proceso electoral en el que puedan participar todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo.

Algunos TSJ no detallan los distintos elementos que deberían conformar este sistema electoral. El resto de Salas de Gobierno, por el contrario, sí concretan cómo debería articularse el procedimiento de elección.

Como elementos básicos del sistema que se recogen en todas las propuestas, cabría destacar:

- Un sistema de voto libre, personal, directo y secreto.
- Participación en la votación de todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo.
- Listas abiertas.
- Circunscripción única nacional.



Por su parte, el informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo señala como requisitos o condicionamientos que necesariamente deberá atender la reforma los siguientes: representación de las distintas categorías judiciales; proporcionalidad entre uno y otro sexo; capacidad de reflejar el pluralismo en el seno del Poder Judicial, mediante un acceso proporcionado de las distintas actitudes y corrientes de opinión de los jueces y magistrados en cuanto tales; y, respeto de los mejores estándares europeos, que cabe derivar del *soft law* creado por los órganos e instituciones dependientes o integrados en el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Para la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo la clave de bóveda de la reforma radica en garantizar e intensificar la participación de los jueces y magistrados en la elección de los vocales del CGPJ. Con esa finalidad, en el informe se plantean dos posibles modelos de elección: un sistema de elección directa por parte de los jueces y magistrados sin intervención de las Cortes Generales y un sistema que combine la participación directa de jueces y magistrados de los vocales judiciales del consejo con cierto grado de intervención parlamentaria. En esta alternativa la intervención de las Cortes Generales debería configurarse excluyendo la discrecionalidad o libertad de criterio por parte de las cámaras y rodeándola de garantías y contrapesos suficientes a fin de no desnaturalizar la participación directa de jueces y magistrados en la elección.

4. Conclusiones de las instituciones europeas sobre los mejores estándares europeos en relación con el poder judicial.

El Grupo de Estados europeos contra la corrupción (o Grupo GRECO), el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, la Comisión para la Democracia a través del Derecho (más conocida por Comisión de Venecia) y la Comisión para el Estado de Derecho de la Comisión europea, y el Comité de Ministros de la Unión Europea, son las principales instituciones europeas que se han pronunciado sobre los denominados “mejores estándares europeos” en el ámbito del Poder Judicial.

Todas estas instituciones, a través de sus informes y opiniones, emitidos tras completar el procedimiento establecido al efecto, realizan “recomendaciones”, que componen lo que se ha venido en denominar *soft law*, tras analizar textos legales y compararlos con los estándares europeos existentes constatando el nivel de adecuación de dichos textos a los mencionados estándares. Pese a tratarse de “recomendaciones”, destacan por la amplia aceptación, reconocimiento y prestigio de que gozan.



4.1. Estándares europeos

Los estándares europeos tienen por objeto preservar y garantizar la independencia del Poder Judicial que es, a su vez, garantía del Estado de Derecho, de la Democracia y del respeto a los derechos humanos.

Pretenden igualmente preservar la imagen y la percepción por parte de la ciudadanía y de la opinión pública de la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y ello tanto en relación con el sistema de elección de los miembros de los Consejos nacionales, como con la selección y el nombramiento discrecional de jueces por parte de aquellos.

Considera GRECO, y comparten el resto de los representantes de las instituciones europeas comparecientes, que la parcialidad o apariencia de parcialidad en la elección de los Vocales puede transmitirse, trasciende o "permea" a los jueces por cuanto a estas corresponde el nombramiento discrecional de los altos cargos judiciales.

La compareciente en representación de la Comisión de Venecia recuerda que, para garantizar la independencia de los jueces y magistrados elegidos discrecionalmente, hay que garantizar la independencia de los que los eligen y, por ende, que el sistema de elección de estos ha de efectuarse sin influencias externas al propio Poder Judicial.

La primera recomendación de la que GRECO denomina "Ronda Cuarta" (referida al Poder Judicial), se refiere a la independencia del Poder Judicial y, en concreto, a la composición mixta de los Consejo Judiciales Nacionales. Según GRECO, la composición adecuada es la que combina vocales de origen no judicial, elegidos por el Parlamento, y vocales de origen judicial. Por lo que respecta a los vocales o miembros de origen judicial, estos han de ser elegidos inexcusablemente por sus pares, esto es, por jueces y magistrados. GRECO añade que esta elección directa por los integrantes de la carrera judicial es imprescindible para preservar la independencia judicial y asimismo la apariencia y percepción de la independencia e imparcialidad judicial por los ciudadanos. Ha de garantizarse el más amplio nivel de representación de todas las categorías de la carrera judicial.

Los estándares se refieren también al proceso de elección de los miembros del Consejo. Exigen los mejores estándares europeos que este proceso sea transparente. Según el citado estándar, todos los jueces han de poder ser elegibles y todos los jueces han de poder ser electores. Ha de facilitarse la posibilidad de concurrir como candidato a los jueces que lo deseen.



Los mejores estándares europeos exigen que no se produzca intervención alguna de los Parlamentos en la elección de los vocales de origen judicial. Ni el Parlamento ni el ejecutivo han de tener intervención alguna en este proceso, en ninguna de sus fases y de ninguna forma. Su intervención ha de circunscribirse exclusivamente a los consejeros no judiciales.

4.2. Normas vinculantes (o *hard law*) sobre los mejores estándares europeos. La jurisprudencia del TJUE.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre estándares europeos y autonomía de los Consejos rectores de las Magistraturas de los Estados miembros se condensa en unas cincuenta sentencias. La Unión Europea se siente legitimada para pronunciarse sobre la Magistratura de los Estados miembros porque el primer juez, el juez de partida, es el nacional que es, al tiempo, juez europeo.

El principio de independencia judicial se proyecta sobre el grado de autonomía del órgano rector de las Magistraturas estatales, o lo que es lo mismo, del Consejo General del Poder Judicial en España.

Las Sentencias del TJUE relativas a la autonomía del órgano rector de la Magistratura en los Estados miembros hacen referencia, al menos en dos casos, de una manera muy especial, a la apariencia o percepción de independencia y de autonomía de estos órganos rectores. Resaltan la importancia de que permanezcan completamente ajenos tanto al poder legislativo como al ejecutivo.

En concreto, la Sentencia A.K. de 19 de noviembre de 2019 (asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18), recoge los principios básicos que conciernen a los órganos rectores y que resume así:

- Estándar de autonomía de los Consejos Rectores: el TJUE tiene competencias para enjuiciar el grado de autonomía de los Consejos nacionales porque trasciende a los jueces nombrados por aquellos Consejos Nacionales para cargos determinados, normalmente los puestos más significados o importantes.

El grado de independencia de los Consejos nacionales se mide por el sistema de elección de sus miembros. Considera el TJUE que se cercena independencia cuando dichos miembros dejan de ser elegidos por sus pares, por los jueces, e interviene de alguna manera o en alguna medida el poder legislativo o el ejecutivo. La separación de poderes garantiza suprema del Estado de Derecho, así lo requiere.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La falta de apariencia de imparcialidad y/o de independencia puede menoscabar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y muy especialmente en la Administración de Justicia y el TJUE, en línea con otros organismos europeos, concede capital importancia a la percepción de la opinión pública y a la confianza de ésta en las instituciones.

El TJUE recomienda que todas las reformas que se efectúen se adapten a los estándares europeos y, por lo que ahora interesa, que los miembros de los Consejos de procedencia judicial sean elegidos por sus homólogos sin intervención alguna del legislativo o del ejecutivo.



INFORME

DISPOSICION ADICIONAL LEY ORGÁNICA 3/2024, DE 2 DE AGOSTO

SECCIÓN I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

I. PRECEDENTES HISTÓRICOS

En la historia de España no hay antecedentes de un órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial y garante de su independencia como lo es el Consejo General del Poder Judicial que prevé nuestra Constitución. Este tipo de órgano únicamente encuentra razón de ser dentro de un régimen democrático, basado en la separación de poderes y en la tutela efectiva de los derechos fundamentales y libertades públicas.

En las Constituciones y Proyectos que desde el Estatuto de Bayona se fueron sucediendo hasta la Constitución de 1978 no se contempló un órgano de las características del actual Consejo General del Poder Judicial.

En un breve recorrido histórico por nuestra historia constitucional, vemos cómo en un primer momento la justicia no es más que una función delegada del Ejecutivo, pues éste era el encargado del nombramiento de los jueces y del control de su estatuto personal.

En el Estatuto de Bayona de 1808 se prevé la creación de un “Consejo” para la organización de la función judicial, pero tenía funciones de “Tribunal de Reposición”, es decir, se establecía como la cúspide de la estructura organizativa de los Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

ampliada incluso al ámbito eclesiástico. Nada tenía en común con nuestro órgano constitucional salvo aquella denominación de "Consejo"¹.

En la Constitución de Cádiz de 1812 tan sólo se recogieron algunas previsiones sobre el funcionamiento de los Tribunales y el estatuto del personal de la Administración de Justicia, sin establecer ninguna Institución de gobierno del Poder Judicial². Tampoco en las posteriores Constituciones de 1837 o de 1845³.

Durante el Sexenio Revolucionario, la Constitución de 1869 permitió la posterior promulgación en 1870 de la Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial⁴, que pese a tal carácter se mantendría vigente en España con numerosas reformas hasta la actual Ley Orgánica de 1985. Esta normativa supone el inicio hacia el desapoderamiento del Poder Judicial por parte del poder político, instaurándose el ingreso en la carrera judicial por oposición y limitando los nombramientos de magistrados por el Ejecutivo⁵.

La Constitución de 1876 se ocupó de la "Administración de Justicia" en su Título IX sin referencia alguna a un "autogobierno", si bien en su artículo 80 determinó la inamovilidad de jueces y magistrados y reservó a la "Ley Orgánica de los Tribunales" los casos en que pudieran ser depuestos, suspendidos o trasladados⁶.

Como antecedentes remotos del actual Consejo en el siglo XX, cabe destacar la "Junta inspectora del personal judicial" creada en 1920, que fue sustituida en 1923 por la "Junta Organizadora del Poder Judicial", si bien un posterior

¹ CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios a la Constitución Española de 1978, tomo IX, Artículos 113- 127. Artículo 122 CE*, Editorial Edersa (Cortes Generales Editoriales de Derechos reunidas), Madrid 1998, p. 444.

² CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios... Op. cit.*, pp. 444-445.

³ Durante el período isabelino (1833-1868) se produjeron pocos avances en materia de gobierno judicial. En la Constitución de 1837 se utiliza por primera vez la rúbrica "Poder Judicial", pero explica BALLESTER CARDELL que durante la discusión del Proyecto se clarificó que se trataba de una concesión puramente formal, en la medida en que calificaba de poder "sin poder", de poder legal frente a poder absoluto. En BALLESTER CARDELL, M., *El Consejo General del Poder Judicial. Su función constitucional y legal* (Premio Rafael Emperador, 2006), CGPJ, Madrid, 2007. p. 39.

⁴ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1870/258/A00002-00005.pdf>

⁵ BALLESTER CARDELL, M., *El Consejo... Op. cit.* pp.43-44.

⁶ CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios... Op. cit.* pp. 445-447.



Real Decreto de 18 de julio de 1924 limitó sus atribuciones a funciones de inspección⁷.

Por Decreto de 21 de junio de 1926 se creó el "Consejo Judicial" en sustitución de aquella Junta Organizadora. Se definió como un órgano colegiado integrado únicamente por miembros de la carrera judicial, que debía funcionar como un órgano superior en el plano gubernativo y en el disciplinario. Se le atribuían competencias sobre nombramientos, ascensos, destinos, jurisdicción disciplinaria y elaboración del presupuesto asignado al Poder Judicial, pero mantenía la dependencia del Poder Ejecutivo, al que correspondía el refrendo de buena parte de esas atribuciones del Consejo. En la práctica, era el Gobierno el que seguía ostentando las competencias en materia de justicia, sin que se dieran las circunstancias para instaurar un auténtico Estado democrático y para poder implantar un sistema de autogobierno judicial⁸.

En la II República, un Decreto de 19 de mayo de 1931 derogó el "Consejo Judicial", si bien al tiempo se presentó un Anteproyecto de Bases para la Ley Orgánica del Poder Judicial que contemplaba un "Consejo Judicial" con atribuciones en materia de nombramientos, ascensos, traslados, excedencias, así como la inspección y jurisdicción disciplinaria de jueces y magistrados. También hubo otros proyectos legislativos similares que proponían un autogobierno del Poder Judicial a través de un Consejo, pero ninguno de ellos llegó a culminar en una norma definitiva. En su lugar, las distintas leyes dictadas durante la II República mantuvieron el control del Poder Judicial por parte del Ejecutivo⁹.

Finalmente, durante el régimen franquista la Ley de 20 de diciembre de 1952 restauró el "Consejo Judicial", que operó hasta la implantación del régimen constitucional democrático, si bien por su composición, por sus funciones y, sobre todo, por la falta de un régimen democrático que garantizara la

⁷ En el Preámbulo del Real Decreto de 20 de octubre de 1923, que reguló esa Junta Organizadora del Poder Judicial integrada únicamente por jueces, se defendía la idea del autogobierno: "*confiamos a la propia magistratura su depuración, su reforma y su régimen, porque estamos seguros de ella misma, pero alejándola de toda intervención política, de todo aquello que desgraciadamente ha perturbado su vida, y la seguiría perturbando si no vinieren intervenciones como las de ahora, como la de esa recta Administración de Justicia*". En BALLESTER CARDELL, M., *El Consejo... Op. cit.* p.47-48.

⁸ BALLESTER CARDELL, M., *El Consejo... Op. cit.* pp.48-49.

⁹ *Ibidem*, pp. 49-54.



independencia judicial¹⁰, tampoco puede equipararse al actual Consejo General del Poder Judicial.

La conclusión es que no existe un precedente invocable del Consejo General del Poder Judicial. Éste surge precisamente para superar esa histórica concepción subordinada de la justicia al poder Ejecutivo, con el fin de garantizar la independencia judicial a través de un órgano autónomo de gobierno del Poder Judicial, en el marco de un régimen democrático y de garantías constitucionales.

II. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. El artículo 122 de la Constitución Española

El Título VI de la Constitución Española (en adelante, CE) se ocupa de "*El Poder Judicial*". En sus previsiones establece un artículo específico que, después de referirse a la Ley Orgánica del Poder Judicial, regula el Consejo General del Poder Judicial como "*órgano de gobierno del mismo*". La Constitución dispone la necesidad de su desarrollo normativo por ley orgánica y establece su composición.

Es el artículo 122 CE¹¹, que en sus apartados 2 y 3 dispone lo siguiente:

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

3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un 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

¹⁰ *Ibidem*, pp. 54-60.

¹¹ <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=122&tipo=2>



abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”.

2. Influencia de Derecho Comparado

El Constituyente español se inspiró en otras Instituciones de nuestro entorno más próximo. Fundamentalmente cabe destacar las Constituciones francesa de 1946 y 1958, y la italiana de 1947¹².

Brevemente, vemos cómo la Constitución francesa de 1946 reguló el llamado “*Consejo Superior de la Magistratura*”¹³, integrado por: el Presidente de la República, que lo presidía; el Ministro de Justicia como vicepresidente; seis personalidades elegidas por la Asamblea Nacional; cuatro magistrados representantes de cada una de las categorías judiciales, elegidos por ellos mismos; y dos miembros elegidos por el Presidente de la República en el seno de las profesiones judiciales.

La posterior y vigente Constitución francesa de 1958 declara que el Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial, y para ello “*le auxiliará el Consejo Superior de la Magistratura*”¹⁴. Si bien reduce el número de miembros y modifica su composición: el Consejo Superior de la Magistratura estará compuesto de una sala para los magistrados y otra para los fiscales. La sala de los magistrados será presidida por el Primer Presidente del Tribunal de Casación. Comprenderá, además, cinco magistrados y un fiscal, un consejero de Estado designado por el Consejo de Estado, un

¹² Aunque la doctrina también cita la Ley Fundamental de Bonn de 1949 o la Constitución portuguesa de 1976 (que también prevé un “*Conselho Superior de Magistratura*”), su influencia fue más destacada en otros apartados de nuestro texto constitucional y no tanto en la creación del Consejo General del Poder Judicial, cuya regulación se inspiró principalmente en el ejemplo francés y en la normativa italiana. En este sentido, puede verse CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios... Op. cit.* pp. 453-450. O también SANCHEZ BARRIOS, M.I., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009. pp. 74-107. También SERRA CRISTOBAL R., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente*, UNED, Teoría y realidad constitucional, número 31, 2013. Esta autora también alude a la existencia de órganos que podían asimilarse a los Consejos de la judicatura en los países nórdicos, pero explica que son más bien órganos que colaboran con el gobierno en la gestión y administración de la magistratura; tienen competencias más amplias que los del sur, pero con una naturaleza más alejada de la idea de gobierno autónomo, o de autogobierno del poder judicial de la que habla nuestra Constitución.

¹³ “*Conseil Supérieur de la Magistrature*”, artículo 65 Constitución francesa de 1946.

¹⁴ Artículo 64 de la Constitución francesa de 1958. Puede consultarse en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2024-08/2024-08-13-constitution-1958_0.pdf



abogado, así como seis personalidades calificadas que no pertenezcan ni al Parlamento ni a la carrera judicial, ni a la carrera administrativa. El Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado designarán cada uno a dos personalidades calificadas.

El régimen constitucional más afín al español es el de la Constitución italiana de 1947¹⁵. El artículo 104 de la Ley Fundamental italiana constituye el "*Consejo Superior de la Magistratura*" para reforzar la independencia del Poder Judicial. En cuanto a su composición, establece que estará presidido por el Presidente de la República y que formarán parte de él, como miembros de derecho, el primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal de Casación. Tras ello la Constitución indica la proporción que debe existir entre los magistrados y el resto de miembros, pero sin señalar el número de componentes que lo integran: "*Los demás miembros se elegirán de la siguiente manera: dos tercios por todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías; y un tercio por el Parlamento en sesión conjunta, que los elegirá entre catedráticos universitarios en materias jurídicas y abogados con al menos quince años de ejercicio*".

En la Constitución italiana, el Consejo es el vértice del Poder Judicial, como órgano constitucional que pretende garantizar la Magistratura entendida como un "*orden autónomo e independiente*". Los jueces y magistrados integran un Cuerpo único sometido únicamente al imperio de la ley, bajo las garantías de la independencia y la inamovilidad. El Ministerio de Justicia conserva, no obstante, competencias como responsable de los servicios de la Jurisdicción y de los aspectos políticos de la función. Y el Ministerio Fiscal se configura como un órgano de conexión entre el Ejecutivo y la función de aplicar la justicia y defensa de la ley.

Este esquema del constituyente italiano es el que sigue nuestra Constitución, si bien con un mayor grado de potenciación y de confianza en el autogobierno del Poder Judicial¹⁶, aunque también con alguna indefinición en su redacción que ha suscitado dudas en su aplicación.

Una de las cuestiones más problemáticas y que más dudas interpretativas ha planteado es, sin duda, la cuestión relativa a la composición y designación de los vocales del Consejo. La CE establece que los vocales no judiciales lo serán

¹⁵ https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_SPAGNOLO.pdf

¹⁶ CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios... Op. cit.* pp. 453-458.



cuatro a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de los miembros de cada Cámara. Pero para los doce vocales judiciales solo dice que se elegirán "*entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica*". Esta indefinición inconstitucional ha sido una de las cuestiones más discutidas desde la creación del Consejo y que, más de cuarenta años después, pervive en el tiempo y se reaviva con cada nueva reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁷.

Así puede apreciarse en las distintas reformas legislativas que se han venido sucediendo, como veremos a continuación. Si bien antes resulta interesante efectuar una tarea de exégesis de los trabajos parlamentarios de la Constitución relativos al artículo 122 y a la creación del Consejo General del Poder Judicial.

3. La tramitación parlamentaria

El íter parlamentario del artículo 122 CE¹⁸ comenzó con la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes el día 5 de enero de 1978 del Anteproyecto de la Constitución¹⁹. En él figuraba un Título VI rubricado como "*Poder Judicial*" y que incluía un artículo –entonces era el 112– que se refería al Consejo General del Poder Judicial con un texto muy similar al que finalmente se recogería en el actual artículo 122²⁰.

¹⁷ ROSADO IGLESIAS G., *La constitucionalización del Gobierno Judicial: cuarenta años del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes*. UNED. Revista de Derecho Político Nº 101 enero – abril 2018.

¹⁸ Los trabajos parlamentarios de la Constitución Española pueden consultarse en: https://app.congreso.es/est_consti/

¹⁹ https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

²⁰ Artículo 112 del Anteproyecto CE: "1. *La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados y demás funcionarios y personal al servicio de la administración de justicia, de acuerdo con los principios democráticos que inspiran la Constitución.* 2. *El Consejo General del poder judicial es el Órgano de gobierno de la administración de justicia. La Ley Orgánica establecerá su estatuto y funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos e inspección. Sus miembros estarán sujetos al mismo régimen de incompatibilidades que el de los miembros del Tribunal Constitucional.* 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, doce de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión.* 4. *El ámbito de competencia de las Audiencias Territoriales no excederá, en ningún caso, del correspondiente al Territorio Autónomo. La ley fijará la composición y funcionamiento de los órganos de gobierno de aquéllas.*



En el Anteproyecto ya se contempló una composición conformada por un Presidente y veinte vocales: *“doce de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales y ocho a propuesta del Congreso de los Diputados, entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión”*²¹.

Al texto se presentaron numerosas enmiendas por los distintos grupos parlamentarios que se referían sustancialmente a precisiones semánticas, a la composición del Consejo, forma de elección y demarcación de las Audiencias Territoriales²².

La Ponencia encargada de informar las enmiendas, elegida por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, constituida por los mismos siete ponentes iniciales, presentó un Informe que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 17 de abril de 1978²³, y en el que se expresaba la aceptación o rechazo de cada enmienda con una concisa explicación. Tras esta ponencia, se produjeron varios cambios en la norma:

- El artículo 112 pasó a ser el 114.
- El apartado 1 mantuvo una redacción similar a la definitiva, salvo la precisión de que jueces y magistrados fueran *“de carrera”* y *“formarán cuerpo único”*.
- En el apartado 2, la ponencia modificó el enunciado para incluir que el Consejo General del Poder Judicial era el *“órgano de gobierno del mismo”*, refiriéndose a *“Poder Judicial”*, en lugar de *“órgano de gobierno de la Administración de Justicia”*, y se calificó la ley reguladora del Consejo como *“ley orgánica”*.
- Los cambios más importantes se produjeron en el apartado 3:
 - Se eliminó la expresión referida a la elección de los vocales judiciales: *“a propuesta y en representación de las distintas categorías de la carrera judicial”*.

²¹ No obstante, el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático (UCD), formuló un voto particular para los vocales a quince, y para que los diez judiciales se nombrasen *“en los términos que establece la ley orgánica”*. En RON LATAS, R.P. y LOUSADA AROCHENA, J.F., *El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, Vol. 20, 2016, pp. 206-225. p.214.

²² Sobre el contenido de estas enmiendas, puede verse el completo estudio realizado en la obra ya citada CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios... Op. cit.* pp. 459-462.

²³ https://www.senado.es/legis0/publicaciones/pdf/BOC_082.PDF



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Se modificó el número de vocales: de veinte se pasa a quince, con diez judiciales y cinco no judiciales.
- Se introdujo una mayoría cualificada de tres quintos del Congreso para elegir a los cinco vocales dentro de la categoría de juristas de prestigio.
- Se introdujo la duración del mandato en cinco años.

Posteriormente, la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso elaboró un Dictamen²⁴ con un nuevo texto para su aprobación, si procediere, como Proyecto de Constitución por el Pleno del Congreso de los Diputados. Se volvió a cambiar la numeración – del 114 pasó al 116 – y se introdujeron tres cambios:

- Se incluyó el régimen disciplinario como competencia del Consejo.
- Se amplió nuevamente a veinte el número de vocales.
- Se especificó que los vocales judiciales serían “*de todas las categorías judiciales*”, y se incluyó a los “*abogados*” junto a “*otros juristas de reconocida competencia*” para la designación como vocales no judiciales.

El Proyecto de Constitución fue aprobado por el Pleno del Congreso sin ninguna modificación en el texto²⁵.

Remitido al Senado, la Cámara Alta no se limitó a refrendar los trabajos del Congreso de los Diputados, sino que se presentaron numerosas enmiendas y se generó una importante discusión, lo que dio lugar a constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado para sacar adelante el texto definitivo que sería sometido a referéndum.

En el Senado, el artículo 116 fue objeto de hasta dieciséis enmiendas, que en su mayoría no fueron acogidas²⁶. Aparte de alguna cuestión terminológica²⁷, la única modificación sustancial fue dar entrada en la designación de los vocales no judiciales al Senado, por considerar que la referencia exclusiva al Congreso de los Diputados suponía ir en contra de la bicameralidad de las

²⁴ https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_121.PDF

²⁵ https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_135.PDF

²⁶ CAVERO LATAILLADE I., Comentarios... *Op. cit.* pp. 462-464.

²⁷ En el apartado 1 se adiciona la expresión “*de carrera*” junto a jueces y magistrados, y se añade que “*formarán un Cuerpo único*”.



Cortes Generales²⁸. Con el Proyecto de la Comisión Mixta Congreso-Senado²⁹, el artículo adquiere su numeración definitiva de 122, con la redacción actualmente vigente.

4. El debate constituyente en torno a la composición y al nombramiento de los miembros del Consejo

De la propia tramitación parlamentaria del artículo 122 CE y de los debates que se generaron, ya se desprende que una de las cuestiones más controvertidas en torno al Consejo General del Poder Judicial se refiere al sistema de designación de sus miembros.

La fórmula empleada para el nombramiento de los ocho vocales no judiciales no suscita dudas. Hemos visto que durante su tramitación parlamentaria el número de vocales pudo variar (de ocho a cinco, cuando se aceptó la enmienda para reducir los miembros a veinte), y que la decisión de incorporar al Senado en el proceso de elección fue una reivindicación de la propia Cámara Alta que fue aceptada sin problema alguno. Tampoco es discutida la previsión constitucional de mayoría cualificada (tres quintos) más allá de la absoluta, pues se estima coherente que, una vez establecida la incorporación de los vocales juristas, sean las Cámaras parlamentarias las que elijan los ocho con el mayor grado de consenso posible³⁰.

Por el contrario, la forma de elección de los vocales judiciales ha sido, y continúa siendo, uno de los aspectos interpretativos más polémicos.

La redacción original del Anteproyecto parecía establecer una orientación representativa con términos muy claros: "(...) *doce de ellos a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales*"³¹.

En las enmiendas iniciales del Grupo Parlamentario Socialista (PSOE) y del Grupo Mixto se respetó esta forma de designación, pues la enmienda 544 se redactó incluso reforzando el sistema de elección por los jueces: "(...) *doce de ellos elegidos democráticamente por los miembros de las distintas carreras judiciales*"³².

²⁸ RON LATAS, R.P. y LOUSADA AROCHENA, J.F., *El Consejo General ... Op. cit.* pp. 215-216.

²⁹ https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_170.PDF

³⁰ CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios... Op. cit.* pp. 499-500.

³¹ Artículo 112 del Anteproyecto CE.

³² CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios... Op. cit.* p. 500.



Sin embargo, en el texto de la Ponencia se eliminó la previsión del Anteproyecto y se estableció que los vocales judiciales "*serían jueces y magistrados en los términos que establezca la Ley Orgánica*". Una remisión a la Ley Orgánica que se mantendría en toda la tramitación constitucional hasta el vigente artículo 122³³.

La eliminación de aquella expresión – "*a propuesta y en representación*" – fue una modificación de la Ponencia que se adoptó en línea con el voto particular del Grupo UCD al Anteproyecto y con el apoyo de la mayoría de la representación de los Grupos UCD y Alianza Popular³⁴. Si bien en el posterior debate, los parlamentarios parecían estar de acuerdo con una designación de los vocales judiciales por los propios jueces, mediante un sistema de elecciones. Las enmiendas al articulado coincidían en admitir que fueran los jueces y magistrados los que eligieran a los vocales judiciales. Lo que generaba recelos era que ese sistema electoral no garantizara una representatividad de toda la carrera judicial, y por ello las enmiendas trataban de matizar las procedencias de vocales entre las diversas categorías profesionales y exteriorizaban diversos criterios del asociacionismo judicial, fundamentalmente con estos fines electorales. Pero la elección "*por y entre*" los jueces no parecía cuestionarse durante el debate parlamentario³⁵.

En la sesión parlamentaria de la Comisión celebrada el 8 de junio de 1978 el portavoz del Grupo parlamentario socialista don Gregorio Peces-Barba defendió una enmienda *in voce* para que los vocales judiciales "*lo sean en las diversas categorías profesionales judiciales en los términos que establezca la ley*", para así "*abrir el Colegio electoral*", y ello con el fin de evitar que por "*la inercia*" o por la ley fueran los miembros de los sectores superiores "*los que obtuvieran la representación de sus compañeros*"³⁶. De este modo parecía

³³ *Ibidem*, p. 500.

³⁴ RON LATAS, R.P. y LOUSADA AROCHENA, J.F., *El Consejo General ... Op. cit.* p. 214.

³⁵ CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios... Op. cit.* pp. 500-501.

³⁶ Su intervención fue del siguiente tenor: "(...) *que los 12 elegidos por jueces y magistrados lo sean en las diversas categorías judiciales en los términos que establezca la ley, de tal forma que con ello se evite la posible inercia o la posible determinación por la ley de que fueran miembros de los sectores superiores (magistrados del Tribunal Supremo, presidentes de Audiencias, etc.) los que obtuvieran la representación de sus compañeros. Entendemos que con la introducción de la frase (entre las diversas categorías judiciales) supone que va a abrirse el Colegio Electoral -ésta es, al menos, la interpretación de los socialistas- a todos los miembros, jueces y magistrados, y que también serán elegibles todos los jueces y magistrados y no necesariamente, como podía ser con una cierta interpretación conservadora que se*



entenderse que los vocales judiciales iban a ser elegidos por sus propios compañeros, a quienes representarían. La enmienda fue aceptada sin discusión por los representantes de los distintos Grupos parlamentarios.

No obstante, el texto relativo a la designación de los vocales judiciales se mantendría prácticamente inalterado hasta su redacción definitiva, que finalmente mantuvo esa remisión a la Ley Orgánica para la determinación del procedimiento de nombramiento.

En el estudio de estos trabajos parlamentarios el Tribunal Constitucional, en la STC 108/1986, de 29 de julio³⁷, invocaría después aquella modificación operada en la redacción original del Anteproyecto para mantener la constitucionalidad del modelo elegido por el legislador de 1985.

Más adelante analizaremos en detalle la reforma operada por la Ley Orgánica 6/1985 y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Pero resulta oportuno reflejar aquí la interpretación que hizo el Tribunal en torno a estos debates parlamentarios.

La STC 108/1986, de 29 de julio, comienza advirtiendo que los debates parlamentarios *"son un importante elemento de interpretación aunque no la determinen (STC 5/1981, de 13 de febrero)"*. Si bien, en este caso, no consideró necesario extenderse en su valor pues su análisis *"no conduce forzosamente a la conclusión a que llegan los recurrentes"* – que abogaban por un sistema de designación "por y entre" los propios jueces y magistrados"–.

La argumentación del Tribunal Constitucional es la siguiente:

"En efecto, el Anteproyecto de Constitución decía de modo explícito que «doce de los miembros del Consejo serán nombrados a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales». La ponencia, por mayoría de los representantes de los Grupos de Unión de Centro Democrático y Alianza Popular y sobre la base del texto contenido

sostiene, según nuestras noticias, en algunas altas cúpulas de la Magistratura, precisamente entre esas altas cúpulas". El diario de la sesión puede consultarse en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_084.PDF

³⁷ <https://www.boe.es/boe/dias/1986/04/29/pdfs/T00015-00023.pdf> También puede consultarse en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/671>



en un voto particular de la Unión de Centro Democrático y de otras enmiendas, dio una nueva redacción al texto estableciendo que, de quince Vocales que entonces se preveían para el Consejo, diez serían propuestos «entre Jueces y Magistrados en los términos que establezca la Ley Orgánica», y los otros cinco por el Congreso de los Diputados. En el debate en la Comisión se formuló por el representante del Grupo Parlamentario socialista una enmienda in voce, en la que se proponía aumentar a veinte el número de Vocales, doce entre Jueces o Magistrados de todas las categorías y ocho por el Parlamento, enmienda que fue aceptada. Ciertamente, el representante del Grupo Socialista dijo en su intervención que con su enmienda iba a «abrirse el Colegio Electoral, ésta es al menos la interpretación de los socialistas, a todos los miembros, Jueces y Magistrados»; pero en el debate que siguió a la propuesta, a la que se adhirieron otros Grupos Parlamentarios, no consta que el consentimiento de la Comisión recayese sobre la «interpretación» dada por el portavoz del Grupo Socialista al nuevo texto, sino sobre la ampliación del número de Vocales a veinte y su extensión a todas las categorías judiciales. Tanto es así que, en el Senado, el texto aprobado por la Comisión (y sin debate por el Pleno del Congreso) fue objeto de una enmienda (la núm. 71 de progresistas y socialistas independientes) en que se proponía la atribución expresa de la propuesta de los doce vocales a los Jueces y Magistrados «mediante elección de todos los miembros de la carrera judicial», enmienda que no fue acogida. Verdad es que del tono de los debates constitucionales e incluso de los que tuvieron lugar con motivo de otros proyectos de Ley y de la insistencia en tales debates en que los Jueces y Magistrados elegibles lo sean «de todas las categorías de la Carrera Judicial», según el texto finalmente aceptado, 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”.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS



En un estudio cronológico de los antecedentes del Consejo General del Poder Judicial, cabe distinguir cuatro etapas o fases que pueden diferenciarse fundamentalmente por el sistema elegido por el legislador para la designación de los vocales.

1. SISTEMA DE AUTOGOBIERNO JUDICIAL PLENO (1980–1985)

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

El desarrollo normativo de las previsiones constitucionales debía producirse a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial a la que alude el citado artículo 122 CE en su primer apartado. Sin embargo, se dictó primero la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, ante la necesidad de poner en funcionamiento el Tribunal Constitucional ya que dos de sus miembros debían ser propuestos por el Consejo, de acuerdo con la propia CE (artículo 159.1).

La Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial³⁸, aportó la primera regulación completa del órgano de gobierno de los jueces, optando por un sistema de autogobierno judicial pleno, en el que se atribuyeron al Consejo amplias competencias, tanto decisorias y reglamentarias, como de iniciativa, propuesta e informe.

Respeto a la composición y designación de sus miembros, no hubo discusión en cuanto al establecimiento de un sistema de elección *inter pares*, en el que serían los propios jueces y magistrados quienes debían elegir a los vocales de procedencia judicial. La Ley se tramitó con la intención de desarrollar el mandato constitucional y hacer lo más representativa posible la elección de los vocales judiciales del Consejo. No se discutió que fueran elegidos por los propios jueces y magistrados, ni en el debate en Comisión de Justicia ni en el Pleno del Congreso de los Diputados³⁹.

Únicamente se planteó debate en el aspecto relativo a la proporcionalidad de los miembros judiciales, con el fin de garantizar la mayor representatividad

³⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-720>

³⁹ En CAVERO LATAILLADE I., Comentarios... *Op. cit.* pp. 500-503.



de la carrera judicial. La Ley terminó estableciendo cupos para asegurar la presencia de representantes de todas las categorías⁴⁰.

1.2 Procedimiento de designación “por y entre” los jueces

La Ley Orgánica 1/1980 dispuso que *“los doce Vocales de procedencia judicial serán elegidos entre Jueces y Magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales, en los términos establecidos en la presente Ley”,* y que *“integrarán el Consejo tres Magistrados del Tribunal Supremo, seis Magistrados y tres Jueces”* (artículo 8).

Para ello diseñó un procedimiento legislativo en el que podían votar todos los jueces y magistrados *“que se encuentren en servicio activo”* (artículo 12), mediante un sistema de elección que *“se llevará a cabo mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo”*. La elección *“deberá convocarse con tres meses de antelación a la terminación del mandato del Consejo”,* y *“la circunscripción electoral será única para todo el territorio nacional”* (artículo 13).

La Ley dispuso que el procedimiento electoral debía seguir las siguientes normas (artículo 14):

- *Las candidaturas habrán de ser completas, con un candidato titular y un suplente para todos los supuestos a cubrir en cada elección.*
- *Las candidaturas serán siempre abiertas, pudiendo cada elector combinar nombres, dentro de cada categoría, procedentes de candidaturas distintas.*
- *El sistema electoral será el mayoritario corregido para permitir la representación de un sector minoritario.*
- *Las candidaturas habrán de estar avaladas por un diez por ciento de los electores, que comprendan, a su vez, un cinco por ciento, al menos, de cada categoría o por una asociación profesional válidamente constituida. Nadie podrá avalar más de una candidatura.*

⁴⁰ SANCHEZ BARRIOS, M.I., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial... Op. cit.* p. 120.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Además, el artículo 15 determinó que *"en la misma elección en que se elijan los Vocales de procedencia judicial se elegirá a un sustituto para cada uno de ellos. La elección de los sustitutos se regirá por las mismas normas establecidas para los titulares. Nadie podrá presentar su candidatura, para la misma elección, como Vocal titular y como sustituto"*.

Para garantizar el proceso, la Ley también preveía la constitución de una Junta Electoral Permanente, con sede en el Tribunal Supremo, integrada por el Presidente, quien la presidirá, y, como Vocales, por el Presidente de la Audiencia Territorial de Madrid y por los Jueces Decanos de los Juzgados de Partido y de Distrito de Madrid (artículo 17).

Esta Junta Electoral era la competente para *"convocar las elecciones, organizarlas, proceder al escrutinio y proclamar los resultados, resolver las cuestiones que se planteen sobre capacidad electoral activa y pasiva y, en general, para dirigir y ordenar todo el proceso electoral"*, así como para fijar *"los trámites y formalidades del proceso electoral, mediante las correspondientes instrucciones en el marco de lo dispuesto en esta Ley"* (artículo 18).

La Ley contempló una Disposición Transitoria Quinta para el desarrollo inmediato del proceso legislativo a fin de nombrar al primer Consejo General del Poder Judicial. Dispuso que *"antes de transcurridos quince días de la entrada en vigor de la presente Ley, el Presidente del Tribunal Supremo se dirigirá a los Presidentes de las Cámaras Legislativas y convocará a la Junta Electoral adoptando cuantas medidas sean precisas para la puesta en marcha del proceso de constitución del primer Consejo General del Poder Judicial. La elección de los doce miembros de procedencia judicial deberá convocarse dentro del mes siguiente a la constitución de la Junta Electoral, y se celebrará en el plazo máximo de dos meses desde su convocatoria"*.

Conforme a estas previsiones, la Junta Electoral habilitada presidida por el Presidente del Tribunal Supremo convocó elecciones por Acuerdo de 1 de marzo de 1980, con las Instrucciones oportunas para su desarrollo⁴¹, y se procedió a la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial.

⁴¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-5855>



Primero se eligieron a los doce vocales de procedencia judicial, conforme a las previsiones de composición que también concretó la Disposición Transitoria Quinta:

"Dos. En el primer Consejo General del Poder Judicial, los puestos de Vocales de procedencia judicial se distribuirán de la siguiente forma:

a) Tres Magistrados del Tribunal Supremo, uno de los cuales será Presidente de la Sala si hubiere candidato; cinco Magistrados y un Juez de Primera Instancia e Instrucción, elegidos todos por los miembros de la Carrera Judicial en activo no comprendidos en los restantes apartados de la presente disposición.

b) Un Magistrado de Trabajo elegido por todos los miembros en activo de este Cuerpo.

c) Dos Jueces de Distrito elegidos por todos los miembros en activo de este Cuerpo".

Posteriormente, se procedió a la designación por las Cámaras de los ocho vocales de procedencia extrajudicial, formándose así el primer Consejo General del Poder Judicial, presidido por don Federico Carlos Sáinz de Robles Rodríguez⁴².

2. SISTEMA DE PLENA PARLAMENTARIZACIÓN EN LA ELECCIÓN DE LOS VOCALES (1985–2001)

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

La Ley Orgánica 1/1980 permitió la constitución del primer Consejo General del Poder Judicial mediante un rápido y eficaz sistema de designación.

⁴² Los vocales del Consejo fueron nombrados por Reales Despachos de 9 de octubre de 1980. Una vez constituido el Consejo, éste procedió a la elección de su Presidente que fue nombrado por Real Despacho de 23 de octubre de 1980. Los distintos vocales que fueron miembros de éste y otros Consejos pueden consultarse en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/relacionados/Miembros-antiores-del-CGPJ>



Sin embargo, el resultado obtenido también fue objeto de críticas⁴³, y el legislador consideró necesario efectuar una reforma completa de la Administración de Justicia a través del marco idóneo que había establecido nuestra Constitución, esto es, con una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, derogó la Ley de 1980, a la que calificó en su Exposición de Motivos de “*provisional*”, y dictó una nueva normativa para el Consejo muy distinta de la establecida en aquella Ley. Optó por la plena parlamentarización en la elección de los vocales —los vocales judiciales, además, podrían proceder de cualquier categoría— y se limitaron significativamente las competencias del Consejo.

Su Exposición de Motivos justificó el cambio de modelo del siguiente modo:

"Para la elección de los doce miembros del Consejo General del Poder Judicial que, de acuerdo con el artículo 122.2 de la Constitución Española, deben ser elegidos «entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales», la Ley, informada por un principio democrático, partiendo de la base de que se trata del órgano de gobierno de un Poder del Estado, recordando que los poderes del Estado emanan del pueblo y en atención al carácter de representantes del pueblo soberano que ostentan las Cortes Generales, atribuye a éstas la selección de dichos miembros de procedencia judicial del Consejo General. La exigencia de una muy cualificada mayoría de tres quintos –a la que la Constitución requiere para la elección de los otros miembros– garantiza, a la par que la absoluta coherencia con el carácter general del sistema democrático, la convergencia de fuerzas diversas y evita la conformación de un Consejo General que responda a una mayoría parlamentaria concreta y coyuntural”.

⁴³ SANCHEZ BARRIOS destaca dos elementos negativos del sistema de elección operado por la Ley Orgánica 1/1980: 1) se primó de forma manifiesta a las categorías más altas, pues la distribución de puestos entre las diferentes categorías judiciales se hizo primando de forma especial el principio de jerarquía sobre el de representación; y 2) en la disposición adicional 2ª, dos, se estableció que para la válida constitución de las asociaciones judiciales éstas deberían contar con la adhesión de, al menos, el 15 por 100 de quienes ostentaran la condición de jueces y magistrados, con lo que sólo se permitió la existencia de la mayoritaria “Asociación Profesional de la Magistratura”, que en las elecciones celebradas acabó copando todos los puestos. En SANCHEZ BARRIOS, M.I., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial... Op. cit.* pp. 125-127.



No obstante, el Proyecto de ley inicial no contemplaba este cambio de sistema. En su redacción original, el Proyecto remitido por el Gobierno⁴⁴ contenía un artículo 128 que disponía que “*los vocales del Consejo General de procedencia judicial serán elegidos por todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo*”. Los artículos siguientes desarrollaban el procedimiento de elección mediante un sistema electoral. Fue posteriormente, durante su tramitación parlamentaria, cuando por la vía de enmiendas se decidió modificar el sistema de designación para que todos los vocales, incluidos los de procedencia judicial, fueran elegidos por el Parlamento⁴⁵.

El cambio de modelo en la designación de los vocales y la controversia generada por la interpretación del artículo 122 CE, generó una fuerte contestación tanto del propio Consejo General del Poder Judicial entonces vigente, como de los partidos políticos de la oposición. Ello desembocó en el planteamiento de cuestiones ante el Tribunal Constitucional.

2.2 La jurisprudencia constitucional

La interpretación del artículo 122 CE –si respondía a un sistema de autogobierno pleno o un sistema de autogobierno limitado– fue muy problemática durante el mandato del primer Consejo General del Poder Judicial, dado que éste sostenía que el autogobierno debía ser pleno, lo que provocó un conflicto institucional con el entonces Gobierno del Partido Socialista que defendía los postulados de un autogobierno más limitado⁴⁶. Cuando el Gobierno propuso una reforma legislativa que pretendía derogar la Ley 1/1980 y acoger un sistema de autogobierno limitado, el Consejo General del Poder Judicial reaccionó con el planteamiento de un conflicto entre

⁴⁴ https://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/BOCG/A/A_118-I.PDF

⁴⁵ El cambio de postura se produjo principalmente con la enmienda núm. 25 defendida por el diputado socialista don Juan María Bandrés, que calificó la reforma de “oportunidad histórica”. Fue entonces cuando se defendió la constitucionalidad de un sistema de elección por el Parlamento, toda vez que la tramitación del artículo 122 había eliminado la referencia a que esos doce vocales fueran elegidos “por” los propios jueces y magistrados. En CAVERO LATAILLADE I., Comentarios... Op. cit. pp. 500-503. Sobre la discusión parlamentaria que este cambio de modelo generó, puede verse FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C., *El Consejo General del Poder Judicial. De la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio*, Revista de Derecho Político, número 38, 1993.

⁴⁶ RON LATAS, R.P. y LOUSADA AROCHENA, J.F., *El Consejo General ... Op. cit.* pp. 220.



órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional⁴⁷. El Tribunal Constitucional resolvió este conflicto con la STC 45/1986, de 17 de abril⁴⁸.

A su vez, los diputados del partido Alianza Popular también plantearon un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, inmediatamente después de ser promulgada⁴⁹. Este recurso fue resuelto por la STC 108/1986, de 29 de julio⁵⁰.

De las argumentaciones jurídicas de la STC 45/1986 y de la STC 108/1986 se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre la interpretación del artículo 122 CE, en relación con la autonomía del Consejo General del Poder Judicial y la cuestión del autogobierno pleno o limitado:

- 1ª) El Consejo General del Poder Judicial no es un órgano representativo de los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial.

Así lo declara la primera de las Sentencias, la STC 45/1986, de 17 de abril. En el planteamiento del conflicto constitucional, el entonces Consejo General del Poder Judicial se atribuía la consideración de representante del Poder Judicial y de todos sus integrantes, pudiendo defender así sus atribuciones frente a las invasiones de que pudieran ser objeto por parte de algún órgano constitucional. Alegaba que, de no admitirse esto, quedarían privadas de adecuada garantía las atribuciones propias de todos los Jueces y Magistrados del Poder Judicial frente a los posibles atentados provenientes de otros órganos constitucionales del Estado.

⁴⁷ Don Federico Carlos Sainz de Robles Rodríguez, Presidente del Consejo General del Poder Judicial, en representación de dicho Consejo y de conformidad con lo acordado por su Pleno en reunión del día 28 de mayo de 1985, planteó conflicto entre órganos constitucionales del Estado frente a la decisión del Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 28 de marzo de 1985, por la que se aprobó el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. Posteriormente amplió su petición con la tramitación de dicho Proyecto en el Senado y de nuevo en el Congreso, y con su definitiva aprobación como Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Ello dio lugar a los conflictos acumulados entre órganos constitucionales números 495/1985, 788/1985 y 797/1985.

⁴⁸ <https://www.boe.es/boe/dias/1986/04/29/pdfs/T00015-00023.pdf> Puede consultarse en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/608>

⁴⁹ El recurso fue planteado en fecha 26 de septiembre de 1985 por don José María Ruiz Gallardón, comisionado al efecto por 55 Diputados del Congreso. La Ley Orgánica había sido publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 2 de julio de ese mismo año.

⁵⁰ <https://www.boe.es/boe/dias/1986/04/29/pdfs/T00015-00023.pdf> Su contenido puede consultarse en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/671>



Sin embargo, el Tribunal Constitucional entiende que estos argumentos "no son constitucionalmente admisibles" (FJ 5). Y ello porque:

"(...) no hay nada ni en la Constitución, ni en la anterior Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, ni en la actual Ley Orgánica del Poder Judicial que autorice a sostener la pretensión de representación procesal por el Consejo General del Poder Judicial". Considera, además, que "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 (artículo 117.1 CE) (arts. 117.1 CE) 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).

También rechaza los argumentos del Consejo en cuanto a que, de otro modo, quedarían privadas de garantía constitucional las atribuciones de Jueces y Magistrados, "pues no cabe confundir la garantía constitucional de un órgano o de una institución con el reconocimiento de legitimación en el proceso constitucional a tal órgano o institución para la actualización de esa misma garantía. Cuando se trata de garantizar el ámbito competencial de un órgano estatal, para preservar la integridad de la misma estructura constitucional, el ordenamiento puede establecer una serie de instrumentos objetivos, que no tienen que depender necesariamente del ejercicio de un conflicto de atribuciones. (...) la Constitución ofrece un sistema de garantías suficientes como para depurar a su través las extralimitaciones en las que pudiera incurrir un órgano constitucional, también, por lo tanto, el Congreso o el Senado, en menoscabo de los órganos integrados en el Poder Judicial. La existencia de un recurso de inconstitucionalidad pendiente contra el sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, es buena muestra de ello" (FJ 5).

Finalmente, el Tribunal Constitucional concluye que las atribuciones que se reivindican no lo son para el propio Consejo, "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. (...) 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" (FJ 5).



2ª) El Consejo General del Poder Judicial no es expresión del autogobierno de los jueces y magistrados.

En la STC 108/1986, de 29 de julio, el Tribunal Constitucional también niega el carácter representativo del Consejo General del Poder Judicial, remitiéndose a su anterior pronunciamiento (FJ 9). Y añade que el Consejo tampoco es expresión del autogobierno de los jueces y magistrados.

Para resolver el recurso planteado, el Tribunal comienza defendiendo la independencia del Poder Judicial como *"pieza esencial de nuestro ordenamiento como del de todo Estado de Derecho"* (FJ 6), y explica cómo nuestra Constitución –siguiendo el ejemplo de otros países como Italia o Portugal– ha incorporado garantías específicas a fin de que esa independencia no se vea perturbada por medios más indirectos o sutiles (FJ 7)⁵¹.

A partir de ahí analiza *"lo que es realmente en este punto el meollo de las alegaciones de los recurrentes, y que consiste en sostener que la independencia judicial y la existencia constitucional del Consejo comportan el reconocimiento por la Constitución de una autonomía de la Judicatura, entendida como conjunto de todos los Magistrados y Jueces de carrera, y, en consecuencia, la facultad de autogobierno de ese conjunto de Magistrados y Jueces cuyo órgano sería precisamente el Consejo"* (FJ 8).

Ante lo cual el Constitucional considera que *"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*

⁵¹ Explica el Tribunal que la CE, "en su art. 122.2, prevé la existencia de un «Consejo General del Poder Judicial» como órgano de gobierno del mismo que será regulado por ley orgánica, la cual «establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario». Así, las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado. Es, desde luego, una solución posible en un Estado de Derecho, aunque, conviene recordarlo frente a ciertas afirmaciones de los recurrentes, no es su consecuencia necesaria ni se encuentra, al menos con relevancia constitucional, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales (FJ 7).



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. Como se ha dicho, lo único que resulta de esa regulación es que se ha querido crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los jueces” (FJ 8)⁵².

3ª) En cuanto a la elección de los vocales judiciales, la Constitución no establece una fórmula o un procedimiento determinado.

La STC 108/1986 aborda la polémica cuestión de la elección de los vocales judiciales, que la LOPJ 6/1985 atribuyó también al Congreso y al Senado.

Los diputados recurrentes sostenían la inconstitucionalidad de esta norma, bajo los siguientes argumentos (en síntesis):

- De acuerdo con una interpretación literal, la remisión que hace la ley el artículo 122.3 CE se refiere sólo a la regulación de los términos de la elección, pero no a la determinación del órgano que deba hacerla, debiendo la Ley Orgánica organizar el proceso electoral, los criterios de representación y otros extremos de procedimiento exclusivamente.
- A la misma conclusión lleva el examen de los antecedentes de elaboración del texto constitucional en este punto. Los trabajos parlamentarios, tanto en el seno de la Ponencia como de la Comisión Constitucional, ponen de manifiesto que siempre, y para todos, se entendió que el cupo de miembros del Consejo General del Poder Judicial procedente de la propia Carrera habría de ser elegido por jueces y magistrados para su posterior nombramiento por el Rey, siendo de

⁵² El Tribunal Constitucional añade: “La Constitución obliga, ciertamente, a que doce de sus vocales sean elegidos «entre» jueces y magistrados de todas las categorías, mas esta condición tiene como principal finalidad que un número mayoritario de vocales del Consejo tengan criterio propio por experiencia directa sobre los problemas que los titulares de los órganos judiciales afrontan en su quehacer diario, de la misma forma que, al asignar los restantes ocho puestos a Abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión, se busca que aporten su experiencia personas conocedoras del funcionamiento de la justicia desde otros puntos de vista distintos del de quienes la administran” (FJ 8).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

destacar el contenido de diversas intervenciones realizadas en la sesión del día 8 de junio de 1978 en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso.

– A esta interpretación, por lo demás, se atuvieron los actos del legislativo posteriores a la Constitución, siendo de citar a este propósito la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, los artículos 131 y 135 del texto alternativo del Grupo Socialista al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 1980, y los artículos 204 y 184 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, respectivamente.

– Asimismo, la interpretación a la luz del Derecho comparado apunta a esta conclusión, debiendo tenerse en cuenta, en este sentido, lo que dispone el artículo 104 de la Constitución italiana y lo que se dijo, interpretando esta norma y otras conexas, en las Sentencias de la Corte Constitucional de dicho país de fechas 14 de mayo de 1968 y 18 de julio de 1983.

– Por último, es decisiva la interpretación de la norma a la luz de su espíritu y finalidad, porque si la Constitución ha dispuesto que doce de los vocales del Consejo se elijan entre jueces y magistrados de todas las categorías y si se considera que éstos son los integrantes del Poder Judicial cuyo órgano de Gobierno es el Consejo, la expresión que emplea la Constitución lleva razonablemente a entender que la competencia para la elección corresponde al propio colectivo de jueces y magistrados.

Frente a ello, el Tribunal Constitucional comienza constatando las dificultades interpretativas atendiendo a la literalidad del artículo 122 CE y a su tramitación parlamentaria.

En cuanto a la literalidad del precepto, los recurrentes sostenían que el artículo 122.3 CE fija el número exacto de vocales que pueden proponer las Cortes, de forma que el resto de vocales del Consejo no puede ser nombrado por ellas, sino que habrá de serlo por otro procedimiento.

Ante lo cual el Tribunal Constitucional declara que el examen del artículo:

"no ofrece apoyo suficiente para una respuesta categórica al problema planteado, pues aunque es cierto que no establece explícitamente limitación alguna, también lo es que existen razones para sostener que



esa limitación está implícita en la fórmula empleada que, de otro modo, sería de una inútil complicación. En efecto, si lo que se pretendió asegurar fue únicamente que las Cámaras incluyesen en sus propuestas un número determinado de jueces y magistrados, hubiese bastado con indicarlo así, sin acudir a una compleja redacción en la que, de una parte, se establece la exigencia de que doce de los veinte miembros del Consejo sean jueces o magistrados y, de la otra, en proposición distinta, se atribuye a las Cámaras la facultad de proponer otros ocho miembros que no posean necesariamente tal calidad” (FJ 12).

Y en cuanto a la tramitación parlamentaria, ya hemos señalado la postura del Tribunal: *“tampoco los antecedentes de la elaboración del texto arrojan luz suficiente para resolver el problema de manera que no deje lugar a dudas”*. De su análisis no puede extraerse como conclusión que la Constitución establezca un régimen cerrado de elección de los vocales por los propios jueces, al haberse suprimido la redacción original del Anteproyecto que decía que serán *“nombrados a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales designados”*. Y aunque en los debates generados durante las enmiendas *“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, (...) ese consenso no parece extenderse hasta la determinación del procedimiento adecuado para alcanzar tal resultado, de forma que no se constitucionalizó una fórmula concreta, sino que los constituyentes se limitaron a remitirla a una futura ley orgánica” (FJ 13).*

El Tribunal Constitucional entiende que esta interpretación es también conforme al espíritu y finalidad del artículo 122 CE:

“El fin perseguido es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y comentarios 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. 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” (FJ 13).

Si bien el Tribunal añade a continuación una importante reflexión que ha ser tenida en consideración para valorar la constitucionalidad del sistema elegido:

“Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios jueces y magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del C.G.P.J. 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 L.O.P.J.). Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial.

La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Ocurriendo así en el presente caso, pues el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución” (FJ 13).



En conclusión, el Tribunal Constitucional termina por desestimar el recurso planteado y mantener la constitucionalidad de un modelo de autogobierno limitado y de designación parlamentaria de los vocales judiciales, si bien advirtiendo de los riesgos de este sistema.

2.3 Procedimiento de nombramiento de los vocales del Consejo conforme a la Ley Orgánica 6/1985

La Ley Orgánica 6/1985 reguló el Consejo General del Poder Judicial en el Título II del Libro II del Gobierno del Poder Judicial. Los artículos 111 y siguientes se ocuparon de la composición y la designación y sustitución de sus miembros.

La norma estableció un sistema de designación directa por las Cámaras de todos los vocales, tanto los judiciales como los no judiciales, sin ningún tipo de limitación.

Así, el artículo 112.1 LOPJ dispuso que los vocales del Consejo General del Poder Judicial serían propuestos por el Congreso de los Diputados y por el Senado. Los apartados 2 y 3 regularon el procedimiento para la elección:

"2. Cada Cámara elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, cuatro Vocales entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio de su profesión, procediendo para ello según lo previsto en su respectivo Reglamento.

3. Además, cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo".

No se preveía terna de candidatos, ni había limitación alguna para los nombramientos por las Cámaras. No se exigía, como establecía la Ley de 1980, que los vocales judiciales tuvieran una u otra categoría, bastaba que se hallaran en servicio activo. La única limitación que se establecía en el apartado 4 del citado artículo 112 es que no podrían ser elegidos: "a) quienes hubieran sido miembros del Consejo saliente; b) quienes presten servicios en los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial".



Conforme a este sistema de designación, se nombraron tres Consejos Generales del Poder Judicial: el presidido por don Antonio Hernández Gil (1985-1990); el presidido por don Pascual Sala Sánchez (1990-1995) y el presidido por don Francisco Javier Delgado Barrio (1996-2001)⁵³.

2.4 La Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre

En este período también cabe mencionar la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que se llevó a cabo con la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre⁵⁴.

La Exposición de Motivos de esta Ley justificó la reforma en *"el largo tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial"* y la necesidad de acometer determinadas modificaciones *"con una especial urgencia y con una mayor claridad, pues responden a la conveniencia de perfeccionar el equilibrio entre los poderes del Estado, reconociendo al Consejo General del Poder Judicial aquellas competencias que el órgano de gobierno del Poder Judicial viene considerando como necesarias para el íntegro ejercicio de sus funciones constitucionales"*.

Con la reforma, el Consejo General del Poder Judicial recuperó competencias y se reforzó su autonomía:

- El Consejo asumió las competencias en materia de selección y formación inicial de jueces y magistrados, con la Escuela Judicial que se inauguraría en Barcelona en 1997;
- se avanzó en la autonomía presupuestaria;
- se reforzó de manera importante la potestad reglamentaria;
- se ampliaron las facultades de informe; y
- se reconoció a los funcionarios destinados en sus órganos técnicos la situación de servicios especiales, equiparando en este punto al Consejo General del Poder Judicial con otros órganos constitucionales del Estado.

⁵³ La composición de estos Consejos puede verse en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/relacionados/Miembros-antiores-del-CGPJ>

⁵⁴ <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-24612>



3. SISTEMA INTERMEDIO O MIXTO (2001-2013)

3.1 El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia

En mayo de 2001, el Gobierno presidido por don José María Aznar y los partidos políticos Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español firmaron el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia⁵⁵. Se trató de un Acuerdo sobre *"los principios, objetivos y procedimientos que han conformar un nuevo modelo de Justicia, y sobre las acciones y los medios que es preciso impulsar para hacerlo realidad"*.

Uno de los acuerdos más destacados se refería al sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, cuyo mandato expiraba en julio de ese mismo año. Se llegó a una solución de consenso en la que se mantuvo un sistema de designación parlamentaria, pero sobre una terna de candidatos propuestos por las asociaciones judiciales o por un número de jueces y magistrados representativos, con criterios de proporcionalidad.

El pacto alcanzado era del siguiente tenor:

"21.- Consejo General del Poder Judicial.- Se acuerda un nuevo sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial, conformado por las siguientes reglas básicas:

Los doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados, con forme a lo previsto en el número siguiente.

2. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las Asociaciones Profesionales de Jueces

⁵⁵ <https://www.juecesdemocracia.es/pdf/pactoRefJust.pdf>



y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el dos por ciento de los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada Asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados, se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Los 36 candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato.

b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere la letra a) solo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengan avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las Asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las Asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos.

c) Cada Asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos, Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que le corresponda presentar.

3. Una vez constituido el Consejo y elegido su Presidente, éste comparecerá ante el Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas básicas de actuación que se pretenden acometer por el nuevo Consejo”.

3.2 La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio



El Pacto alcanzado se plasmó en la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio⁵⁶, que se tramitó de manera acelerada para propiciar la renovación del Consejo conforme al nuevo sistema.

La Ley Orgánica 2/2001 dio una nueva redacción a los artículos 111 a 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En su artículo 112 reguló el procedimiento para la designación de los 12 vocales judiciales:

"Los doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Podrán ser propuestos los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo y no sean miembros del Consejo saliente o presten servicios en los órganos técnicos del mismo.

2. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados conforme a lo previsto en el número siguiente.

3. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Los treinta y seis candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros

⁵⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-12535>



Jueces y Magistrados no asociados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la presente Ley Orgánica y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato.

b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere la letra a), sólo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengan avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos.

c) Cada asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos que le corresponda presentar.

4. Entre los treinta y seis candidatos presentados, conforme a lo dispuesto en el número anterior, se elegirán en primer lugar seis Vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados, y una vez elegidos estos seis Vocales, el Senado elegirá los otros seis entre los treinta candidatos restantes. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo siguiente”.

La Disposición Transitoria Única estableció determinadas especialidades para poder renovar de forma inmediata al Consejo General del Poder Judicial conforme al nuevo sistema. Y de esta forma, en noviembre de 2001 se procedió al nombramiento de un nuevo Consejo presidido por don Francisco José Hernando Santiago. Su mandato se prolongó hasta el año 2008, ya que fue prorrogado ante la falta de consenso en su renovación. En septiembre del año 2008 se nombró un nuevo Consejo, presidido por don José Carlos Dívar Blanco hasta junio de 2012, siendo sustituido por don Gonzalo Moliner Tamborero hasta diciembre de 2013⁵⁷.

⁵⁷ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/relacionados/Miembros-anteriores-del-CGPJ>



3.3 La Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre

En este período, también cabe mencionar la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre⁵⁸.

Con el objetivo explicitado en su Exposición de Motivos de reforzar la independencia del Poder Judicial, esta Ley modificó el sistema de mayorías para la adopción de determinados acuerdos por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

4. SISTEMA DE PARLAMENTARIZACIÓN LIMITADA (2013–ACTUALIDAD)

4.1 La Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial

En el año 2013, con ocasión de una nueva renovación del Consejo General del Poder Judicial, se llevó a cabo una modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio⁵⁹, modificó íntegramente la regulación del Consejo con el fin de "*dotarlo de una estructura más eficiente*". No se alteraron sustancialmente las atribuciones de la Institución, pero sí se incluyeron tres novedades que afectaron a su autonomía:

- Que toda la actividad internacional del Consejo habría de ser coordinada con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación;
- Que la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial debería referirse, con carácter general, a la esfera puramente interna o doméstica. Excepcionalmente, se reconoció una potestad reglamentaria *ad extra* en determinados aspectos accesorios de las actuaciones judiciales; y

⁵⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-21761>

⁵⁹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-7061



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Que el Presupuesto del Consejo debía adecuarse a lo previsto en la Ley General Presupuestaria en la elaboración y ejecución del presupuesto del Consejo, así como el sometimiento a los ordinarios controles.

La Ley también modificó la estructura y funcionamiento interno del Consejo:

- Se configuró la Comisión Permanente como órgano central y nuclear del Consejo, a la que se atribuyó el peso del funcionamiento ordinario de la Institución.
- Se creó la figura del Promotor de la Acción Disciplinaria.
- Se alteró el estatuto de los vocales, al establecerse el desempeño de su cargo a tiempo parcial, salvo para los miembros de la Comisión Permanente y del Presidente que tendrían dedicación exclusiva⁶⁰.

Además, la reforma dispuso un sistema de renovación parcial ante posibles situaciones de bloqueo en su renovación, cuando una de las Cámaras no alcanzara el acuerdo necesario para proceder a la designación de los nuevos vocales. Para evitar la prórroga de su mandato, la Ley dispuso que el nuevo Consejo podría constituirse con los miembros nombrados por una de las Cámaras y los antiguos nombrados por la Cámara que no alcanzara el acuerdo; sólo ante la falta de acuerdo en ambas Cámaras el Consejo continuaría en funciones⁶¹.

4.2 Procedimiento de designación de los vocales

⁶⁰ Artículo 579.1 LOPJ: "1. Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, salvo los que integren la Comisión Permanente, permanecerán en servicio activo si pertenecen a la carrera judicial o a algún cuerpo de funcionarios, y seguirán desempeñando su actividad profesional si son abogados, procuradores de los Tribunales o ejercen cualquier otra profesión liberal".

⁶¹ Artículo 570 LOPJ: "1. Si el día de la sesión constitutiva del nuevo Consejo General del Poder Judicial no hubiere alguna de las Cámaras procedido aún a la elección de los Vocales cuya designación le corresponda, se constituirá el Consejo General del Poder Judicial con los diez Vocales designados por la otra Cámara y con los Vocales del Consejo saliente que hubieren sido designados en su momento por la Cámara que haya incumplido el plazo de designación, pudiendo desde entonces ejercer todas sus atribuciones. 2. Si ninguna de las dos Cámaras hubieren efectuado en el plazo legalmente previsto la designación de los Vocales que les corresponda, el Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo, no pudiendo procederse, hasta entonces, a la elección de nuevo Presidente del Consejo General del Poder Judicial".



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Lo más destacado de esta reforma afectó al sistema de elección de los vocales. Aunque inicialmente se anunció un cambio en el sistema de designación de los vocales judiciales “por y entre” los propios jueces⁶², la Ley terminó por establecer un sistema de parlamentarización limitada que, por un lado, *“garantice la máxima posibilidad de participación en el proceso de todos y cada uno de los miembros de la carrera judicial, estén o no asociados, y que, por otro, atribuya al Congreso y al Senado, como representantes de la soberanía popular, la responsabilidad de la designación de dichos Vocales”* (Exposición de Motivos).

Para ello estableció una primera fase en la que se realizaba una elección de candidatos a vocal entre y por los propios jueces y magistrados, para que posteriormente el Parlamento, de esa terna previamente configurada, designara a los vocales que iban a integrar el nuevo Consejo.

Los artículos 572 y siguientes regulaban el procedimiento para la designación de vocales de origen judicial.

En esa primera fase de elaboración de una terna de candidatos, el artículo 573 establecía que cualquier juez o magistrado en servicio activo en la carrera judicial podía presentar su candidatura para ser elegido vocal por el turno

⁶² Véase la intervención del entonces Ministro de Justicia don Alberto Ruiz-Gallardón ante la Comisión de Justicia, en la sesión celebrada el día 25 de enero de 2012, en la que expone las líneas generales de la política de su Departamento: *“Quiero comenzar por la cúspide, es decir, por el Consejo General del Poder Judicial y reside en el consejo una preocupación que tiene este ministro, que tiene el Gobierno y que creo que sus señorías deben de compartir: no podemos seguir con la imagen de politización de la justicia en España. No podemos seguir con una imagen en la que la división de poderes que consagra nuestra Constitución está, a efectos del ciudadano, absolutamente vulnerada como consecuencia de la extensión de la lucha partidista a la configuración de los órganos de gobierno de uno de los poderes del Estado. No es eso, señorías, lo que quiso el legislador constituyente. No es eso lo que nos manda nuestra Constitución y es un error que estamos obligados a corregir y tenemos que empezar, lo digo con rotundidad y desde el principio para acabar con esa politización y con esa percepción de politización que tienen los españoles, con la modificación del sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Tenemos que ir al espíritu de la Constitución y tenemos por lo tanto que dejar bien claro que la voluntad del Gobierno, como ya ocurrió en los primeros tiempos de funcionamiento del consejo, es que doce de sus veinte miembros sean elegidos de entre y por jueces y magistrados de todas las categorías. Y les digo más, si queremos de verdad acabar con la politización, tenemos también obligación de que los ocho miembros que habrá de designar este Parlamento —y hago extensiva esta reflexión a otros órganos constitucionales del Estado— no sigan siendo parte de un sistema partidario de reparto de cuotas. No es eso lo que quiso el legislador constituyente”*.

La intervención completa puede verse en:

https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_025.PDF



judicial, para lo cual – según el artículo 574 – podía elegir entre aportar el aval de veinticinco miembros de la carrera judicial en servicio activo o el aval de una Asociación judicial legalmente constituida en el momento en que se decretara la apertura del plazo de presentación de candidaturas.

Cuantas cuestiones se plantearan en este proceso de presentación de candidaturas serían resueltas por la Junta Electoral (artículo 575).

Una vez proclamadas las candidaturas, se remitían a los Presidentes del Congreso y del Senado, a fin de que ambas Cámaras procedieran a la designación de los vocales del turno judicial. Para ello tomarían en consideración el número existente en la carrera judicial, en el momento de proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial, de Jueces y Magistrados no afiliados y de afiliados a cada una de las distintas Asociaciones judiciales (artículos 578 apartados 1 y 2).

Disponía el apartado 3 de este mismo artículo 578 que para la designación de los doce vocales del turno judicial debía respetarse, como mínimo, la siguiente proporción: 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. Si no existieren candidatos a Vocales dentro de alguna de las mencionadas categorías, la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el orden establecido en este precepto.

En aplicación de este sistema, una vez publicada la normativa se procedió a la renovación del Consejo General del Poder Judicial en el mes de diciembre de 2013. El Consejo estuvo presidido por don Carlos Lesmes Serrano hasta el mes de octubre de 2022, cuando cesó en el cargo a iniciativa propia ante la falta de su renovación en el plazo correspondiente⁶³.

4.3 La STC 191/2016, de 15 de noviembre

⁶³ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/relacionados/Miembros-antiores-del-CGPJ>



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Frente a la Ley Orgánica 4/2013 se planteó un recurso de inconstitucionalidad por el Grupo Parlamentario Socialista⁶⁴, que dio lugar a STC 191/2016, de 15 de noviembre⁶⁵.

En este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional desestima el recurso y valida la constitucionalidad de la reforma.

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

Al igual que en su día no reputó inconstitucional el sistema de elección de los vocales judiciales por el Parlamento que instauró la Ley Orgánica 6/1985, por entender que la misma no impedía una interpretación adecuada a la Constitución (en la anterior STC 108/1986), en este caso tampoco considera inconstitucional la previsión legal de una posible renovación parcial del Consejo.

Afirma el Constitucional que "nada dice el art. 122.3 CE sobre el modo de renovación, si parcial o general, del Consejo" (FJ 7), por lo que "la renovación en su integridad del Consejo General del Poder Judicial es, como se ha dicho, una opción legítima del legislador orgánico", y "ninguna objeción

⁶⁴ Recurso de inconstitucionalidad núm. 5465-2013, interpuesto más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los arts. 564, 570.1 y 3, 579.1, 580.1, 590, 591.1, 599, 600.4 y 638.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que habían sido reformados por la Ley Orgánica 4/2013, así como contra el apartado 3 de la disposición transitoria décima de la misma Ley Orgánica.

⁶⁵ <https://www.boe.es/boe/dias/2016/12/26/pdfs/BOE-A-2016-12361.pdf> Su contenido también puede verse en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25155>



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 sólo una de ellas, por los motivos que sean, esté en condiciones de cumplir su cometido” (FJ 8).

El Tribunal también considera que la compatibilidad del cargo de vocal con el desarrollo de otras actividades profesionales es una opción legislativa, no puede reputarse inconstitucional. La prohibición de desempeñar otros cargos públicos que establece el artículo 127.1 de la Constitución para jueces y magistrados no alcanza a los cargos y funciones que se integran y se ejercen en el ámbito judicial y, específicamente, en el de su gobierno. Por ello, concluye que *“haber optado por esa compatibilidad para algunos de los vocales del Consejo es una opción que corresponde, de nuevo, a la libre disposición del legislador orgánico y que, aunque pueda suscitar polémicas políticas o de oportunidad, no merece censura constitucional” (FJ 9).*

4.4 La Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

En este mismo período cabe mencionar la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre⁶⁶, que acogió aquellas reformas que se consideraron adecuadas a fin de que el órgano plenario del Consejo General del Poder Judicial encarnara más fielmente las funciones que el artículo 122 de la Constitución encomienda a aquel Consejo General (Exposición de Motivos).

Como reformas más destacadas:

- se modificó el régimen de mayorías para la adopción de acuerdos, pasando de la regla general de la mayoría simple de miembros presentes a la mayoría absoluta -o mayoría de tres quintos para determinados nombramientos- (artículo 630 LOPJ);
- para el momento en el que se constituyera el nuevo Consejo, se reestructuraban las funciones del Pleno y la Comisión Permanente, dotando al primero de mayores atribuciones (artículos 599 y 602 LOPJ); y,

⁶⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-17987



- todos los vocales pasarían a desarrollar su actividad con dedicación exclusiva, siendo su cargo incompatible con cualquier otro puesto, profesión o actividad (artículo 579 LOPJ).

4.5 La falta de renovación del Consejo y la regulación legal de un Consejo en funciones

La falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial en el plazo constitucional previsto de cinco años llevó al legislador al desarrollo normativo del régimen jurídico aplicable al Consejo en funciones.

Se promulgó así la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo⁶⁷, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

El legislador consideró que, al “no tratarse de un órgano jurisdiccional, que no podría ver paralizada su actividad ni dejar en suspenso ninguna de sus atribuciones, resulta posible separar las facultades del Consejo General del Poder Judicial en funciones que resultan indispensables para el gobierno y buen funcionamiento de juzgados y tribunales de aquellas otras que, por el contrario, conforman un haz de competencias y atribuciones que legítimamente han de corresponder al Consejo entrante o renovado y no al saliente”.

Por ello, impidió que el Consejo en funciones pudiera proponer nuevos nombramientos⁶⁸. En cambio, mantuvo aquellas facultades necesarias para garantizar el normal funcionamiento del órgano y que no implicaran una injerencia en las legítimas atribuciones del Consejo entrante (las previstas en el artículo 570 bis LOPJ).

La Ley Orgánica 4/2021 fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el

⁶⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4907

⁶⁸ Se limitó la facultad de proponer el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, de los Presidentes de las Audiencias, de los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional, de los Presidentes de Sala y los Magistrados del Tribunal Supremo o de los Magistrados del Tribunal Constitucional. También el nombramiento de los Directores de la Escuela Judicial y del Centro de Documentación Judicial, así como del Vicepresidente del Tribunal Supremo, el Promotor de la Acción Disciplinaria, el Director del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial y el Jefe de la Inspección de Tribunales.



Congreso de los Diputados⁶⁹, que dio lugar a la STC 128/2023, de 2 de octubre de 2023⁷⁰.

En este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional desestima el recurso con la siguiente conclusión:

"El establecimiento de un régimen jurídico específico del Consejo General del Poder Judicial en funciones no tiene otra finalidad que dar respuesta a una eventual anomalía: el incumplimiento del mandato constitucional de renovar cada cinco años los vocales del órgano de gobierno del Poder Judicial. A tales efectos, se ha de reconocer al legislador orgánico la potestad normativa necesaria, no solo para desarrollar las funciones propias del Consejo, sino incluso para establecer un régimen excepcional aplicable transitoriamente una vez que expira el mandato constitucional de cinco años, única previsión clara e inequívoca del art. 122.3 CE, sin que de ese reconocimiento se pueda derivar vulneración alguna de los arts. 122.2, 123.2 y 161.1 d) CE, ni suponga atribuir facultades constituyentes al legislador".

La referida Sentencia se ocupó únicamente del recurso de inconstitucionalidad planteado por la regulación legal de un Consejo en funciones. No emitió pronunciamiento alguno sobre una posible renovación futura del Consejo, ni sobre la normativa que debía regular tal renovación. Ante las informaciones periodísticas publicadas en este sentido, el Tribunal Constitucional se vio obligado a emitir una nota informática para aclarar esta cuestión⁷¹. Los únicos pronunciamientos que contiene sobre el marco regulador del Consejo son los ya expuestos en las anteriores SSTC 108/1986 y 191/2016, a las que se remite.

4.6 El pacto para la renovación del Consejo actual

⁶⁹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 2379-2021.

⁷⁰ <https://www.boe.es/boe/dias/2023/11/01/pdfs/BOE-A-2023-22423.pdf> También puede consultarse en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/29736>

⁷¹

https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2023_083/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2083-2023.pdf



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El 25 de junio de 2024, los partidos políticos Partido Socialista y Partido Popular alcanzaron en Bruselas un Acuerdo para la renovación del Consejo General del Poder Judicial y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal⁷².

Fruto de este Acuerdo, se produjo la renovación del Consejo conforme a una lista conjunta de candidatos que apoyaron los grupos parlamentarios firmantes en el Congreso y el Senado. El nombramiento de los actuales vocales se publicó en el B.O.E. de 25 de julio de 2024⁷³. Por Real Decreto 888/2024, de 3 de septiembre, se procedió al nombramiento de su Presidenta doña María Isabel Perelló Doménech⁷⁴.

En el Acuerdo político alcanzado los grupos parlamentarios también se comprometieron a tramitar por el procedimiento de urgencia una proposición de ley para reforzar *"las garantías de independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional"* y mejorar *"las garantías de independencia de la Fiscalía General del Estado en el ejercicio de sus funciones de promoción de la acción de la justicia"*.

Esta proposición de ley se plasmó en 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 Fiscal⁷⁵. En lo que afecta al Consejo General del Poder Judicial, realiza las siguientes modificaciones:

- introduce un régimen de incompatibilidades para poder ser designado vocal del Consejo General del Poder Judicial por el turno de juristas de reconocida competencia.
- obliga a que los candidatos comparezcan ante la Comisión de nombramientos de la Cámara correspondiente y presenten una memoria de méritos y objetivos, antes de ser elegidos vocales del Consejo General del Poder Judicial.

⁷² <https://efe.com/espana/2024-06-25/acuerdo-poder-judicial-gobierno-pp/>

⁷³ <https://www.boe.es/boe/dias/2024/07/25/pdfs/BOE-A-2024-15351.pdf>
<https://www.boe.es/boe/dias/2024/07/25/pdfs/BOE-A-2024-15352.pdf>

⁷⁴ <https://www.boe.es/boe/dias/2024/09/04/pdfs/BOE-A-2024-17786.pdf>

⁷⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-16127



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- establece que las Cámaras elijan un suplente por cada vocal titular.
- prevé la creación de una Comisión de Calificación en el Consejo General del Poder Judicial, integrada por cinco vocales, que informará sobre todos los nombramientos que sean competencia del Pleno, con el fin de garantizar una valoración objetiva de las candidaturas presentadas.
- prevé la posibilidad de que el Pleno pueda crear otras comisiones, por mayoría de tres quintos.
- exige una mayoría de tres quintos de los vocales del Consejo General del Poder Judicial para el nombramiento de los Presidentes de las Audiencias Provinciales y del Magistrado del Tribunal Supremo competente para conocer de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia, así como de su sustituto.

Además, como consecuencia de lo igualmente pactado, la Ley Orgánica 3/2024 incorpora una Disposición adicional para una futura propuesta de reforma:

"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".



ANEXO - BIBLIOGRAFÍA

Consejo General del Poder Judicial, trabajos parlamentarios. Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, 1980.

Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial: trabajos parlamentarios, edición preparada por Fernando Sainz Moreno, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980.

AGUIAR DE LUQUE, L., *Las recientes reformas en materia de Poder Judicial en su dimensión orgánica,* Poder judicial: Actas del VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A., *Procedimiento electoral para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial,* Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1983.

ALBÁCAR LÓPEZ, J.L., *Naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial,* Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1983.

BALLESTER CARDELL, M., *El Consejo General del Poder Judicial. Su función constitucional y legal* (Premio Rafael Emperador, 2006), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007.

CARNICER DÍEZ, C., *Reforma de la LOPJ, una oportunidad perdida y un riesgo para la independencia judicial,* Diario La Ley N.º 8126, Año XXXIV, 2013.

CASTILLO CALVÍN, J. M., *La reforma del Consejo General del Poder Judicial,* Diario La Ley N.º 8126, Año XXXIV, 2013.

CAVERO LATAILLADE I., *Comentarios a la Constitución Española de 1978, tomo IX, Artículos 113- 127. Artículo 122 CE,* Editorial Edersa (Cortes Generales Editoriales de Derechos reunidas), Madrid, 1998.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

COBO SÁENZ, J. F., *La reforma de la estructura organización y funciones del Consejo General del Poder Judicial por Ley Orgánica 4/2013 y el acervo del Consejo de Europa sobre los Consejos de la Justicia*, Diario La Ley N.º 8126, Año XXXIV, 2013.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C., *El Consejo General del Poder Judicial. De la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio*, Revista de Derecho Político, número 38, 1993.

GARCÍA-BARBÓN CASTAÑEDA, J., *Composición del Consejo General*, Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1983.

GERPE LANDÍN, M. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., *La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo*, Revista Española de Derecho Constitucional N.º. 103, enero-abril, 2015, pp. 13-44.

GÓMEZ COLOMER, J.L., *Sobre el nombramiento del Presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común*, Teoría y realidad constitucional N.º. 44 - 2º sem., 2019, pp. 209-236.

GONZÁLEZ RIVAS, J.J., *El Consejo General del Poder Judicial: Trascendencia de su creación*, Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1983.

ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., *La reforma del Consejo General del Poder Judicial en España: Noticia de otra reforma fallida*, Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad" N.º. 7, 2014, pp. 147-157.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.M., *El gobierno del Poder Judicial: Perspectiva histórica y situación actual*, Número monográfico: "Modelos de gobierno del Poder Judicial: Órganos, designación y control", en Cuadernos Digitales de Formación N.º16, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2019.

MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., *El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de la reforma del Consejo General del Poder Judicial*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

del año 2013: La sentencia 191/2016, de 15 de noviembre, Revista general de derecho constitucional, N.º. 24, 2017.

MARTÍNEZ MARÍN, A., *El Consejo General del Poder Judicial: desviaciones normativas, jurisprudenciales y de los principios jurídicos de la independencia del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno de éste*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

PEDRAZ PENALVA, E., *Del Consejo General del Poder Judicial y de la selección de sus miembros*, en *El gobierno de la justicia: Consejo General del Poder Judicial / Congreso Internacional de Derecho Procesal de Castilla y León*, Universidad de Valladolid, 1994.

PERDIGUERO BAUTISTA, E. A., *Constitución y designación del Consejo General del Poder Judicial*, en *El gobierno de la justicia: Consejo General del Poder Judicial / Congreso Internacional de Derecho Procesal de Castilla y León*, Universidad de Valladolid, 1994.

PÉREZ MINAYA, J., *Crónica de una muerte anunciada. Breve autopsia del Consejo General del Poder Judicial*, Diario La Ley N.º 8126, Año XXXIV, 2013.

PORRAS NADALES, A.J., *El Consejo General del Poder Judicial, según la STC 108/1986, de 29 de julio, sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial*, Revista española de derecho constitucional, Año N.º. 7, N.º. 19, 1987, pp. 225-244.

REQUERO IBÁÑEZ, J.L., *El gobierno judicial y el Consejo General del Poder Judicial*, Fundación para el análisis y los estudios sociales y el autor, Madrid, 1996.

RON LATAS, R.P. y LOUSADA AROCHENA, J.F., *El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, Vol. 20, 2016, pp. 206-225.

ROSADO IGLESIAS G., *La constitucionalización del Gobierno Judicial: cuarenta años del Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes*. UNED. Revista de Derecho Político N.º. 101 enero - abril 2018.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SANCHEZ BARRIOS, M.I., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

– *Ídem*, *Antecedentes del Consejo General del Poder Judicial en el derecho español*, Revista del Poder Judicial -Tercera Época- Nº. 46, 1997, pp. 49 -82.

SERRA CRISTOBAL R., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente*, UNED, Teoría y realidad constitucional, número 31, 2013.

TEROL BECERRA, M., *Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial*, UNED, Revista Derecho Político, números 58-59, 2003-2004.



SECCIÓN II. EXAMEN DE LOS SISTEMAS EUROPEOS DE ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA ANÁLOGOS AL CONSEJO ESPAÑOL

I. Los modelos de gobierno del Poder Judicial en Europa

Los Estados miembros de la Unión Europea han adoptado distintos sistemas de gobierno judicial. A la hora de clasificar las distintas opciones organizativas, se suele emplear una clasificación trimembre o bimembre.

En la clasificación tripartita se distinguen, en función del órgano al que se asignan las competencias sobre la organización y funcionamiento de los integrantes del poder judicial: a) los sistemas de gobierno del Poder Judicial de carácter externo, que atribuyen esas competencia al poder ejecutivo a través del ministerio de justicia, en cuyo ejercicio, sin embargo, se cuentan en mayor o menor medida con órganos asesores de extracción judicial (es el caso típico de Alemania); 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; y, c) los sistemas de gobierno que responden al denominado modelo institucional en los que se atribuyen las competencias a un órgano constitucional independiente del resto de poderes y que no forma parte del Poder Judicial. De acuerdo con otra terminología, esta distinción en tres sistemas de gobierno se correspondería con el modelo de ministerio de justicia, el modelo del servicio de tribunales y el modelo de consejos judiciales.

Desde otro punto de vista, meramente geográfico, se plantea una distinción entre los modelos del sur y del norte de Europa. El primer modelo se caracterizaría por atribuir las competencias en materia judicial a órganos constitucionales con la función institucional de garantizar la independencia judicial (Italia, Francia, Portugal). Al modelo del norte Europa corresponderían las opciones organizativas de creación de organismos dotados de independencia funcional respecto del poder ejecutivo pero de naturaleza administrativa y que ejercerían funciones principalmente en el ámbito de los medios materiales y personales al servicio de los tribunales (Suecia, Dinamarca, Irlanda, Holanda).

La función de los modelos es fundamentalmente explicativa y heurística, al permitir identificar los rasgos generales de las distintas articulaciones institucionales del gobierno judicial. Pero la utilidad de distinciones y categorías se alcanza al precio de difuminar o hacer abstracción de los



detalles de cada concreta configuración normativa de gobierno judicial en los distintos Estados.

Dentro de los modelos señalados, la opción del constituyente español se inscribe, claramente, en el denominado modelo institucional o de consejo judicial, propio de los países del sur de Europa y que se ha replicado con más o menos éxito en los países del este europeo (Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia). Desde luego, como se ha tenido ocasión de señalar, en el debate constituyente se tuvieron presentes las experiencias constitucionales de Italia, Francia y Portugal, en las que se había optado por crear un específico órgano constitucional de gobierno judicial. Y la concreción constitucional que se realiza en el artículo 122.2 y .3 CE se corresponde tanto por la composición como por las competencias atribuidas al Consejo General del Poder Judicial con la de los precedentes de los referidos países.

En el marco de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, el informe mandatado en ella debe tener como uno de sus objetos «examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español». La analogía del Consejo General del Poder Judicial con otros modelos de gobierno judicial se circunscribe al referido modelo institucional o de consejos judiciales, por lo que, en lo que sigue, se procederá a examinar la regulación de la composición y elección de los miembros del *Consiglio Superiore de la Magistratura*, el *Conseil Supérieur de la Magistrature*, el *Conselho Superior da Magistratura* y el *Conseil Supérieur de Justice*.

II. Análisis de los sistemas de elección de los miembros de los Consejos Judiciales

1. El *Consiglio Superiore de la Magistratura* (Italia)

1.1 Previsión constitucional

El *Consiglio Superiore de la Magistratura* (en adelante, Csm) es el órgano de gobierno del Poder Judicial en Italia creado por la Constitución de 22 de diciembre de 1947. La institución no surge, sin embargo, *ex novo*, sino que los constituyentes partieron del precedente del *Consiglio Superiore* instituido por la Ley nº 511 de 14 de julio de 1907. Aquel órgano estaba compuesto por dos miembros natos (el Presidente de la Corte de Casación y el Fiscal General de ese mismo tribunal), nueve miembros electivos repartidos entre seis Magistrados de Casación y tres Fiscales Generales sustitutos designados



por las cinco Salas de Casación, y nueve Magistrados de categorías inferiores elegidos por el Ministro de Justicia.

A lo largo del proceso constituyente existió un amplio consenso sobre la necesidad de establecer un órgano constitucional de garantía de la independencia judicial, al que atribuir las competencias sobre el estatuto de los miembros del Poder Judicial, excluyendo la intervención del poder ejecutivo en esta materia⁷⁶.

El proyecto constitucional configuraba la composición del Csm en dos mitades, los miembros togados elegidos por sus pares y los miembros laicos elegidos por el Parlamento, correspondiendo la presidencia a la Presidencia de la República junto a dos vicepresidentes (art. 97 del proyecto constitucional). En los debates constituyentes se plantearon dos tesis contrapuestas sobre la composición del Csm. Por un lado, la de aquellos que defendían que los miembros del Csm debían ser exclusivamente miembros togados, al considerar que la presencia de miembros laicos elegidos por el Parlamento suponía una interferencia en el autogobierno judicial. Y, por otro lado, la de quienes sostenían la conveniencia de no desvincular al Csm de la sociedad e integrarlo dentro del sistema de equilibrio de poderes, debiendo mantener el Parlamento algún papel en su configuración. Como solución de compromiso, se llegó al acuerdo de asegurar que la parte togada fuera mayoritaria, reduciendo a un tercio los miembros laicos elegidos por el Parlamento⁷⁷.

El artículo 104 de la Constitución italiana regula la composición del Csm en los siguientes términos:

⁷⁶ En los trabajos preparatorios del texto constitucional elaborados por la denominada Comisión Forti (Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato), se afirmaba que «è la stessa natura dell'attività giurisdizionale che induce la Sottocommissione a ritenere necessaria una completa separazione dell'organizzazione giudiziaria dall'esecutivo.» (*Relazione all'Assemblea Costituente, 1 Relazione della prima Sottocommissione "Problemi Costituzionali"* (1946), p. 257).

⁷⁷ Los términos del debate y la solución de compromiso se desprenden de la intervención del miembro de la Asamblea Constituyente Giuseppe Bettiol en la sesión plenaria del 7 de noviembre de 1947 (*Atti dell'Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di venerdì 7 novembre 1947*, p. 1850): «Ora, voi sapete, onorevoli colleghi, che il progetto di Costituzione cerca di risolvere questo arduo problema mediante la costituzione del Consiglio Superiore della Magistratura, i cui membri dovrebbero essere per la metà scelti dai magistrati e per l'altra metà scelti dalle Camere, presieduto poi dal Presidente della Repubblica. Certo, io mi rendo conto di quelle che sono le obiezioni, anche giuste e fondate, in relazione alla presenza di questa meta di componente scelti dalle Camere [...] Io riterrei pertanto opportuno non già di eliminare i membri stranieri dal Consiglio della Magistratura, ma di ridurre i loro numero dalla metà ad un terzo.»



«Art. 104

La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder.

El Presidente del Consejo Superior de la Magistratura es el Presidente de la República.

Formarán parte del Consejo, como miembros de derecho, el primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal Supremo.

Los demás miembros se elegirán de la siguiente manera: dos tercios por todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías; y un tercio por el Parlamento en sesión conjunta, que los elegirá entre catedráticos universitarios en materias jurídicas y abogados con al menos quince años de ejercicio.

El Consejo elegirá a un vicepresidente entre los miembros designados por el Parlamento.

Los miembros electivos del Consejo permanecerán en el cargo durante cuatro años y no serán inmediatamente reelegibles.

Mientras permanezcan en el cargo, no podrán estar inscritos en Colegios Profesionales ni formar parte del Parlamento ni de ningún Consejo Regional.»

El precepto constitucional establece la proporción de miembros togados (2/3) y laicos (1/3) en la composición del Csm y el modo de elección de cada uno de ellos (elección por los pares y elección parlamentaria), pero no establece el número concreto de los integrantes del Csm ni la fórmula de elección en cada caso, cuestiones que corresponden determinar al legislador.

1.2 Implementación legal del sistema de elección: evolución

La implementación legal de las previsiones constitucionales sobre el Csm tuvo lugar más de diez años después de la entrada en vigor de la Constitución, el 1 de enero de 1948. Fue la ley n. 195 de 24 de marzo de 1958 la que estableció la regulación legal de la estructura, organización y funcionamiento del Csm.

Desde esta primera regulación se han sucedido varias reformas legislativas (leyes n. 1198 de 1967, n. 695/1975, n. 1 de 1981, n. 655 de 1985, n. 74 de 1990, n. 44 de 2002, y n. 71 de 2022) que han afectado, en lo que interesa a este informe, al número de miembros del Csm, así como al sistema de elección de los miembros togados.



El número de miembros del Csm, incluyendo los tres miembros natos establecidos por el artículo 104 de la Constitución, ha evolucionado del siguiente modo: 24 (1958 y reforma de 1967), 33 (reformas de 1975, 1981, 1985 y 1990), 27 (reforma de 2002) y 33 (reforma de 2022).

Mientras que el sistema de elección de los miembros togados ha sido modificado en varias ocasiones, la fórmula de elección parlamentaria de los miembros laicos ha permanecido estable desde la regulación inicial de 1958. El artículo 22 de la ley n. 195 de 1958 establece que los miembros laicos del Csm serán elegidos por el Parlamento reunido en sesión conjunta de ambas Cámaras exigiéndose una mayoría cualificada de 3/5 de los miembros de la asamblea. En caso de no alcanzarse, en segunda votación se requerirá mayoría de 3/5 de los votantes.

En contraste, hasta la vigente reforma de 2022, el sistema electoral de los miembros togados del Csm ha variado en múltiples ocasiones, respondiendo cada una de esas reformas a fines distintos.

Originalmente, la ley n. 195 de **1958** configuraba un sistema de elección de los 14 miembros togados que propiciaba la sobrerrepresentación de los magistrados de altos tribunales. Los miembros togados fueron distribuidos del siguiente modo: seis debían ser magistrados de casación (dos de ellos con rango directivo), cuatro magistrados de cortes de apelación y cuatro magistrados de tribunal. El electorado se dividía por categorías de modo que cada magistrado sólo podía elegir a los miembros togados de su categoría. En cada categoría, el derecho de sufragio pasivo sólo podían ejercerlo los magistrados con una antigüedad de al menos cuatro años en la categoría correspondiente. El sistema electoral era el mayoritario, de forma que resultaban elegidos los magistrados que en cada categoría hubieran obtenido más votos.

La ley n. 1198 de 18 de diciembre de **1967** tuvo por objeto modular el voto separado por categorías, de modo que en la elección participara el entero cuerpo electoral de magistrados, independientemente del tipo de órgano al que pertenecieran. El sistema, sin embargo, presentaba alguna complejidad. La elección se dividía en dos fases: en una primera fase, cada magistrado votaba para componer la lista de elegibles de la propia categoría, formada por un número de candidatos doble al de puestos a cubrir; en una segunda fase, todos los magistrados participaban en la elección de los candidatos de las distintas categorías, manteniendo el sistema mayoritario para la determinación de los electos.

La ley n. 695 de 22 de diciembre de **1975** introdujo cambios relevantes. Se aumentó el número de los vocales togados a 20, se eliminó toda diferencia por categoría en el electorado y se estableció el sistema proporcional con una



barrera electoral del 6%. El reparto de los veinte puestos se distribuía entre ocho magistrados de casación (dos de ellos con cargo directivo), cuatro magistrados de apelación y ocho magistrados de tribunal. La elección tenía lugar en un único colegio nacional a la que concurrían las distintas candidaturas integradas en listas.

A partir del modelo de 1975, las reformas siguientes entre 1981 y 1990 afectaron al modo de distribución de los veinte vocales togados entre las distintas categorías. La ley n. 1 de 3 de enero de **1981** estableció que diez miembros togados del Csm debían ser elegidos independientemente de su categoría de procedencia y los otros diez vocales se distribuían entre cuatro magistrados de casación, dos magistrados de apelación y cuatro magistrados de tribunal. La ley n. 655 de 22 de noviembre de **1985** mantenía la elección de diez magistrados con independencia de su categoría y los otros diez correspondían a dos magistrados de legitimidad y ocho magistrados de mérito⁷⁸. La Ley n. 74 de 12 de abril de **1990** mantuvo el sistema proporcional de elección, pero elevando la barrera electoral al 9%. Estableció, a su vez, la elección de dos magistrados de legitimidad en un único colegio nacional y la elección de 18 magistrados de mérito en cuatro colegios territoriales (agrupando las circunscripciones territoriales de determinados tribunales de apelación por sorteo)

La ley n. 44 de 28 de marzo de **2002** supuso un cambio relevante del modelo de elección. Redujo el número de vocales togados a 16, implantó el sistema mayoritario, eliminó las listas, de modo que las candidaturas debían ser individuales (avaladas por un mínimo de 25 magistrados y un máximo de 50) y la elección tenía lugar, en vez de en colegios territoriales, en un colegio nacional. El reparto de los 16 puestos de vocal togado se distribuía en dos magistrados de legitimidad, cuatro magistrados con funciones de ministerio público y diez magistrados de mérito. Cada elector tenía tres votos, uno para elegir a un candidato de cada uno de los tres grupos. El sistema ha estado vigente hasta la entrada en vigor de la ley n. 71 de 17 de junio de 2022.

1.3 El sistema de elección vigente

La ley n. 71 de 17 de junio de 2022 parte de un análisis crítico de los resultados obtenidos con el sistema de elección implantado con la ley de 2002. De acuerdo con lo señalado en el proyecto de ley, la reforma «si propone di contrastare l'emergente, patologico, fenomeno del «correntismo» nella magistratura, allentando il legame tra contesto associativo ed eletti nell'organo di autogoverno, nei limiti del quadro dell'articolo 104, quarto

⁷⁸ Los *magistrati di merito* se corresponden con los integrantes de Tribunales y Cortes de apelación, que juzgan en primera o segunda instancia las cuestiones de hecho y de derecho, mientras que los *magistrati di legittimità* se corresponden con los integrantes de la *Corte di Cassazione* cuya función se limita a revisar las cuestiones de derecho.



comma, della Costituzione che delinea la composizione del CSM, prevedendo l'elezione dei componenti togati da parte dei magistrati e di quelli di estrazione parlamentare.»⁷⁹ El "correntismo" hace referencia a la influencia en el sistema electoral y el funcionamiento interno del Csm que han venido ejerciendo las distintas corrientes asociativas integradas en la *Associazione Nazionale de Magistrati*. Según el proyecto de ley, el propósito de la ley de 2002 de fomentar la elección de candidatos independientes, no previamente integrados en listas promovidas por las corrientes asociativas, no se habría cumplido, pues las agrupaciones, de hecho, han mantenido el control de las candidaturas⁸⁰.

La ley n. 71 de 2022 eleva, de nuevo, el número de miembros electivos del Csm a 30, de modo que la parte togada está conformada por veinte vocales. El sistema electoral de la parte togada se divide en la elección de 15 vocales mediante una fórmula mayoritaria binominal, articulada en colegios territoriales, y la elección de 5 vocales mediante sistema proporcional, en un colegio de ámbito nacional.

Los elementos estructurales del sistema electoral instaurado por la ley n. 71 de 2022 son los siguientes.

a) Electorado activo y pasivo

El electorado activo está integrado por los magistrados a los que se hayan conferido funciones judiciales y no se encuentren en situación de suspensión de funciones.

Cada elector tiene tres votos para elegir, respectivamente, a un magistrado de legitimidad en el colegio nacional, a un magistrado de mérito y a un magistrado del ministerio público que se hayan presentado en el colegio territorial al que pertenezca el distrito judicial en el que desempeñe su función el elector.

El derecho de sufragio pasivo corresponde a todos los magistrados, con las siguientes excepciones: los magistrados suspendidos o separados de la jurisdicción, los sancionados disciplinariamente, salvo con sanción de amonestación, los vocales salientes del Csm, los magistrados que no puedan garantizar al menos cuatro años de servicio antes de la fecha de su jubilación, y los magistrados que no hayan obtenido la tercera valoración de profesionalidad (que se obtiene tras doce años de carrera).

⁷⁹ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, n. 2681, 28 settembre 2020.

⁸⁰ «Nei fatti questo scopo non è stato raggiunto, ma ha determinato l'effetto, sicuramente opposto a quello voluto dalla legge 28 marzo 2002, n. 44, di limitare i candidati a un numero corrispondente o comunque di poco superiore a quello degli eleggibili per effetto di intese preventive agevolmente controllate dai gruppi associativi. Di qui le numerose e pressoché unanimes critiche e la necessità di rivedere le modalità di elezione.» Ibidem.



b) Colegios electorales

La elección de los vocales togados se articula a través de distintas circunscripciones electorales:

- un colegio nacional único, para la elección de los dos magistrados de legitimidad en casación o en la procura general, resultando elegidos los dos candidatos más votados.
- dos colegios territoriales binominales para la elección de cinco magistrados que ejerzan funciones de instrucción en tribunales o en la dirección nacional antimafia y antiterrorista. En cada colegio territorial se elegirán los dos candidatos más votados, a los que se une el mejor tercero por número total de votos.
- cuatro colegios territoriales binominales para la elección de ocho magistrados de mérito. En cada colegio serán electos los dos candidatos más votados.
- un colegio nacional "virtual" en el que se eligen cinco magistrados de mérito, mediante reparto proporcional.

Los colegios territoriales se fijan por decreto del Ministerio de Justicia, al menos cuatro meses antes de la fecha fijada para las elecciones. La ley dispone que los colegios territoriales se conformaran a partir de los distritos de tribunales de apelación en «continuidad territorial», asegurando que el cuerpo electoral en cada uno de ellos sea «tendencialmente» equivalente.

c) Candidaturas

Las candidaturas son individuales y sin necesidad de avales (a diferencia del modelo de 2002).

Las candidaturas deberán presentarse en el colegio territorial en el que se halle el órgano en el que presta servicio el candidato.

Tanto en el colegio nacional como en los colegios territoriales se establece que deberán presentarse al menos seis candidaturas y cada sexo deberá estar representado en un porcentaje no inferior a la mitad de los candidatos efectivos.

Si en algún colegio no se alcanza el mínimo de seis candidaturas, se procederá a agregar las candidaturas restantes mediante sorteo público entre todos los magistrados elegibles de la correspondiente circunscripción, siempre que no se hallan declarado previamente como indisponibles para ser candidatos por sorteo. El sorteo se hará de forma separada por sexo, de modo que se alcance tanto el número mínimo de candidaturas como de equilibrio de género entre ellas.



En los cuatro colegios territoriales para la elección de magistrados de mérito, se prevé que los candidatos puedan coaligarse con uno o más candidatos del mismo colegio o de otros colegios. Esta coalición de candidaturas dentro o entre colegios territoriales es relevante a los efectos del reparto de los cinco puestos de vocal togado asignados conforme al sistema proporcional, como se verá seguidamente.

d) Fórmula electoral

La fórmula electoral aplicada en el colegio nacional para la elección de los dos magistrados de legitimidad y para la elección de los trece magistrados en los respectivos colegios territoriales es el sistema mayoritario, de modo que resultan elegidas aquellas candidaturas con mayor número de votos.

Para el reparto de los cinco magistrados de mérito mediante sistema proporcional se sigue el siguiente método. Se calcula el total de los votos obtenidos en los cuatro colegios territoriales por cada grupo de candidatos coaligados y por cada candidato no coaligado. Del total de votos obtenido por cada grupo de candidatos coaligados se resta el número de votos obtenido por aquel candidato del grupo que haya resultado elegido.

El total de votos emitidos se divide por cinco (que son los puestos a asignar) y se asignan los puestos entre los candidatos o grupos coaligados según el cociente. Los puestos no asignados según el cociente se asignarán a partir del resto mayor y, en caso de igual resto, según el mayor número de votos obtenidos (y, en caso de seguir el empate, por sorteo).

Dentro de cada grupo de candidatos coaligados resultarán elegidos quienes hayan obtenido en su respectivo colegio el porcentaje más alto de voto, calculado a partir del total de electorales con derecho a voto.

El nuevo sistema electoral ha sido aplicado en las elecciones al Csm celebradas el 18 y 19 de septiembre de 2022. Se presentaron un total de 87 candidatos, en las distintas circunscripciones electorales. Fueron elegidos dos candidatos independientes y dieciocho pertenecientes a corrientes asociativas (7 de Magistratura independiente, 6 de Area, 4 de Unità per la Costituzione, 1 de Magistratura democrática). En cuanto al equilibrio de género, catorce electos fueron hombres y seis mujeres.

2. El Conseil Supérieur de la Magistrature (Francia)

2.1 Previsión constitucional e implementación legal: evolución de la composición del CSM

Frente a la estabilidad constitucional de la regulación del Csm, en el caso del *Conseil Supérieur de la Magistrature* (en adelante, CSM) su configuración como



órgano de gobierno de la magistratura ha variado a lo largo del tiempo, tanto respecto del ámbito de sus competencias como de su composición, aspecto que será objeto de análisis en el presente apartado.

La Constitución de la IV República de 27 de octubre de 1946 estableció el CSM como órgano al que se le atribuía la función de velar, conforme a la ley, por la disciplina de los magistrados, su independencia y la administración de los tribunales («*assure, conformément à la loi, la discipline de ces magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires*», art. 84 Constitución de 1946).

De acuerdo con el artículo 83 del texto constitucional, el CSM estaba integrado por un total de 14 miembros. La presidencia correspondía al Presidente de la República y la vicepresidencia al Ministro de Justicia. Junto a estos miembros natos, se integraban doce miembros electos por un mandato de seis años, con la siguiente distribución: seis miembros elegidos por la Asamblea Nacional por mayoría de dos tercios; cuatro magistrados, representantes de cada una de las categorías, elegidos por sus pares; y, dos miembros elegidos por el Presidente de la República entre profesionales del derecho.

La Constitución de la V República de 4 de octubre de 1958 configuró el CSM como un órgano auxiliar del Presidente de la República, al que se atribuía la función de garante de la independencia judicial. Conforme a ese modelo, el artículo 65 de la Constitución configuraba la composición del CSM a partir de dos miembros natos, el Presidente de la República y el Ministro de Justicia, a quienes correspondía respectivamente la presidencia y vicepresidencia del órgano, y nueve miembros designados por el Presidente de la República en las condiciones fijadas por un ley orgánica.

Mediante Ordenanza nº58-1271 de 22 de diciembre 1958, relativa a la ley orgánica sobre el *Conseil supérieur de la magistrature*, se desarrolló la previsión constitucional respecto de la composición, determinando su artículo 1 que los nueve miembros designados por el Presidente de la República serán: a) seis magistrados, de los que tres lo serán de la Corte de Casación y otros tres del resto de tribunales; la designación por el Presidente se efectuará entre los magistrados de la lista elaborada por el bureau de la *Cour de cassation*; b) un consejero de Estado, designado a partir de la terna presentada por el pleno del Conseil d'Etat; y c) dos personalidades que no pertenezcan a la magistraturas y designados por sus méritos. Los designados lo eran por un mandato de cuatro años (art. 2).

Esta composición estuvo vigente hasta la reforma constitucional de 1993, operada por la Ley constitucional 93-952 de 27 de julio de 1993, que dio nueva redacción al artículo 65 de la Constitución. Conforme al nuevo texto



constitucional, la presidencia y la vicepresidencia seguían ostentándolas el Presidente de la República y el Ministro de Justicia, pero como novedad el CSM se integraba por dos formaciones distintas, una con competencia sobre los jueces y otra sobre los fiscales.

El órgano competente en materia de jueces estaba compuesto, además de por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia, por cinco magistrados y un fiscal, un miembro del *Conseil d'Etat*, designado por este órgano, y tres personas no pertenecientes ni al Parlamento ni al poder judicial designadas, respectivamente, por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado.

Por su parte, el órgano responsable del Ministerio Público estaba integrado, además de por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia, por cinco fiscales y un juez, el Consejero de Estado y las tres personas designadas por las presidencias de la República y de las cámaras parlamentarias.

El precepto constitucional no establecía el modo de designación de los magistrados integrantes de la formación del CSM competente sobre los jueces, siendo la Ley orgánica 94-100 de 5 de febrero de 1994 la que recuperó la elección de los miembros judiciales del CSM por sus pares, prevista inicialmente en la Constitución de 1946.

De acuerdo con el artículo 1 de la citada Ley orgánica, los cinco magistrados y el fiscal de la formación competente sobre los jueces se eligen del siguiente modo: a) un magistrado de la *Cour de cassation*, elegido por los magistrados de este tribunal; b) un primer presidente de una *cour d'appel*, elegido por la asamblea de primeros presidentes de estos tribunales; c) un presidente de un *tribunal de grand instance*, elegido por la asamblea de los presidentes de dichos tribunales; d) dos magistrados que no pertenezcan a las categorías anteriores, elegidos mediante una elección de doble grado, como seguidamente se señalará; y e) un fiscal elegido por el conjunto de fiscales de tribunales inferiores, a partir del mismo sistema de elección de doble grado.

La fórmula electoral para la elección de los magistrados que no pertenecen a categorías superiores (los dos que integran el órgano competente en materia judicial y el magistrado que forma parte del órgano en materia fiscal) se regula en los artículos 3 y 4 de la Ley orgánica 94-100 y consiste en una doble elección. En primer lugar, en la circunscripción de cada *Cour d'appel* los magistrados que presten servicios en el territorio elegirán a un número de candidatos, que se determinará por decreto del *Conseil d'Etat* en función del tamaño de la respectiva circunscripción. Para ser elegible se exige tener cinco años de servicio activo como juez y formar parte de algún órgano jurisdiccional integrado en la circunscripción. Las candidaturas son



individuales y resultarán elegidos aquellos que obtengan mayor número de votos.

Los candidatos así elegidos conforman una asamblea que procederá a elegir de entre ellos mediante voto secreto a los tres magistrados que integrarán el CSM (dos en la formación para jueces y otro en la formación para fiscales) competente sobre los jueces. Cada elector podrá votar a dos candidatos y resultarán elegidos los que hayan obtenido más votos. Una fórmula similar se aplica para la elección de los fiscales.

Este sistema electoral fue modificado mediante la ley nº2001-539 que mantuvo la elección de los dos magistrados no pertenecientes a categorías superiores mediante la fórmula de elección de segundo grado, pero eliminando el sistema mayoritario de elección en cada grado y sustituyéndolo por un sistema de votación por listas con reparto proporcional conforme a la regla de resto mayor y con una barrera electoral del 5%. Este sistema ha estado en vigor hasta la ley nº2023-1058, de 20 de noviembre, actualmente vigente, que ha eliminado la fórmula de elección de segundo grado e implantado la modalidad de elección directa, como se señalará más adelante.

La regulación constitucional del CSM vigente procede de la reforma operada por la Ley constitucional 2008-724, de 23 de julio de 2008. El artículo 65 de la Constitución establece una nueva composición del CSM en el que desaparecen como miembros natos la presidencia de la República y el Ministerio de Justicia. Ahora la presidencia corresponde al presidente del *Cour de cassation* y la vicepresidencia al fiscal general de la *Cour de cassation*. Se mantiene la división del CSM en dos formaciones con competencias, respectivamente, respecto de jueces y de fiscales.

En cuanto al órgano competente en materia judicial, está presidido por el presidente de la *Cour de cassation* y se integra por cinco magistrados y un fiscal, un consejero de Estado designado por el Conseil d'État, un abogado, así como seis personalidades cualificadas que no pertenezcan ni al parlamento ni al orden judicial o al orden administrativo, designadas por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, correspondiendo a cada presidencia el nombramiento de dos.

El órgano competente en materia fiscal está presidido por el fiscal general de la *Cour de cassation* e integrado por cinco fiscales y un magistrado, junto al consejero de Estado, el abogado y las seis personalidades cualificadas designadas por las presidencias de las referidas instituciones estatales.

El pleno del CSM, bajo la presidencia del presidente de la *Cour de cassation*, se conforma con los ocho miembros laicos (las seis personalidades elegidas



por las presidencias de la República, la Asamblea Nacional y el Senado, el consejero de estado y el miembro de la Abogacía) y por seis magistrados/fiscales (distribuidos del siguiente modo: 1 presidencia de corte de apelación/ 1 presidencia de tribunal judicial -la primera durante la primera mitad de su mandato y la segunda durante la segunda mitad de su mandato-; 1 procurador general de corte de apelación/1 procurador de la República de tribunal judicial -el primero durante la primera mitad de su mandato y el segundo durante la segunda mitad de su mandato-; los 2 magistrados electos integrantes de la formación competente sobre los jueces; y los 2 fiscales efectos integrantes de la formación competente sobre los fiscales).

El sistema de elección de los magistrados integrantes del órgano competente sobre los jueces ha seguido siendo el previsto en la Ley orgánica 94-100, en la redacción dada por la reforma de 2001, hasta su modificación por la ley nº 2023-1058.

2.2 El sistema de elección vigente: la ley nº 2023-1058 de 20 de noviembre de 2023.

La reforma de 2023 ha introducido algunos cambios relevantes en el sistema de elección de los miembros togados del CSM.

En primer lugar, respecto de los magistrados de categorías superiores (magistrado de la *Cour de cassation*, presidente de una *Cour d'appel* y presidente de tribunal), elegidos por los miembros de la misma categoría, se precisa ahora que la elección se realizará mediante sistema mayoritario a segunda vuelta.

En segundo lugar, respecto de la elección de los magistrados de categorías inferiores que deben formar parte del órgano competente para jueces (dos magistrados) y del competente para fiscales (un magistrado), se dispone que la elección será directa mediante sistema de listas y reparto proporcional conforme a la regla de resto mayor, y una barrera electoral de 5%.

Cada lista deberá contener tres candidatos y compuesta alternativamente por una persona de cada sexo.

Se prevé, asimismo, la regulación mediante reglamento de la emisión del voto por correo y por vía telemática.

La regulación del sistema electoral no entrará en vigor hasta la próxima renovación de los miembros del CSM. Habiéndose renovado en febrero de 2023, el nuevo sistema no será de aplicación hasta la renovación de 2027.



3. El Conselho Superior da Magistratura (Portugal)

3.1 Previsión constitucional

La Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 en su artículo 223 creó el *Conselho Superior da Magistratura*, al que atribuía las competencias sobre el nombramiento, destino, traslado y promoción de los jueces y el ejercicio de la acción disciplinaria (art. 223.2 Constitución 1976). En cuanto a su composición, el precepto constitucional se remitía a la ley, con la única limitación de que «deberá incluir miembros elegidos por los jueces entre sí».

El primer desarrollo legal del precepto constitucional efectuado por el Decreto-ley 926/76, de 31 de diciembre, determinó una composición del *Conselho* exclusivamente judicial.

Posteriormente, la ley 85/77, de 13 de diciembre, del Estatuto de los Magistrados Judiciales, estableció una composición mixta.

El artículo 140 de la ley 85/77 distinguía entre miembros natos y miembros electivos. Entre los primeros se encontraban el Presidente de la República, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, los presidentes de los tribunales de *relação* y el *Provedor de Justiça* (análogo a nuestro Defensor del Pueblo). Los miembros electivos eran: cuatro personalidades designadas por la Asamblea de la República; dos jueces del Tribunal Supremo de Justicia, elegidos por los miembros de ese tribunal; seis jueces de derecho, elegido por un colegio electoral constituido por todos los jueces de derecho en servicio activo; y, cuatro funcionarios de justicia, elegido por un colegio integrado por todos los funcionarios de justicia en activo.

La elección mediante sufragio universal y secreto de los dos últimos grupos de miembros electivos (jueces de derecho y funcionarios de justicia) se regulaba en el artículo 145 de la ley 85/77, previendo que la elección se efectuaría entre listas presentadas por las organizaciones de magistrados o de funcionarios de justicia o por un mínimo de veinte electores.

La reforma constitucional de 1989 incorporó al texto constitucional la regulación de composición del *Conselho*, de modo que no se dejaba ya espacio al legislador para determinar los miembros de este órgano constitucional. El artículo 220 de la Constitución, en la redacción dada por la reforma de 1989, establecía que el *Conselho* será presidido por el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y compuesto por los siguientes vocales: dos designados por el presidente de la República; siete elegidos por la Asamblea de la República; y, siete jueces elegidos por los jueces, de acuerdo con el principio de representación proporcional.



La regulación constitucional vigente, tras la reforma de 2005, se encuentra en el artículo 218 de la Constitución cuyo tenor mantiene la misma redacción dada por la reforma de 1989.

3.2 Implementación legal del sistema de elección

La Ley n.º 21/85, de 20 de julio, del Estatuto de los Magistrados judiciales, en la redacción dada por la Ley nº 67/2019, de 27 de agosto, regula en sus artículos 139 a 146 la elección de los miembros judiciales del *Conselho*. La elección de los vocales judiciales será para un mandato de cuatro años no renovable (art. 147.1).

El electorado activo lo conforma el conjunto de magistrados judiciales en servicio activo, con exclusión de aquellos en comisión de servicio de naturaleza no judicial (art. 140.3).

Las candidaturas se formulan mediante listas presentadas por al menos veinte electores (art. 141.1). Cada lista deberá contener un magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, dos jueces de tribunales de *relação* y cuatro jueces de derecho con destino en cada una de las áreas de competencia territorial de los tribunales de *relação* (a saber, Lisboa, Oporto y Guimarães, Coímbra y Évora).

El sufragio es directo, secreto y universal y para determinar la asignación de vocalías judiciales se aplica el principio de representación proporcional a partir de la regla de media más alta, conforme a las siguientes reglas: a) el número de votos obtenido por cada lista se divide sucesivamente por 1, 2, 3 hasta 7 (que son los puestos de vocales judiciales), asignándose los puestos según los cocientes de mayor a menor; b) las listas con mayores cocientes obtendrán el correspondiente puesto de vocal judicial según el siguiente orden: primero un magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, segundo magistrado de tribunal de *relação*, tercero un magistrado de tribunal de *relação*; cuarto un juez de derecho propuesta para el área del tribunal de *relação* de Lisboa, quinto un juez de derecho propuesta para el área del tribunal de *relação* de Oporto y Guimarães, sexto un juez de derecho para el área de tribunal de *relação* de Coímbra, y séptimo un juez de derecho para el área del tribunal de *relação* de Évora.

Las especificidades del procedimiento electoral se han regulado por el *Conselho* mediante *Deliberação* n.º 1894/2003, de 23 de diciembre.



4. El Conseil Supérieur de la Justice (Bélgica)

4.1 Previsión constitucional

El *Conseil supérieur de la Justice* o *Hoge Raad voor de Justitie* (en adelante, CSJ) se introdujo en la Constitución belga de 7 de febrero de 1831 en el artículo 151, mediante la reforma constitucional de 20 de noviembre de 1998. El legislador optó, de este modo, por crear un órgano independiente al que se atribuyen competencias en materia de selección, nombramiento y carrera de los magistrados, controlando de forma externa el funcionamiento de los servicios y elaborando dictámenes sobre la mejora del funcionamiento de la justicia.

De acuerdo con el artículo 151.2 de la Constitución belga, el CSJ se compone de dos colegios separados, uno francófono y el otro neerlandés. Cada colegio tendrá un número igual de miembros, establecido por la ley. Dentro de cada colegio se integran por mitad dos clases de miembros, por un lado, jueces y fiscales elegidos por sus pares, de acuerdo con el sistema previsto en la ley, y, por otro lado, las personas designadas por el Senado por una mayoría de dos tercios.

4.2 Implementación legal del sistema de elección.

El desarrollo legal de las previsiones constitucionales sobre la composición del CSJ se contiene en los artículos 259 bis.1 y 259 bis.2 del *Code Judiciaire*, en la redacción dada por la ley n. 47 de 22 de diciembre de 1998. La regulación ha sido objeto de alguna puntual modificación posterior, como se señalará.

El número de miembros de cada uno de los dos colegios lingüísticos que integran el CSJ es de veintidós y su mandato de cuatro años.

Los once miembros no judiciales se eligen por el Senado por la señalada mayoría cualificada de dos tercios. De acuerdo con el artículo 259 bis.1 apartado 3 del *Code Judiciaire*, de los once miembros no judiciales a menos cuatro deben ser de cada uno de los sexos. La distribución de los vocales no judiciales entre las distintas profesiones jurídicas es la siguientes: cuatro abogados con más de diez años de experiencia profesional; tres profesores universitarios con al menos diez años de antigüedad; y, tres licenciados con experiencia profesional de al menos diez años en los ámbitos jurídico, económico, administrativo, social o económico. Mediante reforma introducida por la ley n. 1 de 23 de noviembre de 2015, se adicionó el requisito de que para poder ser nombrado dentro del grupo de miembros no judiciales no se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

podía haber sido previamente magistrado de carrera en servicio activo durante los últimos cinco años anteriores a su candidatura.

Respecto de los once miembros judiciales, el artículo 259 bis.1 apartado 1 dispone que en cada colegio (francófono y neerlandés) debe haber al menos: a) un miembro de un tribunal de apelación (*cour*) o un fiscal en el mismo; b) un miembro de tribunal de instancia (*membre du siège*); c) un miembro del ministerio público; y, d) un miembro por cada una de las circunscripciones de los tribunales de apelación⁸¹.

El artículo 259 bis.2 del *Code Judiciaire* establece que la elección se realizará mediante voto directo, obligatorio y secreto. El electorado activo está compuesto por todos los magistrados de carrera en servicio activo, integrados en el colegio francófono o neerlandés, según su perfil lingüístico. Las candidaturas son individuales (la reforma de 2015 introdujo el requisito de que en el momento de la candidatura no puede haberse cumplido la edad de 66 años) y cada elector en la papela electoral (en la que figuraran los nombres de los candidatos), bajo sanción de nulidad, debe emitir al menos tres votos, uno para elegir a un magistrado de instancia, otro para elegir un miembro del ministerio público y otro para elegir a un candidato de cada sexo.

Resultarán elegidos aquellos candidatos que, dentro de cada una de las categorías señaladas en el artículo 259 bis.1 primer párrafo, hayan obtenido más votos.

La regulación del procedimiento electoral se contiene en el *Arrête royal du 15 février 1999 déterminant la procédure d'élection des membres-magistrats du Conseil supérieur de la Justice*.

⁸¹ Existen cinco tribunales de apelación: Amberes, Bruselas, Gante, Lieja y Mons.



SECCIÓN III. LOS MEJORES ESTÁNDARES EUROPEOS, EN EL MARCO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 3/2024, DE 2 DE AGOSTO

I. Introducción

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, relativa a un «Informe y propuesta del Consejo General del Poder Judicial», implica la concreción de una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados 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, lo que implica establecer un Consejo General del Poder Judicial acorde con los mejores estándares europeos.

A raíz de la indicada normativa, el CGPJ se encuentra en un proceso de reforma para adaptar el nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas relativas a los Consejos del Poder Judicial.

En adelante, se van a utilizar, de forma indistinta, las expresiones Consejo del Poder Judicial, Consejo de la Justicia, Consejo de la Judicatura y Consejo.

La determinación de los mejores estándares europeos afectantes al sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine, siempre se ha de hacer bajo la consideración de que, si bien cada Consejo del Poder Judicial tiene su origen en el desarrollo de su propio sistema jurídico, lo que implica su determinación y arraigo en un contexto histórico, político, cultural y social, ello no impide admitir que todos los Consejos del Poder Judicial comparten experiencias y retos comunes, esto es, que existen unos principios generales que todos ellos pueden asumir.

La doctrina ha señalado: «En resumen, el diseño jurídico de un Consejo de la Judicatura debe reflejar la cultura y las tradiciones jurídicas nacionales y ser coherente, con el fin de servir a la función principal de este órgano, a saber,



garantizar un equilibrio adecuado entre la independencia, la transparencia y la responsabilidad del Poder Judicial».⁸²

Debemos partir, por ello, de la inexistencia de lo que sería un «modelo ideal» de Consejo del Poder Judicial, lo que no debe obstar a la definición de estándares o principios comunes que garanticen la independencia de los Consejos (como impone la Disposición adicional) y, por lo tanto, la eficacia y efectividad de sus actuaciones.

A falta de dicho «modelo ideal» de Consejo del Poder Judicial, pueden definirse y se han definido principios comunes para garantizar la independencia de los Consejos⁸³, y su compilación es una de las tareas esenciales de este informe.

Estos estándares o principios comunes permiten orientar y apoyar a cada país en la definición y establecimiento de sus propios Consejos del Poder Judicial en línea con cada particular proceso histórico e institucional que deba tenerse en cuenta a la hora de establecer las estructuras necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial.⁸⁴

En el momento histórico actual en España, donde la falta de acuerdo entre partidos políticos en el Parlamento para renovar el CGPJ había motivado un retraso inasumible, los estándares comunes pueden orientar soluciones a este tipo de situaciones que garanticen y contribuyan a reforzar la independencia del Poder Judicial sobre la base de que todos los Consejos del Poder Judicial pueden asumir unos mismos principios generales con base en estándares internacionales ampliamente admitidos.

Un dato clave es que la reforma que se proponga ahora ha de poder ser evaluada positivamente por el Informe del Estado de Derecho que la Comisión Europea utiliza para detectar vulnerabilidades de dicho Estado de Derecho

⁸² Présentation par M. Gianni Buquicchio, Ancien Président, Représentant spécial de la Commission de Venise, « Une Nouvelle Conception des Conseils Supérieurs de la Magistrature face aux Defiscontemporains» Rome, Université La Sapienza, 21-22 mars 2022.

⁸³ GRECO ha señalado que uno de los objetivos más notables de un Consejo Judicial, siempre que exista, es salvaguardar la independencia del Poder Judicial, tanto en apariencia como en la práctica (Segundo Informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V. Parágrafo 40).

⁸⁴ La particular relación que pueda existir entre democracia y formas de gobierno del Poder Judicial, así como el papel de los denominados Consejos de Justicia en Europa es materia que ya ha sido abordada por la doctrina: Castillo Ortiz, Pablo «Judicial Governance and Democracy in Europe», Springer Briefs in Law, 2023 Open Access Publication <https://doi.org/10.1007/978-3-031-20190-5>.



junto a otros estándares de referencia que, como mejores estándares europeos, ya ha identificado el legislador de la Unión Europea.⁸⁵

Solo queda, pues, concretar y determinar el contenido de dichos estándares como marco de referencia para una ulterior reforma.

Los estándares que se pretende compilar en este informe son solo los afectantes al sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine, en conexión inevitable con aquellos otros estándares, más generales, que les sirven de apoyo y les otorgan pleno sentido, caso de los relativos a la independencia judicial.

Son estándares internacionales que siempre van referidos o pueden ser aplicables a aquellas instituciones nacionales que son independientes del poder ejecutivo y del legislativo, o que son autónomas, y que garantizan la responsabilidad final del apoyo al Poder Judicial en la impartición independiente de la justicia, siendo esta una definición que encontramos plasmada de forma literal en el Dictamen del CCJE no 24 (2021): Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales.⁸⁶

Llegados a este punto y antes de compilar, quizá proceda hacer dos previas consideraciones.

La primera es la relativa a que dichos estándares internacionales no bastan, por sí solos, para que se respeten principios esenciales del Estado de Derecho. Sólo funcionan de forma correcta cuando los Consejos del Poder Judicial actúan como instrumentos ejemplares y modélicos en pro de ofrecer a la ciudadanía un trabajo de calidad, responsable y evaluable que genere las máximas cotas de confianza en los ciudadanos.

La segunda es la relativa a que los estándares no son reglas o principios absolutos sino más bien parámetros necesarios para el logro de determinados objetivos.

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», y que se desarrolló en la Universidad La Sapienza,

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Dictamen del CCJE no 24 (2021): Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales. Parte A.I.5



Roma, ya se concluyó que «los estándares referidos a los Consejos 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 del Poder Judicial, proporcionando al mismo tiempo soluciones específicas adaptadas al contexto imperante en cada Estado».⁸⁷

II. La plasmación de los mejores estándares europeos

Los mejores estándares europeos son de gran relevancia en tanto en cuanto son compartidos, algo que puede suceder en un marco de respeto a la diversidad de los Consejos de Justicia.

Permiten a los Consejos, por diversos que sean, fortalecer la independencia de los jueces y evitar influencias y controles indebidos por parte del ámbito político (poder ejecutivo y legislativo).⁸⁸

Por sí solos tampoco bastan, pues nunca es estática la relación entre los tres poderes del Estado, y la independencia es algo que se defiende en cada momento, sin que una mera proclamación de principios la pueda salvaguardar de ser cuestionada en el futuro, si es que algo fue seguro en el presente o pasado.

Solamente una continua rendición de cuentas por parte de los Consejos es una garantía del mantenimiento de su validez al ser los Consejos garantes de la independencia judicial. Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas son las claves que deben ponerse en práctica en la vida diaria de cualquier institución como los Consejos de Justicia.⁸⁹

⁸⁷ Seminario internacional organizado por la Comisión de Venecia en Roma el 21-23 de marzo de 2022, bajo el tópico «Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges». Conclusiones.

⁸⁸ La idea de una necesaria despolitización ha ocupado a la doctrina respecto al caso español desde los años ochenta con cada vez mayor intensidad, existiendo una tendencia doctrinal que propone acercar lo más posible el CGPJ al real modelo constitucional no politizado, profesional y respetuoso con la independencia judicial, sobre todo frente al ejecutivo, considerándose la elección de los vocales por los propios jueces una reforma necesaria. Pérez-Cruz Martín, Agustín Jesús «Independencia judicial y Consejos de la Judicatura y Magistratura (Europa, EE.UU. e Iberoamérica)» / Agustín-Jesús Pérez-Cruz, José-Manuel Suárez Robledano; prólogo Rafael de Mendizábal Allende -- Barcelona: Atelier, 2015, p. 420.

⁸⁹ Incluso dentro de los poderes judiciales no son extrañas o infrecuentes determinadas actuaciones o presiones ejercidas, por ejemplo, por el asociacionismo judicial sobre los



Por todo lo indicado, el valor de los estándares europeos comunes es esencial por mucho que no aporten una absoluta robustez (cabén fisuras) al sistema de garantías y salvaguardias de la independencia que consagran los Consejos.

Hablamos de estándares europeos, los mejores, pero que evolucionan con los años como no podía ser de otra manera. Así, la mayoría de los principios de la Opinión no 10 del CCJE,⁹⁰ siguen siendo válidos hoy en día, pero la posterior Opinión no 24 del CCJE,⁹¹ ha venido a expresar mucho más recientemente la evolución lógica de algunos de ellos, lo que supone un paso adelante, en ocasiones, respecto de los estándares reflejados en la Opinión no 10.

Llegados a este punto, la pregunta obvia es dónde podemos encontrar los mejores estándares europeos referidos al sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine, en conexión inevitable con aquellos otros estándares más generales que les sirven de apoyo y les otorgan pleno sentido al ir referidos a la independencia judicial.

Teniendo en cuenta, como ya dijimos en la introducción, y se razonara más adelante, que la Comisión Europea ya ha fijado indiciariamente cuales sean los estándares de referencia como mejores estándares europeos, nos resta compilarlos y complementarlos.

Creemos que el siguiente listado es comprensivo de las fuentes más importantes o referencias donde ubicar la búsqueda de dichos mejores estándares europeos:

- 1.- El Informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea, el Semestre Europeo y el cuadro de indicadores de la Justicia en la UE
- 2.- El Consejo de Europa
 - 2.1.- El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE)
 - 2.2.- La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)
 - 2.3.- El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)
- 3.- La Red Europea de Consejos de Justicia (RECJ)
- 4.- La Organización de Naciones Unidas

jueces en el proceso de selección de los miembros judiciales de un Consejo, miembros que una vez seleccionados deben ser protegidos de presiones internas y externas.

⁹⁰ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad.

⁹¹ Dictamen del CCJE núm. 24 (2021): Evolución de los Consejos de la Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales.



- 5.- La Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)
- 6.- La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)
- 7.- La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Como fuente disponible e institución reconocida para la Comisión Europea, el Preámbulo 16 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092,⁹² cita también a las redes europeas de tribunales supremos, y si bien es cierto que la Red de Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados miembros de la Unión Europea, creada en 2004, es un parámetro de referencia, en sus debates no parece haberse concretado la redacción de estándares, más allá de haberse debatido sobre «Aspectos prácticos de la independencia de la justicia» en la Reunión de Dublín de 19 de marzo de 2010 y sobre «¿Qué criterios son necesarios para lograr una auténtica separación de poderes? en la Conferencia de Tallin (19-20 de octubre de 2017).⁹³

III. El Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea, el Semestre Europeo y el cuadro de indicadores de la Justicia en la UE

El Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, es la piedra angular de la Unión, donde la confianza mutua entre los Estados miembros incluye la confianza mutua entre sus órganos jurisdiccionales, apoyándose ambas en la premisa fundamental de que los Estados miembros comparten una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión.

En dicho marco, no encontramos, en principio, ninguna norma directa del ordenamiento jurídico de la UE que establezca la obligación de que los miembros judiciales de los Consejos, allá donde existan, tengan que ser elegidos por sus pares.

⁹² 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.

⁹³ Puede invocarse igualmente la denominada Red Judicial de la Unión Europea (RJUE) que se creó, a iniciativa del Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los presidentes de los Tribunales Constitucionales y de los Tribunales Supremos de los Estados miembros, con ocasión del Foro de Magistrados organizado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 27 de marzo de 2016 para celebrar el 60.º aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Es de gran utilidad en cuanto proporciona información y acceso a notas y estudios, fichas temáticas sobre la jurisprudencia relacionada con el Derecho de la Unión y a documentos agrupados bajo la rúbrica novedades jurídicas.



En realidad, las instituciones europeas no tienen competencias acerca de cómo organizar el gobierno del Poder Judicial en cada uno de los Estados miembros. Esta es una cuestión interna y, de hecho, los Consejos de Justicia pueden existir o no, y en sí mismos no serían una exigencia del Estado de Derecho.⁹⁴

La doctrina señala que el art. 2 a) del Reglamento 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, que enumera los principios que concretan el Estado de Derecho, no contiene una previsión de ese tipo. Ni el Reglamento ni las directrices emanadas de la Comisión para su aplicación se refieren expresamente a la forma en que se deben elegir a los miembros de los Consejos Judiciales, ni exigen que la mitad de ellos provengan de la carrera judicial y sean elegidos por sus homólogos.⁹⁵

Lo que sí existen, son exigencias indirectas acerca de la organización del Poder Judicial (incluso al nivel de preámbulos normativos como veremos), con consecuencias muy reales para los Estados miembros en caso de incumplimiento. La forma de designación de los miembros de un Consejo puede afectar al Estado de Derecho y a la independencia judicial y es materia objeto de control por las Instituciones de la Unión.

Este es un dato de relevancia para 23 Consejos de Justicia que, en el marco de la RECJ, representan a 21 de los 27 Estados de la Unión.

La Comisión evalúa, en el marco del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, vulneraciones de los principios del Estado de Derecho teniendo en cuenta la información pertinente procedente de fuentes disponibles e instituciones reconocidas, como, entre otras, las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el informe anual sobre el Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de la Comisión, y las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones y redes internacionales pertinentes, incluidos órganos del Consejo de Europa como el Grupo de Estados contra la

⁹⁴ González Vega, Ignacio, «Del gobierno del poder judicial en los estados de la Unión Europea», Revista Temas 324 – El Poder Judicial – diciembre 2021, pg. 28-30. El sistema de elección de los miembros de los Consejos de Justicia ha sido analizado por la doctrina de forma comparada en multitud de ocasiones, pero con referencia al caso español siempre ha existido la polémica acerca de si, tras la LOPJ de 1985, la designación de los miembros del CGPJ por las Cámaras en su totalidad es una fórmula que está o no de acuerdo con el espíritu de nuestra Carta Magna. Sánchez Barrios, María Inmaculada, «La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos» Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p. 111.

⁹⁵ Biglino Campos, Paloma, «Los Estándares Europeos sobre la Elección de los Consejos Judiciales», Revista General de Derecho Constitucional 38 (2023), páginas 9 y 10.



Corrupción (GRECO) y la Comisión de Venecia, en particular su lista de criterios relativos al Estado de Derecho, y las redes europeas de tribunales supremos y Consejos del Poder Judicial. Además, la Comisión puede consultar a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a la Comisión de Venecia si ello fuera necesario a fin de efectuar una evaluación cualitativa exhaustiva.⁹⁶

Si el Informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea ha de evaluar positivamente una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados que garantice su independencia, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine (estos son los términos de la Disposición adicional LO 3/2014), es palmario que dicha propuesta de reforma debe ajustarse a estándares europeos que vienen determinando que los miembros judiciales de los Consejos de Justicia han de ser elegidos por sus pares.⁹⁷

Una vulneración del Estado de Derecho puede detectarse en base a fuentes de información entre las que la Comisión incluye a las conclusiones y recomendaciones del grupo GRECO y las opiniones e informes de la Comisión de Venecia, que son instituciones que vienen determinando que los miembros judiciales de los Consejos de Justicia han de ser elegidos por sus pares.⁹⁸

⁹⁶ Así se determina en 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.

⁹⁷ Encontramos sectores doctrinales contrarios a la existencia de estándares, pero la reciente evolución de acontecimientos en el ejercicio del Estado de Derecho a fecha 2024 parece descartar tales postulados. Se señalaba en 2021 por la doctrina: «Después de todo lo dicho, la pregunta es ¿por qué tanto escándalo?, ¿por qué se internacionaliza una cuestión que es puramente interna?; ¿por qué se habla de estándar europeo cuando no lo hay?», Barja De Quiroga López, Jacobo, «La justicia y la política», Valencia: Tirant Lo Blanch, 2021, p. 157.

⁹⁸ Precisamente en esta línea, la doctrina ha venido a señalar lo siguiente: «En efecto, el considerando 16 de dicha norma se refiere a las fuentes de información para detectar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y evaluarlas de manera objetiva, imparcial y justa. Entre ellas no sólo figuran documentos de la propia Unión, como son el Informe anual sobre el Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE elaborados por la Comisión, sino también otras informaciones que provengan de órganos del Consejo de Europa, como son las conclusiones y recomendaciones del grupo GRECO y así como las opiniones e informes de la Comisión de Venecia. Es aquí donde cobra importancia el análisis que se acaba de realizar acerca de la manera en que todas estas instituciones se han hecho eco de las exigencias acerca de la composición de los consejos judiciales. Y es ahora cuando es posible entender que, aunque ninguna norma de la Unión imponga directamente la elección por pares de los vocales judiciales de los consejos de la magistratura, esta exigencia tiene eficacia indirecta, porque puede influir en la valoración que un Estado reciba por parte de las instituciones dicha organización internacional. Las consecuencias de esta influencia pueden ser muy acusadas en el caso del Reglamento de condicionalidad. En efecto, un incumplimiento por parte de un Estado de la Recomendación del Consejo de Ministros podría determinar la



También hay que valorar y mucho, expresos pronunciamientos del TJUE en el caso de Polonia que ligan las consecuencias de las variaciones en los mecanismos de elección de miembros del Consejo a otros muchos factores para identificar consecuencias negativas afectantes a la independencia judicial.

Pasando ya de lleno al Informe Anual sobre el Estado de Derecho hay que decir que es un mecanismo europeo que se apoya en una metodología para la elaboración del Informe Anual sobre el Estado de Derecho.⁹⁹

En dicha metodología se señala que el seguimiento abarca cuatro pilares: sistemas de justicia, marco anticorrupción, pluralismo y libertad de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios, y que, para cada uno de ellos, existen fuentes de información que se señalan y que comprenden muchas respecto de las cuales se obtienen estándares europeos en la materia que tratamos.¹⁰⁰

Ya en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2020 (capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España), se remarcaba una preocupación por la situación del CGPJ, entre otras cosas, porque seguía pendiente el nombramiento de sus nuevos miembros.

Sería posteriormente en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2021 (capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España), donde ya se

adopción de las medidas incluidas en dicha norma, entre las que figura la suspensión del desembolso de fondos de la Unión, lo que podría tener graves consecuencias en el caso de los países receptores. Es evidente que el solo hecho de no seguir el criterio establecido por el Consejo de Europa a la hora de elegir a los miembros de los consejos judiciales no podría dar lugar a unos resultados tan contundentes. Ahora bien, no cabe excluir que apartarse de esa recomendación empeoraría la valoración de países cuyo sistema judicial está afectado por otros problemas graves, como son los retrasos en la elección de los miembros de los consejos judiciales, los intentos de alterar la composición de dichas instituciones para facilitar su manipulación por los demás poderes del Estado o la entrada en vigor de reformas legislativas destinadas a mermar las competencias de dichos órganos». Biglino Campos, Paloma, «Los Estándares Europeos sobre la Elección de los Consejos Judiciales», Revista General de Derecho Constitucional 38 (2023), página 11.

⁹⁹ https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf

¹⁰⁰ En la obra, Biglino Campos, Paloma, «Los Estándares Europeos sobre la Elección de los Consejos Judiciales», Revista General de Derecho Constitucional 38 (2023), páginas 9 y 10 se alude a la «Metodología para la elaboración del Informe anual sobre el Estado de Derecho de Derecho (European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report)». Este texto especifica los estándares europeos que se consideran bien asentados y que deben servir para la evaluación que se haga de la situación en cada Estado. Pues bien, el listado incluye, entre otros documentos, la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros.»



hacía referencia a que, en el contexto de la falta de renovación del CGPJ, eran necesarios llamamientos para establecer un sistema de elección en el que los jueces miembros del Consejo fueran elegidos por sus homólogos en consonancia con las normas europeas. Se señalaba que era importante que se tuvieran en cuenta las normas europeas y se consultase a todas las partes interesadas pertinentes.¹⁰¹

Dicho Informe remarcaba: «Persisten las preocupaciones por la falta de renovación del Consejo del Poder Judicial, mientras que, a raíz de algunos acontecimientos recientes, se ha exigido que sean sus homólogos quienes designen a los jueces miembros.»¹⁰²

Una novedad que aparece ya en el Informe elaborado por los Servicios de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en España en 2022 es la relativa a que aconseja no sólo la renovación del CGPJ, pendiente desde 2018, sino que se «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».¹⁰³

Tanto el fundamento jurídico de esta recomendación de la Comisión que afecta a una materia interna, como si dicho mandato contradice lo dispuesto en el art. 4.2 TUE, que impone el respeto a la identidad nacional, son cuestiones que la doctrina española ya ha analizado.¹⁰⁴

En los Informes sobre el Estado de Derecho de 2022 y 2023, respectivamente¹⁰⁵, se repetían las recomendaciones de anteriores informes y en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2023, la Comisión concluía que no se había avanzado en la aplicación de las recomendaciones sobre ese tema.

La situación de bloqueo en la renovación del CGPJ hizo que el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de

¹⁰¹ Así consta en el «Resumen» del Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, página 1.

¹⁰² Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, página 3.

¹⁰³ Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pág. 3.

¹⁰⁴ Biglino Campos, Paloma, «Los Estándares Europeos sobre la Elección de los Consejos Judiciales», Revista General de Derecho Constitucional 38 (2023).

¹⁰⁵ Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2 y p. 2.



Derecho en España, volviera a indicar estándares europeos para remediar la situación y señalara expresamente que «la Comisión de Venecia ha advertido sobre el riesgo de que se produzcan situaciones de estancamiento y recomendado que se diseñen mecanismos eficaces y sólidos para evitarlas. Comisión de Venecia, 2010, Report on the Role of the Opposition in a democratic Parliament [Informe sobre el papel de la oposición en un parlamento democrático], CDL-AD(2010)025, y Comisión de Venecia, 2019, Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist [Parámetros de la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: lista de verificación], CDL-AD(2019)015».¹⁰⁶

Más recientemente, y en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2024, se ha recomendado a España que, tomando como base el acuerdo de 25 de junio de 2024, impulsase el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de sus jueces-miembros, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los Consejos del Poder Judicial.¹⁰⁷

Tampoco debemos olvidar que, incluso en el contexto del Semestre Europeo, la Comisión puede proponer al Consejo que se adopten específicas recomendaciones a países para mejorar sus sistemas nacionales de justicia. La falta de renovación del CGPJ como un obstáculo a la eficacia del sistema judicial aún se venía resaltando en el Informe de País, España, de 19 de junio de 2024 del Semestre Europeo 2024 y en su anexo 13.

En lo que se refiere al cuadro de indicadores de la Justicia en la UE, el mismo también debe ser tenido en cuenta en este informe, en cuanto que presenta una visión anual de los indicadores sobre la eficiencia, la calidad y la independencia de los sistemas judiciales con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a mejorar la eficacia de sus sistemas judiciales nacionales mediante la facilitación de datos objetivos, fiables y comparables.

Estamos ante una de las fuentes de obtención de datos del Informe anual sobre el Estado de Derecho, y sus resultados apoyan las evaluaciones

¹⁰⁶ Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, página 4; y nota al pie 13 página 6 del Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.

¹⁰⁷ Consta en el Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, del Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, Recomendaciones, página 3: «De forma general, en relación con las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, España ha avanzado significativamente en la renovación, con carácter prioritario, del CGPJ y en el inicio, inmediatamente después de la renovación, de un proceso para adaptar el nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas relativas a los consejos del Poder Judicial».



específicas por país en el marco del Semestre Europeo, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y en el contexto de la aplicación del Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de Derecho.

Ha sido en el marcadador de la Justicia 2024 donde se ha abordado la composición de los Consejos del Poder Judicial bajo el apartado 3.3.2 relativo a la independencia estructural.¹⁰⁸

En el concreto epígrafe relativo a la composición de los Consejos del Poder Judicial se remarca que «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, señalan que, «no menos de la mitad de los miembros de los [Consejos del Poder Judicial] deberían ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles de la judicatura y con respeto al pluralismo en el seno del poder judicial».¹⁰⁹

Para mayor clarificación, en el marcadador 2024, se detallan como estándares de referencia la Recomendación CM/Rec (2010) 12, apartado 27, 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 RECJ, Councils for the Judiciary Report 2010-11 [«Informe sobre los Consejos del Poder Judicial 2010-2011», documento en inglés], apartado 2.3.¹¹⁰

El gráfico 57 presenta una síntesis o visión general actualizada de la composición de los Consejos del Poder Judicial bajo los marcos nacionales vigentes en diciembre de 2023, presentada anteriormente en los cuadros de indicadores de la Justicia en la UE de 2016 y 2020, sobre la composición de los Consejos del Poder Judicial según el proceso de nombramiento.

En particular, muestra si los miembros de los Consejos son jueces o fiscales propuestos y elegidos por sus pares, miembros nominados por el poder ejecutivo o legislativo o miembros nominados por otros organismos y

¹⁰⁸ El cuadro de indicadores de la justicia en la UE presenta determinados indicadores sobre cuestiones pertinentes a la hora de evaluar la forma en la que se organizan los sistemas judiciales para salvaguardar la independencia judicial.

¹⁰⁹ Marcadador de la Justicia 2024, 3.3.2., página 77.

¹¹⁰ Marcadador de la Justicia 2024, 3.3.2., página 77, nota al pie 126.



autoridades. El gráfico constituye una representación empírica de la composición de los Consejos del Poder Judicial; sin implicar una valoración cualitativa sobre su funcionamiento efectivo.

El marcador 2024 también ha puesto de relieve un fenómeno de baja percepción de independencia al señalar que: «Entre las razones por las que se percibe la falta de independencia de los tribunales y los jueces, la injerencia o la presión del Gobierno y los políticos fue la razón más indicada, seguida de la presión de los intereses económicos u otros intereses específicos. En comparación con años anteriores, ambas razones siguen siendo importantes en los tres Estados miembros en los que la percepción de independencia es muy baja (gráficos 52 y 54)».¹¹¹

Una referencia final a numerosas recomendaciones de la Comisión Europea y resoluciones del Parlamento Europeo puede hacerse en el marco del proceso de reformas legales en Polonia y en Hungría, que siempre han ido en la línea de defensa a ultranza del Estado de Derecho en la UE.

IV. El Consejo de Europa

El Consejo de Europa, como organización intergubernamental, siempre ha buscado salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen el patrimonio común de los Estados que lo conforman.

Se trata de ideales y principios que se estructuran en los pilares de Derechos Humanos, Democracia y Estado de derecho, que son el eje principal del trabajo del Consejo de Europa.¹¹²

Ha sido en el marco de la independencia judicial donde el Consejo de Europa se ha pronunciado con mayor claridad y rotundidad, partiendo del texto quizá más importante o con más autoridad sobre la cuestión de la independencia judicial a nivel europeo y que lo sería la Recomendación (94)12 del Comité de Ministros sobre la independencia, la eficacia y la función de los jueces.

¹¹¹ Marcador de la Justicia 2024. 3.3.3. Resumen sobre la independencia judicial. Página 100 - 101.

¹¹² Precisamente el 16 de octubre de 2024, se ha publicado el informe de evaluación del CEPEJ, que contiene datos y análisis sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales de 44 Estados europeos y 2 Estados observadores (Israel y Marruecos), lo que permite medir la eficacia y la calidad de estos sistemas (datos referidos a 2022).



Si hablamos de estándares europeos, hemos de considerar que, entre las normas europeas más importantes, se encuentran no solo las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sino también los dictámenes del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), los dictámenes e informes de la Comisión de Venecia y las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO).

En el ámbito del Consejo de Europa, encontramos que la fórmula de que los miembros judiciales de los Consejos sean elegidos por sus pares es plenamente asumida tanto por el CCJE como por el GRECO, y si bien encontramos esta fórmula en los trabajos de la Comisión de Venecia, la vemos siempre rodeada de algunos matices, algo lógico si se considera cuál es la estructura de la Comisión de Venecia y cómo tiene que conjugar sus informes para sistemas constitucionales muy diferentes en más de 60 Estados.

Es en el año 2007, cuando el Comité de Ministros del Consejo de Europa solicitó al CCJE un Informe acerca de cuál debería ser la estructura y el papel de los Consejos Judiciales para garantizar un correcto equilibrio entre los tres poderes del Estado.

En el Dictamen del CCJE nº10 (2007), el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, ya aparece la propuesta de que los jueces miembros de tales organismos sean elegidos por sus pares.

Posteriormente, el Comité de Ministros siguió esta orientación en la Recomendación CM/Rec (2010)12, que versa sobre jueces, independencia, eficacia y responsabilidades, señalando que, «no menos de la mitad de los miembros de estos Consejos sean jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del poder judicial y con respeto al pluralismo dentro del Poder Judicial».¹¹³

La defensa a ultranza de la independencia judicial ha sido siempre un objetivo del Consejo de Europa. Pueden hacerse referencias al Informe de la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa de 28 de junio de 2019 y a las resoluciones 2188 (2017) y 2316 (2020) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, pero para ver en detalle la labor del Consejo de Europa puede servir un ejemplo concreto referido a Polonia y Moldavia sobre su forma de actuar en defensa de la independencia judicial en casos concretos.

¹¹³ Recomendación CM/Rec(2010) 12 y Exposición de Motivos, sobre los jueces, independencia, eficiencia y responsabilidades, punto 27 del Capítulo IV.



El 26 de enero de 2021, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Resolución 2359 (2021), titulada «Los jueces de Polonia y de la República de Moldavia deben seguir siendo independientes», en la que la Asamblea pide a las autoridades polacas que:

«Revisen los cambios introducidos en el funcionamiento del [Tribunal] Constitucional y del sistema judicial ordinario a la luz de las normas del Consejo de Europa relativas al Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos; a raíz de las conclusiones de la Comisión de Venecia incluidas en su Dictamen no 977/2020, de 22 de junio de 2020, relativo, en particular, a las modificaciones de la Ley de tribunales ordinarios introducidas desde 2017, sería aconsejable: Que vuelvan al sistema anterior de elección de los miembros judiciales del Consejo Nacional del Poder Judicial o adoptar una reforma del sistema judicial que garantice efectivamente su autonomía respecto del poder político; Que revisen la composición, la estructura interna y las competencias de la Sala Disciplinaria y de la Sala Extraordinaria [Revisión] y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo; Que revisen el procedimiento para la elección del Primer Presidente del Tribunal Supremo; Que restablezcan los poderes de las asambleas de jueces con respecto al nombramiento, la promoción y la destitución de los jueces; Que se abstengan de adoptar medidas legislativas o administrativas u otras iniciativas que puedan suponer un riesgo para el Estado de Derecho y, en particular, para la independencia del poder judicial; Que cooperen plenamente con los órganos y organismos del Consejo de Europa, incluida la Comisión de Venecia, y con las instituciones de la Unión Europea en cuestiones relacionadas con la reforma de la justicia; Que entablen un diálogo constructivo y sostenible sobre la reforma de la justicia con todas las partes interesadas, incluidos los partidos de la oposición, los representantes del poder judicial, los colegios de abogados, la sociedad civil y los expertos académicos».

1. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE)

El CCJE en cuanto que órgano asesor del Comité de Ministros viene formulando opiniones sobre las cuestiones atinentes a la independencia, la imparcialidad y la competencia profesional de los jueces, que puedan servir de base para la adopción de iniciativas comunes en el seno del segundo.



A los efectos de este informe son pronunciamientos relevantes del CCJE, en la materia que nos afecta, los siguientes:¹¹⁴

- Dictamen del CCJE nº10 (2007), El Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad.
- Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales), Estrasburgo, 17 de noviembre de 2010, CCJE (2010) 13 Final.¹¹⁵
- Dictamen del CCJE no 18 (2015), La posición del poder judicial y su relación con otros poderes del Estado en una sociedad moderna. Londres, 16 de octubre de 2015.
- Dictamen del CCJE n.º 23 (2020), La función de las asociaciones judiciales en apoyo a la independencia judicial.
- Dictamen del CCJE núm. 24 (2021): Evolución de los Consejos de la Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales.¹¹⁶
- Panorama comparativo de los Consejos del Poder Judicial en Europa, CCJE, de 14 de marzo de 2022. DG I – DCJ (2022)1.¹¹⁷

La principal tarea del CCJE es contribuir a la aplicación del Plan de acción global marco para los jueces en Europa, adoptado por el Comité de Ministros

¹¹⁴ Es importante también no olvidar el acervo del Consejo de Europa, y especialmente la Recomendación (94)12 del Comité de Ministros en los Estados miembros sobre la independencia, la eficacia y el papel de los jueces [5], la Carta europea sobre el estatuto de los jueces de 1998, así como los Informes N.º 1, 2, 3, 4, 6 y 7 del CCJE.

¹¹⁵ La Carta Magna de los jueces europeos fue proclamada el 17 de noviembre de 2010 durante la ceremonia de conmemoración del X Aniversario del CCJE y sintetiza las principales conclusiones de los 12 Informes en su día aprobados, cada uno de ellos sometidos por el CCJE al Comité de Ministros del Consejo de Europa. En el punto número 13 se indica: «Para garantizar la independencia de los jueces, cada Estado debe crear un Consejo de la Justicia u otro órgano específico, que sea independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, provisto de las más amplias competencias para decidir sobre todas las cuestiones que afecten al estatuto de los jueces, así como a la organización, al funcionamiento y a la imagen de las instituciones judiciales. El Consejo debe estar compuesto, bien en exclusiva por jueces, o, en su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos. El Consejo de la Justicia tiene que rendir cuentas de sus actividades y de sus decisiones».

¹¹⁶ Debe hacerse notar que en relación con la Opinión no 24 del CCJE, es muy importante toda la información que aparece en el siguiente enlace: https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-24-on-the-evolution-of-the-councils-for-the-judiciary-and-their-role-for-independent-and-impartial-judicial-systems?p_p_id=56_INSTANCE_3VHasSSKx889&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4
En dicho enlace se tiene acceso al cuestionario utilizado para preparar dicha Opinión, las respuestas de todos los países CCJE miembros, y una comparativa de los Consejos de Justicia Europeos.

¹¹⁷ <https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-en/1680a923bc>



el 7 de febrero de 2001, con el fin de reforzar el papel de los jueces en los Estados miembros, pero el CCJE a la vez ejerce una relevante función consultiva sobre cuestiones generales relativas a la independencia, imparcialidad y competencia de los jueces.

En esta actividad de preparación de dictámenes a la atención del Comité de Ministros, el CCJE ha venido desarrollando de forma consistente estándares relacionados con la justicia y la judicatura.

Ya en el año 2007, el Comité de Ministros del Consejo de Europa encargó al CCJE que adoptara un Informe sobre la estructura y el papel del Consejo Superior de la Magistratura o de otro órgano independiente equivalente, como elemento indispensable en un Estado de Derecho para lograr un equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

En el Dictamen no 10(2007), ya se identificaban los elementos clave relativos al objetivo general, la composición y las funciones del Consejo de la Justicia, con el fin de reforzar la democracia y de proteger la independencia del poder judicial.

Posteriormente, y en la Carta Magna de los Jueces de 2010, se establecieron principios fundamentales, y en el Dictamen 18 (2015) se fijó con claridad cual debía ser la posición del poder judicial y su relación con otros poderes del Estado en una sociedad moderna.

Las comparativas sobre Consejos del Poder Judicial también le han servido al CCJE para la emisión de posteriores opiniones. Así, el denominado panorama comparativo de los Consejos de la Justicia en Europa de 2022 fue elaborado con apoyo en las respuestas recibidas en 2021 de 42 Estados a un cuestionario emitido para apoyar la elaboración por el CCJE de su Dictamen no 24 (2021) «Evolución del Consejo de la Justicia y su papel en un sistema judicial independiente e imparcial».

Precisamente, dicho Dictamen no 24 supone la consolidación y evolución respecto del Dictamen nº 10 de 2007 en materia de estándares afectantes a los Consejos de Justicia, recogiendo la evolución a 2021 de los Consejos de Justicia, y sin olvidar que el papel de las asociaciones judiciales en apoyo a la independencia judicial y en la selección de los miembros de los Consejos de Justicia ya se había plasmado en el previo Dictamen nº 23 de 2020.

Es en el posterior apartado relativo a los mejores estándares europeos de este informe, donde se concretan y se identifican los estándares extraídos de cada uno de los dictámenes que han sido referidos en el presente epígrafe.



2. -La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) es el órgano consultivo del Consejo de Europa responsable de brindar asesoría legal sobre cuestiones constitucionales que promuevan el pleno respeto a los Derechos Fundamentales entre sus Estados miembros.

Es obligatoria una referencia al Informe sobre nombramientos judiciales aprobado por la Comisión de Venecia en su 70ª Sesión Plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007) CDL-AD (2007)028, y a la Recopilación de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia relativos a tribunales y jueces de 5 de marzo de 2015.

Ya en el año 2007 la Comisión de Venecia analizaba la cuestión de la composición de los Consejos de Justicia, y señalaba en los párrafos 29 y 50 del informe de referencia que un elemento sustancial o la mayoría de los miembros del Consejo Judicial deben ser elegidos por el propio Poder Judicial así como que, con el fin de garantizar la legitimidad democrática del Consejo Judicial, los demás miembros deben ser elegidos por el Parlamento entre personas con las cualificaciones jurídicas adecuadas, teniendo en cuenta los posibles conflictos de intereses.

Las posibilidades de politización de los Consejos de Justicia se adivinan ya en aquel año 2007 y, por ello, el párrafo 32 del Informe indicaba que, sin embargo, para aislar al Consejo Judicial de la política, sus miembros no deberían ser miembros activos del Parlamento, siendo la Comisión de Venecia firme partidaria de la despolitización de estos órganos, previendo una mayoría cualificada para la elección de su componente parlamentario, lo que debería garantizar que una mayoría gubernamental no pueda cubrir los puestos vacantes con sus seguidores. Se trataba de buscar un compromiso con la oposición, que tiene más probabilidades de lograr una composición equilibrada y profesional.

En materia de estándares desarrollados por la Comisión de Venecia que puedan afectar al objeto de este informe, es importante también referirse al «Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial, Parte I: La Independencia de los Jueces, adoptado por la Comisión de Venecia en su 82ª reunión plenaria, Estudio núm. 494 / 2008, Estrasburgo, 16 de marzo de 2010, CDL-AD (2010)00».

En el punto 32 del mismo se indica: «En resumen, a juicio de la Comisión de Venecia, es apropiado, con el fin de garantizar la independencia del poder



judicial, que un consejo judicial independiente desempeñe un papel determinante en las decisiones relativas al nombramiento y a la carrera de los jueces. Debido a la riqueza de la cultura jurídica en Europa, que es valiosísima y debe conservarse, no existe un modelo único aplicable a todos los países. Al tiempo que respeta la diversidad de sistemas jurídicos existentes, la Comisión de 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». ¹¹⁸

Las conclusiones más recientes de la Comisión de Venecia las podemos encontrar dentro del 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» y que se desarrolló en la Universidad La Sapienza, Roma, ¹¹⁹ y donde se concluyeron aspectos esenciales a los efectos de este informe y que se resaltan en la siguiente enumeración:

- «Si se crea un Consejo Judicial, debe cumplir las normas internacionales aplicables.
- Los Consejos de la Judicatura deben evitar el corporativismo y la politización.
- La presencia de miembros no judiciales en el Consejo Judicial es crucial para mitigar el corporativismo, proporcionar legitimidad democrática y garantizar la rendición de cuentas de este órgano y del sistema judicial en su conjunto.

¹¹⁸ CDL-AD(2010)004, Informe sobre la independencia del sistema judicial Parte I: La independencia de los jueces, §32. Véase también CDL-AD(2018)003, Dictamen sobre la Ley de modificación y complemento de la Constitución (Poder Judicial) de la República de Moldavia, §§46-49; CDL-AD(2016)007, Lista de control del Estado de Derecho, §§81 y 82; CDL-AD(2014)008, Dictamen sobre el proyecto de Ley del Consejo Superior del Poder Judicial y Fiscal de Bosnia y Herzegovina, §22; CDL-AD(2013)018, Dictamen sobre el equilibrio de poderes en la Constitución y la legislación del Principado de Mónaco, §§88-89; CDL-AD(2007)028, Informe de la Comisión de Venecia sobre los nombramientos judiciales, §§24, 25; CDL-AD(2004)044, Dictamen provisional sobre las reformas constitucionales en la República de Armenia, §59.

¹¹⁹

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=Rome_conference_2022&lang=en



- La politización adopta muchas formas y es un riesgo tanto para los miembros judiciales como para los no judiciales («legos») del Consejo de la Judicatura.
- El Comité de Ministros del Consejo de Europa recomienda que «no menos de la mitad» de los miembros del Consejo de la Judicatura sean jueces elegidos por sus pares. Sin embargo, para evitar la politización, la proporción de jueces también debería depender de las demás características del sistema.
- Cuando los miembros legos sean elegidos por el Parlamento, esto debería hacerse con el más amplio consenso, en principio mediante una votación por mayoría cualificada en la que participe la oposición, tras un concurso abierto y transparente. Deben verse mecanismos eficaces contra el bloqueo.
- Pueden idearse otros métodos de designación de miembros legos con la participación de la sociedad civil.
- Los criterios de elegibilidad deben diseñarse teniendo en cuenta las funciones que deben desempeñar los miembros del Consejo de la Judicatura. Normalmente se requieren conocimientos jurídicos, pero no siempre son indispensables para ser miembro lego.
- Los criterios de inelegibilidad contribuyen a evitar la politización;
- Los miembros judiciales deben ser elegidos por sus pares de manera que se garantice una representación amplia y justa de todos los niveles y tipos de tribunales. La influencia de las asociaciones de jueces debería tenerse en cuenta en la elección del sistema electoral.
- Se puede considerar un sistema escalonado de renovación de la composición del Consejo de la Judicatura, pero no debería conducir a procesos de elección indefinidos.
- La independencia de los Consejos de la Magistratura y del Poder Judicial depende tanto del marco constitucional y jurídico que lo rige como de la cultura constitucional y jurídica que prevalece en cada país». ¹²⁰

3. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)

GRECO fue instaurado en 1999 como el organismo del Consejo de Europa encargado de monitorizar la lucha contra la corrupción.

¹²⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)005-e)



Uno de los puntos de partida evidentes para tal labor lo es el relativo a que no puede haber una efectiva y real lucha contra la corrupción si no existe un Poder Judicial realmente independiente.

En el marco de la selección de miembros de los Consejos, algunos postulados de GRECO no dejan de tener actualidad tal y como han sido puestos de relieve por la doctrina más autorizada:

- «En segundo lugar, 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 esta razón, las autoridades políticas no deberían participar, en ninguna fase, en el proceso de selección. El GRECO subraya que cuando los miembros son seleccionados por el parlamento o por el ejecutivo, aumenta el riesgo de que los consejos de la judicatura se politicen y estén sujetos a consideraciones partidistas, por ejemplo, en lo que se refiere al proceso de selección y nombramiento de jueces... En el caso de que algunos jueces miembros sean nombrados por el parlamento, el procedimiento debería basarse en un concurso público abierto a todos los jueces y ser totalmente transparente para evitar que sean, o se perciba que son, seleccionados por criterios partidistas...».¹²¹
- «Según el GRECO, es esencial que los Consejos de la Judicatura no sólo sean libres, sino que también se vean libres de influencias políticas. Uno de los requisitos previos para garantizar la verdadera independencia del Poder Judicial reside en la composición de sus órganos de gobierno, para evitar el riesgo de decisiones politizadas o sesgadas sobre los nombramientos y promociones de los jueces».¹²²

GRECO planteó a España una clara recomendación en el marco de la Cuarta Ronda de Evaluación «Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales», relativa a la realización de una evaluación del marco legislativo que rige el CGPJ y de los efectos que tiene sobre la independencia de este órgano cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detectase.

¹²¹ Alastair N Brown PhD, Sheriff of Tayside, Central and Fife at Dunfermline «The work of GRECO regarding the composition of the judicial councils» International Round Table «Shaping judicial councils to meet contemporary challenges» 21-22 March 2022.

¹²² Alastair N Brown PhD, Sheriff of Tayside, Central and Fife at Dunfermline «The work of GRECO regarding the composition of the judicial councils» International Round Table «Shaping judicial councils to meet contemporary challenges» 21-22 March 2022.



En el marco de dicho ejercicio, GRECO considera que las autoridades políticas no deben participar, en ningún momento, en el proceso de selección del turno judicial y la razón de tal posicionamiento es que, 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.¹²³

Durante la Cuarta Ronda de Evaluación, la posición española acerca del sistema de elección de los miembros del CGPJ aparece resumida de la siguiente manera:

«Las autoridades de España reiteran su posición en cuanto a la legitimidad y el carácter democrático del método de selección del CGPJ: (i) la selección de los miembros judiciales (12) y no judiciales (8) del CGPJ requiere un amplio consenso del Parlamento a través de una mayoría cualificada 3/5 (que, por una parte, garantiza el pluralismo de la elección y, por otra, evita riesgos de corporativismo); ii) en cualquier caso, los candidatos a miembros judiciales son preseleccionados por los propios jueces a través de un sistema democrático (cualquier juez en activo puede presentar su candidatura si cuenta con el apoyo de 25 jueces o de una asociación judicial) y la lista de candidatos resultante se presenta al Parlamento, que designa a los doce vocales; y (iii) para disipar plenamente cualquier duda de politización, el mandato de los miembros seleccionados es de cinco años y, por lo tanto, no coincide con el mandato legislativo ordinario (de cuatro años)».¹²⁴

Tal posición no fue satisfactoria para GRECO que, con una referencia al Dictamen no 18 (2015) del CCJE sobre la posición del poder judicial y su relación con otros poderes del Estado en una sociedad moderna, lamentó la falta de un avance positivo tangible en este ámbito.

GRECO instó así a las autoridades españolas a que aplicasen sin demora la Recomendación V señalando que «al hacerlo, es sumamente importante que se consulte al Poder Judicial y que tenga voz en las decisiones clave relativas a su funcionamiento y a sus prioridades. Los debates necesarios a este

¹²³ Segundo Informe Intermedio De Cumplimiento España. Aprobado por el GRECO en su 83ª sesión plenaria (Estrasburgo, 17-21 de junio de 2019), párrafo 35. Así consta también en el informe-respuesta aprobado por la Comisión Permanente del CGPJ el 4 de junio de 2020 en relación con las recomendaciones de GRECO.

¹²⁴ Segundo informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V. Párrafo 38.



respecto con otros poderes del Estado deben celebrarse en un clima de respeto mutuo y tener especialmente en cuenta la preservación de la independencia y la imparcialidad del Poder Judicial». ¹²⁵

GRECO, frente a la posición española, recordó las normas aplicables del Consejo de Europa relativas a la elección a los miembros judiciales de los Consejos Judiciales: «cuando existe una composición mixta de los Consejos Judiciales, para la selección de los miembros judiciales, se aconseja que estos sean elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del poder judicial en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como el Parlamento o el poder ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección». ¹²⁶

En la Adenda al Segundo informe de cumplimiento España aprobada por el GRECO en su 92ª reunión plenaria (Estrasburgo, 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2022) dentro de la Cuarta Ronda de Evaluación, se vino a lamentar por GRECO la ausencia de resultados positivos de cualquier tipo para implementar la Recomendación V y se volvieron 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.

Así consta en la Recomendación V parágrafo 16 y 17 de la adenda indicada donde GRECO señala que el bloqueo de cuatro años en la designación del CGPJ es motivo de gran preocupación y que debe abordarse de forma prioritaria, concluyendo que la Recomendación V no se había implementado.

En el propio Informe sobre el Estado de Derecho en la UE referido a España en 2024, las decisiones de GRECO se mencionan con relevancia. Allí podemos encontrar la siguiente cita sobre la posición de GRECO:

«GRECO, Cuarta ronda de evaluación: adenda al segundo informe de cumplimiento, diciembre de 2022, apartado 16. El GRECO hace referencia a las normas del Consejo de Europa relativas a la elección del cambio 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

¹²⁵ Segundo informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V. Parágrafo 43.

¹²⁶ Segundo informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V. Parágrafo 40.



participar en ninguna fase del proceso de selección. Véase el Informe 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 Informe 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».¹²⁷

Otro ejemplo de implementación por GRECO de los estándares del Consejo de Europa en relación con un Estado en concreto lo vemos por referencia a Polonia.

A la luz de la reforma judicial de 2016-2018 en Polonia, el GRECO decidió en su 78ª sesión plenaria (4-8 de diciembre de 2017) aplicar su procedimiento *ad hoc* a Polonia y en el Artículo 34 del Informe de junio de 2018, el GRECO adoptó una adenda al informe de evaluación de la Cuarta Ronda sobre Polonia (artículo 34) en su 80ª sesión plenaria (Estrasburgo, 18 y 22 de junio de 2018). GRECO dirigió las siguientes recomendaciones a Polonia. En primer lugar, modificar las disposiciones sobre la elección de los jueces del Consejo Nacional del Poder Judicial en Polonia (CNPJ), a fin de garantizar que al menos la mitad de los miembros del CNPJ sean jueces elegidos por sus homólogos. En segundo lugar, reconsiderar la creación de la Sala de Revisión Extraordinaria y de la Sala de Asuntos Públicos y Disciplinarios del Tribunal Supremo y reducir la participación del ejecutivo en la organización interna del Tribunal Supremo.

V. La Red Europea de Consejos de Justicia (RECJ)

La RECJ es un organismo que reúne a todos los Consejos de Justicia, u organismos autónomos similares, de los Estados miembros de la UE, y los representa en la UE, y que trabaja sistemáticamente para promover y seguir desarrollando estándares y directrices para el autogobierno del Poder Judicial.

En el marco de la RECJ, son tres los documentos que podemos considerar esenciales a la hora de establecer un marco comparativo de estándares europeos:¹²⁸

¹²⁷ Informe sobre el Estado de Derecho en España 2024, página 6, nota al pie 12.

¹²⁸ Podría citarse también la Declaración de Dublín sobre los estándares para la selección y el nombramiento de miembros del poder judicial de 2012. En la Asamblea General de la RECJ de junio de 2012 se aprobaron los estándares e indicadores recogidos en los informes de la RECJ



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- La Resolución de Budapest de la RECJ «Autogobierno del Poder Judicial. Balance entre Independencia y Rendición de Cuentas», 21-23 de mayo de 2008¹²⁹
- El Informe de la RECJ 2010/2011, elaborado en Roma en 2011 y que contiene recomendaciones a los Consejos.
- El denominado Compendio sobre los Consejos de Justicia, aprobado en la Asamblea General Extraordinaria de Vilna el 29 de octubre de 2021 que es un resumen de las declaraciones e informes que la RECJ ha adoptado sobre los Consejos de Justicia desde su creación en 2004, con algunos nuevos estándares y recomendaciones añadidas.

La RECJ siempre ha considerado que los Consejos de Justicia, como órganos judiciales clave, deben desempeñar un papel fundamental a la hora de asegurar la independencia judicial, y que deben operar de forma autónoma dentro de los sistemas judiciales de sus respectivas jurisdicciones para garantizar, entre otras cosas, el mantenimiento del Estado de Derecho, la promoción de las libertades civiles, las libertades individuales, los Derechos Humanos básicos y la administración de justicia.

En dicho marco, la RECJ ha venido asentando algunos estándares muy relevantes en la determinación y composición de los Consejos de Justicia.

En el Compendio de 2021, encontramos estándares plenamente asentados en aspectos que afectan directamente al núcleo de este informe:

- «El Consejo puede estar compuesto exclusivamente por miembros de la judicatura o por miembros y no miembros de la judicatura. Los modelos más exitosos parecen ser aquellos con representación de una combinación de jueces elegidos por sus pares y miembros elegidos / o designados de las filas de la sociedad jurídica, académica o civil, con amplios poderes suficientes para promover tanto la independencia judicial

de 2010/2011 y 2011/2012 acerca de los estándares judiciales mínimos en lo que respecta a la contratación, la selección, el nombramiento y (en su caso) la promoción de miembros del poder judicial; y b) en lo que respecta al órgano competente para decidir acerca de la contratación, la selección, el nombramiento y (en su caso) la promoción de miembros del poder judicial. Cuando el órgano competente lo es un Consejo de la Justicia aquí se determinan estándares a estos efectos específicos.

¹²⁹ El punto cuarto de la Declaración de Budapest señala: «4) En cuanto a la composición de los Consejos del Poder Judicial: a. El Consejo podrá estar compuesto ya sea exclusivamente por miembros del poder judicial o presentar una composición mixta. b. En este segundo caso, el Consejo deberá integrar a una mayoría de miembros del poder judicial o, sea, no menos del 50 %. c. En cualquier caso, ya se cuente con una composición mixta o no, los miembros judiciales del Consejo (con independencia de su modo de nombramiento) habrán de actuar como representantes de todo el poder judicial».



como la rendición de cuentas. Esto se considera la vía más adecuada para promover y garantizar la independencia real del poder judicial, al dejar al Consejo libre de cualquier interferencia política, y sirve para reforzar su autonomía. Además, la inclusión de miembros no judiciales refuerza la rendición de cuentas y la apertura a la sociedad civil de los Consejos. Cuando la composición es mixta, el Consejo debe estar formado por una mayoría de miembros del poder judicial, pero no menos del 50 %. En cualquier caso (tanto si la composición es mixta como si no), los miembros judiciales del Consejo (sea cual sea su designación) deben actuar como representantes de toda la judicatura. En la composición de todas las comisiones del Consejo debe garantizarse una mayoría de miembros judiciales». ¹³⁰

- «Miembros judiciales. El Consejo debe estar compuesto por una mayoría de miembros del poder judicial elegidos por sus pares, garantizando la más amplia representación de tribunales, instancias, categorías y regiones, así como la diversidad de género. En este caso, los miembros judiciales natos de los Consejos no deben ser considerados como parte de la mayoría que debe ser elegida por sus pares. Para mantener esta importante estructura, la RECJ reconoce que los mecanismos de elección de los miembros judiciales deben garantizar que no haya injerencia de otros poderes - el nombramiento debe dejarse, directa o indirectamente, en manos de los jueces, utilizando métodos democráticos que aseguren un carácter "pluralista" de la representación del Consejo y una amplia legitimación en relación con la carrera judicial». ¹³¹
- «En los casos de selección o nombramiento de los miembros del Consejo de Justicia por parte del legislador o del ejecutivo, la duración de los mandatos del nominador (legislador o ejecutivo) y del nominado (miembro del Consejo) debería ser diferente o, al menos, no comenzar al mismo tiempo, con el fin de salvaguardar la independencia del Consejo y protegerlo de cualquier influencia política, o de la que se perciba, representada por la mayoría del órgano de selección/nombramiento. La renovación de los miembros del Consejo no debería tener lugar después de las elecciones parlamentarias. La continuidad institucional y la eficacia

¹³⁰ Compendio de la RECJ sobre los Consejos de Justicia, apartado C. Composición y Estructura.

¹³¹ Compendio de la RECJ sobre los Consejos de Justicia, apartado C. Composición y Estructura. Miembros judiciales.



del Consejo pueden mejorar si no expiran todos los mandatos simultáneamente».¹³²

VI. La Organización de las Naciones Unidas

Un marco global o mundial, pero comprensivo del europeo para la obtención de estándares, nos lo ofrecen los principios elaborados por las Naciones Unidas relativos a la independencia del sistema judicial.¹³³

Es el caso de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985, y de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, adoptados en 2002.¹³⁴

La mención de mayor relevancia que debe hacerse en este apartado va referida al Informe de 2018 del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán.¹³⁵

En dicho Informe y en el apartado «VI. Composición de los Consejos Judiciales» se hace una mención clara a los estándares del Consejo de Europa al señalar que: «66. No hay un modelo estándar que los países democráticos estén obligados a seguir al establecer su Consejo Judicial, siempre que su composición sea tal que quede garantizada su independencia y pueda desempeñar sus funciones con eficacia. Sin embargo, existe a nivel internacional una tendencia a que los Consejos Judiciales tengan una composición mixta y a que la mayoría de sus miembros sean jueces elegidos por sus pares».¹³⁶

¹³²Compendio de la RECJ sobre los Consejos de Justicia, apartado D. El mandato de los miembros del Consejo. Seguridad en el cargo.

¹³³ Dichos principios se basan en el art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos «Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.»

¹³⁴ Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura no contienen ninguna disposición dedicada específicamente a los consejos judiciales.

¹³⁵ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf.

¹³⁶ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, pág. 15 versión en español.



En lo relativo a los «Miembros procedentes de la judicatura», el Informe señala:

«70. En la gran mayoría de los Estados que respondieron al cuestionario, los jueces constituyen la mayoría de los miembros del Consejo Judicial; solo en unos pocos casos son minoría en el Consejo. 71. No existe consenso en el plano internacional en cuanto a cuáles son los niveles de la judicatura que deben estar representados en un Consejo Judicial. En las normas jurídicas más antiguas se recomendaba que se seleccionara a los jueces de entre los escalafones más elevados del Poder Judicial, mientras que los instrumentos más recientes abogan por seleccionar a los jueces de todas las instancias del Poder Judicial y respetando el pluralismo en su seno. En la práctica, en muchos países, la mayoría de los jueces miembros del Consejo Judicial son jueces de altas instancias».¹³⁷

Para este trabajo la parte más relevante del Informe lo es la relativa a los «métodos de selección», donde se expresan los siguientes postulados:

«75. El Relator Especial considera que es esencial que los miembros de un Consejo Judicial, ya sean jueces o no, se seleccionen sobre la base de su competencia, su experiencia, su conocimiento de la vida judicial, su capacidad para el debate y su cultura de la independencia, sobre la base de un proceso objetivo, justo y transparente en la que “la judicatura y otras partes directamente relacionadas con el sistema de justicia deberán tener un poder de decisión sustancial sobre la selección y el nombramiento de sus integrantes” (véase A/HRC/11/41, párr. 29). Con la aplicación de estos criterios se pretende evitar, en la medida de lo posible, la politización de los Consejos Judiciales, dado que un control político de esas instituciones tendría, en última instancia, el efecto contrario al previsto, es decir, un deterioro de la independencia del Poder Judicial. Los métodos de selección y nombramiento deben impedir que las redes y poderes fácticos con intenciones propias u ocultas ejerzan control o influencia sobre el proceso de adopción de decisiones, garantizando la plena transparencia a fin de crear conciencia de ese riesgo. 76. La selección de jueces como miembros de los Consejos Judiciales puede realizarse a través de elecciones o, en el caso de un número limitado de miembros (por ejemplo, el Presidente del Tribunal Supremo o del tribunal de apelación), de oficio. Corresponde a las autoridades estatales elaborar procedimientos de selección apropiados que garanticen la representación más amplia posible de la judicatura a todos

¹³⁷ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, pág. 15-16 versión en español.



los niveles. 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. También debe evitarse que las jerarquías judiciales interfieran en el proceso. 77. Las respuestas al cuestionario muestran que los Estados han elaborado diferentes procedimientos para seleccionar a jueces como miembros de los Consejos Judiciales. En la mayoría de los casos, los miembros que son jueces son elegidos por sus pares. Sin embargo, en algunos países son elegidos por el Presidente de la República, el poder legislativo o el poder ejecutivo».¹³⁸

El resumen de estándares compilados en este Informe sobre la «composición de los Consejos Judiciales y selección de sus miembros» se refleja en su apartado VIII sobre «Recomendaciones», párrafos 106 a 112, de los que conviene destacar los siguientes:

«106. 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. 107. Los Consejos Judiciales deberían incluir a jueces entre sus miembros. A fin de evitar el riesgo de corporativismo y defensa del propio interés, los consejos pueden incluir también a miembros legos, por ejemplo, abogados, profesores de derecho, juristas, miembros del colegio de abogados y ciudadanos de reputación y experiencia reconocidas. Los políticos en activo y los miembros del poder legislativo o ejecutivo del Estado no pueden prestar servicio simultáneamente en un Consejo Judicial. Los jueces miembros del Consejo deberían ser elegidos por sus pares con arreglo a métodos que garanticen la representación más amplia posible del Poder Judicial a todos los niveles. Algunos miembros de un Consejo, por ejemplo, el Presidente del Tribunal Supremo, pueden ser seleccionados como miembros natos. 108. La elección de miembros legos del Consejo debería encomendarse a autoridades que no sean políticas. Cuando sean elegidos por el Parlamento, los miembros legos deberían ser elegidos por mayoría cualificada, lo que requiere un apoyo importante por parte de la oposición. En ningún caso deberían ser seleccionados ni nombrados por el poder ejecutivo. 109. La selección y el nombramiento de los miembros de un Consejo Judicial debería llevarse a cabo de manera abierta y transparente

¹³⁸ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, pág. 16-17 versión en español.



a fin de eliminar los riesgos de injerencia política y la apropiación del proceso por parte de los poderes fácticos y prevenir las denuncias de corporativismo. 110. Los Estados deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar una perspectiva de género en la composición del Consejo y promover la paridad entre los géneros en los órganos judiciales, en particular mediante la reducción de las barreras al ascenso y la promoción profesional basadas en el género que persisten en el sector de la justicia». ¹³⁹

La jurisprudencia internacional tampoco ha sido elusiva respecto a la cita de estándares procedentes de las Naciones Unidas. Así, en la STEDH Asunto *Reczkowicz c. Polonia*, de 22 de julio de 2021 (Gran Sala, no 43447/19) encontramos dos referencias a estándares, dentro de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura y en un Informe sobre la misión a Polonia de 5 de abril de 2018 del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Diego García-Sayán, todo ello en la siguiente línea:

«Los Principios básicos de las Naciones Unidas (ONU) relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y refrendados por las resoluciones 40/32, de 29 de noviembre de 1985, y 40/146, de 13 de diciembre de 1985, de la Asamblea General, disponen lo siguiente:

10. Las personas seleccionadas para desempeñar funciones judiciales deberán ser personas íntegras y capaces, con formación o calificaciones adecuadas en derecho. Cualquier método de selección judicial deberá salvaguardar contra los nombramientos judiciales por motivos impropios...19. Todos los procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución se determinarán de acuerdo con las normas establecidas de conducta judicial». ¹⁴⁰

El 5 de abril de 2018, el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Diego García-Sayán, presentó un informe sobre su misión a Polonia (Consejo de Derechos Humanos de la ONU,

¹³⁹ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, _Apartado VIII «Recomendaciones», párrafos 106 a 110.

¹⁴⁰ STEDH Asunto *Reczkowicz c. Polonia*, de 22 de julio de 2021 (Gran Sala, no 43447/19), párrafos 126 y 127.



documento A/HRC/38/38/Add.1), que en las partes pertinentes de las conclusiones y recomendaciones del informe señala lo siguiente:

«IV. Conclusiones [...]

74. Tras haber logrado «neutralizar» al [Tribunal] Constitucional, el Gobierno ha emprendido una profunda reforma del sistema judicial. Entre mayo y diciembre de 2017, la mayoría gobernante ha adoptado tres leyes que introducen amplios cambios en la composición y el funcionamiento de los tribunales ordinarios, el Tribunal Supremo y el Consejo Nacional del Poder Judicial. Cada uno de estos actos presenta una serie de preocupaciones en cuanto a su conformidad con las normas jurídicas internacionales, pero, en conjunto, su efecto acumulativo es colocar al Poder Judicial bajo el control de los poderes ejecutivo y legislativo.

75. El Relator Especial advierte a las autoridades polacas de que la aplicación de esta reforma, emprendida por la mayoría gobernante de forma precipitada y sin la debida consulta con la oposición, el Poder Judicial y los actores de la sociedad civil, incluida la Oficina del [Comisionado Polaco para los Derechos Humanos], corre el riesgo de obstaculizar la capacidad de las autoridades judiciales para garantizar los controles y equilibrios y llevar a cabo su función esencial de promover y proteger los derechos humanos y defender el Estado de Derecho.

V. Recomendaciones [...]

84. El Relator Especial recomienda que se modifique [la Ley del Tribunal Supremo de 2017] para adaptarla a la Constitución y a las normas internacionales relativas a la independencia del poder judicial y la separación de poderes. [...]

(f) Revisar la vasta jurisdicción *ratione materiae* de la Sala Extraordinaria y la Sala Disciplinaria en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, la Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH.

85. El Relator Especial recomienda que se modifique [la Ley de Modificación de 2017] para adaptarla a la Constitución y a las normas internacionales relativas a la independencia del poder judicial y la separación de poderes. En particular, el Relator Especial recomienda:

(a) Eliminar las disposiciones relativas al nuevo procedimiento de nombramiento de los miembros judiciales del Consejo Nacional de la



Magistratura y garantizar que los 15 miembros judiciales del Consejo sean elegidos por sus pares.»¹⁴¹

Para concluir este epígrafe sobre las Naciones Unidas, quizá sea precisa una advertencia final: La coincidencia de muchos de los principios de Naciones Unidas con las orientaciones o estándares desarrollados por el Consejo de Europa, líder en este sector, no permite descartarlos, pero ha de advertirse que no parecen aportar elementos nuevos de valoración. En todo caso, su proyección mundial es inmensamente válida como material de continua referencia y contraste.¹⁴²

VII. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

La OSCE es un foro de diálogo político sobre una amplia gama de cuestiones relativas a la seguridad y una plataforma para actuar conjuntamente a fin de mejorar la vida de las personas y las comunidades. La OSCE ayuda a salvar diferencias y a fomentar la confianza entre los Estados mediante la cooperación en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto.

Integra a 57 Estados participantes en América del Norte, Europa y Asia, y es la organización de seguridad regional más grande del mundo. Mediante la labor de unidades de expertos, instituciones y red de operaciones sobre el terreno, la OSCE aborda cuestiones que afectan directamente a la seguridad común, tales como el control de armamentos, la buena gobernanza, la

¹⁴¹ STEDH Asunto Reczkowicz c. Polonia, de 22 de julio de 2021 (Gran Sala, no 43447/19), párrafos 126 y 127.

¹⁴² Por ejemplo, en 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe sobre las garantías para la independencia de las y los operadores de justicia en el continente americano, que incluye una sección dedicada específicamente a los órganos de gobierno y administración de esos operadores. La Comisión observó que, a pesar de que no había norma en el derecho internacional que exigiera la creación de este órgano, el establecimiento de órganos independientes encargados de la administración y gobierno del poder judicial constituía «una buena práctica para fortalecer la independencia», e instó a los Estados que no contaran con esos órganos «a crearlos y dotarlos de las garantías que posibiliten su pleno actuar independiente en cada una de las funciones que tienen asignadas», en la forma prescrita por las normas del derecho internacional. Así consta en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas» (diciembre de 2013), párrafos 240 a 248. Referencia en el Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018.



seguridad energética, la trata de personas, la democratización, la libertad de los medios de comunicación y las minorías nacionales.

En el marco de la OSCE encontramos las denominadas Recomendaciones de Kiev sobre la independencia judicial en Europa Oriental, el Cáucaso meridional y Asia Central de junio de 2010.¹⁴³

De entre tales recomendaciones encontramos la siguiente referida a la composición de los Consejos Judiciales:

«7. Cuando se establezca un Consejo Judicial, sus jueces miembros serán elegidos por sus pares y representarán a la judicatura en general, incluidos los jueces de los tribunales de primer nivel. Los Consejos Judiciales no estarán dominados por jueces de tribunales de apelación. Cuando el presidente de un tribunal sea nombrado miembro del Consejo, deberá renunciar a su cargo de presidente del tribunal. Aparte de un número sustancial de miembros judiciales elegidos por los jueces, el Consejo Judicial debe estar compuesto por profesores de derecho y, preferiblemente, por un miembro del colegio de abogados, para promover una mayor inclusividad y transparencia. Los fiscales deben ser excluidos cuando no pertenezcan al mismo cuerpo judicial que los jueces. Otros representantes de las fuerzas del orden también deberían estar excluidos de la participación. Ni el Presidente del Estado ni el Ministro de Justicia deberían presidir el Consejo. El presidente del Consejo Judicial debe ser elegido por mayoría de votos de entre sus miembros. El trabajo del Consejo Judicial no debe estar dominado por representantes de los poderes ejecutivo y legislativo».¹⁴⁴

Se trata de una recomendación muy en línea con otros estándares europeos que no deja de lado la perspectiva del entorno en el que es emitida.

Muy posteriormente, en 2022 encontramos el denominado informe «Towards a Culture of Accountability of Councils for the Judiciary» que fue realizado para la OIDDH por el Juez Kees Sterk, Profesor de Administración de Justicia

¹⁴³ Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central, - Administración judicial, selección y rendición de cuentas - Kiev, 23-25 de junio de 2010. Accesibles en: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/73487.pdf>

¹⁴⁴ Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central, - Administración judicial, selección y rendición de cuentas - Kiev, 23-25 de junio de 2010, página 3.



Europea, Universidad de Maastricht, y ex Presidente de la RECJ (2018 - 2020), con la colaboración de José Igreja Matos y Filippo Donati.¹⁴⁵

El informe forma parte del proyecto «Fortalecimiento de las instituciones democráticas inclusivas y responsables en la región de la OSCE», financiado con contribuciones extrapresupuestarias y ejecutado por la OIDDH.

Las opiniones expresadas en dicho informe no representan necesariamente las opiniones oficiales de la OIDDH, de los donantes o de cualquier gobierno u organización, pero tienen su interés.

En el apartado «Recomendaciones generales» de dicho informe, encontramos algunas recomendaciones sobre (presuntas) conductas poco éticas de los miembros de los Consejos: nombramientos de jueces para altos cargos judiciales, que pueden tener valor para este informe en cuanto reproducen estándares europeos.

Se trata de las recomendaciones números 6 y 7:

«6. Aplicar el estándar internacional para la selección de jueces en los Consejos: elección por sus pares; Este es el estándar del CCJE, la Comisión de Venecia y la ENCJ. No todos los países aplican este estándar, como Kazajstán, Países Bajos, Polonia y España.

7. Desarrollar un sistema de elección de jueces en los consejos que tenga como resultado que las sociedades vean que los miembros actúan en el mejor interés de un Poder Judicial independiente y no en otros intereses».¹⁴⁶

También en la STEDH Asunto Reczkowicz c. Polonia, de 22 de julio de 2021 (Gran Sala, no 43447/19) encontramos referencias a estándares dentro de las opiniones emitidas por la OSCE con referencia a las de 5 de mayo de 2017 y 13 de noviembre de 2017 en el siguiente sentido:

«1. Dictamen de 5 de mayo de 2017

El Dictamen final sobre los proyectos de modificación de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y de Ciertos Otros Actos de Polonia (JUD-POL/305/2017-Final), de 5 de mayo de 2017, dice, en la medida en que sea pertinente, lo siguiente:

¹⁴⁵ Report: Towards A Culture of Accountability of Councils for The Judiciary. OSCE. February 2022.

¹⁴⁶ Report: Towards A Culture of Accountability of Councils for The Judiciary. OSCE. February 2022, p. 50-51.



13. Si bien la OSCE/OIDDH reconoce el derecho de todos los Estados a reformar su sistema judicial, cualquier proceso de reforma judicial debe preservar la independencia del Poder Judicial y el papel clave de un Consejo Judicial en este contexto. A este respecto, las enmiendas propuestas plantean serias preocupaciones con respecto a los principios democráticos clave, en particular la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial, como también destacó el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus últimas observaciones finales sobre Polonia en noviembre de 2016. Los cambios propuestos por el proyecto de ley también podrían afectar la confianza del público en el Poder Judicial, así como su legitimidad y credibilidad. Si se aprueban, las enmiendas podrían socavar los cimientos mismos de una sociedad democrática regida por el Estado de Derecho, que los Estados participantes en la OSCE se han comprometido a respetar como requisito previo para lograr la seguridad, la justicia y la estabilidad.

17. A la luz del impacto potencialmente negativo que el proyecto de ley, si se adopta, tendría en la independencia del Consejo Judicial, y como consecuencia del poder judicial en Polonia, la OSCE/OIDDH recomienda que se reconsidere el proyecto de ley en su totalidad y que los redactores jurídicos no prosigan su adopción.

2. Dictamen de 13 de noviembre de 2017

El dictamen de 13 de noviembre de 2017 sobre determinadas disposiciones del proyecto de ley sobre el Tribunal Supremo de Polonia (a 26 de septiembre de 2017), (JUD-POL/315/2017), establece, en la medida en que sea pertinente:

2.3 La nueva Sala Disciplinaria

68. De la exposición de motivos del proyecto de ley no queda claro por qué es necesario un estatuto autónomo tan especial para esta cámara. Si bien debe garantizarse la independencia de un órgano que resuelva sobre asuntos disciplinarios contra jueces, las modalidades de nombramiento del Presidente de la Sala Disciplinaria confieren al Presidente de la República una influencia decisiva, que se ve aún más exacerbada por el hecho de que no se consulta al Presidente Primero del Tribunal Supremo. Si bien el artículo 144, apartado 3, punto 23, de la Constitución de la República de Polonia establece específicamente que el Presidente de la República de Polonia nombra a los Presidentes del Tribunal Supremo, tal prerrogativa debe ser de carácter ceremonial (véase el apartado 105 infra). En cualquier



caso, las condiciones y el procedimiento de nombramiento de los presidentes del Tribunal Supremo deben ser abiertos y transparentes para garantizar que prevalezcan criterios objetivos de mérito y competencia y que finalmente se nombre al mejor candidato (véanse los apartados 103 a 104 infra). El hecho de que el Presidente de la República de Polonia tenga la última palabra en este proceso significa que no se puede excluir que las consideraciones políticas o de otro tipo puedan prevalecer sobre los criterios para el nombramiento. Además, en general, existe el riesgo de tener un futuro presidente de la Sala Disciplinaria, que estaría algo en deuda con la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de una manera que podría socavar la independencia judicial (véase también la subsección 4.2, relativa al nombramiento de los presidentes del Tribunal Supremo, y la recomendación conexas que figura en el apartado 105 infra).

69. Además, permitir al Presidente de la Sala Disciplinaria intervenir en el nombramiento o la destitución de los presidentes de departamento en otras Salas y durante la selección de los jueces legos parece ir bastante lejos y tampoco parece estar vinculado en modo alguno a cuestiones disciplinarias. A la luz de lo anterior, estas disposiciones abrirían la puerta a la influencia indirecta del Presidente de la República, que forma parte del poder ejecutivo, en estas áreas, que deberían estar bajo la responsabilidad exclusiva del Primer Presidente de la Corte Suprema. Debe reconsiderarse el estatuto específico y las normas aplicables únicamente a la Sala Disciplinaria y a su Presidente, en particular en lo que respecta a la función especial del Presidente de la República». ¹⁴⁷

En el anexo 1 (de 30 de agosto de 2017) del dictamen de referencia sobre determinadas disposiciones del proyecto de ley sobre el Tribunal Supremo de Polonia (JUD-POL/313/2017), la OSCE/ODHIR llegó a la siguiente conclusión:

«60. Dadas las modalidades de nombramiento de los jueces de la Sala Disciplinaria, la condición de estos jueces y la gran influencia del Ministro de Justicia en los procedimientos disciplinarios durante la fase preliminar, la resolución de los asuntos disciplinarios contra los jueces del Tribunal Supremo no cumple los requisitos pertinentes en materia de garantías procesales establecidos en el artículo 6, apartado 1, del CEDH y en el artículo 14, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta deficiencia no puede subsanarse en apelación a la luz de la

¹⁴⁷ STEDH Asunto Reczkowicz c. Polonia, de 22 de julio de 2021 (Gran Sala, no 43447/19), párrafos 128, 129 y 130.



composición de los órganos jurisdiccionales competentes de segunda instancia». ¹⁴⁸

VIII. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

En el ámbito de la jurisprudencia internacional, la selección de los miembros judiciales de los Consejos por sus pares es una cuestión que ha acaparado mucha atención a raíz, por ejemplo, del caso de Polonia.

Los Consejos de Justicia se consideran instituciones claves en la defensa y promoción de la independencia judicial y garantes de la directa independencia de los jueces y magistrados. Por ello, su naturaleza no puede ser de carácter político ni debe de haber injerencias en el Poder Judicial, ni en los Consejos, por parte del Parlamento o del ejecutivo, al margen de que éstos puedan llegar a tener una intervención determinada en el proceso de selección de los miembros de los Consejos de Justicia.

Los Estados pueden tener diferentes formas de organizar los Consejos de Justicia o incluso decidir que no es necesaria su existencia en un Estado determinado, pero si existen, son instrumentos claves para garantizar la independencia judicial, y aunque el poder político puede llegar a intervenir en los procesos de nombramiento de sus miembros, no deben existir injerencias políticas en el funcionamiento de los Consejos ya que las mismas tendrían un efecto directo negativo en la percepción de la independencia de la justicia y en el funcionamiento de los Consejos con merma del Estado de Derecho.

Esta es básicamente la línea argumentativa en la que se ha movido la jurisprudencia internacional, tanto la del TJUE como la del TEDH, siempre un marco de respeto hacia la organización y establecimiento de los Consejos de Justicia por parte de cada uno de los Estados. ¹⁴⁹

En el marco del escenario polaco, la importancia de la legalidad del procedimiento de nombramiento de los jueces, que es un presupuesto básico

¹⁴⁸ Anexo 1 de 30 de agosto de 2017 al Dictamen de 13 de noviembre de 2017 sobre determinadas disposiciones del proyecto de ley sobre el Tribunal Supremo de Polonia de 26 de septiembre de 2017.

¹⁴⁹ Ello se aprecia de forma muy clara en los pronunciamientos del TJUE de 9 de julio de 2020 y 20 de abril de 2021 por referencia a las prejudiciales C-272/19 y C-896/19 respectivamente.



del derecho a un juez predeterminado por ley, hay dos sentencias importantes del TJUE que aplican una argumentación consistente al caso de Polonia:

La STJUE (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019, A.K. y otros, C-518/18, C-624/18 y C-625/18 y la STJUE (Gran Sala) de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y otros, C-558/18 y C-63/18.¹⁵⁰

En ellas se analiza lo clave que es la legalidad del proceso de nombramiento de los jueces. Si tras una modificación en la composición del KRS,¹⁵¹ éste pasaba a ser un órgano dependiente del poder político, la elección de los miembros de la Sala Disciplinaria realizada a propuesta del KRS, hacía que dicha Sala adoleciera de las mismas carencias de independencia que el KRS. La falta de independencia, tanto del KRS como de la Sala Disciplinaria, eran evidentes.¹⁵²

Hay otras resoluciones importantes dirigidas al caso de Polonia que analizan el deterioro generado en la independencia del poder judicial de Polonia, tales como la STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), asunto C-619/18 o la STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), asunto C-192/18.¹⁵³

Volviendo a la sentencia de 19 de noviembre de 2019, hay que destacar cómo la misma establece:

«La intervención de un Consejo, 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. Teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes tanto de hecho como de Derecho y que se refieran a las condiciones en que se designó a los miembros de dicho organismo» y que «y teniendo en cuenta la manera en que dicho organismo da cumplimiento a su tarea constitucional de velar por la independencia de los jueces y

¹⁵⁰ Los párrafos 123, 133-134 y 137-138 revelan la importancia de los órganos independientes de selección de jueces dentro de la STJUE, A.K. c. Krajowa Rada Sadownicta.

¹⁵¹ Krajowa Rada Sadownictwa (KRS), esto es, el Consejo Nacional del Poder Judicial polaco.

¹⁵² Otros dos pronunciamientos del TJUE se mueven en la misma línea. Sería el caso de la STJUE de 2 de marzo de 2021, AB y otros, C-824/18) y de la STJUE de 15 de julio de 2021 en el caso Comisión/ Polonia, C-791/19.

¹⁵³ Párrafos 74, 75.



tribunales y la forma en que ejerce sus diversas competencias, en particular si lo hace de modo que puedan suscitarse dudas en cuanto a su independencia con respecto a los poderes legislativo y ejecutivo».¹⁵⁴

En lo relevante a los efectos de este informe, el propio TJUE ha manifestado de forma reiterada en muchas resoluciones que:

«Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las garantías de independencia e imparcialidad exigidas por el Derecho de la Unión postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano jurisdiccional, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a la neutralidad de este ante los intereses en litigio [sentencias de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 53; de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 66, y de 2 de marzo de 2021, A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, apartado 117 y jurisprudencia citada]».¹⁵⁵

Las condiciones de la designación de los miembros de los Consejos del Poder Judicial en un marco de independencia suficiente respecto de los poderes legislativo y ejecutivo, es un factor clave y esencial que dota de legitimidad a todas sus ulteriores actuaciones y, por ello, es clave la definición de estándares en esta materia.

Si tal designación está viciada de indebidas influencias políticas, las posteriores designaciones de jueces y tribunales hechas por el Consejo también lo estarán. Ello hace que esté en juego la exigencia de un tribunal establecido por la ley, que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva.

Las decisiones judiciales que se adoptan de forma independiente deben estar exentas de influencias y presiones externas, incluso para que el público pueda

¹⁵⁴ Esta cita y resolución aparece reflejada en el ENCJ Compendio sobre los Consejos de Justicia, de 29 de octubre de 2021. Al hilo de esta resolución, la doctrina ha venido señalando que nuestro procedimiento de elección de los vocales también es claramente contrario a la doctrina del TEDH expuesta en la Sentencia de 21 de junio de 2016, Ramos Nunes de Carvalho contra Portugal, confirmada expresamente por la STJUE de 19 de noviembre de 2019, que la cita. «Elección del Consejo General del Poder Judicial, un análisis panorámico» Ortega Gutiérrez, David en Revista de Derecho Político, ISSN 0211-979X, Nº 114, 2022, págs. 13-45.

¹⁵⁵ Vide párr. 53 de Republika Il-Prim Ministru v. WY, STJUE de 20 de abril de 2021 - C-896/19.



confiar en que los jueces individuales son libres para decidir los casos con total independencia, estando solo vinculados por la ley.¹⁵⁶

No es difícil entender que, si la independencia de los jueces nacionales, que son a la vez jueces de la UE, está afectada, ello es algo que pone en peligro directo toda la cooperación judicial civil y penal y los principios de confianza y reconocimiento mutuo.

IX. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos (TEDH)

El TEDH siempre ha tenido en cuenta los postulados de la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, que ha venido destilando en numerosas resoluciones, habiéndose centrado recientemente en los aspectos institucionales de la independencia judicial sobre la base del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos,¹⁵⁷ desarrollando de forma muy particular el requisito de la exigencia de un tribunal establecido por la ley, que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva.

Incluso la sentencia *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia* ha ampliado el contenido del derecho a un tribunal establecido por ley, incluyendo dentro del mismo el procedimiento de nombramiento de los jueces que forman parte de este.¹⁵⁸

En dicha línea iría después la STEDH de 7 de mayo de 2021 dictada en el asunto *Xero Flor w Polsce c. Polonia*.

Todas las resoluciones del TEDH son de gran relevancia ya que nuestra propia Carta Magna, en su art. 10, establece que los derechos fundamentales y las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos

¹⁵⁶ Así se ve en la STJUE), C-83/19 y otros, de 18 de mayo de 2021, párrafos 196-197, 205, 207, 212, 231, 236.

¹⁵⁷ Más específicamente viene considerando que el nombramiento de los jueces es de gran importancia para un poder judicial independiente.

¹⁵⁸ Asunto *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia*, de 1 de diciembre de 2020 (Gran Sala nº 26374/18). Esta decisión sería posteriormente aplicada al caso de Polonia, donde la STEDH *Xero Flor*, de 7 de mayo de 2021 pasó a confirmar los postulados de la sentencia *Ástráðsson* de tal forma que el TEDH acabó sentenciando que la República de Polonia había violado el artículo 6.1 del Convenio.



internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Esto es, los derechos fundamentales deben interpretarse de conformidad con la jurisprudencia del TEDH, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende el derecho a jueces imparciales.

De entre las muchas resoluciones que podrían invocarse a los específicos efectos de este informe, quizás las más relevantes lo sean las siguientes:¹⁵⁹

- Asunto Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia, de 1 de diciembre de 2020 (Gran Sala nº 26374/18)
- Asunto Xero Flor w Polsce c. Polonia, de 7 de mayo de 2021 (nº 4907/18)
- Asunto Reczkowicz c. Polonia, de 22 de julio de 2021 (Gran Sala, no 43447/19)
- Asunto Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland [Sección Primera], de 8 de noviembre de 2021, n.º 49868/19 y 57511/19.
- Asunto Advance Pharma sp. z o.o v. Poland [Sección Primera], de 3 de febrero de 2022. n.º 1469/20.
- En aplicación de la doctrina fijada en los asuntos Ástráðsson, Xero Flor y Reczkowicz el TEDH ha vinculado el cumplimiento de las normas relativas al procedimiento de nombramiento de los jueces al respeto del derecho a un juez establecido por ley.

Se trata de una línea jurisprudencial del TEDH que también sostiene el propio TJUE al señalar lo siguiente: «de la jurisprudencia citada [del TEDH] se desprende que una irregularidad cometida con ocasión del nombramiento de los jueces en el seno del sistema judicial de que se trate supone la infracción del artículo 47.2 de la Carta, en especial cuando esta irregularidad es de tal naturaleza y gravedad que crea un riesgo real de que otras ramas del poder, en particular el ejecutivo, puedan ejercer una potestad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y originando así una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad del juez o de los jueces afectados, lo que sucede cuando se cuestionan normas fundamentales

¹⁵⁹ Existen otras sentencias que en líneas diversas afrontan vulneraciones del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos entre las que cabe citar las siguientes: Asunto Oleksandr Volkov v. Ukraine, de 9 de enero de 2013, nº 21722/11; asunto Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal, de 21 de junio de 2016, nº 55391/13, 57728/13 y 74041/13; asunto Baka v. Hungary, de Gran Sala de 23 de junio de 2016, nº 20261/12 y asunto Grzeda v. Poland de 15 de marzo de 2022, nº 43572/18.



que forman parte integrante del establecimiento y del funcionamiento de ese sistema judicial». ¹⁶⁰

De la sentencia de Gran Sala de 22 de julio de 2021, demanda núm. 43447/19, asunto Reczkowicz c. Polonia, concerniente a la actividad de la sala disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia, podemos inferir que el TEDH viene a reafirmar estándares para que a los vocales judiciales del poder judicial se les elija sin interferencias indebidas del legislativo o del ejecutivo.

El TEDH considera así que el procedimiento de nombramiento de los jueces que componen la sala disciplinaria ha sido indebidamente influenciado por los poderes legislativo y ejecutivo, lo que constituye una irregularidad fundamental que afecta a todo el proceso y compromete la legitimidad de la sala disciplinaria del Tribunal Supremo, competente para examinar el caso de la demandante.

Es una resolución muy relevante por su amplia compilación de estándares obtenidos de instituciones europeas e internacionales sobre la base de la común aceptación de la separación de poderes, el Estado de Derecho y la independencia de los tribunales.

Las conclusiones de la sentencia Reczkowicz están en consonancia con esas normas europeas y se expresan con contundencia en la línea de que la elección de los miembros judiciales del Consejo por el Parlamento es contraria a la división de poderes y a las exigencias propias del Estado de Derecho y la independencia de los tribunales y sus efectos suponen una violación del art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Resoluciones posteriores han seguido la línea indicada. En el caso Juszczyszyn C. Polonia, demanda nº 35599/20, la STEDH de 6 de octubre de 2022 procede a la aplicación de la sentencia Reczkowicz c. Polonia a la luz de la prueba de las tres etapas formulada en Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia. ¹⁶¹

Una referencia final cabe hacer a la situación española de no renovación del CGPJ durante un largo periodo de tiempo, pues en el contexto más amplio de tales consecuencias de la no renovación del CGPJ por un prolongado lapso temporal, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de 22 de junio de 2023 (Lorenzo Bragado y otros c. España, 53193/21 y otros 5),

¹⁶⁰STJUE Reexamen Simpson/Consejo de Gran Sala de 26 de marzo de 2020, apartados 71 y 75.

¹⁶¹ Puede consultarse sobre jurisprudencia del TEDH a Bustos Gibert, R. *Independencia judicial e integración europea*, Valencia 2020, págs. 106-111 y 157-164.



declaró que se había producido una violación del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en la forma en que el Tribunal Constitucional desestimó por «extemporáneo» el recurso de amparo interpuesto por los jueces demandantes en el que se quejaban del incumplimiento por parte de las Cortes del procedimiento de renovación de la composición del Consejo». ¹⁶²

X. Los mejores estándares europeos

En este apartado se ha tratado de compilar y determinar, a los efectos de este informe, cuáles sean los mejores estándares europeos afectantes al sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine.

(Nada impide que determinados principios/estándares puedan estar mencionados en distintos apartados varias veces).

1. Mecanismo de designación / selección de los miembros judiciales de los Consejos del Poder Judicial

1.1 Selección de miembros judiciales (por sus pares)

- El Comité de Ministros del Consejo de Europa recomienda que «no menos de la mitad» de los miembros del Consejo de la Judicatura sean jueces elegidos por sus pares. Sin embargo, para evitar la politización, la proporción de jueces también debería depender de las demás características del sistema. ¹⁶³
- En un contexto de falta de renovación del CGPJ, debe establecerse un sistema de elección en el que los jueces miembros del Consejo sean elegidos por sus homólogos en consonancia con las normas europeas, siendo importante que se tengan en cuenta dichas normas europeas y que se consulte a todas las partes interesadas pertinentes. ¹⁶⁴

¹⁶² Nota al pie 10 página 6 del Informe sobre el Estado de Derecho, capítulo España, de 2024.

¹⁶³ 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» y que se desarrolló en la Universidad La Sapienza, Roma. Conclusiones.

¹⁶⁴ Informe sobre el Estado de Derecho 2021 (capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- La mayoría de los miembros deberían ser jueces elegidos por sus pares, garantizando la más amplia representación de tribunales e instancias, así como la diversidad de género y de regiones.¹⁶⁵
- La elección de los miembros judiciales del Consejo debe ser hecha exclusivamente por sus pares y basarse en una amplia representación de los sectores pertinentes de la judicatura¹⁶⁶
- Sin imponer un modo de escrutinio particular, 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 niveles¹⁶⁷
- 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 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 judicial¹⁶⁸
- Los Consejos Judiciales deberían incluir a jueces entre sus miembros. A fin de evitar el riesgo de corporativismo y defensa del propio interés, los Consejos pueden incluir también a miembros legos, por ejemplo, abogados, profesores de derecho, juristas, miembros del colegio de abogados y ciudadanos de reputación y experiencia reconocidas. Los políticos en activo y los miembros del poder legislativo o ejecutivo del Estado no pueden prestar servicio simultáneamente en un Consejo Judicial. Los jueces miembros del Consejo deberían ser elegidos por sus pares con arreglo a métodos que

¹⁶⁵ Párrafos 29 y 30 Opinión 24 CCJE.

¹⁶⁶ «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 los Consejos del Poder Judicial 2010/2011)».

¹⁶⁷ Dictamen n.º10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad. III. C. 1. 27. Selección de los miembros jueces.

¹⁶⁸ Apartado 3.3.2 relativo a la independencia estructural dentro del marcador de la Justicia 2024, 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 RECJ, Councils for the Judiciary Report 2010-11 [«Informe sobre los Consejos del Poder Judicial 2010-2011»,], apartado 2.3



garanticen la representación más amplia posible del poder judicial a todos los niveles. Algunos miembros de un Consejo, por ejemplo, el Presidente del Tribunal Supremo, pueden ser seleccionados como miembros natos.¹⁶⁹

- 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.¹⁷⁰

1.2 Sistema (procedimiento) de selección de miembros judiciales

- Los miembros del Consejo deben ser seleccionados de forma que se refuerce el funcionamiento independiente y eficaz del Consejo y del Poder Judicial y se evite cualquier percepción de influencia política, interés propio o amiguismo. El proceso de selección, incluyendo las posibles campañas de los candidatos, debería ser transparente y garantizar la comprobación de las cualificaciones de los candidatos, especialmente su imparcialidad e integridad. Las vacantes deben anunciarse públicamente y debe garantizarse la igualdad de oportunidades para apoyar a un grupo diverso de candidatos independientes. Los miembros del Consejo deben tener acceso a toda la información relevante para el ejercicio de sus funciones.¹⁷¹
- 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.¹⁷²

¹⁶⁹ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, Apartado VIII «Recomendaciones», párrafo 107. En las pág. 16-17 versión en español, del informe puede leerse que «Las respuestas al cuestionario muestran que los Estados han elaborado diferentes procedimientos para seleccionar a jueces como miembros de los consejos judiciales. En la mayoría de los casos, los miembros que son jueces son elegidos por sus pares. Sin embargo, en algunos países son elegidos por el Presidente de la República, el poder legislativo o el poder ejecutivo».

¹⁷⁰ Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial Parte I: La Independencia de los Jueces, Adoptado por la Comisión de Venecia en su 82a reunión plenaria, Estudio núm. 494 / 2008, Estrasburgo, 16 de marzo de 2010, CDL-AD (2010)00, párrafo 32.

¹⁷¹ Párrafos 27 y 34. Opinión 24 CCJE.

¹⁷² Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, Apartado VIII «Recomendaciones», párrafo 106.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- La selección y el nombramiento de los miembros de un Consejo Judicial debería llevarse a cabo de manera abierta y transparente a fin de eliminar los riesgos de injerencia política y la apropiación del proceso por parte de los poderes fácticos y prevenir las denuncias de corporativismo.¹⁷³
- Los miembros del Consejo deben ser seleccionados de forma que se refuerce el funcionamiento independiente y eficaz del Consejo y del Poder Judicial y se evite cualquier percepción de influencia política, interés propio o amiguismo.¹⁷⁴
- La selección de los miembros jueces o no jueces ha de hacerse en base a su competencia, su experiencia, su aptitud de comprensión de la vía judicial y de discusión, así como de su cultura de independencia.¹⁷⁵
- Con el fin de responder a las expectativas de los ciudadanos relativas a la despolitización del Consejo de la Justicia, el CCJE considera que la competición en el marco de elecciones debería conformarse a las reglas definidas por el Consejo de la Justicia, con el fin de minimizar los riesgos de replantearse la confianza del público en el sistema judicial.¹⁷⁶
- El CCJE no tendría inconveniente en que los Estados diseñen modalidades, que no sean la elección directa, que garantice la representación la más amplia de sus pares dentro del Consejo de la Justicia. Se podría pensar en tomar de los países experimentados en materia de constitución de paneles de jueces, un método que garantice una buena representación territorial: el sorteo entre los miembros inscritos en una o varias listas territoriales de candidatos elegibles, determinados como tales por un número suficiente de pares.¹⁷⁷
- 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

¹⁷³ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, Apartado VIII «Recomendaciones», párrafo 109.

¹⁷⁴ Dictamen del CCJE no 10 (2007), párrafos 15, 16; y párrafo 27 Opinión no 25 CCJE.

¹⁷⁵ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, III.B.21

¹⁷⁶ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad. III. C. 1. 29. Selección de los miembros jueces.

¹⁷⁷ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad. III. C. 1. 30. Selección de los miembros jueces.



Justicia, debiera establecer las reglas tendentes a minimizar cualquier afrenta a la confianza de los usuarios en la Justicia.¹⁷⁸

- Debe evitarse la elección de los miembros judiciales por el Parlamento o la selección por el ejecutivo. Sin embargo, podría ser aceptable una elección por parte del parlamento de miembros no judiciales. Como alternativa, una elección o nominación por parte de instituciones como los Colegios de Abogados o la nominación por parte de las ONGs es una posibilidad.¹⁷⁹
- Cualquiera que sea el medio de selección y nombramiento de los miembros, no debería hacerse por motivos políticos. Sin embargo, 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. Los miembros del Consejo de Justicia no deben estar bajo la autoridad o la influencia de otros.¹⁸⁰
- Cuando los miembros son elegidos por el Parlamento, debería exigirse una mayoría cualificada para implicar a la oposición y fomentar la cooperación entre partidos. El CCJE es consciente de que esta exigencia de mayoría puede conducir a un bloqueo. Por lo tanto, el CCJE recomienda que se introduzcan mecanismos para romper dichos bloqueos. Dichos mecanismos deberían evitar rebajar la mayoría necesaria, ya que esto podría reducir cualquier incentivo de la mayoría para alcanzar un compromiso. Por el contrario, dicho mecanismo debe garantizar una selección independiente y podría implicar a la oposición o solicitar la selección por parte de otras instituciones a partir de una lista de candidatos preseleccionados. Aunque todavía no se ha presentado ningún modelo de este tipo ante el CCJE, los jueces podrían participar en la elección de los candidatos para salir de un punto muerto.¹⁸¹

1.3 Sistema (procedimiento) de selección de miembros judiciales y papel de las asociaciones judiciales

¹⁷⁸ Resumen de Recomendaciones y Conclusiones, del Informe CCJE n.º 10 (2007), B.- Sobre la composición del Consejo de la Justicia.

¹⁷⁹ Párrafo 31 Opinión 24 CCJE.

¹⁸⁰ Párrafo 32 Opinión 24 CCJE y Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y de la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho sobre el proyecto de ley de modificación y complemento de la Constitución en lo que respecta al Consejo Superior de la Magistratura, 20 de marzo de 2020 (CDL-AD (2020)001 párrafos 57-60.

¹⁸¹ Párrafo 33 Opinión 24 CCJE.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- La influencia de las asociaciones de jueces debería tenerse en cuenta en la elección del sistema electoral.¹⁸²
- El CCJE ha tomado nota de que en algunos Estados miembros su asociación de la magistratura ejerce una cierta influencia en la selección de los miembros del Consejo del Poder Judicial, bien mediante la facultad de presentar informes sobre los candidatos, o respaldando a aquellos candidatos que deben presentar a un determinado número de colegas que lo respalden, o disponiendo de la posibilidad de nombrar a los jueces o por la obligación legal de proponer candidatos, o por tener una postura formal jurídicamente fundada en relación con la selección, o incluso eligiendo a los propios miembros. 32. Siempre y cuando no atente contra la independencia de la labor del Consejo del Poder Judicial, debe acogerse con beneplácito esa participación en la selección de sus miembros. No obstante, se debe procurar que ese sistema no acabe politizando la elección y por tanto la propia labor del Consejo posteriormente. En cualquier caso, debe evitarse la discriminación, y los afiliados a una asociación de jueces deben poder ser libres de integrar los Consejos del Poder Judicial.¹⁸³
- Aunque las asociaciones profesionales de jueces y el Consejo de la Justicia jueguen papeles y tengan misiones diferentes, la independencia del sistema judicial constituye la piedra angular de los intereses de unos y otros. Las organizaciones profesionales suelen ser las que más saben en los debates relativos a la política judicial. Sin embargo, en muchos Estados, se ha comprobado que una amplia mayoría de jueces no pertenece a ninguna asociación. La participación de dos categorías de jueces (miembros y no miembros de una asociación) en una formación pluralista del Consejo de la Justicia sería más representativo del universo judicial. Por lo tanto, las asociaciones de los jueces deberían tener la posibilidad de presentar candidatos jueces (o una lista de candidatos) a las elecciones; la misma posibilidad ha de ser reconocida a los jueces no asociados. Corresponde a los Estados poner en práctica un sistema electoral que incluya dichas posibilidades.¹⁸⁴

¹⁸² Seminario internacional organizado por la Comisión de Venecia en Roma el 21-23 de marzo de 2022, bajo el tópico «Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges». Conclusiones.

¹⁸³ Dictamen CCJE n.º 23 (2020). La función de las asociaciones judiciales en apoyo a la independencia judicial. Parágrafos 31 y 32.

¹⁸⁴ Dictamen n.º 10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad. III. C. 1. 28. Selección de los miembros jueces.



1.4 Participación del parlamento o del ejecutivo en el proceso de selección

- Debe evitarse la elección de los miembros judiciales por el parlamento o la selección por el ejecutivo. Sin embargo, podría ser aceptable una elección por parte del parlamento de miembros no judiciales. Como alternativa, una elección o nominación por parte de instituciones como los Colegios de Abogados o la nominación por parte de las ONGs es una posibilidad.¹⁸⁵
- Cuando los miembros son elegidos por el parlamento, debería exigirse una mayoría cualificada para implicar a la oposición y fomentar la cooperación entre partidos. El CCJE es consciente de que esta exigencia de mayoría puede conducir a un bloqueo. Por lo tanto, el CCJE recomienda que se introduzcan mecanismos para romper dichos bloqueos. Dichos mecanismos deberían evitar rebajar la mayoría necesaria, ya que esto podría reducir cualquier incentivo de la mayoría para alcanzar un compromiso. Por el contrario, dicho mecanismo debe garantizar una selección independiente y podría implicar a la oposición o solicitar la selección por parte de otras instituciones a partir de una lista de candidatos preseleccionados. Aunque todavía no se ha presentado ningún modelo de este tipo ante el CCJE, los jueces podrían participar en la elección de los candidatos para salir de un punto muerto.¹⁸⁶
- 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.¹⁸⁷
- Las autoridades políticas, como el Parlamento o el poder ejecutivo, no han de participar en ninguna etapa del proceso de selección a los miembros judiciales de los Consejos del Poder Judicial.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Párrafos 31. Opinión 24 CCJE.

¹⁸⁶ Párrafos 33. Opinión 24 CCJE.

¹⁸⁷ Informe 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 Informe 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. Cuarta ronda de evaluación: adenda al segundo informe de cumplimiento, diciembre de 2022, apartado 16.

¹⁸⁸ Segundo informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V. Parágrafo 40.



- En el momento de la visita de evaluación, en 2013, el GRECO destacó que 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. El GRECO reitera su opinión de que las autoridades políticas no deben participar, en ningún momento, en el proceso de selección del turno judicial.¹⁸⁹
- 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.¹⁹⁰
- 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. También debe evitarse que las jerarquías judiciales interfieran en el proceso. Las respuestas al cuestionario muestran que los Estados han elaborado diferentes procedimientos para seleccionar a jueces como miembros de los Consejos Judiciales. En la mayoría de los casos, los miembros que son jueces son elegidos por sus pares. Sin embargo, en algunos países son elegidos por el Presidente de la República, el poder legislativo o el poder ejecutivo».¹⁹¹

1.5 Requisitos de los candidatos

- Cualquiera que sea el medio de selección y nombramiento de los miembros, no debería hacerse por motivos políticos. Sin embargo, 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

¹⁸⁹ Segundo Informe Intermedio de Cumplimiento España. Aprobado por el GRECO en su 83a sesión plenaria (Estrasburgo, 17-21 de junio de 2019), parágrafo 35. Así consta también en el informe-respuesta aprobado por la Comisión Permanente del CGPJ el 4 de junio de 2020 en relación con las recomendaciones de GRECO.

¹⁹⁰ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad. III. C. 1. 31. Selección de los miembros jueces.

¹⁹¹ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, pág. 16-17 versión en español.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cargos oficiales en el gobierno y el poder legislativo u otros ejemplos concretos. Los miembros del Consejo de Justicia no deben estar bajo la autoridad o la influencia de otros.¹⁹²

- Los jueces elegidos deben poder participar en las actividades del Consejo de forma compatible con su carga de trabajo. Cuando el Consejo incluya a personas que no sean jueces, éstas deberían poder dedicar un tiempo adecuado a la participación en las actividades del Consejo.¹⁹³
- Todos los miembros de un Consejo de Justicia deben estar a la altura de los más elevados estándares éticos y profesionales y deben rendir cuentas de sus acciones a través de los medios apropiados.¹⁹⁴
- Con independencia de que sean jueces o no jueces, los futuros miembros del Consejo de la Justicia no deberían tener responsabilidades políticas, ni ser miembros del parlamento, del ejecutivo o de la administración. Esto significa que ni el Jefe de Estado, si es el Jefe del Gobierno, ni ningún ministro, puede ser Miembro del Consejo de la Justicia. Cada Estado debería dictar reglas jurídicas para que esto sea realmente así.¹⁹⁵
- b) La designación de los miembros (judiciales o no judiciales) debe hacerse sobre la base de su competencia, su experiencia, su capacidad de comprensión de la realidad judicial y su cultura de independencia. Debiera descartarse a todo responsable político, o miembro del ejecutivo o del legislativo.¹⁹⁶
- La selección de los miembros jueces o no jueces ha de hacerse en base a su competencia, su experiencia, su aptitud de comprensión de la vía judicial y de discusión, así como de su cultura de independencia.¹⁹⁷

1.6 Miembros no judiciales

¹⁹² Párrafo 32 Opinión 24 CCJE.

¹⁹³ Párrafo 30 Opinión 24 CCJE.

¹⁹⁴ Párrafos 16 y 17. Opinión no 24 del CCJE.

¹⁹⁵ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, III.B.23.

¹⁹⁶ Resumen de Recomendaciones y Conclusiones, del Informe CCJE n.º 10 (2007), B.- Sobre la composición del Consejo de la Justicia.

¹⁹⁷ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, III.B.21.



- El CCJE recomienda que los Consejos de Justicia estén compuestos por una mayoría de jueces elegidos por sus pares. Se pueden añadir otros miembros dependiendo de las funciones de los Consejos. El CCJE recomienda que un Consejo cuente también con miembros no judiciales, posiblemente incluyendo a personas legas que no sean profesionales del derecho. Aunque los jueces deberían ser siempre mayoritarios, los miembros no judiciales, preferiblemente con derecho a voto, garantizan una representación diversa de la sociedad, disminuyendo el riesgo de corporativismo. La participación de los legos puede aumentar la legitimidad y luchar contra la percepción del poder judicial como un "asunto de abogados". El CCJE adopta un punto de vista más matizado a este respecto que en el Dictamen no 10 (2007).¹⁹⁸
- d) Los miembros no judiciales, tengan o no experiencia jurídica, debieran ser designados por autoridades no políticas. Si a pesar de ello, son elegidos por el Parlamento, no debieran ser miembros del Parlamento, y tendrían que ser elegidos con el apoyo de una mayoría cualificada que suponga un apoyo significativo de la oposición y se debiera permitir una representación diversificada de la sociedad en la composición global del Consejo de Justicia.¹⁹⁹
- La elección de los miembros no judiciales de un Consejo debe confiarse a autoridades no políticas. Cuando sean elegidos por el Parlamento, los miembros no judiciales deben ser elegidos por mayoría cualificada, lo que requiere un apoyo significativo de la oposición. En ningún caso deben ser seleccionados o nombrados por el poder ejecutivo.²⁰⁰

2. Relación con otros poderes del Estado

- Cada uno de los tres poderes del Estado depende de los otros dos para funcionar eficazmente. El diálogo entre todos es indispensable para mejorar la eficacia de cada poder y la cooperación con los otros dos poderes. Siempre que ese diálogo se desarrolle en un clima de respeto mutuo y se centre especialmente en la salvaguarda de la independencia y de la imparcialidad de

¹⁹⁸ Párrafo 29. Opinión 24 CCJE.

¹⁹⁹ Resumen de Recomendaciones y Conclusiones, del Informe CCJE n.º 10 (2007), B.- Sobre la composición del Consejo de la Justicia.

²⁰⁰ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, Apartado VIII «Recomendaciones», párrafo 108.



cualquier juez que participe en él, dichos debates serán positivos para los tres poderes del Estado.²⁰¹

- Las relaciones entre el Consejo y los demás poderes del Estado deben basarse en una cultura de respeto del Estado de Derecho y de comprensión de sus respectivos papeles en un Estado democrático.²⁰²
- Los Consejos de Justicia deben entablar activamente un diálogo abierto y respetuoso con los otros poderes del Estado, las asociaciones de jueces y la sociedad civil, incluidos los Colegios de Abogados y las ONGs y los medios de comunicación.²⁰³
- Los parlamentarios y los miembros del poder ejecutivo deben, por supuesto, respetar la ley en sus relaciones con el Consejo de Justicia y no infringir su papel y su funcionamiento vulnerando o eludiendo las normas jurídicas. Además, las relaciones con el Consejo deben basarse en una cultura de respeto al Estado de Derecho y al papel del Consejo de Justicia en su respectivo Estado miembro. Los Consejos de Justicia deben participar activamente en el diálogo con los otros poderes del Estado, especialmente cuando hacen aportaciones sobre proyectos legislativos. Este diálogo debe realizarse en un ambiente de respeto mutuo.²⁰⁴
- El Consejo de Justicia debería estar protegido del riesgo de ver limitada su autonomía por los poderes legislativo y ejecutivo, salvaguarda que debiera establecerse al más alto nivel de la jerarquía normativa.²⁰⁵
- El poder judicial debe ser consultado y tener voz en las decisiones clave relativas a su funcionamiento y a sus prioridades.²⁰⁶
- Los debates con otros poderes del Estado deben celebrarse en un clima de respeto mutuo y tener especialmente en cuenta la preservación de la independencia y la imparcialidad del Poder Judicial.²⁰⁷

²⁰¹ Informe no 18 (2015) "La posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del estado en una democracia moderna", parágrafo 31.

²⁰² Párrafos 20. Opinión 24 CCJE.

²⁰³ Párrafos 43. Opinión 24 CCJE.

²⁰⁴ Párrafos 40 y 41. Opinión no 24 del CCJE.

²⁰⁵ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad.

²⁰⁶ Segundo informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V. Parágrafo 43.

²⁰⁷ Segundo informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V. Parágrafo 43.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Es importante velar por que los Consejos del Poder Judicial no sean percibidos como instituciones expuestas a influencia política.²⁰⁸
- Incluso con una composición mixta, el Consejo Judicial ha de funcionar sin la menor concesión al juego de las mayorías parlamentarias y de las presiones del ejecutivo, fuera de cualquier subordinación a las lógicas partidarias, con el fin de garantizar los valores y los principios esenciales de la justicia.²⁰⁹
- La intervención de un Consejo del Poder Judicial, en el contexto de un proceso de nombramiento de los jueces, puede, sin duda, contribuir, en principio, a objetivar ese proceso, pero solo 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.²¹⁰
- El Consejo de la Justicia, más allá de la gestión y de la administración del cuerpo judicial, debería también encarnar el gobierno autónomo del Poder Judicial, permitiendo a los jueces ejercer sus funciones fuera del control de los poderes ejecutivo y legislativo y de cualquier presión indebida que proceda del propio poder judicial.²¹¹
- Sería inapropiado que el Consejo de la Justicia esté limitado por otros poderes, en su autonomía para determinar sus modalidades de funcionamiento o sus temas de debate. Las relaciones entre el Consejo de la Justicia y el Ministro de Justicia, el Jefe de Estado y el Parlamento habrán de ser determinadas. Además, las relaciones con los tribunales y, especialmente, con los jueces deberían ser especialmente tenidas en cuenta en la medida en la que el Consejo de la Justicia no pertenece a la jerarquía de los tribunales, y como tal, no puede decidir sobre el fondo de las resoluciones.²¹²

3. Relaciones con las asociaciones de jueces y con la sociedad civil

²⁰⁸ GRECO, Cuarta ronda de evaluación, Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales, Segundo informe intermedio de cumplimiento, Recomendación v. (apartados 29 y 32, sobre la necesidad de eliminar la elección del turno judicial por parte de los políticos).

²⁰⁹ Opinión núm. 10 del CCJE sobre el Consejo judicial al servicio de la sociedad. Párrafo 19

²¹⁰ TJUE en su sentencia de 19 de noviembre de 2019, C-585/18, C-624/18 y C-625/18

²¹¹ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, II.12.

²¹² Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, II.13.



- El CCJE recomienda que los Consejos entablen un diálogo con las asociaciones de jueces y también con la sociedad civil, incluidos los Colegios de Abogados y las ONGs. Este diálogo ofrece una importante oportunidad para la rendición de cuentas. Los Consejos de Justicia deberían estar abiertos a las aportaciones y críticas externas y participar en actividades de divulgación, incluyendo, por ejemplo, encuestas de satisfacción entre los usuarios de los tribunales y procedimientos de queja. Sin embargo, un Consejo debe ser siempre consciente de su papel específico independiente y, por lo tanto, debe ser cauteloso para evitar hacer "lobby". Es fundamental que el ciudadano conozca las responsabilidades y la importancia de un poder judicial independiente. En algunos sistemas jurídicos, los procedimientos judiciales ya se retransmiten en "streaming", de modo que las audiencias pueden seguirse a distancia y se publica amplia información en Internet. Además, los tribunales individuales pueden relacionarse con el público a nivel local. Sin embargo, el Consejo de Justicia debería tener un protagonismo especial en la explicación del sistema judicial y de su propio papel en él.²¹³

4. Una reforma del proceso de selección que garantice la independencia judicial

- La independencia de los Consejos de la Magistratura y del Poder Judicial depende tanto del marco constitucional y jurídico que lo rige como de la cultura constitucional y jurídica que prevalece en cada país.²¹⁴
- 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 UE, y resulta indispensable para garantizar la tutela judicial efectiva, tal como exige el artículo 19 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.²¹⁵

²¹³ Parágrafos 43 y 44 de la Opinión no 24 del CCJE.

²¹⁴ Seminario internacional organizado por la Comisión de Venecia en Roma el 21-23 de marzo de 2022, bajo el tópico «Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges». Conclusiones.

²¹⁵ Marcador de la Justicia 2024. 3.3.3. Resumen sobre la independencia judicial. Página 100 - 101.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Los sistemas judiciales nacionales deben respetar plenamente los requisitos en materia de independencia judicial que se derivan del Derecho de la Unión interpretado por el Tribunal de Justicia de la UE, así como tener debidamente en cuenta las normas europeas en materia de independencia judicial.²¹⁶
- Los Consejos de la Justicia son órganos independientes, creados por ley o en virtud de la Constitución, que tienen por objeto garantizar la independencia del Poder Judicial y de los jueces y promover así el buen funcionamiento del sistema judicial.²¹⁷
- El principio de la separación de poderes es en sí mismo una garantía de la independencia judicial. El poder judicial debe ser independiente para cumplir su función constitucional en relación con los demás poderes del Estado, la sociedad en general y las partes de un procedimiento concreto.²¹⁸
- En el ejercicio de sus funciones, los Consejos de la Justicia no deben interferir en la independencia de los jueces.²¹⁹
- Para garantizar la independencia de los jueces, cada Estado creará un Consejo de la Justicia u otro órgano específico, a su vez independiente de los poderes legislativo y ejecutivo, dotado de amplias competencias para todas las cuestiones relativas a su estatuto, así como a la organización, el funcionamiento y la imagen de las instituciones judiciales.²²⁰
- Los Consejos del Poder Judicial son órganos esenciales para garantizar la independencia de la justicia.²²¹
- Los Consejos del Poder Judicial deben tener independencia externa e interna, siendo independientes de los poderes ejecutivo y legislativo (independencia

²¹⁶ Marcador de la Justicia 2024. 3.3.3. Resumen sobre la independencia judicial. Página 100 - 101.

²¹⁷ Recomendación CM/Rec (2010)12 y Exposición de Motivos, sobre los jueces, independencia, eficiencia y responsabilidades, punto 26 del Capítulo IV, dentro del apéndice, dedicado a los Consejos de la Justicia.

²¹⁸ Dictamen N.º 18 (2015) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos sobre la posición del poder judicial y su relación con otros poderes del Estado en una sociedad moderna. Londres, 16 de octubre de 2015. VIII. 3 Resumen de los principales puntos. (apartado 10).

²¹⁹ Recomendación CM/Rec (2010)12 y Exposición de Motivos, sobre los jueces, independencia, eficiencia y responsabilidades, punto 29 del Capítulo IV, dentro del apéndice, dedicado a los Consejos de la Justicia.

²²⁰ Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales), Estrasburgo, 17 de noviembre de 2010, CCJE (2010)3 Final.13

²²¹ Apartado 3.3.2 relativo a la independencia estructural dentro del marcador de la Justicia 2024.



externa) y estando libres de influencias indebidas del poder judicial (independencia interna).²²²

5. Composición y estructura de los Consejos del Poder Judicial

- El CCJE recomienda que los Consejos de Justicia estén compuestos por una mayoría de jueces elegidos por sus pares. Se pueden añadir otros miembros dependiendo de las funciones de los Consejos. El CCJE recomienda que un Consejo cuente también con miembros no judiciales, posiblemente incluyendo a personas legas que no sean profesionales del Derecho. Aunque los jueces deberían ser siempre mayoritarios, los miembros no judiciales, preferiblemente con derecho a voto, garantizan una representación diversa de la sociedad, disminuyendo el riesgo de corporativismo. La participación de los legos puede aumentar la legitimidad y luchar contra la percepción del poder judicial como un "asunto de abogados". El CCJE adopta un punto de vista más matizado a este respecto que en el Dictamen no 10 (2007).²²³
- Sobre la composición del Consejo de Justicia: a) Con la finalidad de evitar el corporativismo y reflejar las diversas corrientes de opinión de la sociedad, el Consejo de Justicia debería tener una composición mixta que comprenda una mayoría sustancial de jueces, incluso debe considerarse que, en este supuesto de composición mixta, determinadas tareas, debieran quedar reservadas a una formación constituida exclusivamente por jueces.²²⁴
- El Consejo estará compuesto por jueces exclusivamente o por una mayoría sustancial de jueces elegidos por sus pares.²²⁵
- 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.²²⁶

²²² «Los Consejos de Justicia deben ser independientes de los poderes ejecutivo y legislativo (independencia externa) y deben estar libres de influencias indebidas del poder judicial (independencia interna) (parágrafo cuarto del Compendio de la RECJ de 29 de octubre de 2021)».

²²³ Opinión 24 del CCJE, parágrafo 29.

²²⁴ Resumen de Recomendaciones y Conclusiones, del Informe CCJE n.º 10 (2007), B.- Sobre la composición del Consejo de la Justicia.

²²⁵ Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales), Estrasburgo, 17 de noviembre de 2010, CCJE (2010)3 Final.13

²²⁶ Recomendación CM/Rec (2010)12 y Exposición de Motivos, sobre los jueces, independencia, eficiencia y responsabilidades, punto 27 del Capítulo IV, dentro del apéndice, dedicado a los Consejos de la Justicia.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Cuando los Consejos del Poder Judicial tienen una composición mixta, el Consejo debe estar formado por una mayoría de miembros del Poder Judicial, pero no menor del 50 % y, en cualquier caso, (tanto si la composición es mixta como si no), los miembros judiciales del Consejo deben actuar como representantes de toda la judicatura.²²⁷
- En la composición de todas las comisiones del Consejo, debe garantizarse una mayoría de miembros judiciales.²²⁸
- La composición de los Consejos de la Justicia debería en la medida de lo posible respetar la diversidad de la sociedad.²²⁹

²²⁷ «El Consejo puede estar compuesto exclusivamente por miembros de la judicatura o por miembros y no miembros de la judicatura. Los modelos más exitosos parecen ser aquellos con representación de una combinación de jueces elegidos por sus pares y miembros elegidos / o designados de las filas de la sociedad jurídica, académica o civil, con amplios poderes suficientes para promover tanto la independencia judicial como la rendición de cuentas. Esto se considera la vía más adecuada para promover y garantizar la independencia real del poder judicial, al dejar al Consejo libre de cualquier interferencia política, y sirve para reforzar su autonomía. Además, la inclusión de miembros no judiciales refuerza la rendición de cuentas y la apertura a la sociedad civil de los Consejos. Cuando la composición es mixta, el Consejo debe estar formado por una mayoría de miembros del poder judicial, pero no menos del 50 %. En cualquier caso (tanto si la composición es mixta como si no), los miembros judiciales del Consejo (sea cual sea su designación) deben actuar como representantes de toda la judicatura. En la composición de todas las comisiones del Consejo debe garantizarse una mayoría de miembros judiciales» (ENCJ Compendio sobre los Consejos de Justicia, de 29 de octubre de 2021, apartado C relativo a Composición y Estructura).

«La composición real de un Consejo de la Justicia varía mucho de un país a otro y depende, entre otras cosas, de las razones políticas que motivaron su creación. Sin embargo, existe un consenso internacional emergente de que los Consejos de Justicia deben tener una composición amplia que incluya una mayoría de jueces, pero no menos del 50% de los miembros deben ser jueces (punto 2.1 RECJ Informe de la Red de los Consejos de Justicia 2010/2011, y punto 4(b) RECJ Resolución de Budapest de la RECJ «Autogobierno del Poder Judicial. Balance entre Independencia y Rendición de Cuentas», 21-23 de mayo de 2008)».

«Los modelos más exitosos parecen ser aquellos con representación de una combinación de miembros elegidos y/o designados de las filas de la sociedad jurídica, académica o civil, con amplios poderes suficientes para promover tanto la independencia judicial como la rendición de cuentas. Estos principios se consideran la vía más adecuada para promover y garantizar la independencia real del Poder Judicial, ya que liberan al Consejo de cualquier interferencia política y sirven para reforzar su autonomía (punto 2.2 RECJ Informe de la Red de los Consejos de Justicia 2010/2011)».

«En cualquier caso (haya o no composición mixta), los miembros judiciales del Consejo (independientemente de cómo hayan sido designados) deben actuar como representantes de todo el poder judicial (punto 4(c) Resolución de Budapest de la RECJ «Autogobierno del Poder Judicial. Balance entre Independencia y Rendición de Cuentas», 21-23 de mayo de 2008)».

²²⁸ ENCJ Compendio sobre los Consejos de Justicia, de 29 de octubre de 2021, apartado C relativo a Composición y Estructura.

²²⁹ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, III.B.24



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- El Consejo Judicial se puede componer, ya sea exclusivamente de jueces, ya sea de jueces y de no jueces. En ambas situaciones, conviene evitar cualquier corporativismo.²³⁰
- Una parte importante o la mayoría de los miembros del Consejo Judicial debería ser elegida por el poder judicial propiamente dicho. Para dotarlo de legitimidad democrática, otros miembros deberían ser elegidos por el Parlamento entre las personas que tengan las competencias jurídicas apropiadas.²³¹

6. Objetivos de los Consejos del Poder Judicial

- Uno de los objetivos más notables de un Consejo del Poder Judicial, siempre que exista, es salvaguardar la independencia del Poder Judicial, tanto en apariencia como en la práctica.²³²
- 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.²³³
- Los consejos de la judicatura deben evitar el corporativismo y la politización²³⁴.
- La politización adopta muchas formas y es un riesgo tanto para los miembros judiciales como para los no judiciales ("legos") del Consejo de la Judicatura.²³⁵

²³⁰ Opinión núm. 10 del CCJE sobre el Consejo judicial al servicio de la sociedad. párrafo 16.

²³¹ Posición de la Comisión de Venecia (CDL-AD (2007)028), párrafo 50 e Informe Sobre la Independencia del Sistema Judicial Parte I: La Independencia de los Jueces, Adoptado por la Comisión de Venecia en su 82a reunión plenaria, Estudio núm. 494 / 2008, Estrasburgo, 16 de marzo de 2010, CDL-AD (2010)00, párrafo 31.

²³² Segundo informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V. Parágrafo 40.

²³³ Dictamen nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, II.8.

²³⁴ Seminario internacional organizado por la Comisión de Venecia en Roma el 21-23 de marzo de 2022, bajo el tópico «Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges». Conclusiones.

²³⁵ Seminario internacional organizado por la Comisión de Venecia en Roma el 21-23 de marzo de 2022, bajo el tópico «Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges». Conclusiones.



7. La perspectiva de género en el proceso de selección

- Los Estados deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar una perspectiva de género en la composición del Consejo y promover la paridad entre los géneros en los órganos judiciales, en particular mediante la reducción de las barreras al ascenso y la promoción profesional basadas en el género que persisten en el sector de la justicia.²³⁶
- Los miembros judiciales de los Consejos del Poder Judicial deben ser elegidos por sus pares, garantizando la más amplia representación de tribunales, instancias, categorías y regiones, así como la diversidad de género.²³⁷

XI. Consideración Final

Los estándares europeos analizados son consistentes en la indicación de dos parámetros: para órganos como los Consejos de Justicia, al menos la mitad de sus miembros han de ser jueces, y estos miembros judiciales han de ser elegidos por sus homólogos.

En consecuencia, sería acorde a los mejores estándares europeos y a la normativa de la UE el que la elección de los miembros judiciales del CGPJ se realizara por sus homólogos de forma transparente, directa, participativa, y asegurando la representatividad de género, territorial y de las distintas categorías de jueces y magistrados.

XII. Listado de Fuentes

1. Unión Europea

- Informes sobre el Estado de Derecho en 2021, 2022, 2023 y 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.

²³⁶ Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018, Apartado VIII «Recomendaciones», párrafo 110.

²³⁷ RECJ Compendio sobre los Consejos de Justicia, de 29 de octubre de 2021, apartado C relativo a Miembros judiciales.



- Semestre Europeo 2024, Informe de País España de 19 de junio de 2024.
- Cuadro de Indicadores de la Justicia de la Comisión Europea 2016, 2020, 2023 y 2024.

2. Consejo de Europa

- Recomendación (94)12 del Comité de Ministros sobre la independencia, la eficacia y la función de los jueces.
- Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces. Estrasburgo, 8 – 10 de julio de 1998. Consejo de Europa.
- Plan de acción global marco para los jueces en Europa, adoptado por el Comité de Ministros el 7 de febrero de 2001
- Dictamen del CCJE nº10 (2007), El Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad.
- Informe sobre nombramientos judiciales por la Comisión de Venecia en su 70ª Sesión Plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007).
- Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial, Parte I: La Independencia de los Jueces, adoptado por la Comisión de Venecia en su 82ª reunión plenaria, Estudio núm. 494 / 2008, Estrasburgo, 16 de marzo de 2010, CDL-AD (2010)00
- Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales), Estrasburgo, 17 de noviembre de 2010, CCJE (2010).
- Comisión de Venecia, 2010, Report on the Role of the Opposition in a democratic Parliament [Informe sobre el papel de la oposición en un parlamento democrático], CDL-AD(2010)025.
- Recomendación CM/Rec(2010)12 y Exposición de Motivos, sobre los jueces, independencia, eficiencia y responsabilidades.
- Dictamen del CCJE no 18 (2015), La posición del poder judicial y su relación con otros poderes del Estado en una sociedad moderna. Londres, 16 de octubre de 2015.
- Recopilación de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia relativos a tribunales y jueces de 5 de marzo de 2015.
- Plan de acción del Consejo de Europa para 2016.
- Informe de la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa de 28 de junio de 2019.
- Comisión de Venecia, 2019, Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist [Parámetros de la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: lista de verificación], CDL-AD(2019)015.



- Cuarta Ronda de Evaluación «Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales», Segundo Informe Intermedio de Cumplimiento España. Aprobado por el GRECO en su 83ª sesión plenaria (Estrasburgo, 17-21 de junio de 2019), Segundo Informe de cumplimiento de España, Aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021. Recomendación V, Adenda al Segundo informe de cumplimiento España aprobada por el GRECO en su 92ª reunión plenaria (Estrasburgo, 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2022).
- Informe-respuesta aprobado por la Comisión Permanente del CGPJ el 4 de junio de 2020 en relación con las recomendaciones de GRECO Cuarta Ronda de Evaluación.
- Dictamen del CCJE n.º 23 (2020), La función de las asociaciones judiciales en apoyo a la independencia judicial.
- Resoluciones 2188 (2017) y 2316 (2020) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.
- Dictamen del CCJE núm. 24 (2021): Evolución de los Consejos de la Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales.
- Panorama comparativo de los consejos del poder judicial en Europa, CCJE, de 14 de marzo de 2022.
- Informe de evaluación CEPEJ de 16 de octubre de 2024

3. Red Europea de Consejos de Justicia

- La Resolución de Budapest de la RECJ «Autogobierno del Poder Judicial. Balance entre Independencia y Rendición de Cuentas», 21-23 de mayo de 2008.
- El Informe de la RECJ 2010/2011, elaborado en Roma en 2011 y que contiene recomendaciones a los Consejos.
- La Declaración de Dublín sobre los estándares para la selección y el nombramiento de miembros del poder judicial aprobada en la Asamblea General de la RECJ de junio de 2012.
- El denominado Compendio sobre los Consejos de Justicia, de 29 de octubre de 2021 que es un resumen de las declaraciones e informes que la RECJ ha adoptado sobre los Consejos de Justicia desde su creación en 2004, con algunos nuevos estándares y recomendaciones añadidas.

4. Naciones Unidas

- Los Principios básicos de las Naciones Unidas (ONU) relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y refrendados por las resoluciones 40/32, de 29 de noviembre de 1985, y 40/146, de 13 de diciembre de 1985, de la Asamblea General

- Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, adoptados en 2002
- Informe de 5 de abril de 2018 sobre la misión a Polonia del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Diego García-Sayán (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, documento A/HRC/38/38/Add.1).
- Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas" (diciembre de 2013), párrs. 240 a 248. Referencia en el Informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados Diego García Sayán de 2 de mayo de 2018.

5. OSCE

- Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central, - Administración judicial, selección y rendición de cuentas - Kiev, 23-25 de junio de 2010. Accesibles en: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/73487.pdf>
- Informe «Towards a Culture of Accountability of Councils for the Judiciary» que fue realizado en febrero de 2022 para la OIDDH por el Juez Kees Sterk, Profesor de Administración de Justicia Europea, Universidad de Maastricht, y ex Presidente de la RECJ (2018 - 2020), con la colaboración de José Igreja Matos y Fillipo Donati.
- Dictamen OSCE de 13 de noviembre de 2017 sobre determinadas disposiciones del proyecto de ley sobre el Tribunal Supremo de Polonia (a 26 de septiembre de 2017), (JUD-POL/315/2017),
- Dictamen OSCE OSCE/OIDDH final sobre los proyectos de modificación de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y de Ciertos Otros Actos de Polonia (JUD-POL/305/2017-Final), de 5 de mayo de 2017

6. Jurisprudencia del TJUE



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- STJUE de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04
- STJUE de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU
- STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), asunto C-619/18
- STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), asunto C-192/18.
- STJUE (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019, A.K. y otros, C-518/18, C-624/18 y C-625/18
- STJUE 2 de marzo de 2021, A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos), C-824/18.
- STJUE (Gran Sala) de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y otros, C-558/18 y C-63/18
- STJUE de 15 de julio de 2021 en el caso Comisión/ Polonia, C-791/19.
- STJUE de 18 de mayo de 2021, C-83/19 y otros

7. Jurisprudencia del TEDH

- Asunto Oleksandr Volkov v. Ukraine, de 9 de enero de 2013, nº 21722/11
- Asunto Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal, de 21 de junio de 2016, nº 55391/13, 57728/13 y 74041/13
- Asunto Baka v. Hungary, de Gran Sala de 23 de junio de 2016, nº 20261/12
- Asunto Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia, de 1 de diciembre de 2020 (Gran Sala nº 26374/18)
- Asunto Xero Flor w Polsce c. Polonia, de 7 de mayo de 2021 (nº 4907/18)
- Asunto Reczkowicz c. Polonia, de 22 de julio de 2021 (Gran Sala, nº 43447/19)
- Asunto Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland [Sección Primera], de 8 de noviembre de 2021, n.º 49868/19 y 57511/19.
- Asunto Advance Pharma sp. z o.o v. Poland [Sección Primera], de 3 de febrero de 2022. n.º 1469/20.
- Asunto Grzeda v. Poland de 15 de marzo de 2022, nº 43572/18.
- Asunto Juszcyszyn C. Poland, demanda no. 35599/20, de 6 de octubre de 2022
- Asunto Lorenzo Bragado y otros / España, 53193/21 y otros 5, de 22 de junio de 2023

XIII. Bibliografía



- Alastair N Brown PhD, Sheriff of Tayside, Central and Fife at Dunfermline «The work of GRECO regarding the composition of the judicial councils». Internacional Round Table "Shaping judicial councils to meet contemporary challenges" 21-22 March 2022.
- Barja De Quiroga López, Jacobo, «La justicia y la política», Jacobo Barja de Quiroga -- Valencia: Tirant Lo Blanch, 2021.
- Biglino Campos, Paloma, «Los Estándares Europeos sobre la Elección de los Consejos Judiciales», Revista General de Derecho Constitucional 38 (2023).
- Bustos Gibert, R. «Independencia judicial e integración europea», Valencia 2020, págs. 106-111 y 157-164.
- Castillo Ortiz, Pablo «Judicial Governance and Democracy in Europe», Springer Briefs in Law, 2023 Open Access Publication <https://doi.org/10.1007/978-3-031-20190-5>.
- González Vega, Ignacio, «Del gobierno del poder judicial en los estados de la Unión Europea», en Revista Temas 324 – El Poder Judicial – diciembre 2021, pg. 28-30.
- Kees Sterk, Igreja Matos, José y Donati, Fillipo, «Towards a Culture of Accountability of Councils for the Judiciary» realizado en febrero de 2022 para la OIDDH.
- M. Gianni Buquicchio «Une Nouvelle Conception des Conseils Superieurs de la Magistrature face aux Defiscontemporains» Rome, Université La Sapienza, 21-22 mars 2022.
- Ortega Gutiérrez, David «Elección del Consejo General del Poder Judicial, un análisis panorámico» en Revista de Derecho Político, ISSN 0211-979X, Nº 114, 2022, págs. 13-45.
- Pérez-Cruz Martín, Agustín Jesús «Independencia judicial y Consejos de la Judicatura y Magistratura (Europa, EE.UU. e Iberoamérica)» / Agustín-Jesús Pérez-Cruz, José-Manuel Suárez Robledano; prólogo Rafael de Mendizábal Allende -- Barcelona: Atelier, 2015, p. 420.
- Sánchez Barrios, María Inmaculada, «La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos» M.^a Inmaculada Sánchez Barrios -- Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p. 111.
- 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», y que se desarrolló en la Universidad La Sapienza,



SECCIÓN IV. COMPARENCIAS ACORDADAS EN EL SENO DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 3/2024.

I. LAS ASOCIACIONES JUDICIALES

1. Introducción

El Grupo de Trabajo de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024 acordó dar audiencia sobre la cuestión planteada a todas las asociaciones judiciales.

Antes de sistematizar el contenido esencial de las comparencias que han tenido lugar, se transcribe en lo esencial la regulación de las asociaciones judiciales en nuestro ordenamiento.

a) El artículo 127 de la Constitución española dispone que:

"Los Jueces y Magistrados así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales."

b) Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial regula, en su Capítulo IV, bajo la rúbrica "Del régimen de asociación profesional de los Jueces y Magistrados" las asociaciones judiciales preceptuando que:

"Artículo 401.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 127 de la Constitución, se reconoce el derecho de libre asociación profesional de jueces y magistrados integrantes de la Carrera Judicial, que se ejercerá de acuerdo con las reglas siguientes:

1.ª Las asociaciones de jueces y magistrados tendrán personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2.ª Podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la Justicia en general. No podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos.



3.ª Las asociaciones de jueces y magistrados deberán tener ámbito nacional, sin perjuicio de la existencia de secciones cuyo ámbito coincida con el de un Tribunal Superior de Justicia.

4.ª Los jueces y magistrados podrán libremente asociarse o no a asociaciones profesionales.

5.ª Sólo podrán formar parte de las mismas quienes ostenten la condición de jueces y magistrados en servicio activo. Ningún juez o magistrado podrá estar afiliado a más de una asociación profesional.

6.ª Las asociaciones profesionales de jueces y magistrados integrantes de la Carrera Judicial quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el registro que será llevado al efecto por el Consejo General del Poder Judicial. La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores, a la que se acompañará el texto de los estatutos y una relación de afiliados.

Sólo podrá denegarse la inscripción cuando la asociación o sus estatutos no se ajustaren a los requisitos legalmente exigidos.

7.ª Los estatutos deberán expresar, como mínimo, las siguientes menciones:

a) Nombre de la asociación.

b) Fines específicos.

c) Organización y representación de la asociación. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

d) Régimen de afiliación.

e) Medios económicos y régimen de cuotas.

f) Formas de elegirse los cargos directivos de la asociación.

8.ª La suspensión o disolución de las asociaciones profesionales quedará sometida al régimen establecido para el derecho de asociación en general.

9.ª Serán de aplicación supletoria las normas reguladoras del derecho de asociación en general.”

La Ley Orgánica ha establecido cauces de participación de las asociaciones judiciales en el funcionamiento del Consejo: así, en el art. 110.3 (emisión de informes sobre los proyectos de Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica), en el 110.2. a) (participación en el Consejo Rector de la Escuela Judicial o en el art. 151 (presentación o aval de las candidaturas a Salas de Gobiernos) y en el art. 112 (presentación de candidatos a vocal del Consejo)



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Se refiere nuevamente la Ley Orgánica a las asociaciones judiciales en el artículo 578, en su apartado 2 al señalar que:

"2. En la designación de los Vocales del turno judicial, las Cámaras tomarán en consideración el número existente en la carrera judicial, en el momento de proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial, de Jueces y Magistrados no afiliados y de afiliados a cada una de las distintas Asociaciones judiciales."

Por último hay que tener en cuenta el Acuerdo de 28 de febrero de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2011, de asociaciones judiciales profesionales, que regula, entre otras cuestiones, el papel del Consejo en materia asociativa, el régimen de inscripciones y publicidad registral de las asociaciones judiciales, la remisión por éstas de los listados de asociados o la intervención de las asociaciones o en procesos electorales a Jueces Decanos y miembros electivos de Salas de Gobierno, y en determinados nombramientos.

2. Identificación de comparecientes:

Las comparecencias de las Asociaciones Judiciales tuvieron lugar durante las mañanas de los días 29 y 30 de octubre, en la sede del Consejo General del Poder Judicial.

Todas las asociaciones comparecieron a través de su portavoz y/o presidente.

- Asociación Profesional de la Magistratura:

Compareció D^a María Jesús del Barco Martínez, Magistrada Decana de los Juzgados de Madrid.

- Asociación Judicial Francisco de Vitoria:

Compareció en su representación su portavoz, D. Sergio Oliva Parrilla, Magistrado Juez del Juzgado de lo Social núm. 9 de Santa Cruz de Tenerife.

- Asociación Judicial Jueces y Juezas para la Democracia,

Representada por su Portavoz. D. Edmundo Rodríguez Achútegui, Magistrado de la Audiencia Provincial de Vizcaya, Sección 4^a.

- Asociación Foro Judicial Independiente,

Representada por su portavoz D. Fernando Portillo Rodrigo, Magistrado Juez de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Melilla.

Las cuatro asociaciones judiciales constituidas en España por número de asociados presentan estos datos:



- Asociación Profesional de la Magistratura:

Esta asociación tiene un porcentaje de asociados del 26,42 % del total de la Carrera Judicial en servicio activo y un porcentaje del 45,69 % sobre el total de asociados.

- Asociación Judicial Francisco de Vitoria:

Esta asociación tiene un porcentaje de asociados del 17,15 % del total de la Carrera Judicial en servicio activo y un porcentaje del 29,66 % sobre el total de asociados.

- Asociación de Jueces y Juezas para la Democracia:

Esta asociación tiene un porcentaje de asociados del 8,01 % del total de la Carrera Judicial en servicio activo y un porcentaje del 13,86 % sobre el total de asociados.

- Asociación Foro Judicial Independiente:

Esta asociación tiene un porcentaje de asociados del 6,24 % del total de la Carrera Judicial en servicio activo y un porcentaje del 10,79 % sobre el total de asociados.

3. Consideraciones generales previas:

A la hora de sistematizar las exposiciones realizadas por los comparecientes, conviene reseñar desde este momento que las posiciones mantenidas al respecto por las asociaciones Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente son plenamente coincidentes, hasta el punto de que la documentación aportada por los representantes de ambas es idéntica y en algunos de los documentos que se han aportado figura el logo o membrete de ambas.

Esto no obstante, se procederá a reseñar lo manifestado por cada uno de los portavoces entrevistados en lo que resulte relevante para obtener las debidas conclusiones sobre la cuestión que nos ocupa.

Todas y cada una de las cuatro asociaciones comparecientes a través de las personas para ello designadas han dejado expresa e inequívoca constancia de su máximo respeto y consideración hacia el Consejo recientemente elegido, así como a la legitimidad de este y de los Vocales integrantes del mismo.

Igualmente, han dejado expresa constancia de su confianza en la independencia de todos y cada uno de los compañeros integrantes de la Carrera Judicial, tanto como colectivo como a título individual, no quedando afectadas en modo alguno estas manifestaciones por las opiniones que, a



continuación, expresaran respecto a la constitución del Consejo General del Poder Judicial, y el sistema de elección de los Vocales que lo integran tanto de los de origen judicial como de los de procedencia no judicial.

4. Conclusiones sobre la composición del Consejo General del Poder Judicial.

4.1 Composición mixta: vocales judiciales y no judiciales.

Por todas las asociaciones comparecientes, a través de sus representantes, se ha dejado constancia expresa de que consideran como el más adecuado el sistema vigente de composición del Consejo por vocales de extracción u origen no judicial y de Vocales de procedencia judicial.

Este sistema previene la posibilidad de sesgos corporativistas, al dar entrada en su composición a representantes de otras profesiones jurídicas de acuerdo también con los modelos comparados.

Resulta el más representativo de la sociedad y de la sensibilidad social imperante.

4.2 Vocales no judiciales.

La elección de estos Vocales no judiciales entre juristas de reconocido prestigio por ambas Cámaras, Congreso y Senado, en la proporción establecida en la CE (cuatro por cada una de las Cámaras) se entiende es la forma adecuada de elección, según manifiestan de manera unánime los representantes de las asociaciones judiciales.

4.3 Proporción o número de vocales de origen judicial y de procedencia no judicial:.

La Asociación Profesional de la Magistratura, Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente defienden la proporción de doce vocales de origen judicial y ocho de origen no judicial tal y como establece la Constitución.

Jueces y Juezas para la Democracia no se pronuncia durante esta comparecencia sobre la cuestión.

En concreto, los representantes de Foro judicial Independiente, Francisco de Vitoria y Asociación Profesional de la Magistratura señalan que dadas las muy relevantes funciones atribuidas al Consejo general del poder Judicial en orden a la defensa de la independencia judicial y la "vida doméstica" de jueces y magistrados, es por lo que debe de haber mayor proporción de vocales de origen judicial.



4.4 Elección de los Vocales de origen judicial directa o parlamentaria.

Existe unanimidad entre todas las asociaciones al señalar que la elección ha de efectuarse exclusivamente de entre Jueces y Magistrados en activo.

La Asociación Profesional de la Magistratura, Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente han defendido durante la exposición de sus representantes (y asimismo en la documentación aportada) la elección de los vocales de origen judicial por los miembros de la Carrera Judicial.

La Asociación Jueces y Juezas para la Democracia entiende que el sistema óptimo de elección es el parlamentario, como en la actualidad, entre un cuerpo de electos previamente designado. Cada Juez o Magistrado puede emitir un voto, pero posteriormente, de entre los propuestos, decide y elige el Parlamento.

4.5 Sistema de elección de los vocales de origen judicial.

-Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente:

Defienden la elección directa por la carrera judicial como un método que permita asegurar la representatividad de todas las sensibilidades de los integrantes de la carrera Judicial, mediante el sistema denominado de "cuota creciente" o de "salto alternativo" (muy cercano al sistema o cuota Hare). O en otros términos defienden un sistema de elección directa, proporcional a la implantación de la cada asociación en la Carrera Judicial y con voto cualificado.

Propugnan que cada Juez o Magistrado vote solamente a seis candidatos con el fin de garantizar la representación de las minorías en proporción a su resultado en las elecciones.

-Asociación Profesional de la Magistratura:

Defiende un sistema de elección directa por la carrera Judicial, en el que solo puedan ser elegibles y electores jueces y magistrados en servicio activo.

Según el sistema que entienden más acorde a los mejores estándares europeos, cada juez o magistrado ha de elegir doce candidatos, dos entre los candidatos de la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, uno entre los candidatos que concurren por la categoría de juez y, el resto, de entre aquellos que se presenten a la elección por la categoría de magistrados.

Resultarían electos, en cada categoría, el o los candidatos que más votos hubieran obtenido, esto es, los dos magistrados del Tribunal Supremo más votados, el juez que más sufragios hubiera obtenido y los nueve magistrados más votados. En los supuestos de ascenso de categoría del vocal con



categoría de juez o jubilación de algunos de los vocales, defienden la sustitución por el siguiente más votado de entre los de su categoría.

Existe unanimidad entre todas las Asociaciones Judiciales respecto a la necesaria representación de las tres categorías judiciales de manera proporcional a su número en el seno de la carrera. El sistema que la Asociación Profesional de la Magistratura preconiza establece, como se ha dicho, habida cuenta de la proporción existente, dos Magistrados del Tribunal Supremo, uno con categoría de juez y el resto para magistrados de todas las jurisdicciones, independientemente de que sirvan órganos colegiados o unipersonales.

4.6 Listas y candidaturas.

Listas abiertas de candidaturas completas o incompletas, es decir parciales o totales: Foro Judicial Independiente y Francisco de Vitoria estiman que sí han de permitirse, pero en todo caso cada elector sólo puede votar a seis candidatos de la lista que estime oportuno, numerando el orden de preferencia.

Listas unipersonales o completas: todas las asociaciones consideran que pueden y deben permitirse ambas, así como las agrupaciones de candidatos, excepto, según la Asociación Profesional de la Magistratura, en el supuesto de que el sistema no fuera mayoritario, sino que se estableciera el sistema D'hondt o de los mayores cocientes: en este caso, y solo en este caso, las listas habrían de ser completas (doce candidatos y seis suplentes) y cerradas.

La Asociación Profesional de la Magistratura propugna que las listas sean abiertas con doce candidatos y seis suplentes.

En el supuesto de listas de no asociados, se podría flexibilizar este requisito. Afirma que en el supuesto de que los candidatos no asociados y agrupaciones de candidatos no pudieran completar la lista de doce candidatos y seis suplentes, la lista podría ser más reducida en número de candidatos.

Para los no asociados, el número de avales mínimo exigido para su presentación ha de ser, al menos, el 2% de la Carrera Judicial. Pueden concurrir listas de no asociados y agrupaciones de candidatos, con la condición de ostentar un número mínimo de avales que representen al menos el 2% de la Carrera Judicial.

4.7 Requisitos para ser candidato.

No pueden concurrir como candidatos los miembros del Consejo general del Poder Judicial saliente, ni los Jueces o Magistrados que se encuentren desempeñando su función en los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial.



Sobre la posibilidad de incluir candidatos no asociados en la lista de una asociación, la compareciente en representación de la Asociación Profesional de la Magistratura señala que, concretamente en la asociación que representa, resultaría realmente complicado debido, en primer lugar, al proceso de elección interna previa entre los asociados de los candidatos a integrar las listas establecido en los Estatutos de la Asociación.

4.8 Paridad en la composición de las candidaturas:

La representante de la Asociación Profesional de la Magistratura se remite a la legislación vigente y a la realidad imperante, al menos, según señala, en la asociación de la que ella es presidenta.

El representante de Jueces y Juezas para la Democracia manifiesta que son partidarios de incluir esta previsión, la relativa a la proporcionalidad entre géneros masculino y femenino, de manera expresa.

4.9 Pluralismo por categorías judiciales en la composición de las candidaturas:

Todas las asociaciones muestran su conformidad con esta distinción prevista, además, en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Tratándose de la elección de candidato con categoría de juez y de candidatos con categoría de magistrados del Tribunal Supremo, resultarían elegidos de cada categoría el juez o los dos magistrados que más votos tuvieran, según el sistema que propugna la representante de la Asociación Profesional de la Magistratura, como se expone más ampliamente en un punto anterior.

Las restantes Asociaciones no efectúan manifestación alguna a este respecto.

4.10 Colegio electoral único o circunscripciones autonómicas:

La Asociación Profesional de la Magistratura propugna una circunscripción electoral única, pues, señala, único es el Poder Judicial. La Ley Orgánica del Poder Judicial únicamente contempla la clasificación entre categorías judiciales (juez, magistrado y magistrado del Tribunal Supremo) pero no contempla ninguna otra categorización, ni por órganos colegiados o unipersonales, jurisdicciones, territorios u otras. La necesidad práctica, sin embargo, lleva, según entienden, a la composición de listas de candidatos que representen la totalidad del territorio español, de órganos colegiados y unipersonales, de distintas jurisdicciones pues, de no ser así, el colectivo que no se sintiera representado, eludiría a esa lista en su elección.

Jueces y Juezas para la Democracia propugna la elección por circunscripciones de Tribunales Superiores de Justicia. Foro judicial Independiente y Francisco de Vitoria se manifiestan en el mismo sentido.



4.11 Forma de emisión del voto.

Jueces y Juezas para la Democracia es partidario de admitir la posibilidad de expresar el voto de forma telemática al igual que la asociación Foro Judicial Independiente.

La Asociación Profesional de la Magistratura, especifica que el voto ha de ser personal y secreto. Se opone a la admisión del voto telemático y sólo admite el voto personal o por correo postal (en línea con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, según señala expresamente la representante compareciente, para preservar el secreto del voto emitido, entre otras razones).

4.12 Control por el Parlamento del Consejo General del Poder Judicial, exigencia de responsabilidad y fiscalización del trabajo y actividades de cada Vocal por la Cámara que los nombró.

Solamente la Asociación Jueces y Juezas para la Democracia se muestra partidaria de este control y fiscalización.

La Asociación Profesional de la Magistratura destaca la necesidad de garantizar la separación de poderes, el establecimiento de los mecanismos de equilibrio entre estos y de los necesarios contrapesos como garantía de la democracia y el Estado de Derecho.

4.13 Apariencia o percepción por parte de la opinión pública de independencia y de imparcialidad en el sistema de elección de los vocales del Consejo y del Poder Judicial.

Foro Judicial Independiente, Francisco de Vitoria y la Asociación Profesional de la Magistratura señalan, en línea, según manifiestan sus representantes, con los estándares europeos, la enorme importancia de la percepción por parte de la ciudadanía de la opinión pública de independencia e imparcialidad del Consejo General del Poder Judicial, por el sistema de sus miembros, de éstos y de los jueces a título individual por entender que la confianza de los ciudadanos en las instituciones resulta básico para garantizar la prevalencia de la Democracia y el Estado de Derecho.

Discrepa el representante de la asociación Jueces y Juezas para la Democracia, que no le atribuye mayor relevancia a la apariencia de independencia e imparcialidad del Poder Judicial entre la opinión pública al entender que lo importante es la realidad.



4.14 Asociacionismo.

La representante de la Asociación Profesional de la Magistratura pone de relieve la relevancia que tanto la Constitución Española como la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyen a las asociaciones judiciales. Menciona igualmente instituciones europeas y señala que la regulación de las mismas está rigurosamente establecida. Destaca la representatividad que se exige a estas, ya que sólo se reconoce la cualidad de "asociación" a aquellas que ostentan, al menos, un 5% del total de la Carrera Judicial.

El representante de Francisco de Vitoria pone de manifiesto que sólo con el sistema que ellos propugnan podría su asociación obtener un número de Vocales proporcional a la implantación de Francisco de Vitoria en la Carrera Judicial, alertan de la histórica superioridad en número de Vocales en el Consejo General del Poder Judicial de la asociación Jueces y Juezas para la Democracia, -con menor número de afiliados que la suya-, y del riesgo que pueden entrañar las asociaciones mayoritarias, por su posible politización entre otras, riesgo este al que la asociación que representa, según manifiesta, resulta completamente ajena.

II. LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Comparece el Letrado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), D. Juan Ignacio Signes de Mesa.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre estándares europeos y autonomía de los Consejos rectores de las Magistraturas de los Estados miembros se condensa en unas cincuenta sentencias. La Unión Europea se siente legitimada para pronunciarse sobre la Magistratura de los Estados miembros porque el primer juez, el juez de partida, es el nacional que es, al tiempo, juez europeo.

El principio de independencia judicial se proyecta sobre el grado de autonomía del órgano rector de las Magistraturas estatales, o lo que es lo mismo, del Consejo General del Poder Judicial en España, o de los Consejos Judiciales o nacionales en general.

Las sentencias del TJUE relativas a la autonomía del órgano rector de la Magistratura en los Estados miembros hacen referencia, al menos en dos casos, de una manera muy especial, a la apariencia o percepción de independencia, de autonomía de estos órganos rectores. Resaltan la



importancia de que permanezcan completamente ajenos tanto al poder legislativo como al ejecutivo.

Se refiere el compareciente a la Sentencia A.K de 19 de noviembre de 2019 y, en concreto, al párrafo 74 de la misma que recoge los principios básicos que conciernen a los órganos rectores y que resume así:

- Estándar de autonomía de los Consejos Rectores: el TJUE tiene competencias para enjuiciar el grado de autonomía de los Consejos nacionales porque trasciende a los jueces nombrados por aquellos Consejos Nacionales para cargos determinados, normalmente los puestos más significados o importantes.

El grado de independencia de los Consejos nacionales se mide por el sistema de elección de sus miembros. Considera el TJUE que se pierde independencia cuando dichos miembros dejan de ser elegidos por sus pares, por los jueces e interviene de alguna manera el poder legislativo o ejecutivo. La separación de poderes garantiza el Estado de Derecho.

La falta de apariencia de imparcialidad y/o de independencia puede menoscabar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y muy especialmente en la Administración de Justicia y el TJUE, en línea con otros organismos europeos, concede capital importancia a la percepción de la opinión pública y a la confianza de ésta en las instituciones.

El TJUE recomienda que todas las reformas que se hagan se adapten a los estándares europeos y, por lo que ahora interesa, que los miembros de los Consejos de procedencia judicial sean elegidos por sus homólogos sin intervenciones del legislativo ni del ejecutivo.

2. GRUPO DE ESTADOS EUROPEOS CONTRA LA CORRUPCIÓN (Grupo GRECO)

El Grupo de Estados Europeos contra la corrupción (en adelante, GRECO o Grupo GRECO) tiene establecido que ninguno de sus miembros, elegidos por los Gobiernos, comparece para informar o para evacuar consultas, sino que el Grupo designa un experto independiente. En el presente caso, el experto designado por GRECO ha sido D. José Igreja Matos, presidente de la Corte de Apelación de Oporto. El Sr. Igreja es, además, miembro del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, por lo que en no pocas ocasiones informa también sobre los mejores estándares europeos adoptados por dicho Consejo Consultivo.

Por parte del experto designado por el Grupo GRECO, se realiza una introducción acerca de la composición, origen y funcionamiento del Grupo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

GRECO, así como del enfoque en concreto que se ha dado a la cuestión de la renovación del Consejo General del Poder Judicial de España.

La primera recomendación de la denominada "Ronda Cuarta" (referida al Poder Judicial), se refiere a la independencia del Poder Judicial.

En concreto la recomendación citada expresamente se refiere a la composición mixta del Consejo Judiciales Nacionales. Según GRECO, la composición adecuada es la que combina vocales de origen no judicial, elegidos por el Parlamento, y vocales de origen judicial. GRECO acoge muy positivamente la incorporación de miembros no judiciales en los Consejos Nacionales.

Los vocales o miembros de origen judicial han de ser elegidos inexcusablemente por sus pares, esto es, por jueces y magistrados.

Greco recomienda que los vocales de origen judicial sean mayoría, es decir, que el número de vocales de origen judicial sea superior al de los vocales de origen no judicial.

En las diversas evaluaciones realizadas por el Grupo GRECO respecto a la situación del Consejo General del Poder Judicial de España (entre junio de 2015 y hasta 2024), el punto controvertido y cuestionado por GRECO ha sido siempre el sistema de elección de los vocales de extracción judicial. GRECO recomienda que la elección de los vocales de procedencia judicial se lleve a cabo por los jueces y magistrados para preservar la independencia judicial y lo que considera tan importante como esto, que es la apariencia de independencia o imparcialidad en la opinión pública, la percepción de independencia e imparcialidad por los ciudadanos. Se refiere a la recomendación de la Red de Jueces Europeos con la que coincide plenamente la expresada por GRECO.

Los mejores estándares europeos exigen que no se produzca intervención alguna de los Parlamentos en la elección de los vocales de origen judicial.

Considera GRECO que la parcialidad o apariencia de parcialidad en la elección de los Vocales puede transmitirse a los jueces que, a su vez, estos nombren, normalmente altos cargos de nombramiento discrecional.

El Consejo Consultivo de Jueces Europeos, en su "Opinión 24" y en la "Opinión 10" establece que:

- En caso de composición mixta de los Consejos, como ocurre en España, la mayoría de los miembros o vocales han de ser jueces elegidos por jueces, por sus compañeros. Ni Parlamento ni el ejecutivo han de tener intervención alguna en este proceso, en ninguna de sus fases y de ninguna forma.



- Ha de garantizarse el más amplio nivel de representación de la carrera judicial en todas sus categorías.
- GRECO considera esencial que los jueces emitan su opinión sobre el funcionamiento del sistema judicial: El Consejo Consultivo de Jueces Europeos recoge esta misma idea o estándar y lo en la "Opinión 18" El Consejo de Europa comparte este estándar.
- El sistema de elección de los miembros de origen judicial del Consejo trasciende a los nombramientos de Jueces y Magistrados que este realiza discrecionalmente para determinados cargos.

Las recomendaciones de GRECO y asimismo las del Consejo de Europa señalan que existe una posibilidad cierta

- De que la politización en el sistema de elección de los miembros del Consejo trascienda a los nombramientos de jueces que este efectúe. Resulta, además, de enorme importancia, la percepción social de imparcialidad de los jueces individuales y del Poder Judicial en su conjunto, que podría quedar afectada.
- Con relación a la cuestión relativa a la posible politización de las asociaciones judiciales, GRECO estima que, si se realizan los cambios legislativos que se proponen, y se elimina la influencia del Parlamento en la elección de los miembros del Consejo, ello puede influir en la función de las Asociaciones también.

No se han implementado las recomendaciones de GRECO en la modificación legislativa llevada a cabo en España y GRECO abandonó el seguimiento del caso de España cuando la renovación del Consejo se llevó a efecto.

La reciente reforma legislativa llevada a cabo en España no ha incorporado los estándares europeos y el marco legislativo español no está en línea con los estándares que propugna GRECO.

Se ofrece para continuar el seguimiento del informe y propuestas que este Grupo, así como para remitir la documentación que recoge los mejores estándares para el Grupo GRECO.

3. COMISIÓN PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Consejo de Europa)

Comparece la Secretaria General Permanente, la Sra. Granata Menghini, que explica la composición y la función de la Comisión para la Democracia a través del Derecho (en adelante, la Comisión de Venecia).



Se centra a continuación en la exposición del sistema de trabajo de la Comisión a través de sus órganos técnicos, que se lleva a cabo mediante la elaboración de informes en general, y también mediante la emisión de informes específicos sobre cuestiones que afectan a países concretos y que han de serle sometidas de manera expresa.

Explica la forma de efectuar la consulta por parte de un Estado, que ha de canalizarse mediante petición de las instituciones. Puede realizarse a través del/los portavoz/ces del Parlamento, también a través del Gobierno, de los ministros o de instituciones independientes, como Consejo de la Magistratura o Defensor del Pueblo, siempre que les competa directamente la cuestión. También puede el Tribunal Constitucional, con determinadas peculiaridades respecto al objeto y contenido del informe en este caso. Las asociaciones internacionales e instituciones europeas pueden asimismo elevar las consultas que estimen oportunas.

Respecto a la posibilidad concreta de solicitar un informe sobre la propuesta que por este Grupo de Trabajo se elabora, señala, por lo que a la cuestión relativa al plazo se refiere, que existe un procedimiento de urgencia y, respecto al procedimiento, indica que una delegación de la Comisión habría de desplazarse a España para entrevistarse con los interesados, con todas las partes implicadas y afectadas por el informe que se vaya a emitir. Estima que el periodo de tiempo para evacuar este informe o consulta puede llegar a ser incluso de dos semanas, pero resulta más realista considerar un plazo de un mes, siempre que se active el ya citado procedimiento de urgencia.

La Comisión de Venecia, a través de sus informes y opiniones, realiza "recomendaciones", que componen lo que se ha venido en denominar *soft law*, tras analizar textos legales y compararlos con los estándares europeos existentes constatando el nivel de adecuación del texto a los mencionados estándares. Pese a tratarse de "recomendaciones", la representante de la Comisión de Venecia destaca la amplia aceptación, reconocimiento y prestigio de que gozan.

La Comisión de Venecia analiza cual es el objetivo del legislador, verifica a continuación si resulta compatible con los estándares europeos considerados como óptimos y lo compara con el derecho comparado de los países del entorno. Si no es compatible con los estándares citados, lo pone de manifiesto y ofrece su experiencia y recomendaciones para que se pueda lograr dicha adecuación.

Por lo que respecta a la cuestión procedimental, la Comisión de Venecia, antes de adoptar una decisión y trasponerla en su informe, escucha a todas las partes que, de algún modo, se encuentren implicadas o a las que afecte o pudiera llegar a afectar el contenido del informe en cuestión.



Entra a continuación a abordar la cuestión objeto de esta comparecencia sobre la adecuación a los estándares del sistema de elección de los miembros de los Consejos Judiciales en general para garantía de la independencia judicial elaborados por la Comisión de Venecia, que coinciden en lo esencial con los emitidos por el Grupo GRECO, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, fundamentalmente, según señala la Sra. compareciente.

Respecto a los tan repetidos estándares, dice que tienen por objeto preservar y garantizar la independencia del Poder Judicial, que, a su vez, es garantía del Estado de Derecho, la Democracia y el respeto a los derechos humanos. Y no sólo ello, sino que pretenden igualmente preservar la imagen y la percepción por parte de la ciudadanía de la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y ello tanto en relación con la selección de jueces (velando por que tengan la adecuada cualificación, que se encuentren libres de sospechas de presión...), como con la duración del mandato más conveniente y, asimismo, la ausencia de presión por parte de otros poderes en los miembros del Consejo nacional. Todo ello de conformidad, además, con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que no constituye *soft law* sino *hard law* (de obligatoria observancia para los Estados miembros).

La Comisión de Venecia, según expresa la compareciente, ha puesto de relieve reiteradamente que, para garantizar la independencia de los jueces y magistrados elegidos (discrecionalmente), hay que garantizar la independencia de los que los eligen y, por ende, del sistema de elección de estos, sin presión ni influencias externas. También el Comité de Ministros del Consejo de Europa, GRECO y otras instituciones europeas cooperan en la elaboración de estos estándares que coinciden en sus aspectos básicos.

Hay una gran variedad de modelos de Consejos Judiciales en los países de nuestro entorno, y entre los Estados miembros de la Comisión de Venecia, con caracteres muy diversos siendo lo relevante y común a todos ellos el cumplimiento de los estándares aplicables sobre su composición:

De conformidad con dichos estándares señala que la composición del Consejo General del Poder Judicial ha de ser mixta, es decir, ha de estar compuesto por:

- a) Vocales de procedencia no judicial, elegidos por el Parlamento, (Congreso y Senado) y
- b) Vocales de procedencia judicial. Al menos, la mitad de los miembros del Consejo ellos han de ser jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, y en todo caso, han de ser elegidos por sus pares, por sus compañeros jueces, sin la menor intervención de otras instancias externas. No cabe pues, según el primero de los estándares expuestos por la compareciente, la intervención en modo o grado



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

alguno de partidos políticos, ni de políticos, ni del Parlamento, ni del Poder Ejecutivo, ni del Gobierno en el sistema de elección de los vocales consejeros de procedencia judicial; si fuera así, la elección podría estar condicionada, politizada y esta politización podría influir y afectar a la designación de jueces y magistrados por parte de ese Consejo influido, condicionado o politizado.

El Presidente del Consejo General del Poder judicial, que suele ser magistrado del Tribunal Supremo, no ha de contabilizarse en la proporción antes expresada.

En el mismo sentido se manifiesta el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

La Comisión de Venecia, con el objetivo de equilibrar las dos fuerzas, aconseja también la inclusión de miembros no jueces en la composición. La composición concreta depende de cada Estado. La idea rectora es que represente a toda la sociedad y a toda la carrera judicial y que no actúen en beneficio y/o interés de quienes les han designado sino de toda la Judicatura y de toda la sociedad civil.

La duración del mandato de los miembros del CGPJ, según las recomendaciones de la Comisión de Venecia, ha de ser lo suficientemente larga como para permitir dar continuidad al proyecto.

El mandato no debe de ser renovable.

La Comisión de Venecia aboga por la renovación parcial, gradual y no en bloque. Favorece este sistema la continuidad del programa iniciado por el Consejo, al tiempo que previene la posible politización y el corporativismo. Además, permite mantener en todo momento la debida representatividad de la sensibilidad social.

Los estándares se refieren también al proceso de elección de los miembros del Consejo. Exigen los mejores estándares europeos que este proceso sea transparente. Según el citado estándar, todos los jueces han de poder ser elegibles y todos los jueces han de poder ser electores. Ha de facilitarse la posibilidad de concurrir como candidato a los jueces que lo deseen. Las candidaturas han de estar basadas en criterios de "calidad" y ha de ser valorada igualmente la carrera del candidato, sus años de experiencia (entre 7 y 10 años viene recomendando la Comisión de Venecia).

Por lo que respecta al sistema electoral, la Comisión no ha dado excesivas recomendaciones al respecto, pero sí aconseja que el sistema adoptado resulte representativo de todas las categorías judiciales y, asimismo, se



recomienda que se respete la paridad. Aboga por un sistema que garantice el secreto del voto. No se refiere a la representación territorial.

La Comisión de Venecia hace alusión a la posibilidad de “modular” el peso de las asociaciones judiciales en el proceso de elección. Por lo que respecta a los vocales de origen no judicial, se podría exigir una mayoría cualificada para evitar el riesgo de politización.

En cuanto a la proporción de vocales de origen judicial en los Consejos se ha debatido muy ampliamente. El Grupo GRECO entiende que han de constituir mayoría y la Comisión de Venecia, que al menos, ha de estar equiparado el número de unos y otros.

4. COMISION PARA EL ESTADO DE DERECHO

Comparece D. Julien Mousnier.

La elección de los miembros del Consejo ha de ser respetuosa con los estándares europeos.

Expone los principales estándares y mejores prácticas que son los siguientes:

- Si la composición del Consejo es mixta, los miembros de origen judicial han de ser elegidos siempre por sus compañeros, por sus pares. Ello debe garantizar los mayores niveles de representación de los jueces por categorías y territorialmente. El Parlamento ha de permanecer absolutamente ajeno a este proceso. Todos los jueces miembros del Poder Judicial han de tener participación directa en la elección de los miembros del Consejo de extracción judicial.

La Comisión distingue entre composición, nombramiento y forma de nombramiento (Regla 57 y Regla 51, sobre grado de implicación de los Jueces en la elección de sus compañeros).

Otras buenas prácticas que pueden compartir con este Grupo de Trabajo son las relativas a:

- Aquellos aspectos que garantizan la independencia y la percepción ciudadana de imparcialidad, transparencia e independencia de los Consejos, que consideran de enorme importancia. Puede, además, evitar la sensación de bloqueo que se ha producido recientemente en España.
- Garantía de representación de todas las categorías judiciales.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- En la mayoría de los países los Jueces eligen directamente a los Jueces del Consejo y al Presidente, según los mejores estándares.
- Respecto a la elección y selección o valoración de los miembros del Consejo de origen judicial por el Parlamento, señala el Sr. Mousnier que solo se produce en tres países y que no lo consideran en absoluto adecuado.

Independientemente de la particularidad de la organización del sistema electoral en los distintos países, han hecho un informe comparativo entre distintos Estados concluyendo que coexisten varios modelos de organización de la elección. Hace referencia a distintos supuestos de Derecho comparado pero lo más importante, a su juicio, la idea vertebradora, es que la elección de los miembros de origen judicial de estos Consejos se realice por sus propios compañeros, por los Jueces, independientemente de la organización del modelo o sistema de elección.

- Resalta la importancia de la oportuna representación de todas las categorías, de todos los territorios y de los géneros.
- Respecto al papel de las asociaciones judiciales hace mención expresa de la "Opinión núm. 23" elaborada en 2020 por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos según la cual la participación de las asociaciones se valora positivamente siempre que no se politice o sea excesivo el peso de una asociación.

No se considera adecuado que resulte obligatorio el respaldo o la pertenencia a una asociación para poder optar a la elección. Recomienda la participación de las asociaciones en los cambios legislativos de reforma del proceso electoral para elección de miembros de los Consejos Judiciales nacionales y sin que ello suponga politización del proceso de reforma.

- De manera expresa prevé que, en caso de renuncia o interrupción del mandato de un miembro de origen judicial del Consejo, entraría como sustituto el Juez con mayor número de votos.
- Comparte plenamente las Recomendaciones efectuadas por la Comisión de Venecia en sus Informes de los años 2010 y 2019, sobre el riesgo de situación bloqueo y las previsiones que contiene para evitarlo.



SECCIÓN V. RESPUESTAS DE LAS SALAS DE GOBIERNO DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA AL CUESTIONARIO REMITIDO POR EL GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

I. Introducción

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, mandata al Consejo General del Poder Judicial elaborar, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, *«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.»*

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su sesión de 25 de septiembre de 2024, acordó la creación de un grupo de trabajo para la preparación del referido informe, integrado por los Vocales Bernardo Fernández Pérez, José Carlos Orga Larrés, Isabel Revuelta de Rojas y Argelia Queralt Jiménez.

Con el fin de contar con las perspectivas y puntos de vista que enriquecieran la formulación de la propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados, se estimó conveniente recabar la opinión de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia sobre las alternativas, opciones, y consideraciones de interés sobre el informe y propuesta que constituye el objeto de este grupo de trabajo.



Para ello se remitió un cuestionario en el que, sin perjuicio de las consideraciones que se estimaran convenientes y conducentes al buen fin de este grupo de trabajo, se interesó la resolución de algunas cuestiones planteadas.

En el presente documento se recoge:

1. Un [análisis sistemático](#) de las respuestas al cuestionario por las diversas Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.
2. Un [cuadro resumen](#).
3. Un [ANEXO](#) con las respuestas/informes completos remitidos por los Tribunales Superiores de Justicia.

II. Análisis sistemático de las respuestas al cuestionario por las diversas Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. (Haciendo *clíc* en cada Comunidad Autónoma remite al informe completo).

En el cuestionario remitido a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial planteó algunas cuestiones para su resolución, sin perjuicio de que pudieran realizar las consideraciones que se estimaran convenientes y conducentes al buen fin del grupo de trabajo previsto en la LO 3/2024.

En general, las respuestas ofrecidas por los Tribunales Superiores de Justicia (en adelante TSJ) han sido dispares:

El TSJ de [CANARIAS](#) se limita a proponer que los doce vocales judiciales del CGPJ sean elegidos por la carrera judicial de forma directa, pero no contesta al resto de cuestiones al entender que "*deberían ser objeto de consulta a toda la carrera*". Otras Comunidades responden de forma escueta, sin propuestas concretas en cuanto al sistema electoral que podría articularse (ej. [ASTURIAS](#) o [BALEARES](#)). Sin embargo, otros TSJs contestan de forma pormenorizada a las preguntas formuladas y detallan los elementos que estiman esenciales para desarrollar el sistema de elección (es el caso de [CANTABRIA](#), [LA RIOJA](#), [CASTILLA LEÓN](#) o [CATALUÑA](#)).

También hay TSJ que deciden realizar consideraciones previas a sus propuestas. Así:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- ANDALUCÍA: defiende la “*necesidad imperiosa*” de la modificación del actual régimen de elección de los vocales judiciales. Y justifica su propuesta en razones de Derecho comparado y la propia experiencia de más de 30 años, con referencia a las advertencias que hizo la STC 108/1986.
- ARAGÓN: contiene extensas consideraciones previas para referirse a las recomendaciones y estándares europeos, al modelo constitucional previsto en el artículo 122 CE, a los riesgos de politización de los que advirtió la STC 108/1986, y a la situación actual.
- CASTILLA LA MANCHA: analiza la experiencia y situación actual y las críticas contenidas en los informes de evaluación de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho, y de otros importantes órganos entre los que destaca la Comisión de Venecia o el Grupo de Estados contra la Corrupción en el seno del Consejo de Europa; y justifica la necesidad de un sistema de designación de los vocales judiciales por los propios jueces, por ser el modelo que estuvo en la mente del legislador constituyente y por las ventajas que comporta, descartando otros sistemas como el puro sorteo o la actual designación parlamentaria.
- CASTILLA Y LEÓN: sin cuestionar la constitucionalidad del sistema actual, considera que la experiencia reciente ha evidenciado sus inconvenientes. En su lugar, postula un sistema de elección directo para que vocales judiciales del CGPJ sean elegidos por sufragio universal entre los miembros de la carrera judicial; sistema que se ajustaría a los cánones europeos puestos de manifiesto por la Comisión de Venecia.
- LA RIOJA: realiza unas extensas consideraciones previas para hacer referencia a los estándares europeos fijados por el Comité Consultivo de Jueces Europeos, la Comisión de Venecia, el GRECO o la propia Unión Europea. También se refiere a la previsión constitucional (art. 122) y a los riesgos de politización de los que advirtió STC 108/1986, que entiende se han “*materializado*” provocando “*la politización*” del CGPJ, con un “*descrédito social*” y “*desafección de los ciudadanos*”.
- MADRID: el informe/respuesta de Madrid es idéntico al remitido por la Comunidad de Castilla La Mancha.

En cuanto a la **respuesta a la cuestión principal** que se plantea:



¿Qué nuevo sistema considera que sería oportuno introducir para la elección de los vocales judiciales 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 y los mejores estándares europeos?

La práctica totalidad de los TSJ considera necesario modificar el actual procedimiento de designación para instaurar un sistema de elección de los doce vocales judiciales del CGPJ por los propios miembros de la carrera judicial, mediante un sistema electoral directo.

Las Salas de Gobierno se muestran tajantes en este punto. Todas ellas coinciden en que la elección de los doce vocales por los propios jueces es el sistema más ajustado a los estándares europeos y a la propia previsión constitucional, no pudiendo mantenerse el procedimiento actual de designación política.

Esta propuesta se acoge por unanimidad de los miembros de todas las Salas de Gobierno, con la única excepción de [CATALUÑA](#) en la que se recoge el voto particular de la magistrada doña Montserrat Comas de Argemir Cendra, con la adhesión de don Andreu Enfedaque Marco, en el que se manifiesta su discrepancia con la idea que solo la elección directa de los vocales judiciales por sus pares cumple la totalidad de las exigencias marcadas por el legislador orgánico de 2024. En su opinión, *“el órgano de Gobierno del Poder Judicial, al igual que el resto de los Poderes del Estado, necesariamente debe estar vinculado a la soberanía popular que reside en las Cámaras legislativas”*. Si bien también proponen reformar el sistema actual, a fin de *“conseguir una mayor transparencia en la elección de los nombres, a través de una audiencia seria y rigurosa, que permita la deliberación y acuerdo en el que participen todos los grupos parlamentarios en base a los principios de mérito y capacidad para elegir a los mejores”*.

Por su parte, la Sala de Gobierno del TSJ de [NAVARRA](#) también propone que los doce vocales de procedencia judicial han de ser designados por los jueces y magistrados que integran el Poder Judicial, si bien subsidiariamente contiene una propuesta para el caso de que la designación se hiciera por el



Congreso y el Senado: que *"se haga sobre una lista propuesta por los miembros de la Carrera Judicial, sin que en ningún caso puedan ser elegidos por los partidos políticos aspirantes que no figuren en la lista"*.

En cuanto a las **respuestas a las preguntas concretas del cuestionario**:

1. ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

Prácticamente todos los TSJ que contestan a esta pregunta coinciden en la necesidad de asegurar la presencia de miembros de la carrera judicial de todas las categorías. Algunos TSJ, como [CANTABRIA](#), afirman que se trata de una exigencia constitucional desde el momento en que el artículo 122.3 CE se refiere expresamente a *"todas las categorías judiciales"*.

Sólo [CASTILLA Y LEÓN](#) afirma que *"podría valorarse"* esa representación, pero *"no constituye un requisito de entrada"*.

Por su parte, [NAVARRA](#) considera que la categoría del aspirante debe ser la de magistrado, *"lo que garantiza un mínimo de años de ejercicio efectivo de la carrera judicial. La inclusión de vocales con la categoría de Juez, puede plantear el problema de que cuando se produzca su ascenso a la categoría de Magistrado deba dejar el cargo, similar al que se produce en las Salas de Gobierno con los Jueces electos, que cesan en el momento de ascender"*.

Algunas Salas de Gobierno se limitan a proponer esa necesaria representación sin una determinación concreta ([ARAGÓN](#), [CANTABRIA](#), [EXTREMADURA](#), [LA RIOJA](#), [VALENCIA](#)).

Otras proponen una determinada representación:

- [ANDALUCÍA](#): al menos 1 juez, 1 magistrado y 1 magistrado TS.
- [ASTURIAS](#), [BALEARES](#) y [MURCIA](#): 2 de los vocales judiciales serían magistrados del Tribunal Supremo y los restantes 10 serían magistrados y jueces, garantizándose que, al menos 1 de ellos pertenezca a esta última categoría.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- [CATALUÑA](#): al menos 2 de los vocales habrán de ser magistrados del Tribunal Supremo. Y al menos 1 de los vocales judiciales deberá pertenecer a la categoría de juez, aunque podrían ser 2.
- [GALICIA](#): 2 magistrados del Tribunal Supremo y los restantes 10 miembros se conformarían entre magistrados y jueces, exigiéndose que, al menos, 1 de ellos, sea de esa categoría de juez.
- [CASTILLA LA MANCHA](#) y [MADRID](#): La proporción que se estima adecuada es la de 2 magistrados del Tribunal Supremo, 9 magistrados, y 1 Juez.
- [PAIS VASCO](#): 2 de los vocales serían magistrados del Tribunal Supremo, 8 magistrados y 2 jueces.

En cuanto a la **segunda pregunta**:

2. ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

La mayoría de las Salas de Gobierno no consideran necesario garantizar una presencia de miembros de órganos colegiados o unipersonales, ni de las distintas jurisdicciones o territorios. Es el caso de [ANDALUCÍA](#), [ARAGÓN](#), [CANTABRIA](#) y [CASTILLA Y LEÓN](#).

[ARAGÓN](#) argumenta que "son doce miembros que ya están parcializados, por las tres categorías de jueces, por lo que tener en cuenta también estos factores, nos parece materialmente inviable, teniendo en cuenta la cantidad de jurisdicciones que existen en España. Y en ningún caso entendemos que los territorios condiciones esta elección".

[CATALUÑA](#) tampoco estima que la pertenencia asociativa o no asociativa, o la pertenencia a órganos unipersonales o colegiados, la jurisdicción, o la procedencia territorial, deban tener una influencia específica en el proceso de elección, "por más que pudieran orientar la formación de las candidaturas colectivas completas". En cambio, entiende que "los principios de igualdad de



trato y no discriminación recogidos en la Ley 15/2022, de 12 de julio, obligan a procurar una presencia equilibrada entre hombres y mujeres, de modo que ninguno de los dos géneros pueda alcanzar más del 60% de vocales electos”.

CASTILLA LA MANCHA y MADRID consideran que no se debe limitar a la prestación de servicio en un tipo de destinos determinado la cualificación para ser Vocal: *“nótese que no se hace para el grupo de juristas. Sería contrario al principio de igualdad hacerlo para los/as Vocales judiciales”*. Pero proponen que se garantice el acceso al Consejo tanto los miembros de la carrera judicial asociados como los no asociados: *“Si se limita la condición de candidato/a a quien se encuentre asociado, se estaría introduciendo un requisito contrario al derecho de acceso a los cargos públicos, que podría ser inconstitucional”*. La Sala de Gobierno de LA RIOJA defiende estos mismos criterios.

Las Salas de Gobierno de NAVARRA y VALENCIA también estiman necesaria la representación de asociados y no asociados, así como representantes de órganos colegiados y de unipersonales. NAVARRA propone que al menos se reserven dos plazas para magistrados con destino en órganos unipersonales, aunque reconoce la dificultad para articular esta medida.

Otros TSJ sí estiman necesario que el sistema de elección refleje de la manera más objetiva posible el pluralismo de la carrera judicial, pero no concretan el procedimiento para ello ni fijan cuotas determinadas que garanticen una u otra representación (ASTURIAS, BALEARES, EXTREMADURA, MURCIA o PAÍS VASCO).

Finalmente, GALICIA propone un sistema de elección igual o similar al previsto en el Reglamento 1/2000 del CGPJ para las elecciones a miembros de las Salas de Gobierno, que *“dejaría en manos del elector la posibilidad de lograr una deseable pluralidad en la representación final”*. Si bien como alternativa, podría contemplarse criterios de proporcionalidad *“destinados a asegurar la presencia en el CGPJ de una amplia representación de las sensibilidades asociativas y no asociativas que forman parte de la Carrera Judicial. Tal vez este sistema necesitaría de un profundo estudio, al plantear cuestiones que, en último término, podrían afectar a la propia naturaleza del sufragio por la vía de la limitación del número de candidatos a los que puede votar cada elector, el acceso de candidaturas al margen de las asociaciones judiciales en función del porcentaje de avales exigibles o la posibilidad de llevar el modelo al extremo de presentar listas cerradas y bloqueadas”*.



Respecto de la **última pregunta del cuestionario**:

3. ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?

Las respuestas a esta pregunta son diversas. En general, todas las Comunidades coinciden en la necesidad de un proceso electoral en el que puedan participar todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo.

Pero algunos TSJ no detallan los distintos elementos que deberían conformar este sistema electoral: [ASTURIAS](#), [BALEARES](#), [CANARIAS](#) o [NAVARRA](#). [GALICIA](#) se remite al mismo procedimiento que el establecido en el Reglamento 1/2000 del CGPJ para las elecciones a miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, "*con las salvedades propias de la modificación de la circunscripción, que pasaría a ser nacional*".

El resto de Salas de Gobierno, por el contrario, sí concretan cómo debería articularse el procedimiento de elección. Como elementos básicos del sistema que se recogen en todas las propuestas, cabría destacar:

- Un sistema de voto libre, personal, directo y secreto.
- Participación en la votación de todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo.
- Listas abiertas.
- Circunscripción única nacional.

En general, se propone que el voto sea bien de forma presencial o bien de forma telemática, si bien los TSJ de [ARAGÓN](#) y [LA RIOJA](#) consideran que podría ser exclusivamente telemático.

El informe de [CASTILLA LA MANCHA](#) contiene un voto particular de la Presidenta AP Ciudad Real en el que propone un sistema de voto limitado y cualificado.

Algunas Comunidades Autónomas detallan con mayor precisión los elementos del sistema electoral, refiriéndose también a las candidaturas, los avales necesarios, la formación de las listas electorales o el procedimiento de votación. Es el caso de [CANTABRIA](#), [CATALUÑA](#) o [LA RIOJA](#).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El detalle de todas estas propuestas puede verse en el siguiente [cuadro resumen](#) o, de forma completa, en los informes que se adjuntan como [ANEXO](#).



III. Cuadro resumen

(haciendo *clic* en cada Comunidad Autónoma remite al informe completo)

CUESTIONARIO CGPJ - Disposición Adicional LO 3/2024				
<i>¿Qué nuevo sistema considera que sería oportuno introducir para la elección de los vocales judiciales designados entre jueces y magistrados aprobada por una mayoría de tres quintos de sus vocales, conforme a lo dispuesto en el</i>	<i>1. ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran:</i>	<i>2. ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la</i>	<i>3. ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?</i>	<i>Otros elementos / propuestas / observaciones</i>



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

	<p><i>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 y los mejores estándares europeos?</i></p>	<p><i>Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?</i></p>	<p><i>Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?</i></p>		
<p><u>ANDALUCÍA</u></p>	<p>"Necesidad imperiosa" de</p>	<p>Asegurar la presencia de todas las</p>	<p>No se considera necesario garantizar una presencia de</p>	<p>Propuesta de sistema de elección: 1) "mediante un sistema de sufragio universal,</p>	



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

	<p>modificar el régimen actual. Propuesta: elección de los vocales judiciales del CGPJ mediante un sistema de votación entre los miembros de la carrera judicial.</p>	<p>categorías: al menos 1 juez, 1 magistrado y 1 magistrado TS.</p>	<p>miembros de órganos colegiados o unipersonales.</p>	<p><i>libre, directo y secreto, en el que cada elector emita hasta doce votos, uno para cada una de las plazas a cubrir".</i> 2) presentación de candidaturas por Asociaciones y miembros no asociados con aval (ej. 50 avales). 3) listas abiertas, pero asegurando representación proporcional. 4) circunscripción nacional única.</p>	
<p>ARAGÓN</p>	<p>Propuesta: elección de los vocales judiciales por los propios jueces, a través de una elección libre, directa, organizada por el CGPJ, y proporcional.</p>	<p>Un sistema proporcional en el que tengan presencia de todas las categorías que integran la carrera, debería garantizar la presencia de las tres. Pero sería</p>	<p>Se debe de permitir que presenten candidaturas las asociaciones judiciales con un número de avales que se considere suficiente y que no dificulte su presentación. Pero por supuesto no</p>	<p>El cuerpo electoral son los jueces y magistrados en activo y el escalafón debe ser el censo electoral. Elegibles, solo los jueces y magistrados en servicio activo. El proceso electoral lo organizará el CGPJ. O bien deberá preverse la posibilidad de voto electrónico,</p>	<p>La respuesta de Aragón viene precedida de "consideraciones previas" sobre marco normativo español y europeo, antecedentes legislativos y</p>



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

		<p>muy adecuado no sobre representar a alguna categoría sobre las restantes, teniendo en cuenta el número de jueces, en cada una de ellas y las funciones que ejerce el CGPJ, en relación a cada categoría de los mismos.</p>	<p>debe de existir obligación de garantizar la presencia de ninguna de ellos, a salvo la decisión de la votación. Se trataría más bien de posibilidad de ser elegibles. No entendemos que debieran garantizarse miembros de distintas jurisdicciones o colegiados y unipersonales, pues, no debe de dejar de indicarse que son doce miembros que ya están parcializados, por las tres</p>	<p>o se hará enteramente por este sistema. Entendemos que el éxito de este sistema debe de recaer en la proporcionalidad. De forma que puedan llegar a estar representadas todas las distintas sensibilidades y opciones a que se hacía mérito el Tribunal constitución en su sentencia STC 108/1986. Las listas, deben ser abiertas y permitir el voto individual. Debe limitarse el voto a seis candidatos máximo por lista.</p>	<p>jurisprudencia sobre la composición del CGPJ.</p>
--	--	---	---	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

			<p>categorías de jueces, por lo que tener en cuenta también estos factores, nos parece materialmente inviable, teniendo en cuenta la cantidad de jurisdicciones que existen en España. Y en ningún caso entendemos que los territorios condiciones esta elección.</p>		
<u>ASTURIAS</u>	<p>Los doce vocales de origen judicial deberían ser personas pertenecientes a la carrera judicial elegidos por todos</p>	<p>Han de estar representadas en el Consejo General del Poder Judicial las tres categorías de la Carrera Judicial</p>	<p>El sistema de elección de estos vocales ha de reflejar de la manera más objetiva posible el pluralismo de la Carrera Judicial.</p>		



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

	los miembros de ésta.	de modo que dos de los vocales judiciales serían magistrados del Tribunal Supremo y los restantes diez serían magistrados y jueces exigiéndose que, al menos uno de ellos, pertenezca a esta última categoría.			
BALEARES	Los 12 vocales de origen judicial deberían ser personas pertenecientes a la carrera judicial elegidos por todos los miembros de esta.	Han de estar representadas en el CGPJ las tres categorías de la carrera judicial de modo que 2 de los vocales judiciales serían magistrados del	El sistema de elección de estos vocales ha de ser el proporcional, de manera que quede reflejado el pluralismo de la carrera judicial.		



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

		Tribunal Supremo y los restantes 10 serían magistrados y jueces exigiéndose que, al menos uno de ellos pertenezca a esta última categoría.			
<u>CANARIAS</u>	Los doce vocales judiciales del CGPJ deben ser elegidos por la carrera judicial de forma directa.				Las demás cuestiones que se plantean deberían ser objeto de consulta a toda la carrera
<u>CANTABRIA</u>	El sistema debe ser el de elección de los vocales judiciales por los propios jueces, a través de una elección libre,	A la luz del contenido del artículo 122.3 de la Constitución, que de forma expresa se refiere a "todas	La integración en el órgano de gobierno de miembros de la Carrera Judicial debe responder al resultado de la votación realizada	-El Poder Judicial es único en todo el Estado (art. 117.5 CE) y por ello habrá de seguirse el sistema de circunscripción única. -El cuerpo electoral deberá estar integrado por todos los	



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

	directa, organizada por el CGPJ, y proporcional.	las categorías judiciales” aunque luego se remita a los términos que establezca la ley orgánica, debe asegurarse la presencia en las candidaturas de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran.	por sus pares, sin que se estime procedente aplicar criterios de distribución territorial o por razón de pertenencia o no a una asociación o por servir destino en órgano unipersonal o colegiado.	integrantes de la carrera judicial en servicio activo. –Podrá ser elegible todo integrante de la carrera judicial en servicio activo. –Los candidatos y candidatas a la elección se integrarán en una lista única y abierta en la que, al lado de cada candidato o candidata junto con su correspondiente sustituto, figure la asociación judicial a la que pertenece. En caso de no estar asociado/a el candidato o candidata, al lado de su nombre habría de figurar la expresión “no asociado/a”. –Quienes estén integrados en una asociación judicial no podrán presentar su candidatura al margen de su asociación.	
--	--	--	--	---	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				<ul style="list-style-type: none">-En la lista deberán integrarse miembros de la carrera judicial en servicio activo de todas las categorías.-En la formación de las listas se tendrán en cuenta circunstancias de género para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, modificada por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.-Cada candidato o candidata deberá disponer de un aval para la presentación de su candidatura.-Dicha candidatura podrá ser avalada por una asociación	
--	--	--	--	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				<p>judicial o, en caso de no estar asociado/a el candidato/a, por la firma de 25 integrantes de la carrera judicial en servicio activo.</p> <ul style="list-style-type: none">- Los integrantes de la carrera judicial que pertenezcan a una asociación judicial no podrán avalar a un candidato/a no asociado/a.- Las asociaciones judiciales podrán avalar hasta un máximo de 12 candidatos o candidatas.- Los integrantes de la carrera judicial no asociados podrán avalar una única candidatura.- Cada elector podrá elegir un número máximo de entre cuatro y seis candidatos o candidatas de la lista.- Resultarán elegidos los candidatos o candidatas que	
--	--	--	--	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				<p>hubieren obtenido mayor número de votos.</p> <ul style="list-style-type: none">-En caso de empate en número de votos, se preferirá al candidato/a que ocupe mejor puesto en el escalafón general de la carrera judicial.-Constituirán la lista de suplentes -para ocupar las vacantes que puedan producirse a lo largo del mandato por las causas previstas en la ley- los que les sigan en número de votos.-De los candidatos o candidatas que resulten elegidos, deberá garantizarse la integración en el órgano de gobierno de, al menos, uno por cada categoría judicial. Si el resultado de la votación no garantizase la elección de un integrante de cada categoría judicial porque alguno/a o	
--	--	--	--	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				<p>alguno/as de ellos no estuvieren entre los más votados/as, resultarán elegidos quien o quienes mayor número de votos hubieren obtenido dentro de su categoría.</p> <p>– Los candidatos electos no estarán sujetos a mandato imperativo.</p>	
<p><u>CASTILLA LA MANCHA</u></p>	<p>Elección exclusivamente judicial de los doce Vocales de procedencia judicial</p>	<p>La proporción que se estima adecuada es la de 2 Magistrados/as del Tribunal Supremo, 9 Magistrados/as, y un/a Juez.</p>	<p>Tienen que poder acceder al Consejo tanto los miembros de la carrera judicial asociados como los no asociados. Si se limita la condición de candidato/a a quien se encuentre asociado, se estaría introduciendo un requisito contrario al derecho de acceso a los cargos</p>	<p>Como elementos más importantes:</p> <ul style="list-style-type: none">- Candidatos/as: Deben poder presentar candidaturas tanto las Asociaciones judiciales profesionales como también jueces y magistrados en servicio activo. No debe concurrir a la elección por el turno de juristas aquel miembro de la carrera judicial que se encuentre jubilado/a o en otra situación administrativa.	<p>El informe contiene una introducción para fundamentar las propuestas.</p> <p>También contiene un voto particular de la Presidenta AP Ciudad Real por su discrepancia con</p>



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

			<p>públicos, que podría ser inconstitucional. Tampoco se debe limitar a la prestación de servicio en un tipo de destinos determinado la cualificación para ser Vocal. Nótese que no se hace para el grupo de juristas. Sería contrario al principio de igualdad hacerlo para los/as Vocales judiciales.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Circunscripción única.- Listas abiertas.- Sistema mayoritario: La coherencia con el apunte anterior conduce a que resulten proclamados/as Vocales titulares quienes, hasta el número de 12 hayan obtenido mayor número de votos. Constituirán la lista de suplentes –para ocupar las vacantes que puedan producirse a lo largo del mandato por las causas previstas en la ley- los que les sigan en número de respaldos. En caso de empate en número de votos, se preferirá al candidato/a que ocupe mejor puesto en el escalafón general de la carrera judicial.	<p>la propuesta de sistema proporcional: propone un sistema de voto limitado y cualificado.</p>
<p><u>CASTILLA Y LEÓN</u></p>	<p>Sistema de elección directo para que dichos</p>	<p>podría valorarse, a la hora de la elección, que</p>	<p>Si el presupuesto del que se parte es el de candidaturas</p>	<ul style="list-style-type: none">- Presentación de candidaturas: individual o candidaturas de listas abiertas; papeleta con	



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

	<p>vocales sean elegidos por sufragio universal entre jueces/zas y magistrados/as en situación de servicio activo en la carrera judicial por los/las jueces/zas y magistrados/as en la misma situación profesional.</p>	<p>estén representados todos los estamentos judiciales, pero no constituyendo un requisito de entrada.</p>	<p>individuales o listas abiertas, la condición que ostente el/la candidata/a no ha de ser requisito de entrada para el proceso electoral, sino de valoración por el elector en el momento de la elección.</p>	<p>todos los candidatos y sus datos; 1 juez 1 voto.</p> <p>- Sistema. Líneas básicas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El cuerpo electoral estará constituido por todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo en el momento de la convocatoria de las elecciones y figuren como tales en el escalafón que se publicará por el Consejo General del Poder Judicial al convocarse aquéllas.2. La elección se llevará a cabo mediante voto libre, personal, igual, directo y secreto. El voto se emitirá bien de forma presencial o bien de forma telemática mediante un sistema que garantice la identificación del votante y la confidencialidad y secreto del voto.3. El sistema de elección será de listas abiertas, pudiendo	
--	---	--	--	---	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				<p>cada elector combinar nombres procedentes de candidaturas distintas hasta un máximo de doce candidatos.</p> <p>4. Resultado de la elección: en concordancia con la propuesta de listas abiertas, el resultado de la elección debería regirse por el sistema mayoritario puro.</p>	
CATALUÑA	<p>Sistema de elección directa de los vocales judiciales por sus pares.</p>	<p>Todas las categorías deben sentirse representadas en su órgano de gobierno, aunque es recomendable que para alguna de las categorías se establezcan unos mínimos de representación que corrijan la proporcionalidad</p>	<p>No se estima que la pertenencia asociativa, o la no pertenencia asociativa de los vocales judiciales, deba condicionar o influir en la elección. Tampoco la pertenencia a órganos judiciales unipersonales o colegiados, a</p>	<p>Sistema de elección con los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none">- Serán electores todos los integrantes de la Carrera judicial en situación de servicio activo.- Serán elegibles todos los que tengan la condición de electores.- El voto será personal, libre, igual, directo y secreto.- Las candidaturas podrán ser individuales (con un número de avales nunca superior a 50) o	<p>La propuesta contiene un voto particular de la magistrada doña Montserrat Comas de Argemir Cendra, con la adhesión de don Andreu Enfedaque Marco, para manifestar que no comparten</p>



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

		<p>de su baja implantación numérica y elevada consideración en la Carrera. Así, al menos dos (2) de los vocales habrán de ser Magistrados/as del Tribunal Supremo. Y al menos uno (1) de los vocales judiciales deberá pertenecer a la categoría de juez, aunque podrían ser 2.</p>	<p>distintos órdenes jurisdiccionales o la procedencia territorial de los vocales son factores que deban tener una influencia específica en el proceso de su elección, por más que pudieran orientar la formación de las candidaturas colectivas completas. En cambio, los principios de igualdad de trato y no discriminación recogido en la Ley 15/2022, de 12 de julio, obligan a procurar una</p>	<p>colectivas (completas o parciales), avaladas por asociaciones judiciales representativas (al menos del 5% de los electores) o por agrupaciones de electores también con cierta representatividad (nunca inferior a 150 avales). Las candidaturas completas deberán tener los candidatos mínimos exigidos por cada categoría judicial.</p> <ul style="list-style-type: none">- Las listas serán abiertas, y el sistema para la elección deberá garantizar que los vocales judiciales del Consejo sean reflejo de la pluralidad existente en la Carrera judicial.- La votación podrá realizarse presencial o telemáticamente, y deberá desarrollarse en día laborable.	<p>que solo la elección directa de los vocales judiciales por sus pares cumple la totalidad de las exigencias marcadas por el legislador orgánico de 2024. En su opinión, el órgano de Gobierno del Poder Judicial, al igual que el resto de los Poderes del Estado, necesariamente debe estar vinculado a la soberanía</p>
--	--	---	---	--	---



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

			<p>presencia equilibrada entre hombres y mujeres, de modo que ninguno de los dos géneros pueda alcanzar más del 60% de vocales electos.</p>	<ul style="list-style-type: none">- El proceso electoral se desarrollará bajo el control de la Junta Electoral Central y de los interventores que nombren las asociaciones y las agrupaciones de electores.- Junto a la proclamación de los doce (12) vocales judiciales electos, serán proclamados los seis (6) siguientes candidatos más votados como vocales judiciales suplentes, para el caso de ceses anticipados de aquellos.- La toma de posesión de los vocales judiciales tendrá lugar dentro de los cinco (5) días posteriores a la expiración del mandato del anterior Consejo. El mismo día y seguidamente se celebrará la sesión constitutiva del nuevo Consejo, que se llevará a cabo aun cuando las Cámaras no	<p>popular que reside en las Cámaras legislativas. Si bien también proponen reformar el sistema actual, a fin de conseguir una mayor transparencia en la elección de los nombres.</p>
--	--	--	---	--	---



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				hubieren cumplido la encomienda del art. 122.3 CE, de designación de los vocales no judiciales; en este caso, el nuevo Consejo se integrará provisionalmente con los vocales no judiciales del Consejo anterior, que serán prorrogados en su mandato hasta la designación de los nuevos vocales no judiciales.	
<u>EXTREMADURA</u>	LA elección de los doce vocales del CGPJ, de procedencia judicial, se realizará por votación de todos los miembros en activo de la carrera judicial.	Ha de garantizarse una representación mínima de los magistrados del Tribunal Supremo, magistrados y jueces.	Han de adoptarse las medidas necesarias para garantizar la presencia de toda la carrera judicial, de las Asociaciones Judiciales y de los no asociados.	Se presentarán listas abiertas compuestas por un máximo de doce candidatos, así como, por sus correspondientes sustitutos. Las listas podrán ser presentadas por las Asociaciones Judiciales, o bien, individualmente por miembros de la carrera judicial que reúnan el número de avales que se determine.	



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

<p>GALICIA</p>	<p>Los doce vocales de procedencia judicial que integran el Consejo General del Poder Judicial deben ser elegidos de forma directa, por sufragio libre, personal, igual y secreto por quienes, en el momento de la elección, integren la Carrera Judicial y cumplan los requisitos exigidos para ejercer el derecho a voto.</p>	<p>El necesario equilibrio cuantitativo y cualitativo que debe inspirar la composición del CGPJ como órgano de gobierno de la Carrera Judicial estaría debidamente atendido con la presencia de dos Magistrados del Tribunal Supremo y los restantes 10 miembros se conformarían entre Magistrados y Jueces, exigiéndose que, al menos, uno de ellos, sea de esa</p>	<p>Se podrían contemplar, de manera alternativa al sistema de elección que proponen (el establecido en el Reglamento 1/2000), sistema criterios de proporcionalidad, destinados a asegurar la presencia en el CGPJ de una amplia representación de las sensibilidades asociativas y no asociativas que forman parte de la Carrera Judicial. Tal vez este sistema necesitaría de un profundo estudio, al</p>	<p>El sistema de elección de los vocales judiciales debe ser en esencia el mismo que el establecido en el Reglamento 1/200 del CGPJ para las elecciones a miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, con las salvedades propias de la modificación de la circunscripción, que pasaría a ser nacional. Dicho sistema está suficientemente probado y resulta notablemente transparente, eficaz y garantizador. Permite la presentación de diferentes candidaturas y, al ser un voto personal a cada candidato, deja en manos del elector la posibilidad de lograr una deseable pluralidad en la representación final.</p>	
-----------------------	---	--	---	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

		categoria de Juez.	plantear cuestiones que, en último término, podrían afectar a la propia naturaleza del sufragio por la vía de la limitación del número de candidatos a los que puede votar cada elector, el acceso de candidaturas al margen de las asociaciones judiciales en función del porcentaje de avales exigibles o la posibilidad de llevar el modelo al extremo de presentar listas cerradas y bloqueadas.		
--	--	--------------------	--	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

<p>LA RIOJA</p>	<p>El sistema debe garantizar que la elección de los vocales judiciales sea realizada por los integrantes del poder judicial en activo, a través de un sistema de elección que permita el voto libre y directo.</p>	<p>El sistema ha de garantizar que todas las categorías tengan representación, que deberá ser proporcional a su efectiva implantación en la carrera judicial y tener en cuenta la concreta relevancia de sus funciones.</p>	<p>Se debe permitir la presentación de candidaturas no sólo por las asociaciones judiciales, sino también por agrupaciones de electores, e incluso la presentación de candidaturas individuales. No se puede condicionar la presentación de candidaturas a la pertenencia a una asociación. No entendemos que debieran garantizarse miembros de distintas jurisdicciones o colegiados y</p>	<p>Sistema de elección directo y proporcional:</p> <ol style="list-style-type: none">1.- Cuerpo electoral y candidatos: Podrán ser candidatos y electores todos los que figuren en el escalafón de la carrera judicial como magistrados del Tribunal Supremo, magistrados y jueces, siempre que estén en activo.2.- Organización: La organización del proceso electoral correrá a cargo del CGPJ como reglamentariamente se establezca, garantizando la participación de los interventores que nombren las asociaciones y las agrupaciones de electores.3.- Candidaturas: Podrán proponer candidaturas completas (o parciales) las asociaciones judiciales y las	
------------------------	---	---	---	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

			<p>unipersonales, pues con la presencia de las tres categorías de jueces se garantiza una suficiente pluralidad. Tampoco consideramos que deba tenerse en consideración el factor territorial.</p>	<p>agrupaciones de electores, pudiendo formar parte de las últimas, tanto asociados como no asociados.</p> <p>Reglamentariamente se determinarán los requisitos para formar agrupaciones de electores. Aquellos, en ningún caso deben hacer extraordinariamente difícil la formación de las citadas agrupaciones.</p> <p>4.- Candidaturas individuales: Los jueces podrán presentar candidaturas individuales, pertenezcan o no a una asociación, siempre que reúnan el número de avales que reglamentariamente se establezca.</p> <p>5.- Avales: Los jueces, estén o no asociados, podrán avalar candidatos en el número que reglamentariamente se</p>	
--	--	--	--	---	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				<p>establezca. La exigencia de avales para garantizar el mínimo respaldo del candidatos no podrá constituir un obstáculo insalvable o extraordinariamente difícil de superar.</p> <p>6.- La candidatura completa (12 candidatos) contendrá, al menos, un miembro de cada categoría judicial: magistrado del Tribunal Supremo, magistrado y juez. En caso de no presentar, al menos, un candidato de cada categoría, la plaza correspondiente quedará vacante.</p> <p>7.- Listas abiertas: las listas serán abiertas y cada elector podrá votar como máximo a seis (6) candidatos de entre los que se presenten.</p> <p>8.- Duración de la campaña electoral de al menos un mes.</p>	
--	--	--	--	---	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				<p>El CGPJ, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en Justicia facilitarán los medios telemáticos e instalaciones judiciales a los candidatos para que puedan difundir su candidatura y las ideas que las sustentan.</p> <p>9.- La votación será:</p> <p>a) Voluntaria y no obligatoria. b) Exclusivamente telemática. c) Se desarrollará en un día laborable, dentro de un espacio temporal amplio para facilitar el voto de todos los jueces y magistrados.</p> <p>10.- Por último, consideramos recomendable – para el caso de que el Congreso de los Diputados y/o el Senado se retrasen en el nombramiento de los vocales no judiciales –, que se prevea que el nuevo</p>	
--	--	--	--	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

				CGPJ pueda empezar a funcionar provisionalmente solo con los vocales judiciales que hayan sido elegidos en plazo, o también con los vocales no judiciales mediante la prórroga de sus mandatos.	
MADRID	Elección exclusivamente judicial de los doce Vocales de procedencia judicial	La proporción que se estima adecuada es la de 2 Magistrados/as del Tribunal Supremo, 9 Magistrados/as, y un/a Juez.	Tienen que poder acceder al Consejo tanto los miembros de la carrera judicial asociados como los no asociados. Si se limita la condición de candidato/a a quien se encuentre asociado, se estaría introduciendo un requisito contrario al derecho de acceso a los cargos públicos,	Como elementos más importantes: - Candidatos/as: Deben poder presentar candidaturas tanto las Asociaciones judiciales profesionales como también jueces y magistrados en servicio activo. No debe concurrir a la elección por el turno de juristas aquel miembro de la carrera judicial que se encuentre jubilado/a o en otra situación administrativa. - Circunscripción única. - Listas abiertas.	



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

			que podría ser inconstitucional. Tampoco se debe limitar a la prestación de servicio en un tipo de destinos determinado la cualificación para ser Vocal. Nótese que no se hace para el grupo de juristas. Sería contrario al principio de igualdad hacerlo para los/as Vocales judiciales.	- Sistema mayoritario: La coherencia con el apunte anterior conduce a que resulten proclamados/as Vocales titulares quienes, hasta el número de 12 hayan obtenido mayor número de votos. Constituirán la lista de suplentes –para ocupar las vacantes que puedan producirse a lo largo del mandato por las causas previstas en la ley- los que les sigan en número de respaldos. En caso de empate en número de votos, se preferirá al candidato/a que ocupe mejor puesto en el escalafón general de la carrera judicial.	
MURCIA	Los doce vocales de origen judicial deberían ser personas pertenecientes a	Han de estar representadas en el CGPJ las tres categorías de la carrera judicial	El sistema de elección de los vocales judiciales ha de garantizar que quede reflejado	Para garantizar esa representación proporcional, se propone: a) las listas deben ser abiertas;	



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

	la carrera judicial y en servicio activo, elegidos por todos los miembros de ésta a través de una elección libre, directa, proporcional, con circunscripción única y organizada por el CGPJ, con posibilidad de voto electrónico.	de modo que al menos dos de los vocales judiciales serían magistrados del Tribunal Supremo y los restantes diez sería magistrados y jueces, garantizándose que, al menos uno de ellos pertenezca a esta última categoría.	proporcionalmente el pluralismo de la carrera judicial	b) debería limitarse el número de candidatos que pueden ser votados por cada elector; c) se debería permitir que presenten candidaturas las asociaciones judiciales y agrupaciones de electores, así como jueces individuales (estén o no asociados) con un número de avales suficiente que no dificulte su presentación.	
NAVARRA		Para el cargo de vocal de procedencia judicial, la categoría del aspirante debe ser la de Magistrado, lo que garantiza un	En cuanto a garantizar la presencia de aspirantes asociados o no, debiera articularse un sistema por el que cualquier Magistrado pudiera	La Sala de Gobierno considera que los doce vocales de procedencia judicial sean designados por los Jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial y, subsidiariamente, si la designación se hiciera por el Congreso y el Senado, se haga	



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

		<p>mínimo de años de ejercicio efectivo de la carrera judicial. La inclusión de vocales con la categoría de Juez, puede plantear el problema de que cuando se produzca su ascenso a la categoría de Magistrado deba dejar el cargo, similar al que se produce en las Salas de Gobierno con los Jueces electos, que cesan en el momento de ascender.</p>	<p>presentar su candidatura siempre y cuando cuente con el aval del 1% de miembros de la carrera en servicio activo y cada miembro de la carrera pudiera avalar a doce candidatos. El número de 12 vocales hace muy complicado que se pueda arbitrar un sistema que garantice la representación de órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes</p>	<p>sobre una lista propuesta por los miembros de la Carrera Judicial, sin que en ningún caso puedan ser elegidos por los partidos políticos aspirantes que no figuren en la lista.</p>	
--	--	---	---	--	--



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

			jurisdiccionales y territorios, así como la proporción de cada categoría. No obstante, debiera contemplarse la posibilidad de reservar al menos dos plazas para Magistrados con destino en órganos unipersonales, pero se reitera la dificultad de su articulación.		
<u>PAIS VASCO</u>	Los doce vocales de origen judicial debieran ser personas pertenecientes a la Carrera Judicial elegidos por todos los miembros de esta.	Para garantizar la presencia de todas las categorías, dos de los vocales serían magistrados del Tribunal Supremo, ocho	El sistema de elección de estos vocales debe responder a una votación por un sistema proporcional similar al régimen electoral general. De esta		



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

		magistrados y dos jueces/as.	manera queda reflejado el pluralismo de la carrera judicial. A estos efectos, deben adoptarse las medidas oportunas para que sea representada toda la Carrera Judicial, sean o no asociados.		
<u>VALENCIA</u>	Que los doce vocales de extracción judicial sean elegidos entre y por los Jueces y Magistrados, como destacaba la STC Pleno 108/1986 como mejor sistema	Sí, resulta apropiado que se incluya a las tres categorías, aunque exigiéndose al miembro de categoría juez cierto requisitos como llevar 5 años de	Las asociaciones presentan un gran número de jueces y Magistrados asociados, por lo que se considera adecuado que deben estar presentes miembros asociados y no asociados, y	Mediante un sistema de: - Listas abiertas, y así cada elector podría votar a tantos candidatos como puestos a cubrir. - Para que las asociaciones judiciales puedan presentar candidaturas, deberán tener la representación del 5% de los miembros de la Carrera, o	



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

	para conseguir la finalidad del art. 122 CE.	antigüedad en la Carrera Judicial.	también para garantizar la representatividad de cada parte de la carrera es lógico que haya miembros de órganos colegiados y de unipersonales. El objetivo es garantizar el pluralismo.	agrupación de electores con aval del 5% de la Carrera Judicial. - El sistema electoral debe ser mayoritario.	
--	--	------------------------------------	---	---	--

IV. ANEXO con las Respuestas/Informes completos remitidos por las distintas Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia (por orden alfabético):

1. ANDALUCÍA

1º. En primer término conviene señalar la necesidad imperiosa de que se lleve a cabo la modificación del actual régimen de elección de los doce vocales de procedencia judicial que se integran en el CGPJ. Esta conclusión se presenta como evidente, no sólo por las innumerables peticiones que a lo largo de más de treinta años se vienen dirigiendo desde la propia carrera en tal sentido, o por las recomendaciones que desde distintos ámbitos internacionales se han venido desarrollando en fechas recientes, sino que surge por sí sola ante las vicisitudes que se han dado en los últimos cinco años que han llevado a una más que dificultosa renovación del CGPJ.

A nadie se le escapa que las advertencias que contenía la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de agosto de 1986, cuando, en relación al actual sistema de elección de vocales, señalaba "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", estas advertencias, decimos, se han mostrado premonitorias, con una triste plasmación en estos últimos cinco años.

Es cierto que el propio TC quería pensar que estos riesgos no eran consecuencia obligada, cuando indicaba "Sin entrar en consideraciones sobre el lugar que ocupan las Cortes en un sistema parlamentario y sin negar que el sistema elegido por la L.O.P.J. ofrezca sus riesgos, como se verá más adelante, debe advertirse que esos riesgos no son consecuencia obligada del sistema", pero no lo es menos que esa esperanza esbozada en esta sentencia se ha demostrado infundada.

Por otra parte, si atendemos al derecho comparado y nos asomamos a sistemas judiciales similares al nuestro, como pueden ser el francés, el italiano o el portugués, constatamos la anomalía que el actual sistema representa en ese marco comparado. Así se comprueba que existe en Francia un Consejo Superior de la Magistratura, conformado en su Ley de 2001 con un sistema de elección mediante listas cerradas y bloqueadas con aplicación de régimen proporcional;



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

concorre en Italia un Consejo Superior de la Magistratura, conformado en su Ley de 28 de marzo de 2002 con un sistema de candidaturas uninominales avaladas por un mínimo de candidaturas; en Portugal se aprecia un Consejo Superior de la Magistratura con vocales elegidos por un sistema de representación proporcional con candidaturas cerradas.

En todos estos casos se constata la ausencia de participación del poder político en la designación de estos miembros, frente al sistema español que se ha demostrado generador de interferencia política en ese proceso de elección de vocales.

Por tanto, por aplicación de derecho comparado y por la propia experiencia pasada y presente, la primera conclusión obligada es que es imprescindible llevar a cabo la modificación del sistema de elección de vocales de procedencia judicial.

2º. Una vez que se abre el proceso de modificación de este régimen y centrándonos en las cuestiones que se plantean por el CGPJ podemos hacer estas consideraciones:

a) Es preciso instaurar un sistema de elección de los vocales del CGPJ de procedencia judicial que se base en un sistema de votación entre los miembros de la carrera judicial, mediante un sistema de sufragio universal, libre, directo y secreto, en el que cada elector emita hasta doce votos, uno para cada una de las plazas a cubrir.

b) Este sistema deberá permitir la presentación de candidaturas para ser votadas, tanto por las distintas asociaciones judiciales, como por miembros de la carrera judicial no asociados, instaurando para éstos, un sistema de avales que permita una participación previa acreditación de un mínimo respaldo, considerando que ello se lograría con un número no inferior a los 50 avales.

c) La forma de votación deberá permitir la concurrencia de esas listas como listas abiertas, si bien deberá asegurarse una representación proporcional en el CGPJ de los miembros de las listas presentadas, operando a través de sistemas que habiliten un reparto adecuado entre aquéllas conforme al número total de votos recibidos. A este respecto, debe tenerse presente que los miembros no asociados no integran una forma de asociación, sino que representan el genuino deseo de mantenerse ajenos a esos procesos colectivos, de modo que no es dable configurar



una representación por el total de ellos, sino que deberá atenderse al concreto respaldo que obtengan las listas que alcancen a presentar.

d) La carrera judicial es una, tanto en el plano territorial como en el plano jurisdiccional, no en vano el principio de unidad de jurisdicción es la base de la organización y funcionamiento de los tribunales y, por ende, del Poder Judicial. Por ello no se entiende que pueda aplicarse otra circunscripción que la nacional, tanto para la votación como para la asignación proporcional de la representación.

Cuestión distinta es la necesidad de asegurar la presencia de las distintas categorías de la carrera judicial, facilitando que al menos se cuente en el CGPJ con la presencia de un miembro con categoría de juez, otro con la de magistrado y otro con la de magistrado del Tribunal Supremo. No obstante, esta presencia, entendida como preceptiva, no debe ser superior a un miembro por cada categoría, lo cual no debe ser óbice para que en las listas de votación puedan presentarse más de un candidato de cada categoría y que, por ello mismo, puedan ser elegidos más de uno para vocal.

Por contra, no se considera necesario garantizar una presencia de miembros de órganos colegiados o unipersonales porque, por una parte, no se aprecia que ello conlleve una mejor articulación de la representación del Poder Judicial y, por otra, el propio peso de la existencia de 12 vocalías debe permitir que se dé esa pluralidad.

Por último, por una cuestión práctica, debe señalarse que la atomización de la representatividad de la carrera en categorías profesionales, jurisdicciones, órganos unipersonales-colegiados, etc, haría inviable la aplicación correcta de un sistema proporcional que admitiese una adecuada representación de las diferentes sensibilidades de la carrera judicial.

2. ARAGÓN

1. Consideraciones previas.

El Comité Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) en su informe n.º 10, aprobado en su 8ª reunión (Estrasburgo, 21-23 noviembre 2007). Estos documentos son



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

citados y tenidos en cuenta por la R (2010) 122, dice en relación a la elección de los miembros de los Consejos de Justicia.

El CCJE considera que el órgano de gobierno debe estar integrado como mínimo por una mayoría de jueces. Éste es su apartado III.A:

La composición del Consejo de la Justicia ha de permitirle garantizar su independencia y cumplir efectivamente con sus funciones.

El Consejo de la Justicia se puede componer, ya sea exclusivamente de jueces, ya sea de jueces y de no jueces. En ambas situaciones, conviene evitar cualquier corporativismo.

Cuando el Consejo de la Justicia se compone exclusivamente de jueces, el CCJE considera que dichos jueces han de ser elegidos por sus pares.

Cuando su composición es mixta (jueces y no jueces), el CCJE considera que, con el fin de evitar cualquier manipulación o presión indebida, el Consejo de la Justicia ha de contar con una mayoría sustancial de jueces elegidos por sus pares.

Según el CCJE, tal composición mixta presenta la ventaja, por un lado, de evitar el corporativismo y por otro lado de reflejar las distintas corrientes de opinión de la sociedad y de aparecer como una fuente suplementaria de legitimación del poder judicial. Incluso con una composición mixta, el Consejo de la Justicia ha de funcionar sin la menor concesión al juego de las mayorías parlamentarias y de las presiones del ejecutivo, fuera de cualquier subordinación a las lógicas partidarias, con el fin de garantizar los valores y los principios esenciales de la justicia.

Cuando el Consejo de la Justicia tiene una composición mixta, el CCJE considera que algunas de sus tareas podrían estar reservadas a una formación del Consejo constituida únicamente por jueces.

A su vez, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia) ha hecho suyos estos presupuestos en su informe sobre la independencia del sistema judicial adoptado en su 82 sesión plenaria (Venecia, 12 y 13 de marzo de 2010). También los ha asumido el órgano anticorrupción del Consejo de Europa, el Grupo de Estados contra la Corrupción



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

(GRECO), en su cuarto ciclo de evaluación publicado en octubre de 2017 y dedicado particularmente a los parlamentarios, jueces y procuradores (en nuestro país fiscales).

La Unión Europea considera dichos presupuestos garantía de los derechos de los ciudadanos y de la democracia; por ejemplo, en su Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, relativa al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520.

Esta última señala en su apartado 32 que “Hasta la aprobación de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, el sistema polaco estaba en plena consonancia con estos criterios, puesto que el Consejo Nacional del Poder Judicial (órgano de gobierno de los jueces en Polonia) estaba compuesto de una mayoría de jueces elegidos por jueces. El artículo 1, apartado 1, y el artículo 7 de la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial cambiarían radicalmente este régimen, al establecer que los 15 jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial serán nombrados y pueden ser reelegidos por el Sejm”. Concluye la recomendación que “Las nuevas reglas sobre el nombramiento de jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial aumentan de forma significativa la influencia del Parlamento sobre el Consejo y afectan negativamente a su independencia, en contra de lo previsto en los criterios europeos. El hecho de que los jueces- miembros vayan a ser nombrados por el Sejm por mayoría de tres quintos no mitiga esta inquietud, puesto que de todos modos los jueces-miembros no serán elegidos por sus homólogos”.

En relación con estas recomendaciones, cabe citar, también, la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-824/18 A.B. y otros, de 2 de marzo de 2021. Muy resumidamente viene a señalar esta sentencia, respondiendo a la pregunta de si las reformas del sistema judicial polaco de 2018 son contrarias al Derecho de la Unión Europea (entre las que se incluye la elección de los vocales del órgano de gobierno de los jueces por el Parlamento), que, en efecto, infringe el Derecho de la Unión Europea la legislación nacional que genera dudas sobre la independencia e imparcialidad de los jueces, particularmente en cuanto a la impermeabilidad de los jueces nombrados por el CNPJ frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en lo que respecta a su neutralidad en relación a los intereses el litigio.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Y concluye que el principio de supremacía del Derecho de la Unión autoriza a un Tribunal nacional a no aplicar una Ley nacional que contravenga la normativa europea, lo que abre una vía de ataque nueva al actual sistema de elección de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial español que no necesariamente pasa por el Tribunal Constitucional. Cuestión distinta es que el Tribunal Supremo español tenga la posibilidad, quiera y se atreva a utilizarla.

Finalmente, la Organización de Naciones Unidas (ONU) asume también estos principios, pudiendo citarse, al respecto, el Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, que se centra en los Consejos Judiciales como forma de gobierno adecuada de los Jueces para garantizar su independencia, transmitido al Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU en su 38 periodo de sesiones que tuvo lugar del 18 de junio al 6 de julio de 2018.

Ahí se indica, entre otras cosas, que:

A) Los consejos judiciales deberían incluir a jueces entre sus miembros. A fin de evitar el riesgo de corporativismo y defensa del propio interés, los consejos pueden incluir también a miembros legos, por ejemplo, abogados, profesores de derecho, juristas, miembros del colegio de abogados y ciudadanos de reputación y experiencia reconocida. Los políticos en activo y los miembros del poder legislativo o ejecutivo del Estado no pueden prestar servicio simultáneamente en un consejo judicial. Los jueces miembros del consejo deberían ser elegidos por sus pares con arreglo a métodos que garanticen la representación más amplia posible del poder judicial a todos los niveles.

B) La elección de miembros legos del consejo debería encomendarse a autoridades que no sean políticas. Cuando sean elegidos por el parlamento, los miembros legos deberían ser elegidos por mayoría cualificada, lo que requiere un apoyo importante por parte de la oposición. En ningún caso deberían ser seleccionados ni nombrados por el poder ejecutivo.

C) La selección y el nombramiento de los miembros de un consejo judicial debería llevarse a cabo de manera abierta y transparente a fin de eliminar los riesgos de injerencia política y la apropiación del proceso por parte de los poderes fácticos y prevenir las denuncias de corporativismo.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

La Constitución Española tras basar el sistema judicial en la idea de un Poder Judicial independiente, crea un modelo de órgano de gobierno separado de los otros poderes carente de precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, y que se convierte en la piedra angular que garantiza la independencia de los Jueces a la hora de realizar las funciones que les encomienda: tutelar los derechos y libertades fundamentales (artículo 52.2) e impartir justicia (artículo 117.1), no solo con respecto a los ciudadanos que quebranten la ley, sino, también, con respecto a los restantes poderes que se aparten de la misma.

Así, la CE en su artículo 122.2 dice literalmente que:

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

En cuanto a su composición, establece en el apartado 3:

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

Tras la Constitución la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (LOPJ) determinó que los vocales judiciales serían elegidos entre Jueces, pero, por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Frente a la alegación que realizaron algunos partidos políticos de que tal sistema era contrario a la Constitución, el Tribunal Constitucional (TC), en su sentencia n.º 108/1986, dictada el día 29 de julio, avaló el sistema introducido por la LOPJ. Interpretó que la Constitución no exigía que los 12 vocales judiciales fuesen elegidos “por” los jueces, sino que bastaba que fuesen elegidos “entre” los jueces,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

aunque los elijan otras instituciones, como el Congreso de los Diputados y el Senado, siempre que se nombrara a personas ajenas a la confrontación entre los distintos partidos políticos, aunque, la propia sentencia vino a reconocer el alto riesgo de que, con el sistema que se instauraba, se introdujera la lucha partidaria en el seno del CGPJ, lo que sería contrario al espíritu de la norma constitucional.

A pesar de ese alto riesgo, que en la práctica ha conducido, efectivamente, a una politización cada vez mayor de los vocales elegidos por ese sistema, insistía el TC en que ello no invalidaba el sistema de elección, puesto que puede, también, ser utilizado correctamente y conforme a la norma constitucional. Es decir, el Tribunal Constitucional funda la validez del sistema en una utopía que nunca se va a cumplir, razón por la cual los documentos internacionales que se han citado, propugnan un sistema de elección de los vocales judiciales por los Jueces entre Jueces, como única forma de evitar la politización del órgano de gobierno.

El problema no es propiamente que la designación corresponda a las Cortes Generales, que es un sistema legítima y constitucional, el problema es que el sistema de elección traslada a los órganos de control el reflejo del reparto de escaños existentes en la cámara, en vez de buscar el más adecuado. Y aunque es cierto que podrían existir un sistema de elección de todos los vocales por las cámaras que no estuviera politizado, vivimos en un mundo real y no utópico y la experiencia de casi cuarenta años pone de manifiesto que este sistema conlleva, inexorablemente, la politización de la elección.

El riesgo de politización del CGPJ no es un riesgo futurible, ni es algo que nos planteemos evitar para que no se produzca en el futuro. Es una penosa realidad, que ha ocasionado un colapso, en la mayor parte de las funciones, o al menos las más reconocibles para la sociedad y que inspira precisamente, la necesidad de este informe que nos solicita, ahora el nuevo CGPJ, a la vista de lo dispuesto en la Disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024.

La percepción de las fuerzas políticas y principales partidos políticos de este país, sobre los miembros del CGPJ, con el sistema de elección parlamentario, ha consolidado la visión pública de que sus miembros irremediablemente pertenecen o bien al grupo conservador o bien al grupo progresistas. Las decisiones al menos las de más cariz político y lo que es peor, los nombramientos del CGPJ, durante todos estos años, se han realizado -en su mayor medida- respondiendo a esta



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

realidad, en la que si un grupo era el mayoritario, sus decisiones se inclinaban a las más favorables a esa opción política. En el mejor de los casos, -y mayormente en los nombramientos discrecionales de la cúpula judicial- se repartían proporcionalmente los mismos entre estos grupos. Aunque durante todos estos años, con mayor o menor rapidez, se consiguieron acuerdos para el nombramiento de los miembros del CGPJ, por los partidos políticos, se llegó en la última renovación a la negativa a llegar a acuerdos, con la evidente consecuencia de mantener al grupo mayoritario en esos momentos. La conclusión fue el dictado de una norma que impidió los nombramientos discrecionales, -claramente la potestad dentro de las del CGPJ que más interesa a los grupos políticos- y tres años de colapso en la justicia con más de cien vacantes en la cúpula judicial, sin cubrir.

Solo para evitar que esta situación catastrófica, se pueda reproducir en el futuro, ya estaría justificado que se nombrasen los miembros judiciales por los propios jueces.

Además de lo hasta ahora reseñado, hemos de indicar que:

El CGPJ es un órgano constitucional y de gobierno de los propios jueces. La constitución ya estableció una composición mixta, en la que los jueces, y los juristas, aspiran a colocarse en un espacio de decisión que garantice la independencia judicial y a la vista de todo lo indicado, y de las recomendaciones y decisiones de los órganos internacionales se conjuga y se evita en mayor medida el riesgo de politización, si los jueces son nombrados por los propios jueces.

Es un órgano plural. La CE ha querido que sea un órgano de debate, formado por veinte miembros de distintas procedencias, tendencias y sensibilidades. No podemos olvidar que se trata de un órgano constitucional que vertebra el estado y debe dar sentido y estabilidad a uno de los tres poderes, constitucionalmente instituidos, el judicial, que como órgano político y de gobierno será más independiente, si consigue que todas estas sensibilidades se integren en él.

PRIMERA PREGUNTA:

¿Qué nuevo sistema considera que sería oportuno introducir para la elección de los vocales judiciales designados entre jueces y magistrados aprobada por una mayoría de tres quintos de sus vocales, conforme a lo dispuesto en el art. 122 de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

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 y los mejores estándares europeos?

En base a todo lo que hemos visto anteriormente el sistema debe ser el de elección de los vocales judiciales por los propios jueces, a través de una elección libre, directa, organizada por el CGPJ, y proporcional.

SEGUNDA PREGUNTA

¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial perteneciente a las tres categorías que la integran: ¿Magistrados del Tribunal Supremo, Magistrados y Jueces? ¿De qué forma?

Un sistema proporcional en el que tengan presencia de todas las categorías que integran la carrera, debería garantizar la presencia de las tres. Pero sería muy adecuado no sobre representar a alguna categoría sobre las restantes, teniendo en cuenta el número de jueces, en cada una de ellas y las funciones que ejerce el CGPJ, en relación a cada categoría de los mismos.

TERCERA PREGUNTA ¿Se consideran relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: Presencia de miembros de la carrera judicial asociados y no asociados, ¿miembros de la carrera judicial que sirvan en órganos colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

Se debe de permitir que presenten candidaturas las asociaciones judiciales y agrupaciones de electores, asimismo jueces individuales con un número de avales que se considere suficiente y que no dificulte su presentación. Pero por supuesto no debe de existir obligación de garantizar la presencia de ninguna de ellos, a salvo la decisión de la votación. Se trataría más bien la posibilidad de ser elegibles.

No entendemos que debieran garantizarse miembros de distintas jurisdicciones o colegiados y unipersonales, pues, no debe de dejar de indicarse que son doce miembros que ya están parcializados, por las tres categorías de jueces, por lo que



tener en cuenta también estos factores, nos parece materialmente inviable, teniendo en cuenta la cantidad de jurisdicciones que existen en España. Y en ningún caso entendemos que los territorios condicionen esta elección.

CUARTA PREGUNTA

¿Cómo deberían de articularse los distintos elementos del sistema electoral?

El cuerpo electoral son los jueces y magistrados en activo y el escalafón debe ser el censo electoral. Elegibles, solo los jueces y magistrados en servicio activo.

El proceso electoral lo organizará el CGPJ. O bien deberá preverse la posibilidad de voto electrónico, o se hará enteramente por este sistema.

Entendemos que el éxito de este sistema debe de recaer en la proporcionalidad. De forma que puedan llegar a estar representadas todas las distintas sensibilidades y opciones a que se hacía mérito el Tribunal constitución en su sentencia STC 108/1986.

Las listas, deben ser abiertas y permitir el voto individual.

Debe limitarse el voto a seis candidatos máximo por lista.

3. ASTURIAS

La Sala de Gobierno, tras deliberar y contrastar opiniones y pareceres, considera que se trata de un asunto en el que existen muchas aristas y controversias siendo así que las posiciones distan mucho de ser unánimes entre la doctrina científica y los analistas de la cuestión. Mucho menos es posible adoptar una posición especialmente fundada si se tiene en cuenta el tiempo concedido para elaborar el informe solicitado.

En todo caso y tras la correspondiente deliberación y votación, acuerda emitir las siguientes consideraciones que le ha solicitado el Consejo General del Poder Judicial sobre el sistema de elección de los Vocales de origen judicial:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

- a) Los doce Vocales de origen judicial deberían ser personas pertenecientes a la Carrera Judicial elegidos por todos los miembros de ésta.
- b) El sistema de elección de estos vocales ha de reflejar de la manera más objetiva posible el pluralismo de la Carrera Judicial.
- c) Han de estar representadas en el Consejo General del Poder Judicial las tres categorías de la Carrera Judicial de modo que dos de los vocales judiciales serían magistrados del Tribunal Supremo y los restantes diez serían magistrados y jueces exigiéndose que, al menos uno de ellos, pertenezca a esta última categoría.

4. BALEARES

Los 12 vocales de origen judicial deberían ser personas pertenecientes a la carrera judicial elegidos por todos los miembros de esta.

El sistema de elección de estos vocales ha de ser el proporcional, de manera que quede reflejado el pluralismo de la carrera judicial.

Han de estar representadas en el CGPJ las tres categorías de la carrera judicial de modo que 2 de los vocales judiciales serían magistrados del Tribunal Supremo y los restantes 10 serían magistrados y jueces exigiéndose que, al menos uno de ellos pertenezca a esta última categoría.

5. CANARIAS

La Sala de Gobierno, por unanimidad, considera que los doce vocales judiciales del CGPJ deben ser elegidos por la carrera judicial de forma directa, y que las demás cuestiones que se plantean deberían ser objeto de consulta a toda la carrera.

6. CANTABRIA

1.- ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

El sistema debe ser el de elección de los vocales judiciales por los propios jueces, a través de una elección libre, directa, organizada por el CGPJ, y proporcional.

A la luz del contenido del artículo 122.3 de la Constitución, que de forma expresa se refiere a "todas las categorías judiciales" aunque luego se remita a los términos que establezca la ley orgánica, debe asegurarse la presencia en las candidaturas de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran.

2.- ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

La integración en el órgano de gobierno de miembros de la Carrera Judicial debe responder al resultado de la votación realizada por sus pares, sin que se estime procedente aplicar criterios de distribución territorial o por razón de pertenencia o no a una asociación o por servir destino en órgano unipersonal o colegiado.

3.- ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?

- El Poder Judicial es único en todo el Estado (art. 117.5 CE) y por ello habrá de seguirse el sistema de circunscripción única.
- El cuerpo electoral deberá estar integrado por todos los integrantes de la carrera judicial en servicio activo.
- Podrá ser elegible todo integrante de la carrera judicial en servicio activo.
- Los candidatos y candidatas a la elección se integrarán en una lista única y abierta en la que, al lado de cada candidato o candidata junto con su



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

correspondiente sustituto, figure la asociación judicial a la que pertenece. En caso de no estar asociado/a el candidato o candidata, al lado de su nombre habría de figurar la expresión "no asociado/a".

- Quienes estén integrados en una asociación judicial no podrán presentar su candidatura al margen de su asociación.
- En la lista deberán integrarse miembros de la carrera judicial en servicio activo de todas las categorías.
- En la formación de las listas se tendrán en cuenta circunstancias de género para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, modificada por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.
- Cada candidato o candidata deberá disponer de un aval para la presentación de su candidatura.
- Dicha candidatura podrá ser avalada por una asociación judicial o, en caso de no estar asociado/a el candidato/a, por la firma de 25 integrantes de la carrera judicial en servicio activo.
- Los integrantes de la carrera judicial que pertenezcan a una asociación judicial no podrán avalar a un candidato/a no asociado/a.
- Las asociaciones judiciales podrán avalar hasta un máximo de 12 candidatos o candidatas.
- Los integrantes de la carrera judicial no asociados podrán avalar una única candidatura.
- Cada elector podrá elegir un número máximo de entre cuatro y seis candidatos o candidatas de la lista.
- Resultarán elegidos los candidatos o candidatas que hubieren obtenido mayor número de votos.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

- En caso de empate en número de votos, se preferirá al candidato/a que ocupe mejor puesto en el escalafón general de la carrera judicial.
- Constituirán la lista de suplentes –para ocupar las vacantes que puedan producirse a lo largo del mandato por las causas previstas en la ley- los que les sigan en número de votos.
- De los candidatos o candidatas que resulten elegidos, deberá garantizarse la integración en el órgano de gobierno de, al menos, uno por cada categoría judicial. Si el resultado de la votación no garantizase la elección de un integrante de cada categoría judicial porque alguno/a o alguno/as de ellos no estuvieren entre los más votados/as, resultarán elegidos quien o quienes mayor número de votos hubieren obtenido dentro de su categoría.
- Los candidatos electos no estarán sujetos a mandato imperativo.

7. CASTILLA-LA MANCHA

I.- INTRODUCCIÓN.

La cuestión relativa al sistema de elección de los Vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial ha sido a lo largo del tiempo la más debatida entre todas las que afectan a este órgano constitucional, y la que mayor repercusión (indudablemente negativa) ha tenido no solo sobre tal órgano de gobierno sino, además, por una especie de confundido contagio, sobre la carrera judicial.

El discurso de la politización de la Justicia debido a la tesis de la “sintonía” política de los miembros del Consejo con los partidos políticos que desde 1985 proceden a su designación es una realidad que resulta imprescindible zanjar. Se tiende a pronosticar una suerte de proyección de esas sintonías sobre los acuerdos que adopta el Consejo, sus mayorías, y sobre algunas materias especialmente sensibles como, por ejemplo, los nombramientos discrecionales.

No en vano, por otro lado, la situación que viene arrastrándose ha merecido importantes críticas en los informes de evaluación de la Comisión Europea sobre



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

el Estado de Derecho, y de otros importantes órganos entre los que destaca la Comisión de Venecia o el Grupo de Estados contra la Corrupción en el seno del Consejo de Europa. Reiteradamente han venido demandando que se lleve a cabo una modificación en el vigente sistema de elección, a fin de que los miembros del Consejo sean elegidos –al menos en su mitad- por sus pares. Otros pronunciamientos significativos (y sobradamente comentados ya) abundan en la misma línea. Baste la cita de la Sentencia de 21 de junio de 2016, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dictada en el asunto Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal.

Se ha defendido en ocasiones la bondad del sistema de “doble legitimación” que para algunos representa el modelo actual, por cuanto se da participación a la carrera judicial en la elaboración de las listas de candidatos. Ya sea mediante la presentación de candidaturas asociativas, ya sea a través del sistema individual de avales –se dice- se da cumplimiento a la previsión constitucional y, además, se añade el acto de autoridad de las Cortes Generales, como representación de la voluntad popular.

No compartimos esta necesidad. La evidencia es incontestable: la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial no es fruto de un debate real y participativo de las Cortes Generales, sino que es fruto de la negociación pura y exclusiva de algunos partidos políticos, que imponen a determinados candidatos/as contando simplemente con la suma necesaria de escaños que resulta imprescindible para alcanzar la mayoría de tres quintos de cada Cámara.

La forma de selección en el futuro de los miembros del Consejo resulta, pues, inequívoca: la interpretación adecuada del artículo 122.3 de la Constitución debe comportar el poder real de los miembros de la carrera judicial para seleccionar a los Vocales de esta procedencia.

- Se descartan expresamente sistemas como el puro sorteo. Su absoluto carácter aleatorio mermaría sin lugar a duda la posibilidad de respeto a los principios de mérito y capacidad que pueda calibrar el cuerpo electoral.

- Asimismo entendemos que no puede mantenerse por más tiempo la selección de los/as Vocales de procedencia judicial dentro del poder decisorio de los partidos políticos con representación parlamentaria.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

A juicio de esta Sala de Gobierno, la elección exclusivamente judicial de los doce Vocales de procedencia judicial es la fórmula que estuvo en la mente del legislador constituyente, por mucho que la conocida STC 108/1986 concluyese que la intervención (decisión a la postre) del Parlamento resulte ajustada a la Constitución.

A lo largo del tiempo, todos los riesgos advertidos en la citada sentencia se han mostrado como una patente realidad. Negarlo es sencillamente un ejercicio palmario de negación de la evidencia.

Este sistema presenta otra ventaja nada desdeñable.

Permite dar cumplimiento a los plazos de duración del mandato de acuerdo con lo previsto en el artículo 122.3 de la Constitución, evitando de este modo el negativo espectáculo vivido con ocasión de la más reciente renovación, que se demoró – debido a la incapacidad política- en el tiempo en los términos de todos conocidos.

Con el fin de dar cumplimiento a la petición de parecer de esta Sala de Gobierno cursada por el propio Consejo General del Poder Judicial, se lleva a cabo la aprobación del presente informe, con el fin de contribuir a formar opinión en la elaboración del dictamen encomendado al propio Consejo por 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.

II.- CUESTIONARIO.

Toda vez que en el oficio recibido por la Sala de Gobierno se contempla la posibilidad de adicionar a las cuatro cuestiones planteadas aquellas otras consideraciones que se estimen oportunas sobre la materia, con la brevedad que entendemos que debe caracterizar a un documento instrumental como el que se nos ha solicitado, serán añadidas a las cuatro cuestiones planteadas.

1.- ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

1.1.- Desde el mayor de los respetos a todos/as los integrantes de la carrera judicial que integran la categoría de Juez –no puede ser de otro modo- podría pensarse que la pertenencia – al menos- a la de Magistrado, aporta una experiencia en la dinámica gubernativa, así como un conocimiento acumulativo de las materias que pueden ser competencia del Consejo, y la visión que proporciona siempre una cierta experiencia, que debe otorgar preferencia para la pertenencia para este órgano a Magistrados y Magistrados del Tribunal Supremo.

De todos modos, la Sala de Gobierno estima que la cuestión ha de resolverse a la luz del contenido del artículo 122.3 de la Constitución, que de forma expresa se refiere a “todas las categorías judiciales” aunque luego se remita a los términos que establezca la ley orgánica.

1.2.- Dentro de estas categorías, la proporción que se estima adecuada es la de 2 Magistrados/as del Tribunal Supremo, 9 Magistrados/as, y un/a Juez.

2.- ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

Esta cuestión aborda uno de los elementos esenciales de la reflexión sobre el sistema constitucionalmente previsto, y que ha sido objeto ya de aclaración en numerosas ocasiones. La respuesta no deja lugar a dudas.

2.1.- Si defendemos el respeto a lo dispuesto en el artículo 122.3 de la Constitución, tienen que poder acceder al Consejo tanto los miembros de la carrera judicial asociados como los no asociados. Jueces y Magistrados son todos. No se puede limitar a un cincuenta por cien (aproximadamente) de la carrera judicial la posibilidad de ser Vocal. Si se limita la condición de candidato/a a quien se encuentre asociado, se estaría introduciendo un requisito contrario al derecho de acceso a los cargos públicos, que podría ser inconstitucional.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

2.2.- Algo similar podría decirse sobre las demás cuestiones que se plantean en esta pregunta. No se debe limitar a la prestación de servicio en un tipo de destinos determinado la cualificación para ser Vocal. Nótese que no se hace para el grupo de juristas. Sería contrario al principio de igualdad hacerlo para los/as Vocales judiciales.

3.- ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?

Esta tercera cuestión conduciría a realizar un amplio elenco de reflexiones. Siendo conscientes de la necesidad de concreción a la hora de evacuar la información que se nos pide, dejaremos constancia tan solo de las que esta Sala de Gobierno considera las más importantes, y por ello las que –como mínimo- debieran tener reflejo en una eventual reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Partimos del hecho de que el Consejo General del Poder Judicial no es un órgano de representación de la carrera judicial, sino que su naturaleza es la propia de un órgano de gobierno autónomo. La precisión es importante por cuanto afecta al planteamiento de los elementos esenciales del diseño electoral.

3.1.- Candidatos/as.

Deben poder presentar candidaturas tanto las Asociaciones judiciales profesionales como también a título individual los/as Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/as que a la fecha de la convocatoria de las elecciones se encuentren en la situación administrativa de servicio activo.

No debe concurrir a la elección por el turno de juristas aquel miembro de la carrera judicial que se encuentre jubilado/a o en otra situación administrativa.

3.2.- Circunscripción única.

Dado que el Poder Judicial es único en todo el Estado (art. 117.5 CE) no puede dividirse en la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial.

3.3.- Listas abiertas.



A diferencia de cuanto ocurre en el régimen electoral general, entiende esta Sala de Gobierno que las listas de candidatos/as deben ser abiertas, de tal modo que cada elector/a pueda votar con libertad a los que merezcan su confianza.

3.4.- Sistema mayoritario.

La coherencia con el apunte anterior conduce a que resulten proclamados/as Vocales titulares quienes, hasta el número de 12 hayan obtenido mayor número de votos. Constituirán la lista de suplentes –para ocupar las vacantes que puedan producirse a lo largo del mandato por las causas previstas en la ley- los que les sigan en número de respaldos.

En caso de empate en número de votos, se preferirá al candidato/a que ocupe mejor puesto en el escalafón general de la carrera judicial.

Tendrían cabida en el presente informe otras cuestiones de detalle, que estimamos son propias de un desarrollo reglamentario. Dejando apuntadas en los anteriores términos las líneas generales del diseño del nuevo sistema, entendemos que damos cumplimiento a la petición de parecer que se nos ha remitido.

Estas cuestiones básicas serían las que debieran integrarse en un futuro texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial. A propósito de la reforma (si llega a ser realidad), ocasión habrá de profundizar en la elaboración del imprescindible Reglamento Electoral.

Dicho acuerdo ha sido aprobado por mayoría, tras consulta además de todos los miembros del Pleno de la Sala de Gobierno.

No obstante, lo anterior, se aporta la opinión discrepante parcial siguiente formulada por la Ilma. Sra. D MARIA JESUS ALARCÓN BARCOS, Pta. de la Audiencia Provincial de Ciudad Real Que se expresa en los siguientes términos:

Respetuosamente discrepo parcialmente, del parecer de mis compañeros de Sala de Gobierno en relación al Informe elaborado sobre la modificación del sistema de Elección de Vocales Judiciales de Consejo General del Poder Judicial.



Comparto su contenido a excepción del apartado 3.4 que entiendo que debería quedar redactado en los siguientes términos:

3.4 Sistema Proporcional:

Voto limitado y cualificado. Se propone un sistema con dos rasgos: que cada elector sólo pueda votar seis candidatos y que el voto sea cualificado. En cuanto a la segunda característica, conlleva que en función de la posición del elegido en la lista configurada por el elector se le asignan más puntos que al siguiente de la lista (por ejemplo, una secuencia por saltos no correlativa de 10 puntos para el 1º, 7 para el 2º, 5 para el 3º, 4 para el 4º, 3 para el 5º y 2 para el 6º).

Es el instrumento adecuado para conseguir pluralidad y proporcionalidad. Entiendo que no es suficiente limitar el voto a un número de candidatos (de ser éste el sistema no podría ser más de seis). Concediendo seis votos a cada elector para elegir a doce candidatos podría conseguirse una cierta proporcionalidad, pero no tan completa como el sistema que se propone. Por otra parte, aplicar otro sistema proporcional de los usualmente utilizados sería difícil dadas las peculiares características de esta votación y no proporcionaría con tanta exactitud el resultado buscado.

Este sistema de elección directo, proporcional y con voto cualificado cumple con los estándares exigidos reiteradamente por las instituciones europeas y garantiza la pluralidad lo que con el sistema de elección por mayorías no se garantiza.

8. CASTILLA Y LEÓN

INFORME

Sin cuestionar la constitucionalidad del sistema de elección de los 12 vocales del CGPJ de procedencia judicial actualmente vigente, la experiencia reciente ha evidenciado que no deja de presentar algunos inconvenientes que puedan generar serias distorsiones en el normal funcionamiento del órgano constitucional de gobierno de los jueces.



Es por ello que se postula un sistema de elección directo para que dichos vocales sean elegidos por sufragio universal entre jueces/zas y magistrados/as en situación de servicio activo en la carrera judicial por los/las jueces/zas y magistrados/as en la misma situación profesional, ajustándose así los cánones europeos, puestos de manifiesto por la Comisión de Venecia en su Informe sobre la independencia del sistema judicial. Parte I: la independencia de los jueces, aprobado en su reunión de 12 y 13 de marzo de 2010.

En relación al cuestionario remitido:

1. ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

El art. 122.3 CE alude a todas las categorías judiciales posibilitando así que cualquier miembro de la carrera judicial pueda integrarse como vocal en el CGPJ pero no impide, a excepción de la Presidencia del Tribunal Supremo, la pertenencia a ninguna categoría específica para formar parte del mismo, por lo que podría valorarse, a la hora de la elección, que estén representados todos los estamentos judiciales, pero no constituyendo un requisito de entrada.

2. ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

Si el presupuesto del que se parte es el de candidaturas individuales o listas abiertas, la condición que ostente el/la candidata/a no ha de ser requisito de entrada para el proceso electoral, sino de valoración por el elector en el momento de la elección.

3. ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Los distintos elementos del sistema electoral deben articularse a través de la elección directa por los jueces/as y magistrados/as a partir de la candidatura presentada por cada persona que opte al cargo de vocal.

Presentación de candidaturas:

- Bien con presentación individual de candidatos/as o de candidatura en listas abiertas pudiendo cada elector combinar nombres procedentes de candidaturas distintas.
- La papeleta debería de contener una relación de todos los candidatos en la que se hagan constar su nombre, apellidos, categoría profesional y destino actual.
- 1 juez 1 voto.

Sistema

Líneas básicas del proceso de elección de los 12 vocales del turno judicial:

1. El cuerpo electoral estará constituido por todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo en el momento de la convocatoria de las elecciones y figuren como tales en el escalafón que se publicará por el Consejo General del Poder Judicial al convocarse aquéllas.
2. La elección se llevará a cabo mediante voto libre, personal, igual, directo y secreto. El voto se emitirá bien de forma presencial o bien de forma telemática mediante un sistema que garantice la identificación del votante y la confidencialidad y secreto del voto.
3. El sistema de elección será de listas abiertas, pudiendo cada elector combinar nombres procedentes de candidaturas distintas hasta un máximo de doce candidatos.
4. Resultado de la elección: en concordancia con la propuesta de listas abiertas, el resultado de la elección debería regirse por el sistema mayoritario puro.



9. CATALUÑA

En el grupo de trabajo creado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 25 de septiembre de 2024, para la elaboración del informe/propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales judiciales del Consejo, se estimó conveniente recabar la opinión de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia sobre las alternativas, opciones, y consideraciones de interés sobre el informe y propuesta que constituye el objeto de aquel grupo de trabajo.

Al responder al cuestionario remitido con ese fin y, recogiendo las distintas sensibilidades expresadas por la Sala de Gobierno, en aras a lograr el mayor consenso posible sobre el modelo de elección de los vocales judiciales, que para la inmensa mayoría de la Sala de Gobierno pasa por un sistema de elección directa por sus pares, se somete a la consideración del Pleno las siguientes respuestas.

Cuestión principal

FORMULACIÓN: ¿Qué nuevo sistema considera que sería oportuno introducir para la elección de los vocales judiciales 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 y los mejores estándares europeos?

La pregunta es confusa pues art. 122 de la CE ya prevé que doce (12) de los veinte miembros del Consejo sean elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica; de forma que la Ley Orgánica únicamente contempla la elección directa por 3/5 del Congreso y del Senado para los vocales de procedencia no judicial.

RESPUESTA: En todo caso, el sistema que se adopte para la elección de los vocales judiciales solo puede aspirar a una evaluación positiva conforme a los mejores estándares europeos si se atiende a la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de ministros del Consejo de Europa, asumida en sus informes de evaluación



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

por el grupo GRECO, Recomendación -14- del Dictamen del CCJE nº 24(2021) y Recomendación -32- (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia, complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520) que abogan, cuando existe un órgano de gobierno del poder judicial específico, porque, al menos, la mitad de sus miembros sean elegidos por los/as propios jueces y magistrado/as, de modo que un sistema que no garantice dicha elección mínima (mitad de sus componentes) elegidos por sus pares no cumpliría los requerimientos del Consejo de Europa, GRECO y UE (En igual sentido STEDH 21/6/2016 asunto Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal).

Nuestra Constitución establece una mayoría reforzada, de 12 miembros judiciales de los 20 que componen el CGPJ, y a ella habrá que estar.

Cuestión 1: FORMULACIÓN: ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

RESPUESTA: No solo es relevante, sino que es una exigencia constitucional la presencia de Jueces/zas y Magistrados/as de todas las categorías judiciales –art. 122.3 CE-. Todas las categorías deben sentirse representadas en su órgano de gobierno, aunque es recomendable que para alguna de las categorías se establezcan unos mínimos de representación que corrijan la proporcionalidad de su baja implantación numérica y elevada consideración en la Carrera. Así, al menos dos (2) de los vocales habrán de ser Magistrados/as del Tribunal Supremo. Y al menos uno (1) de los vocales judiciales deberá pertenecer a la categoría de juez, aunque podrían ser 2.

Cuestión 2:

FORMULACIÓN: ¿Se consideran relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos



jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

RESPUESTA: Sin negar el papel muy relevante de las asociaciones judiciales con carácter general y también en este ámbito, no se estima que la pertenencia asociativa, o la no pertenencia asociativa de los vocales judiciales, deba condicionar o influir en la elección, ya que tanto las Asociaciones representativas como las agrupaciones de electores con cierta representatividad deberían poder presentar listas completas, con votación abierta.

Tampoco la pertenencia a órganos judiciales unipersonales o colegiados, a distintos órdenes jurisdiccionales o la procedencia territorial de los vocales son factores que deban tener una influencia específica en el proceso de su elección, por más que pudieran orientar la formación de las candidaturas colectivas completas.

En cambio, los principios de igualdad de trato y no discriminación recogido en la Ley 15/2022, de 12 de julio, obligan a procurar una presencia equilibrada entre hombres y mujeres, de modo que ninguno de los dos géneros pueda alcanzar más del 60% de vocales electos.

Cuestión 3:

FORMULACIÓN: ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?

RESPUESTA: El nuevo sistema de elección directa de los vocales judiciales podría definirse bajo los siguientes parámetros:

- Serán electores todos los integrantes de la Carrera judicial, ya sean magistrados/as del Tribunal Supremo, magistrados/as o jueces/zas, siempre que se encuentren en situación de servicio activo al iniciarse el proceso electoral.
- Serán elegibles todos los que tengan la condición de electores.
- El voto será personal, libre, igual, directo y secreto.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

- Las candidaturas podrán ser individuales (con un número de avales nunca superior a 50) o colectivas (completas o parciales), avaladas por asociaciones judiciales representativas (al menos del 5% de los electores) o por agrupaciones de electores también con cierta representatividad (nunca inferior a 150 avales). Las candidaturas completas deberán tener los candidatos mínimos exigidos por cada categoría judicial.
- Las listas serán abiertas, y el sistema para la elección deberá garantizar que los vocales judiciales del Consejo sean reflejo de la pluralidad existente en la Carrera judicial.
- La votación podrá realizarse presencial o telemáticamente, y deberá desarrollarse en día laborable.
- El proceso electoral se desarrollará bajo el control de la Junta Electoral Central y de los interventores que nombren las asociaciones y las agrupaciones de electores.
- Junto a la proclamación de los doce (12) vocales judiciales electos, serán proclamados los seis (6) siguientes candidatos más votados como vocales judiciales suplentes, para el caso de ceses anticipados de aquellos.
- La toma de posesión de los vocales judiciales tendrá lugar dentro de los cinco (5) días posteriores a la expiración del mandato del anterior Consejo. El mismo día y seguidamente se celebrará la sesión constitutiva del nuevo Consejo, que se llevará a cabo aun cuando las Cámaras no hubieren cumplido la encomienda del art. 122.3 CE, de designación de los vocales no judiciales; en este caso, el nuevo Consejo se integrará provisionalmente con los vocales no judiciales del Consejo anterior, que serán prorrogados en su mandato hasta la designación de los nuevos vocales no judiciales”.

Sometidas tales respuestas a la consideración del Pleno de la Sala de la Sala de Gobierno, el mismo las APRUEBA por mayoría, anunciando la formulación de voto discrepante la magistrada Sra. Comas de Argemir Cendra y la voluntad de adherirse al mismo el magistrado Sr. Enfedaque Marco.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

VOTO DISCREPANTE que formula la magistrada Da. Montserrat Comas de Argemir Cendra al Acuerdo del Pleno de la Sala de Gobierno del TSJC día 15-11-2024, con la adhesión del Sr. D. Andreu Enfedaque Marco:

“No comparto que solo la elección directa de los vocales judiciales por sus pares cumple la totalidad de las exigencias marcadas por el legislador orgánico de 2024. La última reforma de la LOPJ, establece una cuestión distinta en su DA 1ª, cual es la de pedir al CGPJ “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”. El legislador no ha modificado el sistema de elección parlamentaria de los 12 Vocales de extracción judicial y, mandata al CGPJ para que elabore un informe no vinculante que será enviado al Gobierno y al Congreso.

Desde su creación “ex novo” en la Constitución de 1978 y su inicial regulación en la LO 1/1980, varias han sido las reformas de las que ha sido objeto. Tras 40 años de funcionamiento no se ha logrado consensuar por las fuerzas políticas el sistema de elección de los Vocales judiciales. Es recurrente este debate en la Judicatura y en la sociedad española. Es el único órgano de Gobierno de un Poder del Estado que no ha sido objeto de consenso político. Sería loable, por tanto, que se cerrase un acuerdo que pacificara dicha cuestión partiendo de que existen varios modelos posibles, y no uno solo.

La propuesta mayoritaria supone eliminar la participación del Parlamento para pasar a un sistema, en la elección de 12 vocales del CGPJ. En mi opinión, el órgano de Gobierno del Poder Judicial, al igual que el resto de los Poderes del Estado, necesariamente debe estar vinculado a la soberanía popular que reside en las Cámaras legislativas. El sistema mixto actual garantiza la participación de Jueces/zas y Magistrados/as en dicha elección, a través de las asociaciones judiciales, y de los no asociados a través de avales, de forma que las Cámaras



legislativas deben necesariamente elegir a los 12 Vocales entre los nombres propuestos por sus pares.

La constitucionalidad del modelo actual fue puesta de manifiesto en la Sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad (839/1985) interpuesta por cincuenta y cinco Diputados. No se ha dictado ninguna sentencia posterior que ponga en cuestión que nuestro sistema vaya en contra de los estándares europeos.

Sin embargo, el sistema actual debería ser reformado, a fin de conseguir una mayor transparencia en la elección de los nombres, a través de una audiencia seria y rigurosa, que permita la deliberación y acuerdo en el que participen todos los grupos parlamentarios en base a los principios de mérito y capacidad para elegir a los mejores (respuesta a la cuestión principal y cuestión 3).

Respecto a la respuesta a la cuestión 1 y 2, estoy de acuerdo con el acuerdo de la mayoría salvo la expresa referencia a la elección directa de Jueces y Magistrados. Considero asimismo que el Acuerdo aprobado no recoge la necesidad de que cualquier reforma legal referida a la participación de Jueces y Magistrados debe integrar las reglas de proporcionalidad a las distintas sensibilidades de la Judicatura”.

10. EXTREMADURA

La Sala de Gobierno toma conocimiento de la comunicación remitida por el CGPJ junto con el cuestionario adjunto interesando la propuesta de la Sala de Gobierno sobre sistema de elección de vocales de origen judicial, y tras el oportuno debate y deliberación por unanimidad de los miembros presentes la Sala de Gobierno ACUERDA proponer los siguientes criterios:

1. Que la elección de los doce vocales del Consejo General del Poder Judicial, de procedencia judicial, se realizará por votación de todos los miembros en activo de la carrera judicial.
2. Se presentarán listas abiertas compuestas por un máximo de doce candidatos, así como, por sus correspondientes sustitutos.



3. Las listas podrán ser presentadas por las Asociaciones Judiciales, o bien, individualmente por miembros de la carrera judicial que reúnan el número de avales que se determine.
4. Se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la presencia de toda la carrera judicial, de las Asociaciones Judiciales y de los no asociados.
5. Se garantizará una representación mínima de los magistrados del Tribunal Supremo, magistrados y jueces.

11. GALICIA

Ad 1.- La Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Galicia estima que los doce vocales de procedencia judicial que integran el Consejo General del Poder Judicial deben ser elegidos de forma directa, por sufragio libre, personal, igual y secreto por quienes, en el momento de la elección, integren la Carrera Judicial y cumplan los requisitos exigidos para ejercer el derecho a voto. La Sala considera que este sistema responde a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Española, y contribuye a mejorar, desde una perspectiva estrictamente formal, la imagen ante la ciudadanía de la independencia del órgano de gobierno de los jueces.

Ad 2.- La Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Galicia estima que el sistema de elección de los vocales judiciales debe ser en esencia el mismo que el establecido en el Reglamento 1/200 del CGPJ para las elecciones a miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, con las salvedades propias de la modificación de la circunscripción, que pasaría a ser nacional. Dicho sistema está suficientemente probado y resulta notablemente transparente, eficaz y garantizador. Permite la presentación de diferentes candidaturas y, al ser un voto personal a cada candidato, deja en manos del elector la posibilidad de lograr una deseable pluralidad en la representación final.

En cualquier caso, la Sala considera que se podrían contemplar, de manera alternativa al anterior sistema criterios de proporcionalidad, destinados a asegurar la presencia en el CGPJ de una amplia representación de las sensibilidades asociativas y no asociativas que forman parte de la Carrera Judicial. Tal vez este



sistema necesitaría de un profundo estudio, al plantear cuestiones que, en último término, podrían afectar a la propia naturaleza del sufragio por la vía de la limitación del número de candidatos a los que puede votar cada elector, el acceso de candidaturas al margen de las asociaciones judiciales en función del porcentaje de avales exigibles o la posibilidad de llevar el modelo al extremo de presentar listas cerradas y bloqueadas.

Ad 3.- La Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Galicia estima que el necesario equilibrio cuantitativo y cualitativo que debe inspirar la composición del CGPJ como órgano de gobierno de la Carrera Judicial estaría debidamente atendido con la presencia de dos Magistrados del Tribunal Supremo y los restantes 10 miembros se conformarían entre Magistrados y Jueces, exigiéndose que, al menos, uno de ellos, sea de esa categoría de Juez.

12. LA RIOJA

1. Consideraciones previas.

El Comité Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), en su informe nº. 10 aprobado en su 8ª reunión (Estrasburgo, 21-23 noviembre 2007) considera que el órgano de gobierno de los jueces debe estar integrado como mínimo por una mayoría de jueces. La composición ha de permitir garantizar la independencia y el cumplimiento de las funciones del órgano. Contempla la posibilidad de que el órgano sea compuesto por jueces y no jueces, debiendo evitarse incurrir en corporativismo. Cuando el Consejo de la Justicia se compone exclusivamente de jueces, el CCJE estima que dichos jueces han de ser elegidos por sus iguales. Y si la composición es mixta, para evitar cualquier manipulación o presión indebida, ha de contar con una mayoría sustancial de jueces elegidos por sus pares. El CGPE señala que, incluso con una composición mixta, el Consejo de la Justicia ha de funcionar ajeno al juego de las mayorías parlamentarias y de las presiones del ejecutivo, fuera de cualquier subordinación a las lógicas partidarias, con el fin de garantizar los valores y los principios esenciales de la justicia.

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia) en su 82 sesión plenaria (Venecia, 12 y 13 de marzo de 2010), y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), en su cuarto ciclo de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

evaluación publicado en octubre de 2017 y dedicado particularmente a los parlamentarios, jueces y procuradores (en nuestro país fiscales), asumen los postulados del CCJE ya expuestos.

La Unión Europea considera dichos presupuestos garantía de los derechos de los ciudadanos y de la democracia, y en su Recomendación 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, relativa al Estado de Derecho de Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520, señala, en relación con la reforma del sistema polaco, que *"Hasta la aprobación de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, el sistema polaco estaba en plena consonancia con estos criterios, puesto que el Consejo Nacional del Poder Judicial estaba compuesto de una mayoría de jueces elegidos por jueces. El artículo 1, apartado 1, y el artículo 7 de la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial cambiarían radicalmente este régimen, al establecer que los 15 jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial serán nombrados y pueden ser reelegidos por el Sejm"*. Concluye la recomendación que *"Las nuevas reglas sobre el nombramiento de jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial aumentan de forma significativa la influencia del Parlamento sobre el Consejo y afectan negativamente a su independencia, en contra de lo previsto en los criterios europeos. El hecho de que los jueces-miembros vayan a ser nombrados por el Sejm por mayoría de tres quintos no mitiga esta inquietud, puesto que de todos modos los jueces-miembros no serán elegidos por sus homólogos"*.

Finalmente, la Organización de Naciones Unidas (ONU) asume también todos estos principios. Especial mención merece el Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, que se centra en los Consejos Judiciales como forma de gobierno adecuada de los Jueces para garantizar su independencia, Informe que fue transmitido al Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU en su 38 período de sesiones (18 de junio a 6 de julio de 2018).

La Constitución Española tras basar el sistema judicial en la idea de un Poder Judicial independiente, instituye por primera vez en la historia de España, un nuevo modelo de órgano de gobierno del Poder Judicial separado de los otros poderes. Este órgano debe garantizar la independencia de Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones. El artículo 122.2 dice literalmente que: *"El Consejo*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario". Y en cuanto a su composición, establece 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".

En desarrollo de este artículo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (LOPJ) determinó que los vocales judiciales serían elegidos entre Jueces, pero por el Congreso de los Diputados y el Senado.

El Tribunal Constitucional (TC), en su sentencia nº. 108/1986, dictada el día 29 de julio, avaló el sistema introducido por la LOPJ, interpretando que la Constitución no exigía que los 12 vocales judiciales fuesen elegidos "por" los jueces, sino que bastaba que fuesen elegidos "entre" los jueces, aunque fueran elegidos por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ahora bien, la Sentencia avalaba esta interpretación sobre la base de que se nombrara a personas ajenas a la confrontación entre los distintos partidos políticos. La Sentencia del alto tribunal reconoce, no obstante, el alto riesgo de que, con el sistema que se instauraba, se introdujera la lucha partidaria en el seno del CGPJ, lo que contravendría el espíritu de la norma constitucional. Es innegable que este riesgo se ha materializado, y si bien el sistema es válido constitucionalmente, la realidad nos ha demostrado que este sistema de elección ha venido a trasladar a los órganos de control el reflejo del reparto de escaños existentes en las cámaras. Tras más de treinta años, se ha demostrado que la elección de los vocales judiciales por las dos cámaras legislativas, lejos de ser el más idóneo, ha provocado la politización del órgano que precisamente ha de preservar la independencia judicial.

Por otra parte, esta forma de elección de los miembros del Consejo ha llevado a la situación de que, en situaciones de bloque político, éste se ha trasladado a la institución de gobierno del Poder Judicial, provocando la paralización en el



nombramiento de puestos discrecionales y colapso en determinados órganos con más de cien vacantes en la cúpula judicial.

Todo ello sin olvidar el descrédito social generado y la desafección de los ciudadanos para con las instituciones que constituyen la estructura que garantiza la existencia de un Estado de Derecho.

2. Contestación al cuestionario:

En atención a todo lo expuesto, y partiendo de que en España el modelo es de composición mixta, y que ha de garantizar una representación plural y diversa, han de responderse las cuestiones planteadas.

Primera pregunta: ¿Qué nuevo sistema considera que sería oportuno introducir para la elección de los vocales judiciales 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 y los mejores estándares europeos?

Con base en los principios señalados en las consideraciones previas, el sistema debe garantizar que la elección de los vocales judiciales sea realizada por los integrantes del poder judicial en activo, a través de un sistema de elección que permita el voto libre y directo.

Segunda pregunta: ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

El sistema ha de garantizar que todas las categorías tengan representación, que deberá ser proporcional a su efectiva implantación en la carrera judicial y tener en cuenta la concreta relevancia de sus funciones.



Tercera pregunta: ¿Se consideran relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

Se debe permitir la presentación de candidaturas no sólo por las asociaciones judiciales, sino también por agrupaciones de electores, e incluso la presentación de candidaturas individuales. No se puede condicionar la presentación de candidaturas a la pertenencia a una asociación.

No entendemos que debieran garantizarse miembros de distintas jurisdicciones o colegiados y unipersonales, pues con la presencia de las tres categorías de jueces se garantiza una suficiente pluralidad. Tampoco consideramos que deba tenerse en consideración el factor territorial.

Cuarta pregunta: ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?

Proponemos un sistema de elección directo y proporcional que cumple con los estándares exigidos reiteradamente por las instituciones europeas y garantiza la pluralidad, que se resume en estos 10 puntos:

- 1.- Cuerpo electoral y candidatos: Podrán ser candidatos y electores todos los que figuren en el escalafón de la carrera judicial como magistrados del Tribunal Supremo, magistrados y jueces, siempre que estén en activo.
- 2.- Organización: La organización del proceso electoral correrá a cargo del CGPJ como reglamentariamente se establezca, garantizando la participación de los interventores que nombren las asociaciones y las agrupaciones de electores.
- 3.- Candidaturas: Podrán proponer candidaturas completas (o parciales) las asociaciones judiciales y las agrupaciones de electores, pudiendo formar parte de las últimas, tanto asociados como no asociados.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Reglamentariamente se determinarán los requisitos para formar agrupaciones de electores. Aquellos, en ningún caso deben hacer extraordinariamente difícil la formación de las citadas agrupaciones.

4.- Candidaturas individuales: Los jueces podrán presentar candidaturas individuales, pertenezcan o no a una asociación, siempre que reúnan el número de avales que reglamentariamente se establezca.

5.- Avales: Los jueces, estén o no asociados, podrán avalar candidatos en el número que reglamentariamente se establezca. La exigencia de avales para garantizar el mínimo respaldo del candidato no podrá constituir un obstáculo insalvable o extraordinariamente difícil de superar.

6.- La candidatura completa (12 candidatos) contendrá, al menos, un miembro de cada categoría judicial: magistrado del Tribunal Supremo, magistrado y juez. En caso de no presentar, al menos, un candidato de cada categoría, la plaza correspondiente quedará vacante.

7.- Listas abiertas: las listas serán abiertas y cada elector podrá votar como máximo a seis (6) candidatos de entre los que se presenten.

8.- Duración de la campaña electoral de al menos un mes. El CGPJ, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en Justicia facilitarán los medios telemáticos e instalaciones judiciales a los candidatos para que puedan difundir su candidatura y las ideas que las sustentan.

9.- La votación será:

- a) Voluntaria y no obligatoria.
- b) Exclusivamente telemática.
- c) Se desarrollará en un día laborable, dentro de un espacio temporal amplio para facilitar el voto de todos los jueces y magistrados.

10.- Por último, consideramos recomendable – para el caso de que el Congreso de los Diputados y/o el Senado se retrasen en el nombramiento de los vocales no judiciales –, que se prevea que el nuevo CGPJ pueda empezar a funcionar



provisionalmente solo con los vocales judiciales que hayan sido elegidos en plazo, o también con los vocales no judiciales mediante la prórroga de sus mandatos.

13. MADRID

I.- INTRODUCCIÓN.

La cuestión relativa al sistema de elección de los Vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial ha sido a lo largo del tiempo la más debatida entre todas las que afectan a este órgano constitucional, y la que mayor repercusión (indudablemente negativa) ha tenido no solo sobre tal órgano de gobierno sino, además, por una especie de confundido contagio, sobre la carrera judicial.

El discurso de la politización de la Justicia debido a la tesis de la "sintonía" política de los miembros del Consejo con los partidos políticos que desde 1985 proceden a su designación es una realidad que resulta imprescindible zanjar. Se tiende a pronosticar una suerte de proyección de esas sintonías sobre los acuerdos que adopta el Consejo, sus mayorías, y sobre algunas materias especialmente sensibles como, por ejemplo, los nombramientos discrecionales.

No en vano, por otro lado, la situación que viene arrastrándose ha merecido importantes críticas en los informes de evaluación de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho, y de otros importantes órganos entre los que destaca la Comisión de Venecia o el Grupo de Estados contra la Corrupción en el seno del Consejo de Europa. Reiteradamente han venido demandando que se lleve a cabo una modificación en el vigente sistema de elección, a fin de que los miembros del Consejo sean elegidos –al menos en su mitad- por sus pares. Otros pronunciamientos significativos (y sobradamente comentados ya) abundan en la misma línea. Baste la cita de la Sentencia de 21 de junio de 2016, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dictada en el asunto Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal.

Se ha defendido en ocasiones la bondad del sistema de "doble legitimación" que para algunos representa el modelo actual, por cuanto se da participación a la carrera judicial en la elaboración de las listas de candidatos. Ya sea mediante la presentación de candidaturas asociativas, ya sea a través del sistema individual de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

avales –se dice- se da cumplimiento a la previsión constitucional y además, se añade el acto de autoridad de las Cortes Generales, como representación de la voluntad popular.

No compartimos esta necesidad. La evidencia es incontestable: la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial no es fruto de un debate real y participativo de las Cortes Generales, sino que es fruto de la negociación pura y exclusiva de algunos partidos políticos, que imponen a determinados candidatos/as contando simplemente con la suma necesaria de escaños que resulta imprescindible para alcanzar la mayoría de tres quintos de cada Cámara.

La forma de selección en el futuro de los miembros del Consejo resulta, pues, inequívoca: la interpretación adecuada del artículo 122.3 de la Constitución debe comportar el poder real de los miembros de la carrera judicial para seleccionar a los Vocales de esta procedencia.

- Se descartan expresamente sistemas como el puro sorteo. Su absoluto carácter aleatorio mermaría sin lugar a duda la posibilidad de respeto a los principios de mérito y capacidad que pueda calibrar el cuerpo electoral.

- Asimismo entendemos que no puede mantenerse por más tiempo la selección de los/as Vocales de procedencia judicial dentro del poder decisorio de los partidos políticos con representación parlamentaria.

A juicio de esta Sala de Gobierno, la elección exclusivamente judicial de los doce Vocales de procedencia judicial es la fórmula que estuvo en la mente del legislador constituyente, por mucho que la conocida STC 108/1986 concluyese que la intervención (decisión a la postre) del Parlamento resulte ajustada a la Constitución.

A lo largo del tiempo, todos los riesgos advertidos en la citada sentencia se han mostrado como una patente realidad. Negarlo es sencillamente un ejercicio palmario de negación de la evidencia.

Este sistema presenta otra ventaja nada desdeñable.



Permite dar cumplimiento a los plazos de duración del mandato de acuerdo con lo previsto en el artículo 122.3 de la Constitución, evitando de este modo el negativo espectáculo vivido con ocasión de la más reciente renovación, que se demoró – debido a la incapacidad política- en el tiempo en los términos de todos conocidos.

Con el fin de dar cumplimiento a la petición de parecer de esta Sala de Gobierno cursada por el propio Consejo General del Poder Judicial, se lleva a cabo la aprobación del presente informe, con el fin de contribuir a formar opinión en la elaboración del dictamen encomendado al propio Consejo por 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.

II.- CUESTIONARIO.

Toda vez que en el oficio recibido por la Sala de Gobierno se contempla la posibilidad de adicionar a las cuatro cuestiones planteadas aquellas otras consideraciones que se estimen oportunas sobre la materia, con la brevedad que entendemos que debe caracterizar a un documento instrumental como el que se nos ha solicitado, serán añadidas a las cuatro cuestiones planteadas.

1.- ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

1.1.- Desde el mayor de los respetos a todos/as los integrantes de la carrera judicial que integran la categoría de Juez –no puede ser de otro modo- podría pensarse que la pertenencia – al menos- a la de Magistrado, aporta una experiencia en la dinámica gubernativa, así como un conocimiento acumulativo de las materias que pueden ser competencia del Consejo, y la visión que proporciona siempre una cierta experiencia, que debe otorgar preferencia para la pertenencia para este órgano a Magistrados y Magistrados del Tribunal Supremo.

De todos modos, la Sala de Gobierno estima que la cuestión ha de resolverse a la luz del contenido del artículo 122.3 de la Constitución, que de forma expresa se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

refiere a “todas las categorías judiciales” aunque luego se remita a los términos que establezca la ley orgánica.

1.2.- Dentro de estas categorías, la proporción que se estima adecuada es la de 2 Magistrados/as del Tribunal Supremo, 9 Magistrados/as, y un/a Juez.

2.- ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

Esta cuestión aborda uno de los elementos esenciales de la reflexión sobre el sistema constitucionalmente previsto, y que ha sido objeto ya de aclaración en numerosas ocasiones. La respuesta no deja lugar a dudas.

2.1.- Si defendemos el respeto a lo dispuesto en el artículo 122.3 de la Constitución, tienen que poder acceder al Consejo tanto los miembros de la carrera judicial asociados como los no asociados. Jueces y Magistrados son todos. No se puede limitar a un cincuenta por cien (aproximadamente) de la carrera judicial la posibilidad de ser Vocal. Si se limita la condición de candidato/a a quien se encuentre asociado, se estaría introduciendo un requisito contrario al derecho de acceso a los cargos públicos, que podría ser inconstitucional.

2.2.- Algo similar podría decirse sobre las demás cuestiones que se plantean en esta pregunta. No se debe limitar a la prestación de servicio en un tipo de destinos determinado la cualificación para ser Vocal. Nótese que no se hace para el grupo de juristas. Sería contrario al principio de igualdad hacerlo para los/as Vocales judiciales.

3.- ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?

Esta tercera cuestión conduciría a realizar un amplio elenco de reflexiones. Siendo conscientes de la necesidad de concreción a la hora de evacuar la información que se nos pide, dejaremos constancia tan solo de las que esta Sala de Gobierno



considera las más importantes, y por ello las que –como mínimo- debieran tener reflejo en una eventual reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Partimos del hecho de que el Consejo General del Poder Judicial no es un órgano de representación de la carrera judicial, sino que su naturaleza es la propia de un órgano de gobierno autónomo. La precisión es importante por cuanto afecta al planteamiento de los elementos esenciales del diseño electoral.

3.1.- Candidatos/as.

Deben poder presentar candidaturas tanto las Asociaciones judiciales profesionales como también a título individual los/as Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/as que a la fecha de la convocatoria de las elecciones se encuentren en la situación administrativa de servicio activo.

No debe concurrir a la elección por el turno de juristas aquel miembro de la carrera judicial que se encuentre jubilado/a o en otra situación administrativa.

3.2.- Circunscripción única.

Dado que el Poder Judicial es único en todo el Estado (art. 117.5 CE) no puede dividirse en la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial.

3.3.- Listas abiertas.

A diferencia de cuanto ocurre en el régimen electoral general, entiende esta Sala de Gobierno que las listas de candidatos/as deben ser abiertas, de tal modo que cada elector/a pueda votar con libertad a los que merezcan su confianza.

3.4.- Sistema mayoritario.

La coherencia con el apunte anterior conduce a que resulten proclamados/as Vocales titulares quienes, hasta el número de 12 hayan obtenido mayor número de votos. Constituirán la lista de suplentes –para ocupar las vacantes que puedan producirse a lo largo del mandato por las causas previstas en la ley- los que les sigan en número de respaldos.



En caso de empate en número de votos, se preferirá al candidato/a que ocupe mejor puesto en el escalafón general de la carrera judicial.

Tendrían cabida en el presente informe otras cuestiones de detalle, que estimamos son propias de un desarrollo reglamentario. Dejando apuntadas en los anteriores términos las líneas generales del diseño del nuevo sistema, entendemos que damos cumplimiento a la petición de parecer que se nos ha remitido.

Estas cuestiones básicas serían las que debieran integrarse en un futuro texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial. A propósito de la reforma (si llega a ser realidad), ocasión habrá de profundizar en la elaboración del imprescindible Reglamento Electoral.

14. MURCIA

La Sala de Gobierno, vista la comunicación remitida por el CGPJ junto con el cuestionario sobre la reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial, tras el oportuno debate y deliberación, acuerda por unanimidad trasladar los siguientes criterios:

1. Los doce vocales de origen judicial deberían ser personas pertenecientes a la carrera judicial y en servicio activo, elegidos por todos los miembros de ésta a través de una elección libre, directa, proporcional, con circunscripción única y organizada por el CGPJ, con posibilidad de voto electrónico.
2. El sistema de elección de los vocales judiciales ha de garantizar que quede reflejado proporcionalmente el pluralismo de la carrera judicial. Para ello:
 - a) las listas deben ser abiertas;
 - b) debería limitarse el número de candidatos que pueden ser votados por cada elector;
 - c) se debería permitir que presenten candidaturas las asociaciones judiciales y agrupaciones de electores, así como jueces individuales (estén o no asociados) con un número de avales suficiente que no dificulte su presentación.



3. Han de estar representadas en el CGPJ las tres categorías de la carrera judicial de modo que al menos dos de los vocales judiciales serían magistrados del Tribunal Supremo y los restantes diez sería magistrados y jueces, garantizándose que, al menos uno de ellos pertenezca a esta última categoría.

15. NAVARRA

La Sala de Gobierno, tras detenido debate y deliberación acuerda expresar su parecer en la forma siguiente:

1. ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

La Sala de Gobierno entiende que, para el cargo de vocal de procedencia judicial, la categoría del aspirante debe ser la de Magistrado, lo que garantiza un mínimo de años de ejercicio efectivo de la carrera judicial. La inclusión de vocales con la categoría de Juez, puede plantear el problema de que cuando se produzca su ascenso a la categoría de Magistrado deba dejar el cargo, similar al que se produce en las Salas de Gobierno con los Jueces electos, que cesan en el momento de ascender.

2. ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

En cuanto a garantizar la presencia de aspirantes asociados o no, debiera articularse un sistema por el que cualquier Magistrado pudiera presentar su candidatura siempre y cuando cuente con el aval del 1% de miembros de la carrera en servicio activo y cada miembro de la carrera pudiera avalar a doce candidatos.



El número de 12 vocales hace muy complicado que se pueda arbitrar un sistema que garantice la representación de órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios, así como la proporción de cada categoría. No obstante, debiera contemplarse la posibilidad de reservar al menos dos plazas para Magistrados con destino en órganos unipersonales, pero se reitera la dificultad de su articulación.

3. ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?

La Sala de Gobierno considera que los doce vocales de procedencia judicial sean designados por los Jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial y, subsidiariamente, si la designación se hiciera por el Congreso y el Senado, se haga sobre una lista propuesta por los miembros de la Carrera Judicial, sin que en ningún caso puedan ser elegidos por los partidos políticos aspirantes que no figuren en la lista.

16. PAÍS VASCO

La Sala previa deliberación acuerda trasladar al Grupo de Trabajo creado por el Pleno del CGPJ, en su sesión de 25 de setiembre de 2024, para la elaboración del informe previsto en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/2024 de 2 de agosto las respuestas al cuestionario solicitado del tenor literal siguiente:

“¿Qué nuevo sistema considera que sería oportuno introducir para la elección de los vocales judiciales 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 y los mejores estándares europeos?

Sin perjuicio de otros elementos, las repuesta a la anterior pregunta pueden contener argumentos relativos a las siguientes cuestiones:



1. ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

Los doce vocales de origen judicial debieran ser personas pertenecientes a la Carrera Judicial elegidos por todos los miembros de esta. Para garantizar la presencia de todas las categorías, dos de los vocales serían magistrados del Tribunal Supremo, ocho magistrados y dos jueces/as.

2. ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

El sistema de elección de estos vocales debe responder a una votación por un sistema proporcional similar al régimen electoral general. De esta manera queda reflejado el pluralismo de la carrera judicial. A estos efectos, deben adoptarse las medidas oportunas para que sea representada toda la Carrera Judicial, sean o no asociados.

17. VALENCIA

¿Qué nuevo sistema considera que sería oportuno introducir para la elección de los vocales judiciales 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 y los mejores estándares europeos?

Que los doce vocales de extracción judicial sean elegidos entre y por los Jueces y Magistrados, como destacaba la STC Pleno 108/1986 como mejor sistema para conseguir la finalidad del art. 122 CE.



Sin perjuicio de otros elementos, las repuesta a la anterior pregunta pueden contener argumentos relativos a las siguientes cuestiones: 1. ¿Se considera relevante que la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial asegure la presencia de miembros de la Carrera Judicial pertenecientes a las tres categorías que la integran: Magistrados/as del Tribunal Supremo, Magistrados/as y Jueces/zas? ¿De qué forma?

Sí, resulta apropiado que se incluya a las tres categorías, aunque exigiéndose al miembro de categoría juez cierto requisitos como llevar 5 años de antigüedad en la Carrera Judicial.

2. ¿Se considera relevantes otros factores que deben tenerse en cuenta en la propuesta de reforma del sistema de elección de vocales de origen judicial tales como: presencia de miembros de la Carrera Judicial asociados/as y no asociados/as, miembros de la Carrera Judicial que sirvan en órganos jurisdiccionales colegiados o unipersonales, miembros de distintos órdenes jurisdiccionales y territorios?

Las asociaciones presentan un gran número de jueces y Magistrados asociados, por lo que se considera adecuado que deben estar presentes miembros asociados y no asociados, y también para garantizar la representatividad de cada parte de la carrera es lógico que haya miembros de órganos colegiados y de unipersonales. El objetivo es garantizar el pluralismo.

3. ¿Cómo debería articularse, en su caso, los distintos elementos del sistema electoral?

Mediante un sistema de:

- Listas abiertas, y así cada elector podría votar a tantos candidatos como puestos a cubrir.
- Para que las asociaciones judiciales puedan presentar candidaturas, deberán tener la representación del 5% de los miembros de la Carrera, o agrupación de electores con aval del 5% de la Carrera Judicial.
- El sistema electoral debe ser mayoritario.



V. Informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo

En fecha 11 de diciembre de 2024, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo ha aprobado el informe sobre el sistema de elección de los vocales de origen judicial del Consejo General del Poder Judicial, del que ha sido ponente el excelentísimo señor vicepresidente del Tribunal Supremo.

Como consideración introductoria, el informe subraya que, «consciente de la posición institucional del Alto Tribunal, el informe trasluce el compromiso entre las diversas opiniones que concurren en la Sala de Gobierno, para aportar, en la línea que solicita el Consejo, posibles *alternativas, opciones y consideraciones*, que pudieran resultar de interés a los efectos de acomodar la reforma, partiendo del marco normativo y jurisprudencial, tanto nacional como europeo (Unión Europea y Consejo de Europa) y los antecedentes que han desembocado en la situación actual».

Tras la exposición de los precedentes históricos y del sistema vigente de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y del marco normativo aplicable, en el informe señala los condicionantes o requisitos que debería atender la eventual reforma que identifica en los siguientes criterios: representación de las distintas categorías judiciales; proporcionalidad entre uno y otro sexo; capacidad de reflejar el pluralismo en el seno del poder judicial, mediante un acceso proporcionado de las distintas actitudes y corrientes de opinión de los jueces y magistrados en cuanto tales; y, respeto de los mejores estándares europeos, que cabe derivar del *soft law* creado por los órganos e instituciones dependientes o integrados en el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A partir de los criterios anteriores, el informe bajo la rúbrica «Conclusiones, alternativas y opciones» pergeña dos posibles modelos de elección de los vocales de origen judicial con participación directa de jueces y magistrados, un sistema de elección directa de los doce vocales por parte de los jueces y magistrados y un sistema de designación -mixto- por parte de las Cortes Generales de los candidatos a vocales electos tras las correspondientes elecciones convocadas al efecto.

El análisis de las distintas opciones presenta tal grado de riqueza y matices que un resumen del mismo, inescusablemente, haría abstracción y dejaría de lado aspectos relevantes y significativos de la posición de la Sala de Gobierno del



Tribunal Supremo. Por ello, resulta aconsejable reproducir en su integridad la referida sección del informe:

«VI.- CONCLUSIONES, ALTERNATIVAS Y OPCIONES

Atendiendo a las posturas generalmente conocidas dentro del seno de la carrera judicial, las alternativas podrían desplegarse sobre la base de dos modelos, entre un sistema de elección directa de los 12 vocales judiciales por parte de los jueces y magistrados hasta un sistema de designación -mixto- por parte de las Cortes generales de los candidatos a vocales que les propongan los jueces y magistrados, constituidos en cuerpo electoral, tras las correspondientes elecciones convocadas al efecto.

1. *El actual régimen jurídico precisa garantías adicionales. Sinergias de la reforma.*

Es preciso recordar que la intervención del Parlamento, en la configuración y elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, constituye una garantía constitucional en los términos previstos en el artículo 122.3 CE que, en consecuencia, no puede resultar excluida.

Sin embargo, el actual régimen jurídico de elección de los vocales judiciales no permite evitar situaciones de no renovación del Consejo, durante un tiempo muy prolongado, como ha acontecido recientemente durante más de 5 años, como consecuencia de la dinámica de los pactos parlamentarios (en realidad, pactos de partidos).

Aunque no lo diga expresamente la disposición adicional ni la petición de informe del Consejo, la Sala de Gobierno considera imprescindible que la eventual reforma contenga las medidas necesarias para evitar situaciones como la descrita.

A estos efectos, podrían sugerirse diversas alternativas, desde el cese de los miembros del Consejo al tiempo de expirar sus respectivos mandatos (aunque habría que valorar el gravísimo riesgo de vacío institucional que pudiera derivarse de esa situación), hasta la previsión legal, consensuada a nivel parlamentario con un amplio grado de consenso, de unas mayorías que permitieran, cuanto menos, constituir el Consejo solo con una parte de sus miembros.

Por otro lado, la propia existencia de la disposición adicional certifica la necesidad de modificar el régimen jurídico existente por otro que pueda ser evaluado positivamente por el informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea. El tenor de esta disposición adicional ilustra con nitidez que el actual régimen jurídico no puede ser evaluado positivamente como, por otra parte, han puesto de manifiesto de forma explícita y reiterada los informes de la Comisión sobre el Estado de Derecho anteriormente aludidos.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Asimismo, la incorporación del llamamiento literal a la participación directa de jueces y magistrados que se determine testimonial, de manera inequívoca, que la clave de bóveda de la reforma debe incidir precisamente en dicha participación porque el propio legislador de 2024 conmina al análisis, a través del informe que deba emitir el Consejo General del Poder Judicial, de una eventual reforma que pudiera ser evaluada positivamente por la Comisión Europea.

Ciertamente el mandato del legislador queda abierto en cuanto a la participación de los jueces y magistrados toda vez que no establece qué participación debería adoptar la futura reforma habida cuenta que será la que se determine.

Sin embargo, dada la mención a los mejores estándares europeos con relación al Consejo que se constituya, no parece que dicha participación de los jueces y magistrados pueda resultar ajena a éstos.

Surge así una primera e inmediata conclusión, la relativa a que sea cual sea la reforma que finalmente pudiera acometerse, en todo caso debería garantizar e intensificar la participación de los jueces y magistrados porque la actual y legalmente prevista no permite entender que el Consejo sea acorde con los mejores estándares europeos.

El mandato del legislador parte, pues, de la aceptación de que en el actual sistema no hay participación directa, sino, a lo sumo, indirecta, ya que las Leyes Orgánicas 2/2001 y 4/2013 se limitaron a permitir que los jueces y magistrados que pretendan ser designados vocales puedan presentar su candidatura mediante el aval de una determinada asociación o con el número de avales de sus compañeros en cada momento exigido legalmente. En definitiva, la participación hasta ahora admitida lo ha sido solo en el ámbito del sufragio pasivo, pero, en ningún caso, para el ejercicio del derecho de sufragio activo.

Estas premisas, unidas a la virtualidad del principio de no regresión, permitirán pergeñar algunas posibilidades de reforma que se describen a continuación. En efecto, la aplicación del principio de no regresión exige que, cualquiera que sea el nivel de participación directa de jueces y magistrados que determine el nuevo sistema, suponga un avance -y no un retroceso- en la intervención de jueces y magistrados en el proceso, para la consecución de mayores cotas de independencia -o, al menos, de apariencia de independencia- en la composición del Consejo General del Poder Judicial.

2. Un sistema de elección directa por parte de los jueces y magistrados sin intervención de las Cortes generales.

Se trata de las primeras alternativas que vienen a ser defendidas por amplios sectores de la carrera judicial, incluidas la mayoría de las asociaciones judiciales.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Una vez proclamadas las distintas candidaturas (el informe se refiere a este aspecto en el último punto, relativo al sistema electoral) los jueces y magistrados votarían a 12 titulares y a 12 suplentes

Como se ha expresado, la renovación del Consejo General del Poder Judicial y el sistema de designación de sus vocales de origen judicial han sido objeto de intensa controversia, lo que ha dado lugar a posicionamientos contradictorios, no solo entre los partidos políticos -que han mantenido programas electorales irreconciliables al respecto-, sino entre las propias asociaciones judiciales.

Para la aplicación de este régimen se suele invocar que, el principio democrático exige que todos los integrantes de la carrera judicial en servicio activo puedan intervenir en el proceso de designación de los doce vocales de origen judicial a través de un sistema electoral en el que puedan ejercitar el derecho de sufragio activo.

Las críticas a ese modelo no radican -como algunos han defendido- en que, a través de él, se conforme un Consejo eminentemente corporativista, ya que, cualquiera que sea el sistema elegido de designación de los vocales de origen judicial, estos siempre han de ser mayoría en la composición del Consejo por expresa decisión del constituyente, lo que, por otra parte, entronca con la naturaleza de órgano de gobierno autónomo y externo, que no de autogobierno, del poder judicial, y con la ausencia de representatividad que el Consejo tiene respecto de los jueces y magistrados, como tuvo oportunidad de poner de manifiesto la STC 45/1986, de 17 de abril.

Una de las principales críticas a que la designación de los doce vocales de origen judicial del Consejo se lleve a efecto exclusivamente mediante elección por los miembros de la carrera judicial entronca con la eventual falta de garantía de un resultado plural.

Ciertamente, aunque concurrían circunstancias históricas diferentes, el antecedente de la elección directa por parte de jueces y magistrados de los vocales judiciales del primer Consejo se debe tener en cuenta, pues no proyectó en su composición la necesaria pluralidad, como consecuencia de la interpretación que en su día se hizo de la normativa aplicable.

Sin embargo, la experiencia muestra que la conformación de los subsiguientes Consejos -con arreglo a una elección parlamentaria- tampoco permite garantizar el pluralismo, tal y como parecen exigir no solo los estándares europeos sino la propia LOPJ, pues como se ha expresado, en ningún Consejo han estado representadas todas las asociaciones al mismo tiempo ni tampoco aquellos jueces y magistrados no asociados, con una representación acorde al número de ellos en la carrera judicial.

Ahora bien, hay mecanismos y resortes tendentes a garantizar que pudiera reflejarse el pluralismo al que anteriormente se ha aludido, mitigando, en todo caso, el riesgo de la obtención de mayorías absolutas por parte de algunas candidaturas.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Se proponen, a continuación, y a modo de ejemplo, tres criterios que podrían servir como correctivos para paliar dicha situación y que cabría implementar alternativa o conjuntamente.

El primero, en caso de que el sistema electoral que finalmente se diseñe fuera el mayoritario, de modo que los electores voten a tantos candidatos y a otros tantos suplentes como plazas a cubrir, resultaría más apropiado un sistema de listas abiertas (como en las elecciones a la Sala de Gobierno, ex art. 151 LOPJ) en la medida que podría actuar como corrección natural del propio sistema, en aras del pluralismo, imperante en la carrera judicial.

Una segunda regla de corrección podría establecer una limitación del voto, de manera que los electores no votarían a 12 titulares y a 12 suplentes sino a un número inferior, aunque nunca menor a 8.

El tercero, resulta directamente de los condicionamientos objetivos anteriormente descritos y comporta la previsión ineludible de criterios de proporcionalidad, con correcciones en aras de una adjudicación de los resultados (es decir de las vocalías) teniendo en consideración la proporción por sexo, la distribución por categorías o, finalmente, la presencia de todas las asociaciones y de no asociados en el Consejo resultante. Esta circunstancia podría justificar que algunos de los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos deberían ceder su puesto a otros a fin de garantizar dichos requisitos.

3. *Un sistema que garantice la intervención de las Cortes Generales.*

Esta alternativa intentaría combinar la participación directa de jueces y magistrados en la elección de los vocales judiciales del Consejo con un refrendo o ratificación parlamentaria.

Se trataría de un sistema mixto de participación, en el que, en primer lugar, los jueces y magistrados, mediante el ejercicio del derecho de sufragio activo, elijan a los candidatos a vocales de origen judicial que tengan por conveniente, para que estos, una vez proclamados electos, obtengan luego el correspondiente refrendo parlamentario, ratificación que, sin embargo, no debería basarse, al menos, con relación al número de candidatos que se determine, sobre la pura discrecionalidad o libertad de criterio, pues ello supondría desvirtuar por completo la participación directa de los jueces reclamada por la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024 y por la que aboga el sistema.

En efecto, este refrendo o ratificación por las cámaras no debería reproducir la experiencia mantenida en España tras las reformas operadas por las Leyes Orgánicas 2/2001 y 4/2013, pues la designación de los vocales de origen judicial, desde entonces, ha seguido obedeciendo al mero reparto de cuotas parlamentarias sobre los candidatos presentados por la carrera judicial, razón por la que ha seguido siendo objeto de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

reproches por las instituciones europeas, al no cumplir con los estándares exigidos tanto por el Consejo de Europa como por la Comisión Europea.

La implantación de este sistema mixto debería tener en consideración dos aspectos que, de no observarse de forma ineludible y conjunta, podrían comprometer el espíritu de la participación directa de jueces y magistrados y en definitiva la configuración de un Consejo sobre la base de los mejores estándares europeos.

El primero de estos aspectos hace referencia al número de candidatos que deben elegir los jueces y magistrados a los efectos de su designación por las Cortes generales.

Especial atención debe prestarse a este parámetro porque, en definitiva, cuanto mayor número de candidatos tengan a su disposición las Cortes Generales para realizar los correspondientes nombramientos, menor será la participación real de los jueces y magistrados con relación a la elección de los finalmente nombrados.

Admitir que las Cortes pudieran elegir entre un número amplio de jueces y magistrados supone diluir la virtualidad de la participación directa de estos en la elección de los vocales judiciales.

Bajo la sinergia de intensificar la participación de jueces y magistrados, interpretada con el prisma del principio de no regresión, resultaría inadmisibles que las Cortes pudieran elegir entre más de 36 candidatos a vocales judiciales (18 titulares y 18 suplentes), límite ya marcado por la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio.

En consecuencia, la horquilla dentro de la que el legislador orgánico debería establecer los candidatos a elegir por las cámaras debería oscilar entre los 36 candidatos y los 24 (12 titulares y 12 suplentes).

Dicho de otro modo, en el sistema electoral -que podría denominarse subyacente a la nominación parlamentaria- los jueces y magistrados votarían a un máximo de 36 candidatos a vocales judiciales y un mínimo de 24 y, que una vez proclamados electos, las Cortes Generales deberían hacer los nombramientos correspondientes.

El segundo de estos aspectos, que debería implementarse de forma conjunta con el anterior, comportaría la necesidad de evitar que el eventual refrendo parlamentario pudiera fundamentarse en una discrecionalidad o libertad de criterio por parte del Congreso y el Senado -o, en definitiva, de las formaciones políticas con mayor representatividad parlamentaria-, porque, de esa forma, la total composición del Consejo seguiría quedando al albur de su sola voluntad, lo que no se coherente con el espíritu del legislador de 2024, que, a través de la disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2024, ha abogado por una reforma del sistema 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



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

se establezca un Consejo General del Poder Judicial acorde con los mejores estándares europeos.»

Surge así la necesidad de introducir garantías, imprescindibles, para que la participación de los jueces y magistrados a través de la previa elección de los candidatos que se presentan a las Cortes generales no quede desdibujada.

De esta manera, podría pensarse en distintos sistemas o contrapesos para evitar que la "cuota parlamentaria" en la designación de los vocales judiciales se impusiera irremisiblemente pues, no debe perderse de vista que ya 8 vocales-los no judiciales-los nombran directamente las cámaras por mayoría de 3/5 por imperativo constitucional.

Por eso, debería contemplarse que al menos 8 de los 12 vocales judiciales a nombrar por el Parlamento, tuvieran que obtener el refrendo de las Cortes generales sin margen alguno a la discrecionalidad.

Se sugiere un número de 8 en estricta equiparación de los 8 vocales no judiciales que libremente pueden designar las Cortes generales.

Tales candidatos -se insiste, como mínimo deberían ser 8- podrían ser los más votados o, incluso, por preservar cierta transversalidad en los apoyos recibidos (lo que ilustraría un apoyo transversal y en definitiva, que la elección responde a la preferencia plural del cuerpo electoral), aquellos que hubieran recibido un apoyo superior a un determinado porcentaje de votos, siempre y cuando dicho umbral, responda a criterios realistas y permita, al menos, preservar la designación que sean nombrados como vocales judiciales aquellos 8 que, de una manera u otra, hubieran obtenido mayor refrendo del conjunto de los jueces y magistrados.

Ahora bien, debe insistirse en que, ese refrendo parlamentario habría de limitarse a una constatación de la idoneidad de los candidatos elegidos por la carrera judicial.

Dicho de otro modo, este sistema permitiría que 8 candidatos (los más votados o los que hubieran traspasado un determinado umbral de voto), fueran nombrados, salvo imposibilidad objetiva constatada de forma reglada por las Cortes, vocales del Consejo General del Poder Judicial.

Estos 8 vocales supondrían, en términos coloquiales, una cuota judicial, frente a los 8 vocales no juristas que supondrían la cuota parlamentaria.

En consecuencia, surge la necesidad de poner el foco en el resto de los 4 vocales judiciales.

Con relación a estos, podría contemplarse la posibilidad de que las Cortes Generales pudieran realizar los correspondientes nombramientos, alterando el orden de la previa contienda electoral únicamente mediante una mayoría de 3/5 de cada cámara, sustituyendo a aquel o aquellos candidatos que hubieran sido elegidos como titulares y



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

que, a su juicio, carezcan de aptitud o no resulten idóneos para el cargo, sustitución que habría de acordarse a favor del candidato que hubiera sido elegido como sustituto dentro de la misma categoría judicial, sexo y sensibilidad asociativa o no asociativa, conforme al sistema de sustitución legal o reglamentariamente que se establezca.

Finalmente podría también incorporarse la previsión de que si en el plazo de 3 meses las Cortes Generales no procedieran al nombramiento (norma antibloqueo), necesariamente deberían entenderse nombrados, además de aquellos 8 primeros vocales, los 4 vocales que, por su orden, aparezcan proclamados electos en las respectivas actas de la votación.

En resumen, este sistema preservaría que 8 vocales judiciales (como mínimo) respondan a la lógica de la elección por los jueces y magistrados, 4 vocales judiciales (como máximo) los eligieran las cámaras pudiendo alterar el orden de los proclamados electos por mayoría de 3/5 (expresión de lo que podría denominarse una cuota mixta) y, finalmente, los 8 vocales no judiciales que, por imperativo constitucional, constituyen la cuota parlamentaria.

4. *Unas breves consideraciones en torno al sistema electoral*

Sea como sistema de designación directa de los 12 vocales judiciales o como delimitación de los 36 o 24 candidatos que se ofrezcan a las Cortes Generales (sistema mixto, constituido por un proceso electoral en el que ejerzan su derecho de sufragio activo los jueces y magistrados y un posterior refrendo parlamentario de los candidatos elegidos), se sugiere que el proceso electoral se base en un sistema flexible, capaz de modular los efectos de una elección mayoritaria pura que pudiera dejar sin efecto la pluralidad o la proporcionalidad entre categorías y sexos.

El sistema habría de contar con los siguientes elementos:

a.- Candidatos. Derecho de sufragio pasivo

Podrían ser candidatos a vocales judiciales del CGPJ los jueces o magistrados afiliados a una determinada asociación judicial que cuenten con el aval de la asociación, así como los jueces o magistrados no afiliados que cuenten con 25 avales -avales asociativo y no asociativo exigidos en la legislación vigente, pues, en caso de elevarse, no se cumpliría con el principio de no regresión-, de modo que cada juez o magistrado solo pudiera avalar a un candidato.

b.- Electores. Derecho de sufragio activo

Habrían de ser electores, con derecho de sufragio activo, los jueces o magistrados en situación de servicio activo en la carrera judicial.

c.- Sistema de listas abiertas o de listas cerradas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

La eventual reforma de la LOPJ habrá de valorar la posible implantación o bien de un modelo electoral mayoritario o, en su caso, incidir en la definición de un modelo de carácter proporcional.

Sin perjuicio de que cualquiera de las asociaciones judiciales o grupo de jueces o magistrados no asociados pudiera presentar candidaturas conjuntas, el sistema de votación podría regirse por el sistema de listas abiertas, de modo que cualquiera de los electores pudiera emitir su voto libremente a favor de cualquier candidato, de la misma o de distintas listas electorales.

En contraposición, de prosperar un modelo de carácter proporcional, cabría acudir a un sistema de listas cerradas, si bien desbloqueadas.

En ambos casos, en la elaboración misma de las candidaturas, deberían colmarse las proporciones anteriormente expresadas, en cuanto a categorías judiciales e incluir, como mínimo, un cuarenta por ciento de cada uno de los sexos, con la finalidad de aproximar ya, en la medida de lo posible, el resultado mismo de la votación a los condicionamientos del apartado anterior, sin perjuicio de las correcciones que, a posteriori, deban acometerse, en todo caso, a efectos de garantizar una distribución proporcional conforme a los criterios de categoría, género y pluralidad asociativa y no asociados.

Cabría entender que los jueces y magistrados no asociados y, por tanto, no avalados en la candidatura de una asociación, pudieran constituir una agrupación de electores.

d.-Procedimiento electoral

Sin perjuicio de lo que se ha expresado anteriormente en torno a que los electores voten a tantos candidatos y a otros tantos suplentes como plazas a cubrir (esto es, que cada juez o magistrado vote a 12 titulares y a 12 suplentes), también sería posible, como alternativa, limitar el voto a un número inferior a 12, con el objeto de que el resultado mismo de la votación pudiera, en su caso, reflejar una mayor pluralidad.

Partiendo de la circunstancia de que el vigente art. 578.3 LOPJ exige respetar la proporción de 3 magistrados del Tribunal Supremo, 3 magistrados con más de 25 años de antigüedad en la carrera judicial y 6 jueces o magistrados sin sujeción a antigüedad, dicha limitación podría verificarse de la siguiente manera:

Todos los jueces y magistrados de las distintas categorías judiciales, asociados o no asociados, podrían emitir libremente su voto a favor de un máximo de 2 magistrados del Tribunal Supremo (de dicha categoría deberán resultar elegidos 3), un máximo de 2 magistrados con más de 25 años de antigüedad (de dicha categoría deberán ser elegidos 3); y un máximo de 4 jueces o magistrados sin sujeción a antigüedad (de dicha categoría deberán resultar elegidos 6), pudiendo votar al mismo número de suplentes en las respectivas categorías, es decir, 2/2/4.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Realizada la elección, resultarían elegidos 12 candidatos a vocales titulares (o 18), distribuidos por cada una de las categorías a elegir -tres magistrados del Tribunal Supremo, tres magistrados con más de veinticinco años de antigüedad y seis jueces o magistrados sin exigencia de antigüedad; o, en su caso, tres magistrados del Tribunal Supremo, tres magistrados destinados en órganos colegiados y seis magistrados o jueces destinados en órganos unipersonales-, y otros 12 (o 18) candidatos a vocales sustitutos, asimismo distribuidos por cada una de las categorías a elegir.

No obstante, como ya se ha anticipado, para evitar que, conforme a este modelo, el resultado de la elección deje infrarrepresentada alguna de las categorías de vocales a elegir, alguno de los sexos o alguna de las sensibilidades asociativas -o de miembros de la carrera no asociados-, el procedimiento tendría que introducir mecanismos de ponderación del resultado, de forma que fueran elegidos los candidatos a vocales titulares o sustitutos, por orden de mayor a menor número de votos obtenidos, pero siempre manteniendo el número de vocales previamente definido para cada una de las categorías, para cada uno de los sexos y para cada una de las asociaciones judiciales o de los miembros de la carrera no asociados, siempre que, en este último caso, la distribución previa no dejara preterida a ninguna asociación ni a los miembros de la carrera no asociados, como ha venido ocurriendo en la conformación de Consejos anteriores, sino que el peso de cada una de las asociaciones o de los integrantes de la carrera no asociados en la definitiva conformación del Consejo fuera, al menos, próxima a la representatividad que cada uno de tales colectivos tiene en la carrera judicial.

A estos efectos, podrían ensayarse distintas fórmulas de proporcionalidad sobre la base del sistema D'Hondt o, en su caso, acudiendo al denominado cociente Hare.»