

**La independencia del Consejo General del Poder Judicial en España**  
*Una perspectiva comparada con los países del entorno y propuestas de mejora*

ÍNDICE

1. Introducción
2. Delimitación del problema: la politización de la justicia y el Estado de Derecho
  - 2.1. Los Consejos Judiciales y el autogobierno judicial
  - 2.2. El dilema de la independencia y la rendición de cuentas
3. Percepciones públicas y legitimidad: ¿Estamos preocupados por la independencia de la Justicia?
  - 3.1. Percepciones ciudadanas en España y en la UE
  - 3.2. Percepciones de los jueces en España y en la UE
  - 3.3. El *cleavage* Norte-Sur
4. El Consejo General del Poder Judicial español
  - 4.1. Origen y características
  - 4.2. Diagnóstico de problemas: las reformas del sistema de nombramientos y sus consecuencias
  - 4.3. Las dificultades de la renovación del CGPJ
  - 4.4. El bloqueo y la propuesta de reforma de 2020
5. La figura del Consejo Judicial en los países de la Unión Europea
  - 5.1 Características y modelos de gobierno judicial
  - 5.2. Una comparativa de los Consejos Judiciales de los países UE
  - 5.3. Resultados: ¿podemos comparar a España con Polonia?
6. Hacia el desbloqueo de la renovación del CGPJ: cuatro métodos alternativos
  - 6.1. El sorteo
  - 6.2. El sistema de méritos
  - 6.3. La renovación asincrónica
  - 6.4. La reforma del sistema de nombramientos
  - 6.5. La CE y la elección de los miembros no jueces
7. Otras propuestas de reforma del CGPJ
8. Conclusiones

## 1. Introducción

Uno de los pilares fundamentales sobre los que están constituidas las democracias liberales es la separación de los tres poderes, establecida por Montesquieu en 1748: legislativo, ejecutivo y judicial. Existe un amplio consenso sobre la idea de que para que los ciudadanos se sientan protegidos por la Justicia, esta debe estar libre de interferencias. Así, la independencia judicial es un elemento esencial para garantizar el Estado de Derecho, tal y como lo recogen la Comisión de Venecia (CV) (Comisión de Venecia, 2011a, 2016), el organismo del Consejo de Europa (CoE) especializado en este ámbito, y la Unión Europea (UE) (Comisión Europea, 2014). En los últimos años, el debate sobre la importancia de la independencia judicial se ha avivado en la UE a consecuencia de las reformas llevadas a cabo por los gobiernos de algunos Estados miembros, concretamente en Polonia y Hungría. La captura del poder judicial en estos países ha hecho sonar las alarmas en Bruselas, y ha situado a la protección del Estado de Derecho en lo más alto de la agenda política (Comisión Europea, 2019; Von der Leyen, 2019).

En este contexto, la reforma del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) planteada por parte del ejecutivo español ha suscitado una enorme polémica. Siendo una autoridad administrativa y no estrictamente judicial, el órgano de gobierno de los jueces es una institución fundamental para garantizar la independencia de este poder y, por ende, el Estado de Derecho, tal y como ha indicado la Unión Europea (Comisión Europea, 2017). Es por ello que desde las más altas instancias europeas se recomienda que al menos la mitad de sus miembros sean elegidos, y no solo nominados, por sus homólogos; esto es, por otros jueces. No obstante, en nuestro país el nombramiento de los miembros del Consejo Judicial está ligado en su totalidad al Parlamento.

El problema de la renovación de los miembros del CGPJ, que debía haber acontecido en 2018 y cuya parálisis (de más de mil días) se ha agravado a causa del bloqueo impuesto por el Partido Popular (Populares, 2020, 2021a), así como el contexto europeo de preocupación por el Estado de Derecho abren una ventana de oportunidad para el estudio de esta institución en un país en el que las percepciones de la independencia de la Justicia no se sitúan entre las mejores de Europa, ni entre el público y las empresas (Comisión Europea, 2020a), ni entre los propios jueces (ENCJ, 2019). Es el momento de plantearse en qué medida los problemas de los que adolece el CGPJ influyen en estas percepciones negativas de la independencia judicial en España. Identificar cuáles son estos problemas, y qué reformas se podrían plantear para superar el actual bloqueo sin por ello comprometer aún más la independencia política del órgano de gobierno de los jueces (al contrario de lo que proponía la propuesta presentada por el gobierno de coalición del Partido Socialista (PSOE) y Unidas Podemos en octubre de 2020) es fundamental para mejorar la imagen y legitimidad de la Justicia española.

Con dicho fin, este trabajo propone un estudio comparado de los consejos judiciales en los países UE. La idea es establecer dónde se encuentra España: ¿Es esta institución de autogobierno de los jueces garante de una Justicia más independiente? ¿Cómo se elige a sus miembros en otros países? ¿Son los problemas del CGPJ español únicos, o comunes a estas instituciones? ¿Son lícitas las comparaciones que se han hecho de la nueva propuesta de reforma del CGPJ con la que aconteció en Polonia en 2017? Estas son algunas de las cuestiones a las que este trabajo pretende dar respuesta.

Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se plantea cuál es problema que se trata de abordar: los riesgos que entraña una excesiva politización del funcionamiento de los consejos judiciales para la independencia judicial, y, por ende, para el Estado de Derecho. Para ello, se hace una breve introducción de la figura del consejo judicial y su relevancia; además de aclarar un importante dilema que existe en la literatura y en la práctica respecto a cómo despolitizar la Justicia sin caer en una judicialización de la política.

En segundo lugar, se establece cuál es la percepción tanto de los ciudadanos como de los jueces, en España y en el resto de Estados miembros UE que cuentan con Consejo Judicial, de la Justicia y de cómo contribuye dicha institución a mejorar la independencia judicial en sus países. Si bien es cierto que utilizar las percepciones públicas como indicador de si la Justicia es o no independiente presenta ciertas limitaciones metodológicas, el análisis de las mismas es fundamental para estudiar la legitimidad con la que cuenta el poder y las decisiones judiciales frente al *demos* y los propios administradores de la justicia.

Posteriormente, el trabajo se introduce de lleno en el sujeto que ha motivado su elaboración: el CGPJ español. Tras hacer un repaso histórico de su origen y las reformas que se han llevado a cabo en sus cuatro décadas de existencia, volveremos al presente para analizar cuál es la situación actual; cómo y por qué hemos llegado a una situación en la que el bloqueo de su renovación parece infranqueable; y qué elementos contiene la reforma que se ha planteado para tratar de sobrepasarlo, así como las percepciones de los distintos actores sobre la misma.

En el capítulo cinco se plantea el estudio comparado del CGPJ español con el resto de consejos judiciales que hay en la UE, atendiendo a sus funciones, composición y al nombramiento de sus miembros. La comparación de las formas de organización permite identificar modelos y discutir si hay diseños que funcionan mejor o peor. Para ello, se pone en relación el estudio comparado con las percepciones ciudadanas y de los jueces que analizamos el apartado dos.

La sexta sección propone una serie de vías alternativas para superar el bloqueo a la renovación de los miembros del CGPJ, haciendo una exposición de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Finalmente, y en base al resultado del análisis comparado, el capítulo siete propone una serie de reformas del CGPJ que, sin debilitar sus fortalezas, pueda atajar algunos de sus principales problemas actuales.

## **2. Delimitación del problema: la politización de la Justicia y el Estado de Derecho**

Como hemos indicado, la independencia judicial es inseparable del Estado de Derecho. Si bien en la literatura pueden identificarse varias definiciones (Montesquieu, 1748; Cox, 1996; Burbank, 1999; Ferejohn & Kramer, 2002; Levinson, 2006), puede encontrarse convergencia en ellas a la hora de afirmar que la independencia judicial es básicamente la idea de la “capacidad judicial para tomar decisiones sin restricciones impuestas por interferencias políticas” (Castillo, 2017). En muchas democracias, a fin de garantizar la independencia judicial, se han creado órganos autónomos encargados de la administración de la justicia: los Consejos Judiciales. En este apartado, analizaremos la figura del Consejo Judicial y su relación con la independencia del poder judicial.

### **2.1. Los Consejos Judiciales y el autogobierno judicial**

¿Quién gobierna a los jueces? Lo cierto es que para responder a esta pregunta hay que atender de manera individual a cada uno de los países. No existe homogeneidad en este aspecto, ni tan siquiera dentro de la propia Unión Europea. No obstante, los consejos judiciales sí son bastante común a muchos Estados miembros. Si bien el modelo que adopta el mismo difiere en varios aspectos en cuanto a funciones, composición y sistema de nombramientos de sus miembros (ver en este sentido el apartado 5), la existencia del mismo en 19 Estados miembros de 27 nos permite decir que es la forma de gobierno judicial más común dentro del bloque.

Existen varias definiciones para la institución del Consejo Judicial. Beers (2012) explica que son “órganos de mandato constitucional dotados de la autoridad legal para administrar la carrera de los jueces (nombramientos y promociones), independientemente de la influencia o supervisión del gobierno<sup>1</sup>”. Garoupa y Ginsburg (2008a) se refieren a ellos como “órganos diseñados para aislar del proceso político partidista las funciones de nombramiento, promoción y disciplina de los jueces, al tiempo que garantizan cierto nivel de rendición de cuentas<sup>2</sup>”. Las definiciones parecen coincidir en dos elementos claves que definen al Consejo Judicial: 1) la independencia del resto de poderes, ejecutivo y legislativo; y 2) sus funciones.

En lo que respecta a las funciones, la *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ) estableció en la Declaración de Budapest de 2008 que los Consejos Judiciales debían desempeñar funciones que incluían el nombramiento y el ascenso de los jueces,

---

<sup>1</sup> Traducción propia. El original: “Constitutionally mandated bodies endowed with the legal authority to manage the careers of judges, independent of government influence and oversight”; “Thus, the common denominator among all judicial councils is the authority to make decisions about judicial appointments and promotions”.

<sup>2</sup> Traducción propia. El original: “Judicial councils are bodies that are designed to insulate the functions of appointment, promotion, and discipline of judges from the partisan political process while ensuring some level of accountability”.

su formación, la apertura de procesos disciplinarios, la administración de los tribunales, las cuentas financieras, la gestión del desempeño del poder judicial, la tramitación de las quejas de los litigantes, la protección de la imagen de la Justicia, la formulación de opiniones sobre políticas judiciales del Estado, el establecimiento de un sistema de evaluación del sistema judicial, y la función de proponer leyes relativas al poder judicial y los tribunales. Estas están ordenadas, de acuerdo con lo que establece el informe de 2011, por orden de prioridad. No obstante, es importante tener en cuenta que no todos los Consejos Judiciales desempeñan las mismas funciones, ni todos ellos ejercen todas las aquí señaladas. La literatura señala que cuantas más funciones desempeñe, más fuerte puede esperarse que sea el Consejo Judicial del país en cuestión (Guarnieri, 2013), y el mayor número de competencias “debería contribuir a reducir la percepción de las instituciones como perjudiciales para la independencia judicial” (Castillo, 2017).

La característica esencial, en todo caso, es la que se vincula al principio de separación de poderes: los Consejos Judiciales deben ser órganos independientes de los poderes legislativo y ejecutivo. El consenso sobre esta cuestión está ampliamente extendido entre las principales autoridades europeas en la materia. Así, el informe publicado en 2010-2011 por la ENCJ afirma que “como órganos judiciales clave, los Consejos del Poder Judicial deben desempeñar un papel fundamental para garantizar la independencia judicial y operar de manera autónoma”<sup>3</sup>. Por su parte, la Comisión Europea coincide en este aspecto al señalar que “los Consejos Judiciales son órganos esenciales para garantizar la independencia de la justicia”<sup>4</sup> (Comisión Europea, 2020a); y que estos deben ser de igual modo independientes<sup>5</sup> (Comisión Europea 2020b). El CoE también es claro en este aspecto: los Consejos Judiciales son instituciones independientes (CoE, 2012)<sup>6</sup>.

La independencia aparece así como un elemento clave tanto entre las funciones de los Consejos Judiciales, como entre sus características. Garantizar la independencia del poder judicial es el objetivo fundacional de estas instituciones (Castillo, 2017), para lo cual el propio Consejo Judicial debe ser, asimismo, independiente. El nombramiento de los miembros del Consejo Judicial es considerado el factor más importante para garantizar dicha independencia: una mayor proporción de miembros elegidos directamente entre el poder judicial y por el poder judicial se traduce, en teoría, en una mayor independencia (Guarnieri, 2013). Las principales autoridades europeas coinciden en señalar la

---

<sup>3</sup> Traducción propia. El original: “Councils for the Judiciary must play a pivotal role in ensuring judicial independence, and operate autonomously within the judicial systems”

<sup>4</sup> Traducción propia. El original: “Councils for the judiciary are essential bodies for ensuring the independence of justice” (European Commission, 2020a, pp. 47).

<sup>5</sup> Traducción propia. El original: “Efforts are under way in a number of Member States aiming at strengthening judicial independence and reducing the influence of the executive or legislative power over the judiciary. These include setting up or strengthening an independent national council for the judiciary” (European Commission, 2020b, pp. 9)

<sup>6</sup> Traducción propia. El original: “Councils for the judiciary are independent bodies, established by law or under the constitution, that seek to safeguard the independence of the judiciary and of individual judges and thereby to promote the efficient functioning of the judicial system” (CoE, 2012, pp. 10)

importancia de que la mayoría de los jueces que se sientan en los Consejos Judiciales sean elegidos por sus homólogos (Comisión de Venecia, 2007, 2008; CCJE, 2007), un requisito que en el caso del CGPJ español no se cumple. La Comisión de Venecia señala asimismo que el resto de los miembros deberían ser designados por el Parlamento, a fin de dotar al Consejo Judicial de legitimidad democrática (Comisión de Venecia, 2007).

Por otro último, es importante señalar que, además de los Consejos Judiciales, algunos autores (Beers, 2012) han señalado la existencia de otra forma de autogobierno judicial: las asociaciones judiciales. Estas son “organizaciones voluntarias diseñadas para servir a los intereses profesionales de los jueces”<sup>7</sup> (Beers, 2012). Las asociaciones judiciales pueden servir para representar distintas visiones políticas de los jueces, o ser meras asociaciones profesionales con el objetivo de reunir a todos los miembros del poder judicial (Castillo, 2017). Las asociaciones judiciales han sido claves en el sistema de elección de los miembros del poder judicial al organizar la participación de los jueces en las mismas (Guarnieri, 2013). Este hecho ha sido particularmente visible en el caso español desde principios de los 2000s (Torres Pérez, 2018), lo cual ha contribuido a las percepciones de falta de independencia del CGPJ por parte de los jueces (Castillo, 2017) como veremos en el tercer apartado de este trabajo.

## **2.2. El dilema de la independencia y la rendición de cuentas**

Como indicábamos en el apartado anterior, para que los Consejos Judiciales puedan contribuir a garantizar la independencia judicial es fundamental que estos sean del mismo modo independientes de toda interferencia de los otros poderes, esto es, de intervenciones políticas. La clave para lograr dicha independencia se encuentra en el nombramiento de sus miembros, que deben ser en su mayoría jueces nombrados por otros jueces. No obstante, varios autores (Garoupa & Ginsburg, 2008a) han coincidido en señalar las debilidades de esta idea. En primer lugar, porque deja en un segundo plano la cuestión de la rendición de cuentas. Y, en segundo lugar, porque la propia noción de independencia no está completa: mientras que pone el foco en la independencia de presiones externas (políticas), descuida la noción de independencia interna (la independencia de los jueces de los propios jueces).

En lo que respecta al primer punto, se plantea, una pregunta clave: ¿quién vigila al vigilante? (Garoupa & Ginsburg, 2008a, 2008b) Existe un importante dilema entre la independencia y la rendición de cuentas en los Consejos judiciales: cuando una aumenta, la otra disminuye. Un Consejo Judicial excesivamente dependiente del poder político (e.g. un consejo judicial en el que todos los miembros son nombrados por el legislativo) cuenta con una gran legitimidad democrática, pero adolece de serios problemas de independencia. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando el Consejo Judicial es del todo

---

<sup>7</sup> Traducción propia. El original: “Voluntary organisations to serve the professional interests of judges” (Beers, 2012)

independiente? De acuerdo con lo que estos autores plantean, los países que cuentan con un Consejo Judicial muy independiente y con muchos poderes (funciones) corren el riesgo de que la falta de responsabilidad del poder judicial ante otras instituciones desemboque en una “sobre-judicialización” de la política. La judicialización de la política puede definirse, brevemente, como “la dependencia de los tribunales y los medios judiciales para abordar problemas morales fundamentales, cuestiones de política pública y controversias políticas” (Hirschl, 2011). Esta implica una “transferencia de poder de las instituciones representativas a los poderes judiciales” que transforma “cortes y tribunales en importantes lugares de toma de decisiones políticas” (Hirschl, 2011). Ejemplos de esta situación pueden encontrarse en Francia e Italia, ambos países con Consejos Judiciales que gozan tanto de extensos poderes como de amplia independencia. El preeminente rol de ciertos jueces en algunos escándalos políticos que recibieron una sonada cobertura mediática (como el juez Jean-Pierre en el caso de la financiación ilegal del partido socialista francés, o el juez *Di Pietro* en el caso de corrupción italiano *Mani Pulite*) y que después dieron el salto a la política ejemplifican esta “sobre-judicialización” de los asuntos políticos. Existe por tanto una tensión entre independencia y rendición de cuentas, cuya resolución pasa por la consecución de un delicado equilibrio entre ambas.

Asimismo, la noción de independencia judicial entendida como la mera independencia del poder político presenta importantes limitaciones. Una noción completa de la independencia judicial necesita combinar la dimensión externa con la dimensión de la independencia interna; esto es, debe tener en cuenta los problemas derivados de la influencia que algunos jueces (particularmente los que ocupan los lugares más altos en la jerarquía judicial y los puestos de más responsabilidad) pueden ejercer sobre otros (Bobek & Kosar, 2014). Como señalan Kosar & Spáč (2018), los Consejos Judiciales pueden hacer un uso indebido de sus poderes que se traduzca, por ejemplo, en la apertura injustificada de procedimientos disciplinarios a algunos jueces, o en promociones no ajustadas a los méritos, entre otros problemas. Por ello, estos autores afirman que no hay ninguna razón para pensar, e incluso resulta inocente hacerlo, que los propios jueces no tienen intereses egoístas, al igual que los actores políticos, y que pueden abusar de sus poderes para lograrlos.

Teniendo en cuenta ambas cuestiones, se plantea una importante paradoja a la que hacen referencia Kosar & Spáč (2018). Si bien la rendición de cuentas de los jueces se entiende, en parte, como responsabilidad ante los ciudadanos (véase en este sentido CCJE, 2007<sup>8</sup> o ENCJ, 2018a<sup>9</sup>), ¿por qué se entiende la independencia como la desconexión del nombramiento de los miembros del consejo judicial del poder político (ejecutivo y legislativo), que es elegido por los ciudadanos? Esto es, parece existir una desconexión

---

<sup>8</sup> Apartado VI. “El Consejo de la Justicia: debe permitir a los sistemas judiciales rendir cuentas y ser transparentes”

<sup>9</sup> Apartado 3. “Improvement of the methodology and Indicators on Independence & Accountability”, punto 4



entre ambos aspectos que, aunque salvada en cierto modo por algunos estándares europeos (véase Comisión de Venecia, 2008<sup>10</sup>), crea serios problemas tanto teóricos como prácticos en lo que respecta al diseño de los Consejos Judiciales de manera que garanticen tanto la independencia como la rendición de cuentas de la Justicia.

La cuestión de la independencia es así mucho más compleja que la que tradicionalmente se plantea entre las opiniones públicas. Si bien ciertos diseños institucionales de los Consejos Judiciales pueden dificultar más unas u otras, resulta imposible eliminar por completo y al mismo tiempo las presiones externas e internas sobre el poder judicial (Kosar & Spáč, 2018). Por otra parte, un Consejo Judicial en el que todos sus miembros sean jueces nombrados por los jueces no solo presenta un problema de legitimidad democrática, sino también de rendición de cuentas. Estos dos obstáculos no parecen estar en el foco de atención de las autoridades europeas en la materia. Si bien la ENCJ reconoce en la Declaración de Budapest (2008) que los consejos judiciales deben rendir cuentas de sus actividades mediante la publicación de informes públicos, esta idea de *accountability* resulta no solo incompleta, sino más cercana a la noción de “transparencia” que a la que la literatura define como “rendición de cuentas” (Kosar & Spáč, 2018).

En definitiva, un diseño del sistema de nombramientos y de funciones del Consejo Judicial que garantice la “independencia” del poder judicial presenta una serie de dificultades que, a pesar de su relevancia, tradicionalmente parecen ser desconocidas u obviadas en el debate sobre esta institución.

---

<sup>10</sup> En esta opinión, la Comisión de Venecia reconoce la importancia de dotar al sistema de nombramientos de los miembros del consejo judicial de legitimidad democrática: “A substantial element or a majority of the members of the judicial council should be elected by the Judiciary itself. In order to provide for democratic legitimacy of the Judicial Council, other members should be elected by Parliament among persons with appropriate legal qualifications” (Comisión de Venecia, 2008).

### **3. Percepciones públicas y legitimidad: ¿Estamos preocupados por la independencia de la Justicia?**

Recordemos que la razón fundacional de la creación de los consejos judiciales es contribuir a garantizar la independencia de la Justicia (Castillo, 2017). No obstante, aunque el modelo del consejo judicial está extendido como forma de gobierno de la Justicia en muchos países de la Unión Europea, varios estudios han señalado los puntos débiles que pueden presentar estas instituciones (Beers, 2012<sup>11</sup>; Bobek & Kosar, 2014<sup>12</sup>). Entonces, ¿cumplen realmente los Consejos Judiciales con el objetivo para el que fueron creados? Para responder a esta pregunta, además de al análisis comparado que presentamos en el apartado 5 de este trabajo, vamos a atender a las percepciones de la Justicia entre las opiniones públicas. El estudio de esta cuestión es fundamental porque permite conocer la legitimidad con la que cuenta la Justicia frente al público, siendo este un elemento esencial para el propio funcionamiento del sistema judicial (Torres Pérez, 2018), así como para la estabilidad y la calidad democrática en un país si tenemos en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre con los poderes ejecutivo y legislativo, los ciudadanos no pueden “premiar” o “castigar” mediante elecciones a los jueces (Mayoral Díaz-Asensio & Martínez i Coma, 2013).

Si bien algunos autores han señalado las limitaciones que presenta el uso de encuestas de opinión para medir la independencia judicial y la rendición de cuentas de los jueces (Kosar & Spáč, 2018), resulta esencial conocer la confianza de jueces y ciudadanos en sus sistemas judiciales para, en nuestro caso, poder evaluar si los Consejos Judiciales cumplen su objetivo. Conocer el grado en el que jueces y ciudadanos perciben si la Justicia de su país es independiente y responsable nos permitirá establecer si los mejores o peores resultados de opinión pública se corresponden con ciertos diseños institucionales de los Consejos Judiciales (e.g. percepciones muy negativas podrían deberse a una excesiva politización del sistema de nombramiento de los miembros del consejo judicial). Es por ello que, a pesar de que existen indicadores elaborados por expertos sobre la independencia y la rendición de cuentas de la Justicia, como es el caso de V-Dem<sup>13</sup>, se ha descartado su uso en este trabajo. La finalidad es poner el foco en la relación entre percepciones públicas y diseño institucional.

---

<sup>11</sup> Mediante el estudio del caso de Rumanía, Beers (2012) identifica serios problemas de transparencia y corrupción. Comparando el caso rumano con el caso de la Rep. Checa, país que carece de Consejo Judicial, concluye: “When autonomous councils and associations are believed to be politically motivated, ethically unscrupulous, or out of touch with the needs of their constituents, it weakens the links of trust and communication between judges and their representative institutions, undermining the ability of those institutions to defend judicial interests and strengthen the rule of law”.

<sup>12</sup> Bobek & Kosar (2014) señalan como algunos de los problemas: la falta de legitimidad democrática, los problemas de rendición de cuentas, o el hecho de que no traten lo suficientemente las amenazas que provienen de los propios jueces.

<sup>13</sup> Concretamente, podrían utilizarse los indicadores enmarcados bajo el título 3.7 The Judiciary, y en particular 3.7.0.3 Government attacks on judiciary (C) (v2jupoatck); 3.7.0.5 Judicial accountability (C) (v2juaccnt); y 3.7.0.12 High court independence (C) (v2juhincind).

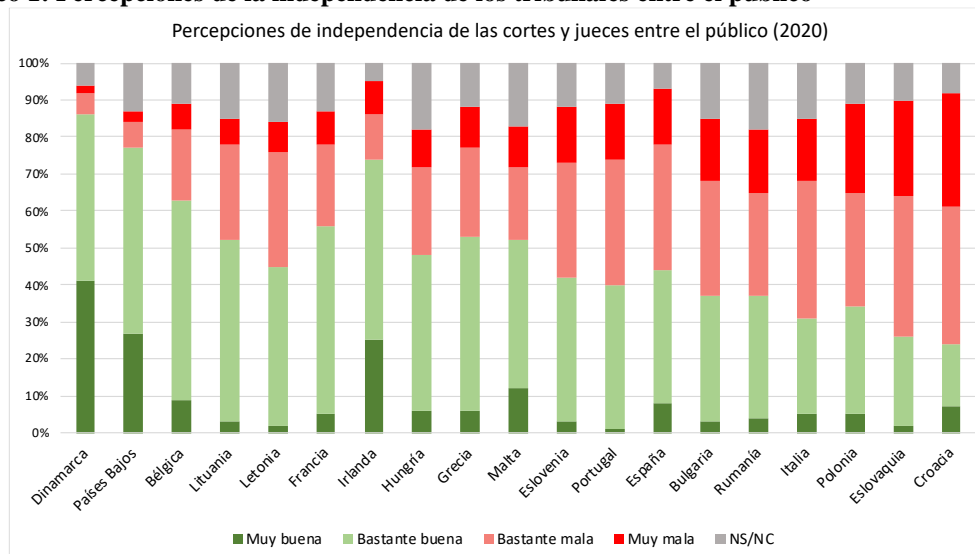
Esta sección resulta así inseparable del estudio comparado si queremos hacer un análisis exhaustivo del efecto de los Consejos Judiciales sobre la Justicia: ¿Existe una relación directa entre la legitimidad de la Justicia y el modelo de autogobierno judicial? ¿Qué modelos de Consejo Judicial repercuten en una percepción más positiva del funcionamiento de la Justicia? ¿Podemos encontrar desajustes en estas percepciones, esto es, modelos de Consejos Judiciales que aunque se ajusten a lo que demandan las autoridades europeas (e.g. cuenten con altos grados de independencia) no repercutan positivamente en la apreciación pública de la Justicia? El primer paso para responder a estas cuestiones es necesariamente el análisis de las percepciones de la Justicia entre los propios jueces y los ciudadanos, tanto en España como en el resto de países UE que cuentan con Consejos Judiciales.

### **3.1. Percepciones ciudadanas en España y en la UE**

Para estudiar las percepciones de los ciudadanos sobre la independencia judicial vamos a utilizar los datos que proporcionan las encuestas elaboradas por la propia Unión Europea en este sentido, concretamente las que se recogen en el *EU Justice Scoreboard 2020*, así como los datos recogidos en el *Flash Eurobarometer 483* sobre percepciones de la independencia judicial elaborado por la Comisión Europea en 2020. Se ha descartado el uso de encuestas nacionales como la que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) español a pesar de su relevancia dada la necesidad de que los datos aquí analizados se presenten de manera comparada con el resto de países de la UE. En lo que respecta a las percepciones ciudadanas sobre la rendición de cuentas de los jueces, no hemos encontrado ninguna encuesta que aborde esta cuestión, por lo que, a diferencia de en la sección dedicada a los jueces, no podremos tratarla en este apartado.

La percepción de los ciudadanos españoles sobre la independencia de los jueces se encuentra entre las más negativas de la UE, ocupando el noveno puesto entre los Estados miembros en los que peor se valora la independencia judicial (el séptimo entre los que cuentan con Consejo Judicial).

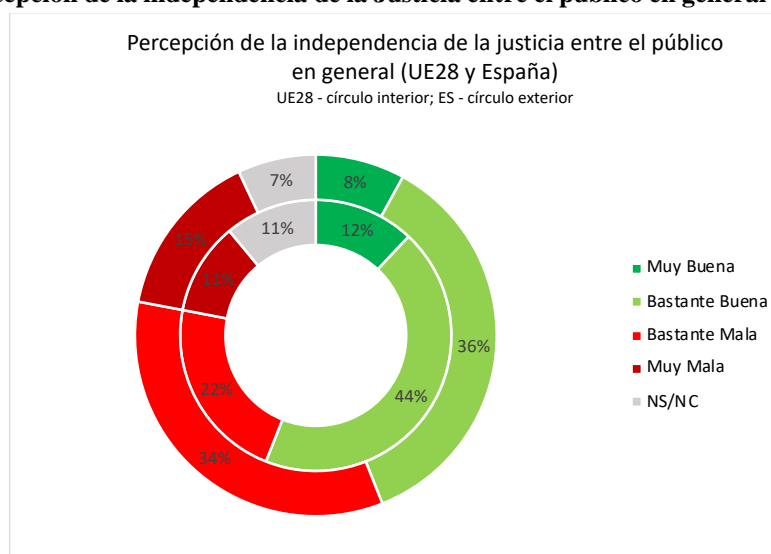
**Gráfico 1: Percepciones de la independencia de los tribunales entre el público**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EU Justice Scoreboard 2020. El gráfico solo muestra los países UE con Consejo Judicial.

Un 34% de los españoles creen que la independencia judicial en nuestro país es “bastante mala” (frente al 23% de media UE) y un 15% cree que es “muy mala” (frente al 11% de media de la Unión).

**Gráfico 2: Percepción de la independencia de la Justicia entre el público en general (UE28 y España)**

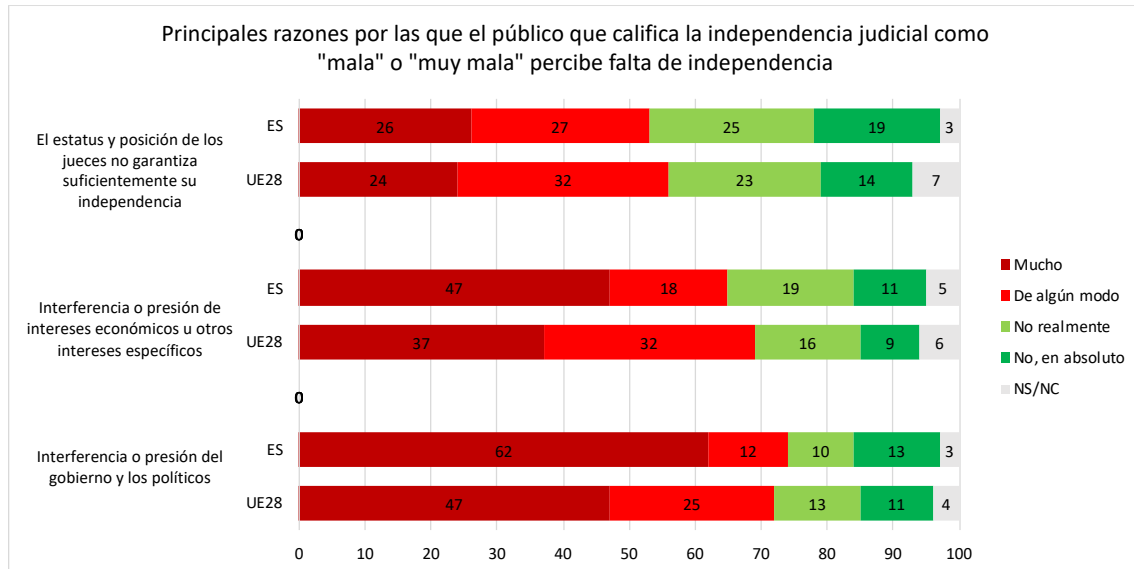


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Flash Eurobarometer España 483.

Los ciudadanos españoles que consideran que existen problemas de independencia judicial en nuestro país señalan la interferencia del gobierno y el poder político como la principal causa (74%); seguida de las presiones de los poderes económicos o de otro tipo (65%); y, en menor medida, el hecho de que el status de los jueces no garantiza lo suficiente su independencia (53%). En este sentido, la mayoría de ciudadanos UE que evaluaron la independencia judicial en sus países de manera negativa coinciden con los

ciudadanos españoles en la importancia atribuida a cada uno de estos tres problemas (72%, 69% y 56%, respectivamente).

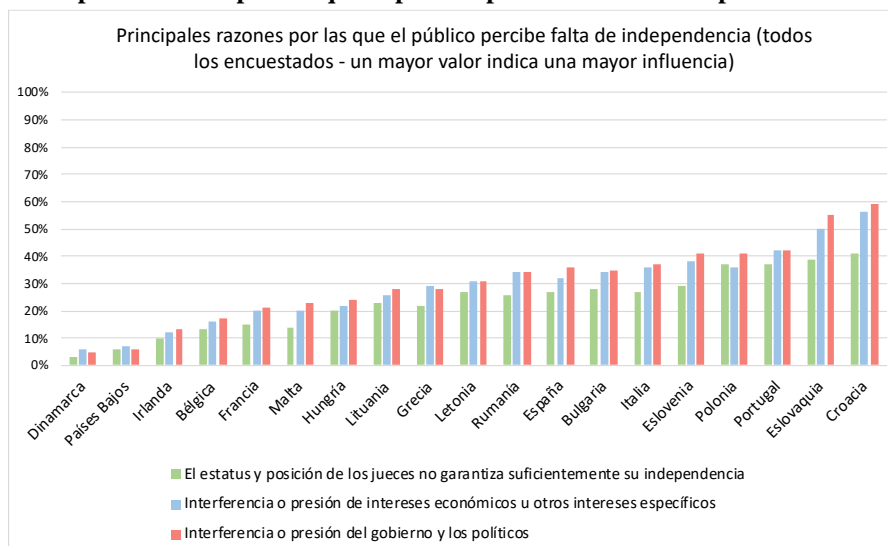
**Gráfico 3: Principales razones por las que el público percibe falta de independencia (ES y UE28, solo aquellos ciudadanos con percepciones negativas)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Flash Eurobarometer España 483.

Teniendo en cuenta tanto a los ciudadanos que consideran que existen problemas de independencia judicial como a los que perciben esta de manera positiva, nos encontramos con que la principal causa a la que se atribuyen los problemas de independencia en España sigue siendo la interferencia del gobierno y los políticos (36%).

**Gráfico 4: Principales razones por las que el público percibe falta de independencia**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EU Justice Scoreboard 2020. La gráfica solo muestra los países UE con Consejo Judicial.

Respecto al resto de países de la UE, cabe destacar, por un lado, que tres de los cinco países en los que los ciudadanos evalúan de manera más positiva la independencia judicial

no cuenten con un consejo judicial, sino que este poder es gobernado por el ministerio de justicia (Austria, Finlandia y Alemania). ¿Es entonces más eficaz el modelo del consejo judicial como forma de gobierno de los jueces a la hora de garantizar una Justicia independiente, o por el contrario la Justicia funciona mejor en aquellos países que carecen de él? Aunque esta cuestión exceda el objetivo de este trabajo, que está dedicado al estudio comparado del caso español con aquellos Estados miembros que sí cuentan con la institución del consejo judicial, plantea una interesante línea de investigación para futuros estudios. Por otro lado, Dinamarca y los Países Bajos son los países UE con Consejo Judicial en los que los ciudadanos tienen una percepción más positiva de la independencia de la Justicia; situándose en el extremo opuesto Hungría, Eslovaquia e Italia como los países en los que peor valorada está la misma. En varios Estados miembros del este de Europa, Bulgaria, Rumanía y Polonia, así como Portugal, los ciudadanos también valoran de manera bastante negativa la independencia judicial en sus respectivos países.

### 3.2. Percepciones de los jueces en España y en la UE

Para estudiar las percepciones de los jueces vamos a utilizar la encuesta realizada en 2019 por la ENCJ sobre la independencia y la rendición de cuentas de la Justicia<sup>14</sup>. Esta encuesta incluye países no UE que también cuentan con consejos judiciales (como Reino Unido o Noruega, entre otros), pero nuestro análisis solo tendrá en cuenta los Estados miembros de la Unión<sup>15</sup>. Cabe señalar que este tipo de encuestas elaboradas por la ENCJ presentan algunas limitaciones metodológicas, señaladas por algunos autores (Kosar & Spáč, 2018), que se corresponden en su mayoría con las que este trabajo ha señalado en sus secciones más teóricas (concretamente en el apartado 2.2); y que incluyen la necesidad de separar independencia externa e interna (en la encuesta solo se trabaja sobre la primera), así como el uso de una definición de *accountability* más clara, exigente, y separada de la noción de transparencia, con la que muchas veces se confunde.

Los gráficos muestran los países UE con Consejo Judicial ordenados de izquierda a derecha desde aquellos en los que el porcentaje de percepciones negativas<sup>16</sup> es menor a los que es mayor. Se muestran en primer lugar los gráficos relacionados con las cuestiones de independencia, y después aquellos sobre *accountability*.

En lo que respecta a la cuestión del respeto a la independencia de los jueces, algunas de las respuestas de los jueces españoles se sitúan entre las que presentan una percepción más negativa de toda la UE en lo que respecta a la independencia interna. Un 25,3% de

---

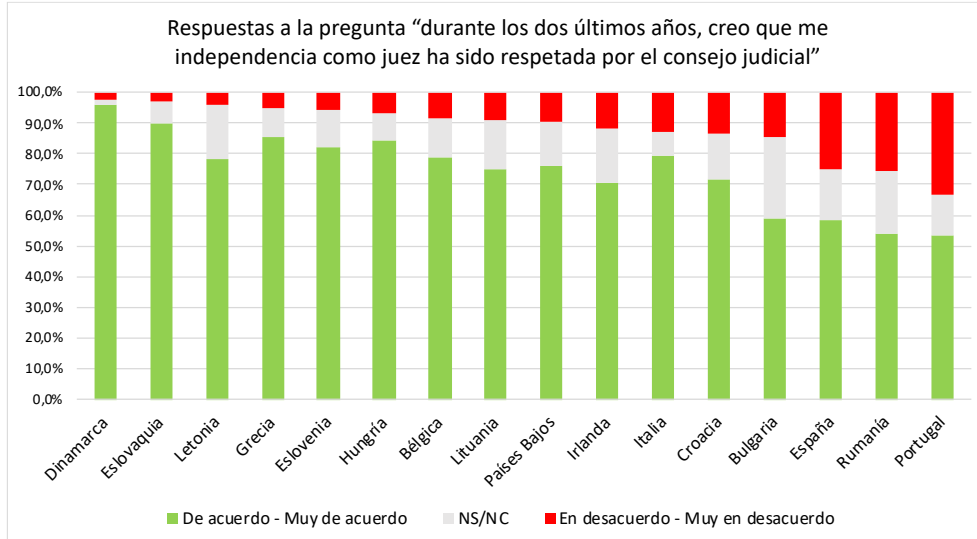
<sup>14</sup> La encuesta incluyó 11.355 jueces de 25 países, incluyendo países no UE. El objetivo era estudiar las percepciones de independencia, así como de los factores que afectan a esta.

<sup>15</sup> Nota metodológica: faltan datos de algunos países UE con consejo judicial: Francia, Malta, Polonia

<sup>16</sup> Porcentaje de jueces que están “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”

los jueces cree que su independencia no ha sido respetada por el CGPJ, siendo el tercer peor dato de todos los países de la encuesta.

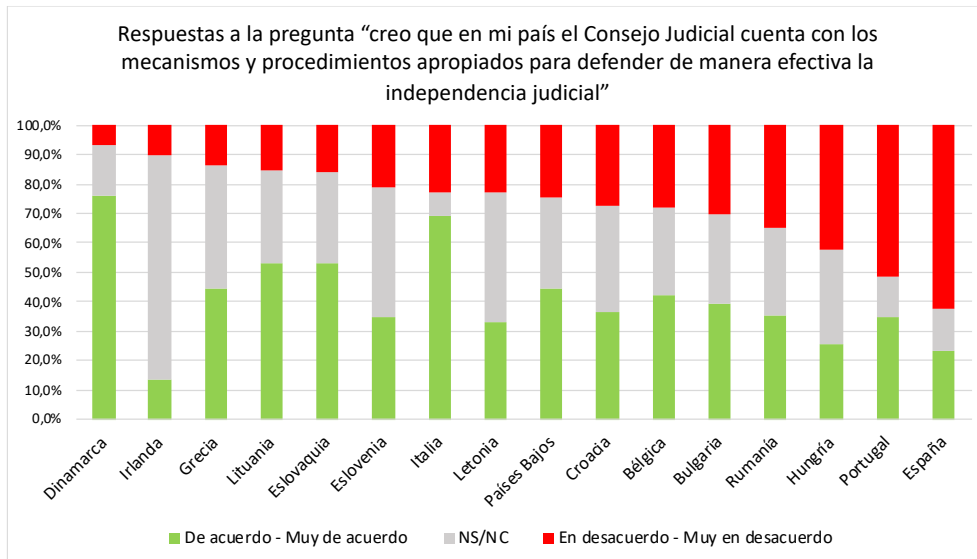
**Gráfico 5: Respuestas a la pregunta “durante los dos últimos años, creo que me independencia como juez ha sido respetada por el Consejo Judicial”**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Figure 35 Respect for judicial independence by Councils of the Judiciary.

Más de un 62,3% de los jueces españoles considera que el CGPJ no cuenta con los mecanismos y procedimientos adecuados para defender eficazmente la independencia judicial. España es así el país con peores resultados de la encuesta en este punto.

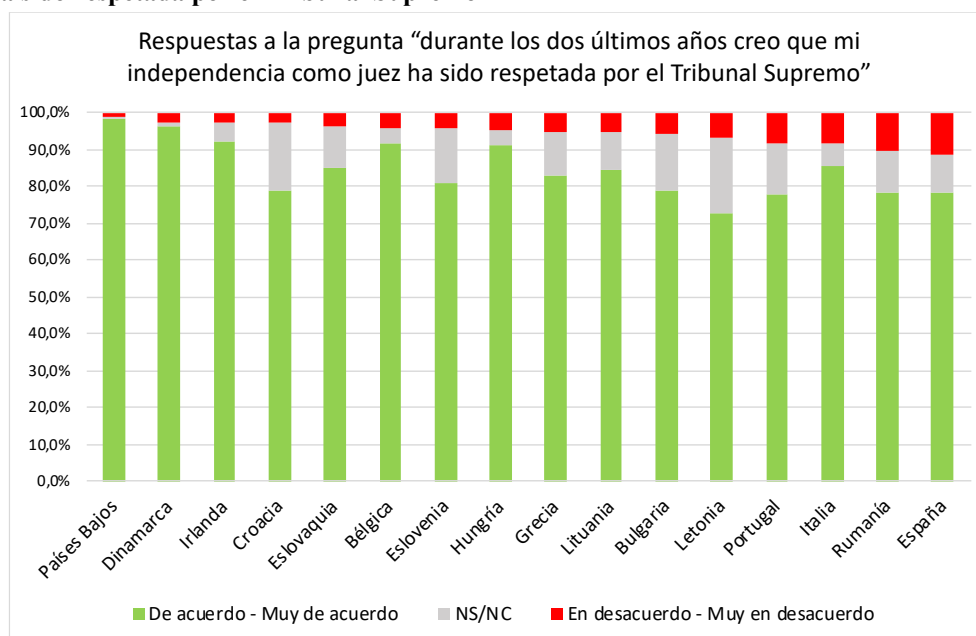
**Gráfico 6: Respuestas a la pregunta “creo que en mi país el Consejo Judicial cuenta con los mecanismos y procedimientos apropiados para defender de manera efectiva la independencia judicial”**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Figure 47 Mechanisms of Councils for the Judiciary to defend judicial Independence.

Del mismo modo, un 11,4% de los jueces en nuestro país creen que su independencia no ha sido respetada por el Tribunal Supremo (cuyos magistrados son nombrados por el CGPJ, y cuyo presidente coincide con el de esta institución). De nuevo, encontramos en España los peores resultados en esta pregunta de la encuesta.

**Gráfico 7: Respuestas a la pregunta “durante los dos últimos años creo que mi independencia como juez ha sido respetada por el Tribunal Supremo”**

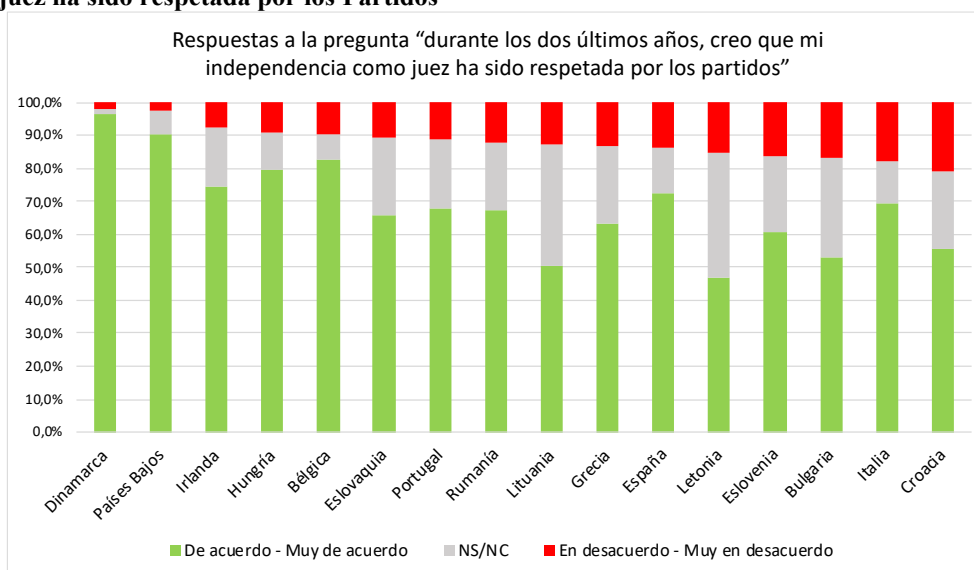


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Figure 38 Respect of judicial independence by Supreme Court/Court of Cassation.

Sobre la interferencia de los Poderes Políticos con el Poder Judicial (independencia externa), los jueces españoles también muestran una valoración más negativa que la media europea: casi un 13,6% cree que su independencia no ha sido respetada por los partidos políticos.



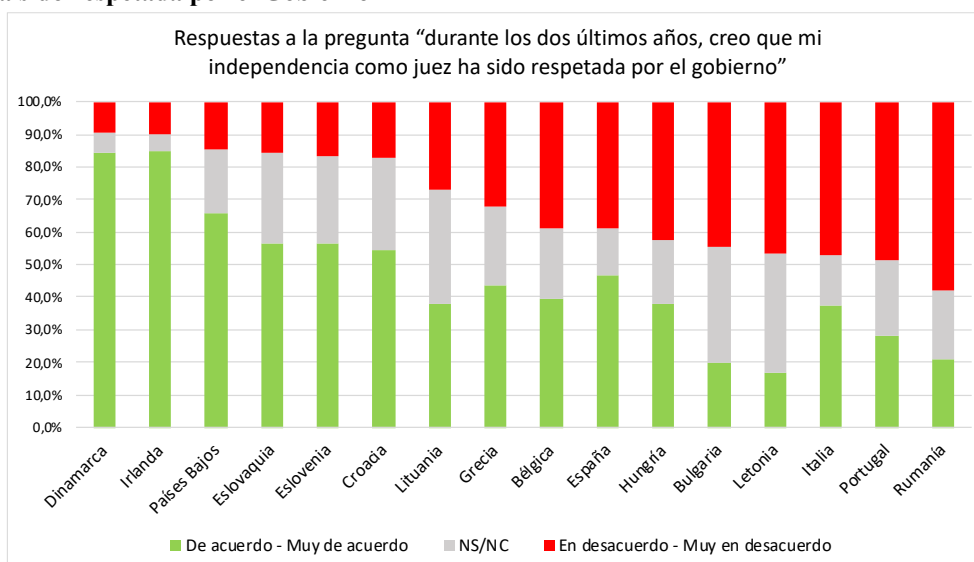
**Gráfico 8: Respuestas a la pregunta “durante los dos últimos años, creo que mi independencia como juez ha sido respetada por los Partidos”**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Figure 41 Respect for judicial independence by Parties.

La cifra de jueces encuestados en España que consideran que el Gobierno no ha respetado su independencia se eleva a casi el 40% (39,1%), siendo el séptimo peor dato de la encuesta.

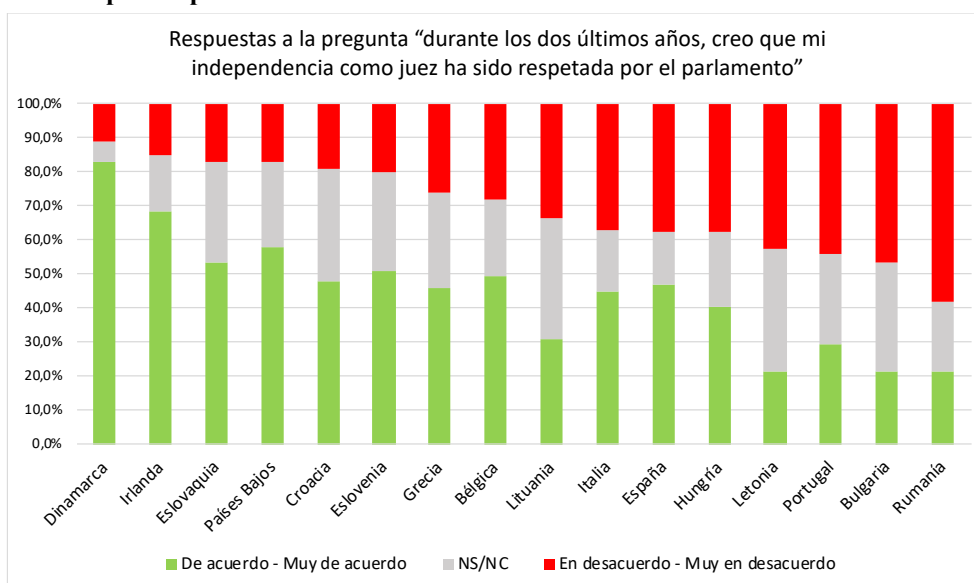
**Gráfico 9: Respuestas a la pregunta “durante los dos últimos años, creo que mi independencia como juez ha sido respetada por el Gobierno”**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Figure 43 Respect for judicial independence by Government.

Finalmente, en lo que respeta al Parlamento, nos encontramos de nuevo con que casi un 40% (37,6%) consideran que esta institución no ha respetado su independencia. En este caso, España ocupa el sexto puesto de la encuesta en cuanto a percepciones negativas.

**Gráfico 10: Respuestas a la pregunta “durante los dos últimos años, creo que mi independencia como juez ha sido respetada por el Parlamento”**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Figure 44 Respect for judicial independence by Parliament.

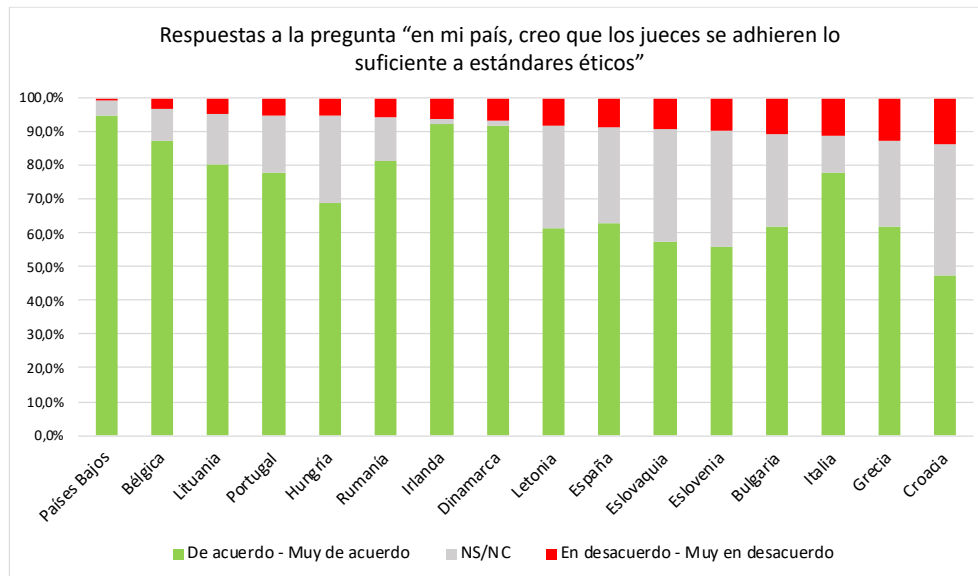
Además de en España, los jueces perciben serios problemas de independencia en lo que respecta a la interferencia de los partidos en Croacia, Italia y Bulgaria; del Gobierno en Rumanía, Portugal, Italia, Letonia, Bulgaria y Hungría; y del Parlamento en Rumanía, Bulgaria, Portugal y Letonia. En estos países destaca el porcentaje de jueces que perciben interferencias de los Poderes Políticos en su trabajo (independencia externa) y en los que menos jueces están de acuerdo con las afirmaciones de existencia de independencia respecto a estos. Asimismo, Portugal, España, Hungría, Rumanía y Bulgaria son los Estados miembros en los que se registra un porcentaje más alto de jueces que no creen que sus respectivos Consejos Judiciales respeten su independencia (independencia interna).

En el otro extremo, se sitúa el caso de Dinamarca, siendo el Estado miembro en el que los jueces mejor valoran su independencia, tanto externa como interna. Destacan también las buenas percepciones en lo que respecta a la independencia externa entre los jueces de Países Bajos y de Irlanda.

En cuanto a la rendición de cuentas, la encuesta de ENCJ utiliza como indicadores la adherencia de los jueces a estándares éticos, y el modo en que el que se abordan por parte de las autoridades judiciales (en el caso español el CGPJ) la mala conducta judicial y la corrupción.

En la percepción de adherencia a estándares morales, España se encuentra por encima de la media en lo que respecta a percepciones negativas, aunque no entre los peores de Europa.

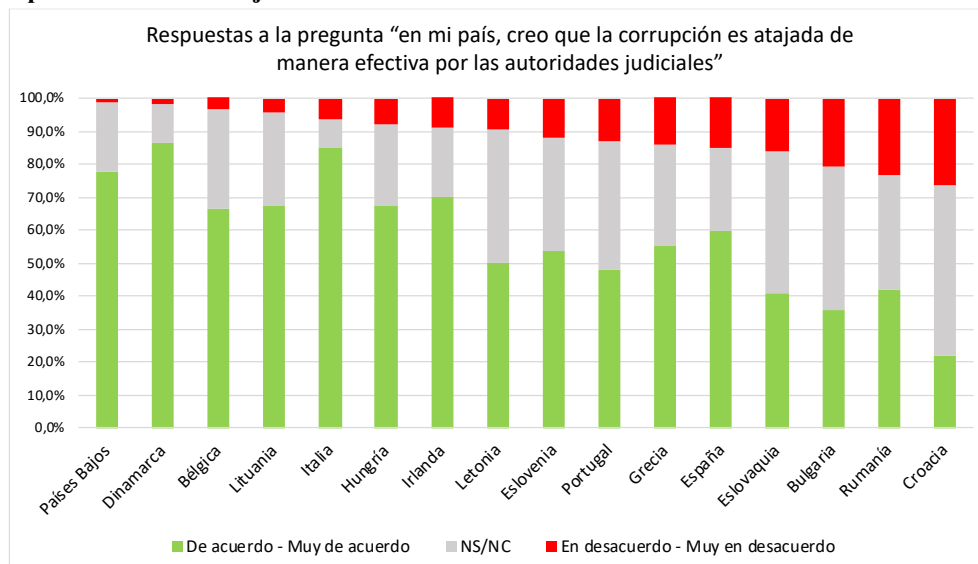
**Gráfico 11: Respuestas a la pregunta “en mi país, creo que los jueces se adhieren lo suficiente a estándares éticos”**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Figure 32 Adherence by judges to ethical standards.

Por el contrario, un 38% de los jueces consideran que el CGPJ español no aborda de manera apropiada la mala conducta judicial, siendo este el peor dato entre los países de la encuesta.

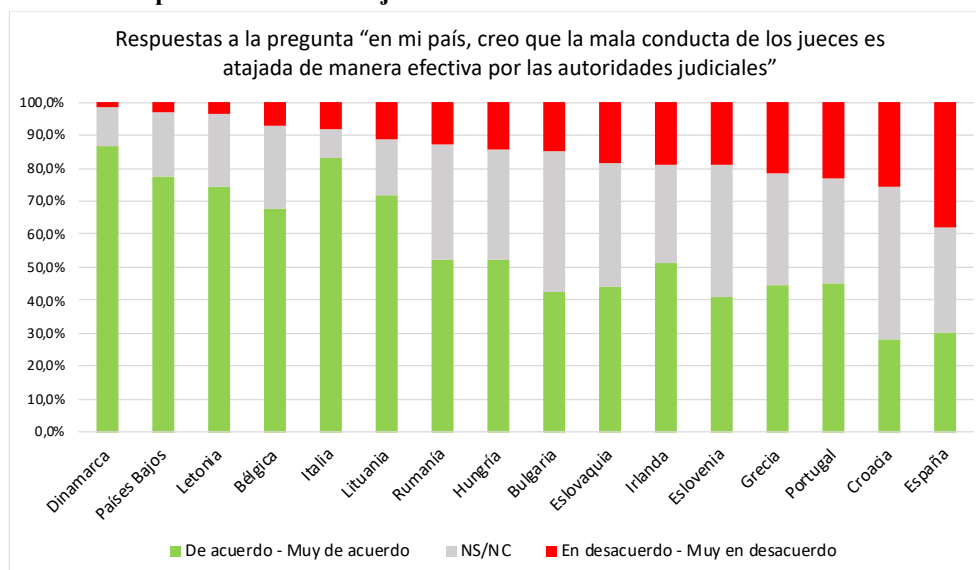
**Gráfico 12: Respuestas a la pregunta “en mi país, creo que la corrupción es atajada de manera efectiva por las autoridades judiciales”**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Handling of judicial misconduct by judicial authorities.

Finalmente, en cuanto a la cuestión de la corrupción, un 14,9% jueces españoles creen que esta no se aborda de manera adecuada por parte del CGPJ, dato por encima de la media europea pero no entre los peores.

**Gráfico 13: Respuestas a la pregunta “en mi país, creo que la mala conducta de los jueces es atajada de manera efectiva por las autoridades judiciales”**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ENCJ 2019 Handling of judicial corruption by judicial authorities.

En el resto de países UE con Consejo Judicial, destacan Dinamarca y los Países Bajos como los Estados miembros en los que mejor se valora la adherencia de los jueces a estándares éticos y el modo en que las autoridades judiciales abordan los problemas de mala conducta y corrupción (en estos dos países, la decisión sobre los procedimientos disciplinarios no está en manos del consejo judicial). Además, los jueces italianos también valoran de manera muy positiva estos dos últimos aspectos en su país.

Por otro lado, Croacia y Grecia son los Estados en los que más jueces perciben falta de adherencia a estándares éticos; en Croacia, Rumanía y Bulgaria destaca el porcentaje de jueces que creen que las autoridades judiciales no lidian de manera efectiva con los problemas de corrupción; y en Croacia, Portugal y Grecia el porcentaje de jueces que creen que las autoridades judiciales no lidian de manera efectiva con los problemas de mala conducta. En todos estos Estados, el Consejo Judicial disfruta de amplios poderes. En los casos de Croacia, Rumanía, Bulgaria y Portugal, el Consejo es la autoridad encargada de decidir sobre la aplicación de sanciones disciplinarias a los jueces.

### 3.3. El *cleavage* Norte-Sur

Al analizar las percepciones de ciudadanos y jueces sobre independencia y rendición de cuentas del poder judicial, vemos que existen grandes coincidencias. Así, podemos afirmar que estas son bastante negativas en el sur de la UE, concretamente en España, Portugal, Croacia e Italia (en este último sobre todo las de independencia); y en varios países del este de Europa, destacando en particular Bulgaria y Rumanía. Teniendo en cuenta que los Consejos Judiciales son los encargados de garantizar la independencia

judicial, así como de las cuestiones de *accountability* en muchos casos, estas impresiones pueden deberse a un mal funcionamiento de dichas instituciones causado por su diseño.

Por el contrario, Dinamarca y los Países Bajos reciben opiniones muy positivas, tanto de ciudadanos como de jueces, en lo que respecta a la independencia y rendición de cuentas. En estos países, el diseño de los Consejos Judiciales varía sustancialmente en cuanto a los mencionados anteriormente en lo que respecta a funcionamiento, composición y competencias, como veremos en el apartado 5 de este trabajo.

Es necesario aclarar que en los países del norte de Europa las percepciones del funcionamiento democrático, y en particular de las instituciones, suelen ser mucho más positivas que en el sur. Así lo demuestra el Eurobarómetro de verano 2020 (Comisión Europea, 2020e), en el que Dinamarca y Países Bajos son los Estados miembros en los que las opiniones públicas más confían no solo en la Justicia y en su sistema legal, sino también en los partidos políticos, el Parlamento, y el Gobierno. La literatura sugiere que las percepciones sobre el funcionamiento de la Justicia no están solo condicionadas por el funcionamiento de esta *per se*, si no que también influyen las percepciones que se tiene respecto al resto de las instituciones (van de Valle, 2009). Es decir, existe un *spill-over effect* en lo que respecta a la confianza en las instituciones (Høyer & Mønness, 2016). Esto impone una importante limitación metodológica a la hora de interpretar las opiniones públicas como indicador del buen o mal funcionamiento de la Justicia.

No obstante, y a pesar de dicha limitación, no puede eximirse de responsabilidad a las propias instituciones y actores directamente implicados en el funcionamiento de la Justicia (van de Valle, 2009). Es decir, sigue siendo imprescindible el estudio de estos para identificar debilidades y fortalezas que influyan en la buena o mala actuación, percibida por ciudadanos y jueces, del sistema judicial.

Por todo ello, el estudio de los Consejos Judiciales desde una perspectiva comparada resulta fundamental, de modo que podamos comprobar si las percepciones positivas y negativas en lo que respecta a las cuestiones de la independencia y la rendición de cuentas se corresponden o no con un determinado diseño institucional del Consejo Judicial que pueda conducir a un mejor o peor desempeño por parte de este órgano en determinados países.

Como hemos visto, las percepciones sobre la independencia judicial y la rendición de cuentas de la Justicia en España están entre las peores de la Unión. En el siguiente apartado, analizaremos en profundidad el caso del CGPJ español para responder a la pregunta ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

## 4. El Consejo General del Poder Judicial español

### 4.1. Origen y características

Al igual que la mayoría de países que conforman la Unión Europea, España cuenta con una institución encargada propiamente del gobierno del Poder Judicial. El CGPJ se crea en el contexto de la transición democrática de finales de los años 70, tras cuatro décadas de dictadura. Como hemos indicado antes, no es condición *sine qua non* para un país democrático contar con un Consejo Judicial (países como Alemania o Austria no tienen). Algunos autores (Serra Cristóbal, 2013) apuntan entre las razones que explican que en España se optase por este modelo de gobierno judicial la tradición de los países del entorno (el CGPJ se crea a imagen del *Conseil supérieur de la magistrature* francés y del *Consiglio Superiore della Magistratura* italiano) y la fuerte vinculación de la Justicia con el ejecutivo durante la dictadura. El caso español, en el que se elige este modelo, coincide con lo ocurrido en la mayoría de los países de Europa central y del este en los años 90 (a excepción de la República Checa). Tras largos períodos de gobierno autocrático, todos estos países se embarcan en una reforma de sus instituciones durante la transición hacia la democracia, y adoptan Consejos Judiciales como resultado de las presiones recibidas desde las autoridades internacionales, particularmente la Unión Europea y el Consejo de Europa (Bobek & Kosar, 2014).

La Constitución Española (CE) establece que el funcionamiento CGPJ se regulará mediante una ley orgánica. Desde el año 1985, se trata de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). La finalidad del CGPJ es “sustraer al Gobierno la gestión de las diversas vicisitudes de la carrera de Jueces y Magistrados, de manera que no pueda condicionar su independencia por esta vía indirecta” (España, 2013). Este se compone de 20 miembros, más un presidente, el cual preside además el Tribunal Supremo. Tal y como recoge la Constitución de 1978, los 20 miembros deben renovarse cada cinco años, y no pueden ser reelegidos. Del mismo modo, los 20 vocales eligen un Presidente cada cinco años, pero este sí puede ser reelegido para un mandato más. De los 20 miembros, doce son jueces y magistrados, y los otros ocho juristas de reconocida competencia. De acuerdo con la CE, de estos ocho miembros, cuatro deben ser propuestos por el Congreso de los Diputados, y cuatro por el Senado. No obstante, hoy en día el nombramiento de los 20 vocales recae en las dos cámaras del Parlamento, que los eligen por mayoría de 3/5.

Es importante, antes de abordar las reformas se han hecho del CGPJ, y a fin de entender las lógicas que las han impulsado, explicar dos características de la judicatura española. En primer lugar, la importancia de las asociaciones judiciales, a las cuales pertenecen más de la mitad de los jueces de nuestro país. Concretamente, en 2020 un 56,1% de los jueces pertenecía a alguna asociación (Servicio Central de la Secretaria General del CGPJ, 2020). De hecho, el porcentaje de jueces asociados ha venido aumentando desde 2013 (Servicio Central de la Secretaria General del CGPJ, 2020). La Asociación Profesional

de la Magistratura (APM) y Juezas y Jueces para la Democracia (JJpD), son consideradas, respectivamente, asociaciones de carácter conservador y progresista (Serra Cristóbal, 2008), y han llegado a ser calificadas como “el brazo del Partido Popular” y “el brazo del Partido Socialista” (Nieto, 2010). Por su parte, la Asociación Francisco de Vitoria (AJFV) y el Foro Judicial Independiente (FJI), son consideradas de carácter independiente (Serra Cristóbal, 2008). Y, finalmente, encontramos la Asociación Ágora Judicial y la Asociación Nacional de Jueces, de carácter marginal (solo contaban con 13 y 4 asociados cada una en 2020 (Servicio Central de la Secretaria General del CGPJ, 2020)). Las asociaciones judiciales han jugado un papel fundamental en la nominación de los candidatos a sentarse en el CGPJ.

En segundo lugar, tradicionalmente se ha atribuido a la judicatura española un sesgo conservador, justificado por el hecho de que casi la mitad de los jueces asociados en España pertenecen a la APM (45%, de acuerdo con los datos del Servicio Central de la Secretaria General del CGPJ, 2020), la asociación conservadora, dotándola así de una influencia innegable (Castillo & Medina, 2015), frente a un 15% que pertenecen a JJpD, la asociación de carácter progresista. De hecho, mientras que el número de asociados a JJpD ha ido disminuyendo desde 2015, el número de miembros de la APM ha aumentado año tras año. Esta cuestión se encuentra entre las causas que han impulsado algunas de las reformas, como veremos a continuación.

#### **4.2. Diagnóstico de problemas: las reformas del sistema de nombramientos y sus consecuencias**

Si bien la primera ley orgánica del Poder Judicial que regula la articulación y el trabajo del CGPJ se elaboró en 1980, esta ha sido reformada ocho veces en los 40 años de existencia de la institución: 1985, 1994, 2001, 2013, 2014, 2015, 2018 y 2020. Sobre el sistema de nombramientos, el aspecto que más polémica ha suscitado en estos años, se han introducido tres modificaciones.

La ley orgánica de 1980 establecía que “los doce Vocales de procedencia judicial serán elegidos entre Jueces y Magistrados”. Sin embargo, en 1985 se cambia fundamentalmente este sistema de nombramientos, y los 20 miembros del CGPJ pasan a ser elegidos por el Parlamento, a partes iguales entre el Congreso y el Senado. Algunos autores (Gerpe Landín, 1991) han señalado que la reforma, aprobada gracias a la mayoría absoluta con la que contaba el partido socialista en ese momento (202 escaños), vino motivada, entre otras cuestiones, por la existencia en ese momento de una única asociación judicial en España, la APM, de carácter conservador (Nieto, 2010; Torres, 2018), que copó las 12 vocalías que correspondían a jueces y magistrados en el CGPJ que emergió en 1980.

Los miembros del CGPJ pasaban, por tanto, a ser elegidos en su totalidad por el poder legislativo. Juan Bandrés (1990), el diputado que ideó la reforma, justificaba su necesidad

alegando: “la modificación pretendida era, a mi juicio, la única capaz de consagrar de modo definitivo la democratización del órgano de gobierno del Poder Judicial y de hacer efectivo el pronunciamiento constitucional que asegura que la justicia emana del pueblo”.

La reforma no estuvo exenta de polémica, e incluso se planteó su inconstitucionalidad. Si el Art.122.2 de la CE establecía que ocho de los 20 miembros del CGPJ debían ser nombrados por el Parlamento, pero, ¿podía el Parlamento aumentar esta facultad? El Tribunal Constitucional (TC) español finalmente avaló la reforma, aunque con serias dudas (Gómez Colomer, 2019), y advirtió del riesgo de que los nombramientos finalmente acabaran convirtiéndose en el reflejo de las luchas partidistas (Tribunal Constitucional, 1986). Esta reforma derivó en un sistema basado en pactos entre los principales partidos políticos para repartirse los vocales, pues el criterio de selección, como algunos autores han criticado, “pareció obedecer más a razones de lealtad al partido político, que al prestigio indiscutible, independencia probada, o excelencia profesional” (Serra Cristóbal, 2013).

El 13 de junio de 2001 se introdujo una nueva reforma en el sistema de nombramientos, que lo complicó aún más (Gómez Colomer, 2019). En ese momento, gobernaba en España el Partido Popular, que contaba en el Parlamento con una mayoría de 183 escaños (apoyaban el gobierno *Covergència i Unió*, con 15 escaños, y *Coalición Canaria*, con 4). Sin embargo, cabe destacar que la reforma recibió un apoyo mayoritario en el Congreso, incluyendo al principal partido de la oposición, el PSOE. Este acercamiento entre ambos partidos se produjo mediante el Pacto de Estado sobre la Justicia, firmado pocos días antes (Casqueiro & Lázaro, 2001). La reforma estableció que los 12 miembros del CGPJ que se correspondían con jueces y magistrados debían ser seleccionados entre una lista de un máximo de 36 candidatos. Los candidatos serían propuestos o bien por las asociaciones, o bien deberían contar con el aval al menos el 2% de jueces y magistrados del total en activo. La reforma de 2001 contribuyó a politizar aún más el sistema de nombramientos, al implicar de manera más profunda a las asociaciones, algunas vinculadas a los partidos (como se a mencionado anteriormente), en el proceso y dificultar las posibilidades de selección a los candidatos no asociados.

La última reforma del sistema de elección se lleva a cabo en 2013. De nuevo, gobierna el Partido Popular, que cuenta en ese momento con 186 escaños. En esta ocasión, todos los grupos de la oposición se posicionan en contra de la nueva reforma (Europapress, 2013). A pesar de que se cambia el método establecido en 2001, en la práctica las asociaciones continúan teniendo preeminencia sobre el proceso. Para ser candidatos, los jueces y magistrados deben aportar el aval de una asociación o de 25 miembros de la carrera judicial. Tanto jueces como asociaciones pueden avalar a un máximo de 12 candidatos. El texto de la reforma afirma que esta se articula sobre la “consideración en la designación de los Vocales de origen judicial de la proporción real de Jueces y Magistrados asociados y no asociados”. No obstante, la valoración del resultado que hacen algunos autores de la



misma en base al CGPJ que surge ese año es que la reducción del bipartidismo que imperaba en las anteriores composiciones es de carácter numérico, pues aumenta el número de jueces y magistrados no asociados, pero no asociativo. Las dos asociaciones vinculadas al PP y al PSOE continúan teniendo un quasi-monopolio frente al resto: de los 12 jueces y magistrados que componen el CGPJ que emerge de la renovación de 2013, APM cuenta con 4 miembros y JpD con 3, siendo el resto jueces no asociados. Así, las demás asociaciones judiciales quedan sin representación, por lo que el elemento ideológico sigue empañando el gobierno de esta institución (Castillo & Medina, 2015).

¿En qué se ha traducido esta politización del sistema de nombramientos, señalada como tal por los organismos internacionales (GRECO, 2013, 2019), para el funcionamiento del CGPJ? Pueden identificarse cuatro consecuencias principales.

En primer lugar, una deslegitimación del Consejo General del Poder Judicial frente a los ciudadanos y los jueces. En contra de lo que Bandrés señalaba como propósito de la reforma de 1985, la reducción de la independencia del CGPJ no se ha traducido en una mejora de la *accountability* de la Justicia. La opinión pública es plenamente consciente de que el sistema de nombramientos del CGPJ es resultado del pacto entre los principales partidos políticos, y de que el criterio de selección es ideológico (Torres, 2018), lo cual repercute negativamente en su percepción sobre la independencia judicial (como hemos analizado en el capítulo 3). Paradójicamente, los propios jueces tampoco perciben que este sistema mejore la rendición de cuentas de la Justicia, en manos del CGPJ. Como resume Nieto (2010): “En las reglas de juego de la lucha política española no hay sitio para un Consejo neutral sino para instrumentos de los partidos según los cupos del reparto”.

Segundo, en un debilitamiento del poder del CGPJ. Algunas de sus funciones son cada vez en mayor medida acaparadas por el poder ejecutivo y el legislativo. Esto es lo que algunos autores han llamado el “desapoderamiento” del Poder Judicial (Gómez Colomer, 2019), y entre los factores que lo explican cabe señalar al sistema de nombramientos. Por ejemplo, si bien son los propios vocales del CGPJ los que deben elegir al presidente de esta institución por una mayoría de 3/5, en realidad este es designado, del mismo modo que el resto de miembros, en base al pacto político entre los principales partidos (Serra Cristóbal, 2013).

Tercero, en un papel muy relevante de las asociaciones judiciales en la configuración y funcionamiento CGPJ. Por un lado, porque el sistema de avales, que hoy en día establece la necesidad de presentar el aval de al menos al menos veinticinco miembros de la Carrera Judicial en servicio activo o el de una asociación judicial (Art. 574 de la LOPJ), se traduce en una “penalización” hacia los jueces independientes o no asociados. Y, por otro lado porque el sistema de cuotas parlamentarias para designar a los vocales presenta muchos incentivos para la politización de las asociaciones, esto es, para que estén fuertemente

ligadas a los partidos. Como señala Serra Cristóbal (2008): “la notoriedad de las asociaciones judiciales y la evidencia del distinto ideario que distingue a unas y a otras ha quedado implícitamente reconocido en este nuevo modelo de selección de los miembros de este órgano de gobierno del poder Judicial” (refiriéndose a la reforma de 2001). Esta afirmación es aplicable asimismo a la reforma de 2013, como puede contrastarse con los datos señalados más arriba: las asociaciones no ligadas a los principales partidos quedaron sin representación en el CGPJ que emerge de la renovación de ese año.

Finalmente, la politización de los nombramientos se ha traducido en problemas para renovar el CGPJ dentro del plazo establecido por la CE. Sobre este aspecto ahondaremos en el próximo apartado.

En definitiva, el principio de la separación de poderes queda debilitado cuando el Poder Político controla quién se sienta en el órgano de gobierno de los jueces, y el motor de esta decisión son las luchas partidistas en lugar de un consenso parlamentario cuyos estándares de selección sean la igualdad de oportunidades y la meritocracia.

#### **4.3. Las dificultades de la renovación del CGPJ**

Las cuatro décadas de existencia del CGPJ han estado marcadas, además de por las numerosas reformas, por los problemas del bloqueo a la renovación de sus miembros. La politización del sistema, que ha convertido la elección en un *trade-off* entre partidos, ha provocado tres momentos de *impasse* a consecuencia de las dificultades a la hora de alcanzar un pacto sobre el reparto de asientos. CGPJ

En 1995 se produjo el primer bloqueo: los dos grandes partidos en las cámaras, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista (PSOE), entonces en el gobierno, no se ponían de acuerdo sobre la renovación (una situación que al lector le sonará familiar). Si bien esta debía haber tenido lugar en noviembre de dicho año, no es hasta el verano de 1996 cuando se logra un acuerdo. Entre los motivos que explican el bloqueo encontramos la voluntad del PP de que el nuevo presidente fuera conservador (Valdecantos & De la Cuadra, 1995). Vemos aquí un claro ejemplo de la preocupación que señalábamos en el apartado anterior: los poderes legislativo y ejecutivo interfieren en las funciones del propio Consejo, entre ellas en la elección del presidente: “las decisiones que tienen que adoptar los vocales del Consejo se toman en otras esferas y éstos las asumen como propias” (Serra Cristóbal, 2013). El acuerdo se alcanzó tras las elecciones de marzo de 1996, que permitieron la formación de un ejecutivo del PP, e incluyó a un presidente del CGPJ de carácter conservador.

El segundo bloqueo tuvo lugar en 2006, y se prolongó más de un año y medio. De nuevo, PP y PSOE no se pusieron de acuerdo sobre la composición del nuevo Consejo. La prensa

del momento resumía la situación del siguiente modo: "los socialistas han acusado al PP de bloquear la renovación del Consejo para mantener su actual mayoría en la institución, mientras que los populares han denunciado la intención del PSOE de querer reducir sus cuotas de representación para incorporar al órgano de gobierno de los jueces a sus socios parlamentarios" (Europapress, 2007). En 2008 se logra un acuerdo, que incluye de nuevo a un presidente conservador, propuesto directamente por el PSOE que gobernaba en aquel momento. Por último, cabe destacar que durante los casi dos años que duró el bloqueo, el CGPJ continuó desempeñando todas sus funciones, incluyendo nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario (Herrera, 2020).

El tercer bloqueo se produce en 2018, y está detallado en el siguiente apartado. En definitiva, puede afirmarse que la renovación se ha convertido en un asunto enteramente político, y además en ocasiones muy costoso, que prolonga los mandatos de cada CGPJ más allá de los cinco años estipulados por la CE. Por tanto, la politización ha interferido de manera negativa en el efectivo funcionamiento de esta institución.

#### **4.4. El bloqueo y la propuesta de reforma de 2020**

En 2018, la renovación del CGPJ volvió verse paralizada cuando el candidato a ocupar la presidencia, Manuel Marchena, presentó su renuncia. Si bien la prensa de entonces hizo eco del pacto entre PSOE y PP para que el juez conservador presidiera el nuevo CGPJ<sup>17</sup>, que iba a ser de mayoría progresista, el candidato finalmente renunció a ocupar dicho puesto en aras de la defensa de la independencia judicial<sup>18</sup>. Las dificultades para formar un gobierno en 2019, que se tradujeron en una repetición de las elecciones; así como el fin del bipartidismo y la voluntad de nuevos partidos de participar en el acuerdo sobre la composición del CGPJ han sido algunos de los principales problemas que se han interpuesto en la renovación. Desde el verano de 2020, el principal obstáculo se encuentra en el veto que el PP ha interpuesto a la participación de Podemos, principal socio del actual gobierno del PSOE, en la renovación del órgano de gobierno de los jueces<sup>19</sup>. Durante el año 2021, dicho veto se ha mantenido<sup>20</sup>, aunque el PP ha sumado al mismo la

---

<sup>17</sup> Ver en este sentido RTVE, 2018 o EFE, 2018, entre otros medios de comunicación.

<sup>18</sup> El juez Marchena presidía la Sala Penal del TS, que se ocuparía del juicio del Procés catalán, un asunto especialmente delicado. Así, el propio Marchena declaraba entre los motivos de su renuncia a la silla de presidente del CGPJ: "Jamás he concebido el ejercicio de la función jurisdiccional como un instrumento al servicio de una u otra opción política para controlar el desenlace de un proceso penal" (Marchena, 2018)

<sup>19</sup> Dicho veto está formulado de manera explícita en el comunicado del PP de septiembre de 2020 sobre esta cuestión: "el 14 de agosto Pablo Casado transmitió al Gobierno, a través de una reunión presencial de sus interlocutores, que no se podía acordar la renovación de las instituciones del Estado si Podemos tenía cualquier papel en ella" (Populares, 2020).

<sup>20</sup> El veto ha sido formulado en posteriores declaraciones de algunos miembros del partido. Enrique López, Consejero de Justicia de la Comunidad de Madrid, afirmó en Marzo de 2021: "La pelota está en el tejado del Gobierno de España, de Pedro Sánchez. Es el que tiene que cumplir con unos requerimientos que le hemos hecho, que además están llenos de sentido común. Y, desde luego, uno de ellos es que Podemos no puede estar ni en esas negociaciones ni en los órganos constitucionales. Un partido que de

demanda al gobierno de que “los jueces elijan a los jueces” (Populares, 2021b; Casado, 2021) como requisito para el desbloqueo.

Sin ánimo de detenernos más en las razones del bloqueo, que podrían resumirse, como los anteriores, en las luchas partidistas, lo interesante, y en lo que queremos poner nuestra atención, es en el análisis de las propuestas que se han hecho tanto desde el ejecutivo español para superarlo, así como las críticas que estas han recibido desde los partidos de la oposición, algunas asociaciones judiciales, y las autoridades europeas en la materia.

### *La propuesta del ejecutivo*

Con el fin de superar el bloqueo impuesto por el PP, el 13 de octubre de 2020 los portavoces de los principales partidos de la coalición en el gobierno, PSOE y Podemos, presentaron una propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que como hemos visto regula el funcionamiento del CGPJ. La reforma proponía, por un lado, una modificación del sistema de nombramientos, de modo que “con el fin de cumplir con el mandato constitucional, así como de facilitar la renovación del CGPJ en plazo” se proponía que “en caso de no alcanzarse en primera votación parlamentaria la mayoría de tres quintos”, los vocales pudieran ser designados “en segunda votación por mayoría absoluta de las cámaras”. Por otro lado, se planteaba la limitación de los poderes del CGPJ mientras este no haya sido renovado, es decir, mientras se encuentre en funciones. El argumento principal era que dichas limitaciones ya existen para otro tipo de instituciones cuando se encuentran en funciones, por ejemplo el Ejecutivo. Entre el recorte de dichas competencias se incluía el nombramiento de algunos altos cargos de la judicatura, como el Presidente y los miembros del Tribunal Supremo, o los magistrados del Tribunal Constitucional, entre otros. Se mantendrían así aquellas facultades del CGPJ “que resultan necesarias para garantizar el normal funcionamiento del órgano, y no impliquen una injerencia en las legítimas atribuciones del Consejo entrante”, de modo que “no se produzca una parálisis en su funcionamiento”.

La propuesta levantó muchas críticas (como veremos en los siguientes párrafos), sobre todo en lo relativo a la modificación del sistema de nombramientos. Así, el ejecutivo decidió eliminar esta parte de la reforma en la nueva propuesta legislativa que, siguiendo a la de octubre, se presenta en diciembre de 2020. No obstante, esta sigue recogiendo la limitación de los poderes del CGPJ en funciones, de modo que no pueda realizar nombramientos. Esto es, el objetivo de la misma es limitar las competencias del CGPJ en funciones, con el fin de hacer urgente su renovación para que este órgano funcione de manera normal. De este modo, el ejecutivo busca presionar al principal partido de la

---

forma confesada quiere controlar el poder judicial no puede estar en el órgano de gobierno del poder judicial” (La hora de la 1, 2021).

oposición para alcanzar un pacto sobre los nuevos vocales<sup>21</sup>. La reforma, tramitada por vía urgente, se aprobó en el Parlamento en marzo de 2021.

### *Críticas*

La nueva reforma del CGPJ ha sido objeto de numerosas críticas por parte de los partidos de la oposición, de algunas asociaciones judiciales y de las autoridades europeas.

En primer lugar, los principales partidos políticos en la oposición han calificado la reforma de ataque a la independencia judicial<sup>22</sup>. Por un lado, algunos de ellos han recurrido la reforma tanto a la mesa del Congreso (Hellín, 2021), aunque sin éxito, como al Tribunal Constitucional (Velasco, 2021). Entre los motivos, consideran que la tramitación de la misma por la vía de urgencia carece de garantías parlamentarias y legales, al tiempo que afirman que la reforma atenta contra la separación de poderes<sup>23</sup>. Cuatro partidos de la oposición presentaron sus respectivas enmiendas a la totalidad de la reforma, en las que algunos incluían una renovación del sistema de nombramientos que despolitice la elección de los 12 vocales de procedencia judicial, de modo que se devuelva dicha competencia a los jueces, como recoge la CE y como recogía la Ley Orgánica de 1980. Las enmiendas también incluían otros cambios, entre ellos que no puedan ser vocales quienes hayan ejercido cargos políticos en los últimos diez años, o que tampoco puedan serlo aquellos que hayan tenido vinculación con un partido político (EFE, 2021). Finalmente, también criticaron el hecho de que la reforma se tramitase por vía de urgencia, haciendo que no fuese necesario pedir informes consultivos sobre la misma al propio CGPJ (EuropaPress, 2021).

Por su parte, el mismo CGPJ ha criticado esta decisión, y pidió en Diciembre de 2020 que el Congreso escuchase su opinión, así como la de la Comisión de Venecia, antes de tramitar la reforma, pues esta “afecta al núcleo esencial de las competencias que la Constitución le atribuye expresamente en garantía de la independencia judicial” (EFE, 2020). El presidente del CGPJ ha pedido hasta en cuatro ocasiones desde 2018 al

---

<sup>21</sup> Enrique Santiago, diputado de Podemos: “Si con esta reforma no basta, propondremos otra”; Francisco Aranda, diputado del PSOE: “El problema no acabará hasta que el PP se siente a negociar y, si no, seguiremos avanzando” (Cruz, 2021)

<sup>22</sup> Pablo Casado, líder del PP: “Sánchez pretende liquidar la separación de poderes en pleno ataque a la independencia judicial de su vicepresidente investigado”; Iván Espinosa de los Monteros, portavoz de VOX: “Es un ataque directo al Estado y a sus instituciones”; Inés Arrimadas, líder de Ciudadanos: “Esta medida de PSOE y Podemos es un mazazo sin precedentes a la Justicia y a la separación de poderes. Lo que hay que hacer es despolitizar el CGPJ para que los jueces elijan a los jueces, no politizarlo aún más [...] Vergonzoso e intolerable” (Lamet & Coll, 2021)

<sup>23</sup> Extractos del recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP, que califican a la reforma de “subterfugio jurídico, en evidente fraude de Ley parlamentaria, dirigido tanto a evitar el pronunciamiento por los sectores afectados –el CGPJ, principalmente– como a acelerar su tramitación para evita un debate profundo sobre la reforma”; “acometer una reforma que, con más que probables vicios de inconstitucionalidad, aspira a alterar el régimen competencial del Consejo General del Poder Judicial –y con él, el régimen de separación de poderes en nuestra democracia- a través de un procedimiento hermético, opaco” (Velasco, 2021)

Parlamento que tramiten la renovación de los vocales (Comunicación Poder Judicial, 2021). De igual modo, ha defendido que, aunque en funciones, el CGPJ debe seguir desempeñando todas sus competencias atribuidas por la CE<sup>24</sup>. Los vocales del CGPJ han apoyado mayoritariamente la posición del presidente, a excepción de cinco miembros. Estos últimos consideran, por un lado, que el Congreso no tiene la obligación de pedir un informe previo sobre el contenido la proposición de ley ni al CGPJ<sup>25</sup> ni a la Comisión de Venecia<sup>26</sup> (Cuesta et al., 2021). Por otro lado, propusieron como solución al bloqueo que los vocales del actual CGPJ en funciones dimitiesen a la vez, forzando así al Parlamento a llegar a un acuerdo para la renovación (Guillén, 2020). No obstante, esta opción fue rechazada por el resto de los miembros. Finalmente, ninguno presentó su renuncia.

En lo que concierne a las asociaciones judiciales, que, como hemos visto son la otra institución clave en el autogobierno de los jueces, tres de las más importantes se posicionaron en contra de la reforma del PSOE y Podemos: la APM<sup>27</sup>, la AJFV<sup>28</sup> y el FJI<sup>29</sup>. Las tres abogan por una reforma que despolitice el sistema de nombramientos de los 12 vocales, devolviéndolo a manos de los jueces. Por su parte, la asociación JJpD ha sido la única que ha respaldado la limitación de competencias<sup>30</sup>. No obstante, en septiembre de 2021, JJpD se unió a la APM, la AJFV y el FJI en la firma de un comunicado conjunto en el que las cuatro asociaciones coincidían en la necesidad de

---

<sup>24</sup> Carlos Lesmes, presidente del CGPJ: “Conviene recordar también que el órgano de gobierno de los jueces tiene asignadas por la Constitución unas muy relevantes funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Funciones que son permanentes, y de debido cumplimiento. De manera que deben seguir desarrollándose con normalidad, porque lo contrario sería incumplir la norma fundamental, con grave quebranto a la justicia española, a la que dañaría una paralización institucional mantenida en el tiempo” (RTVE, 2020)

<sup>25</sup> “No tiene este Consejo General del Poder Judicial entre sus competencias la ordenación de los debates parlamentarios, ni de los tiempos o trámites de las iniciativas legislativas, ni el gobierno de la Cámara, ni la interpretación de su Reglamento. Ni en España ni en ningún país democrático de nuestro entorno. [...] Con su Acuerdo, el Consejo General del Poder Judicial pierde toda apariencia de imparcialidad, pues refleja una falta de respeto por el ámbito propio de las competencias y de la legitimidad del Poder Legislativo, interfiriendo en el debate parlamentario, y en la facultad de organización del mismo por el órgano legítimo del Congreso de los Diputados”.

<sup>26</sup> “Exigir que las iniciativas parlamentarias y el proceso legislativo en materia de Justicia o de competencias de los Consejos Superiores de la Magistratura, deban ser sometidas previamente para consulta, evaluación o asesoramiento, a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, (Comisión de Venecia), al margen de que no encuentra precedente en los reglamentos parlamentarios de las democracias europeas ni en el derecho comparado, supone un menosprecio muy grave a la credibilidad de España y de sus instituciones democráticas, atentando contra la dignidad del Parlamento español, situándolo al margen del Estado de Derecho, como si no fuera -en terminología de algún medio de comunicación español que se ha prestado a jalear de forma entusiasta el Acuerdo del Consejo- “un parlamento al uso”.

<sup>27</sup> Calificó la reforma de “inconstitucional” (Rincón, 2020)

<sup>28</sup> Jorge Fernández Vaquero, portavoz de AJFV: “La mayoría absoluta siempre es la que sustenta al Gobierno, por lo que el control del Gobierno sobre el Consejo se va a acentuar” (Rincón, 2020)

<sup>29</sup> Concepción Rodríguez, presidenta de FJI: “Cualquier partido con una mayoría amplia va a poder controlarlo (el CGPJ)” (Rincón, 2020)

<sup>30</sup> Ascensión Martín, portavoz de JJpD: “Creemos que, como cualquier otro órgano colegiado cuando está en funciones debe tener limitadas sus competencias. Lo primero que hay que afrontar es la renovación del CGPJ y después vendrá el debate de cómo hay que elegir a los vocales; ahora lo urgente es renovarlo y que se renueve según el sistema actual” (Pascual, 2021a)

“reformar el sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ, para que sean elegidos por los jueces según un sistema democrático que asegure la representación de todas las categorías y sensibilidades existentes dentro de la carrera judicial” (APM et al., 2021). Las asociaciones manifestaban asimismo la existencia de discrepancias entre ellas sobre si la reforma debía llevarse a cabo antes o después de la renovación que pendiente desde 2018.

Por último, en lo que respecta a la posición de las autoridades europeas, la UE, y concretamente la Comisión, señaló en el Informe sobre el Estado de Derecho en España publicado en 2020 su preocupación ante el bloqueo a la renovación<sup>31</sup>. Asimismo, sobre la reforma ha sido clara: el CGPJ no debe ser percibido como un órgano politizado; España debe tener en cuenta los estándares europeos; y cualquier reforma judicial en los Estados miembros debe ser previamente consultada con todos los actores relevantes, incluyendo la CV<sup>32</sup>. En el informe de 2021, la Comisión Europea señaló de nuevo su preocupación ante el bloqueo. Asimismo, la Comisión expresaba que la reforma que pretendía reducir la mayoría necesaria en segunda vuelta para los nombramientos podría haber “aumentado la percepción de que el Consejo es vulnerable a la politización”.

En lo que respecta al CoE, el presidente del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) dirigió una carta a la delegación española en octubre, condenando la propuesta de modificar la mayoría parlamentaria requerida para los nombramientos; e insistió además en la necesidad de despolitizar por completo el sistema<sup>33</sup>, una exigencia que el GRECO ya trasladó a España en 2013. La Asociación Europea de Jueces también expresó su preocupación sobre la reforma<sup>34</sup>. Por su parte, la Comisión de Venecia no se ha

---

<sup>31</sup> “También preocupa la situación del Consejo General del Poder Judicial, entre otras cosas porque sigue pendiente el nombramiento de sus nuevos miembros” (Comisión Europea, 2020d, pp.1)

<sup>32</sup> Carta de la Vice-Presidenta de la CE Vera Jourová a la Eurodiputada Maite Pagarzaurtundúa: “Regarding the draft law you refer to, the Commission has expressed its position, calling on the Spanish authorities to ensure that the Spanish Council is not perceived as being vulnerable to politicisation. The Commission has recalled that Member States should take into account European standards to ensure that judicial independence is not compromised. The Commission has also recalled that when Member States reform their judiciary, this should be done in consultation with all relevant stakeholders, including the Venice Commission” (Jourová, 2020)

<sup>33</sup> “As you know, these standards have been the subject of GRECO’s 4th evaluation round. Councils of the Judiciary, in the member States where they exist, are meant to be independent bodies that seek to safeguard the independence of the judiciary and of individual judges which, in turn, is a *conditio sine qua non* for an effective fight against corruption. Our standards provide that at least half of the council’s members should be judges elected by their peers from all levels of the judiciary. GRECO has repeatedly stressed that political authorities shall not be involved, at any stage, in the selection process of the judicial shift” (Mrčela, 2020)

<sup>34</sup> “The European Association of Judges expresses its great concern that Spain is taking a step back in fundamental requisites for the independence of judiciary. Instead of taking advantage of this legislative opportunity to reform the system of appointment of judges to the Judicial Council by reinforcing the guarantees of independence of the judiciary, as an essential pillar of the rule of law, returning to the previous system where judges members of Judicial Council were elected by their peers, alternative which was timely proposed, the present option will increase the risk of undue political influence in the appointment of the members of the Judicial Council, damaging the perception of the society on an effective judicial independence” (EAJ, 2020)

pronunciado sobre el caso español, pero advirtió en 2013 sobre los riesgos de utilizar la disminución de la mayoría requerida para elegir a los miembros de los Consejos Judiciales hasta la mayoría simple como mecanismo anti-bloqueos, pues “la mayoría puede no buscar un consenso en la primera ronda sabiendo que en las siguientes su candidato se impondrá”<sup>35</sup> (CV, 2013, para.8). Es decir, la elección siempre debe producirse por mayorías cualificadas. En lo que respecta a la limitación de los poderes del CGPJ en funciones, no hemos encontrado declaraciones de las autoridades europeas. No obstante, el CCJE subrayó en 2007 la importancia de que las funciones del consejo judicial estén constitucionalmente delimitadas a fin de evitar las dificultades relativas a las posibles presiones externas, por ejemplo del legislativo y el ejecutivo; y en 2015 afirmó que “las decisiones que eliminan las salvaguardias básicas de la independencia judicial son inaceptables incluso cuando se disfrazan” (CCJE, 2015).

---

<sup>35</sup> Traducción propia, original en inglés: “One option is to provide for different, decreasing majorities in subsequent rounds of voting, but this has the drawback that the majority may not seek a consensus in the first round knowing that in subsequent rounds their candidate will prevail” (CV, 2013a, para.8)



## 5. La figura del Consejo Judicial en los países de la Unión Europea

Como hemos visto hasta ahora, el CGPJ adolece de serios problemas de independencia externa: en lugar de dotar de legitimidad democrática al órgano de gobierno de los jueces estableciendo un sistema de selección basado en un amplio consenso parlamentario, la reforma de 1985 ha conducido a un reparto de los vocales entre los dos grandes partidos. Se produce así una clara interferencia del Ejecutivo y el Legislativo, que incluso acaparan algunas de las funciones del Consejo Judicial, como elegir al Presidente. Además, esto provoca serias anomalías en el funcionamiento del CGPJ, dado que su renovación se retrasa más allá del mandato constitucional de 5 años cuando no existe acuerdo entre las fuerzas políticas.

En este apartado estudiaremos si estos problemas son únicos del Consejo Judicial español, o por el contrario están presentes en los consejos judiciales de más países; cuáles son los modelos de consejo judicial que funcionan mejor y por qué; cómo se nombra a los vocales de este órgano en el resto de la UE<sup>36</sup>; y si ocurren bloqueos a la renovación, o por el contrario esta situación es genuina del caso español.

### 5.1. Una comparativa de los Consejos Judiciales de los países UE

El Consejo de Europa (2012), y más concretamente la Comisión de Venecia (2008) y el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) (2007) establecen una serie de estándares para los consejos judiciales, aceptados por la Unión Europea (Grogan et al., 2021) y la Red Europea de Consejos Judiciales (2011). Estos estándares constituyen en gran medida lo que algunos autores han venido a llamar el “Euro-modelo” de consejos judiciales (Bobek & Kosar, 2014). Este modelo, inspirado en el Consejo Judicial italiano, incide mucho en la cuestión de la autonomía judicial. En el siguiente apartado del trabajo veremos qué consejos judiciales de los países de la UE cumplen con estos requisitos, esto es, se adaptan al “Euro-modelo” a través del estudio de tres aspectos fundamentales: funciones, composición<sup>37</sup> y elección de los miembros.

---

<sup>36</sup> El análisis incluye un total de 19 consejos judiciales de países UE, entre ellos el de Polonia, a pesar de que existen reticencias para seguir considerando a este un consejo judicial como tal tras la reforma de 2017. De hecho, el consejo judicial polaco ya no forma parte de la ENCJ, por lo que es el único caso del que no hemos podido obtener la información directamente desde este organismo, sino que hemos recurrido a la página web del propio KRS. Aún así, hemos creído imprescindible introducirlo en nuestro análisis, dados los paralelismos que se han hecho entre el CGPJ español y el KRS; y porque además es el único consejo de la UE en el que, al igual que en España, los jueces no eligen a los miembros del consejo que son jueces.

<sup>37</sup> Nota metodológica: En los consejos judiciales que se componen de dos consejos (e.g. uno de jueces y otro de fiscales, como los casos de Bulgaria, Francia o Italia) solo reflejamos en este estudio la composición del consejo de jueces.

En el caso de Grecia, solo se tiene en cuenta el Consejo Judicial Supremo de la Justicia Administrativa. En el caso de Irlanda, el *Judicial Council Act de 2019* estableció la creación del *Judicial Council*. No obstante, para este trabajo se ha tenido en cuenta la institución del *Courts Service*, que ha sido el órgano

Los datos utilizados para realizar el estudio comparado se han obtenido de los informes anuales *Justice Scoreboard* elaborados por la Comisión Europea (concretamente de los años 2016 y 2020), de los datos de la ENCJ sobre los Consejos Judiciales que forman parte de dicha organización (y que se pueden consultar en su web en el apartado “Miembros”), y de la literatura (Bobek & Kosar, 2014; Castillo, 2019).

### *Por funciones*

El Consejo Judicial debe tener un papel fundamental en el nombramiento de los jueces y en los procedimientos disciplinarios<sup>38</sup>. No obstante, puede no ocuparse de todas las funciones relativas a la administración de la justicia, recayendo algunas de estas en el ministro de justicia<sup>39</sup>.

Atendiendo a los cinco tipos de modelo judicial que establecen Bobek & Kosar (2014), podemos identificar dos modelos de consejos judiciales conforme a sus funciones. Por un lado, el modelo del “Consejo Judicial” lo encontramos en aquellos países en los que existe una autoridad independiente del ejecutivo, concretamente del Ministerio de Justicia, encargada de la tarea de gobierno de la Justicia, que además cuenta con poderes muy amplios, incluyendo el nombramiento de los jueces. Es el modelo que predomina en los países del sur de la Unión, como Francia, Portugal y España, así como en las últimas incorporaciones al club, como Bulgaria o Rumanía.

Por otro lado, el modelo del “servicio de tribunales” (*Courts Service model*) está presente en aquellos países en los que los poderes del Consejo Judicial están mucho más limitados a lo meramente administrativo, y no incluyen los nombramientos. Por ejemplo, en el caso de Dinamarca, los jueces son nombrados por la Reina a propuesta del Ministro de Justicia (ENCJ, 2018b); en Irlanda los nombra el Presidente a propuesta del Gobierno (Association of Judges of Ireland, 2021); y en Bélgica el consejo judicial presenta a los magistrados, pero estos son nombrados por el Ministro de Justicia (Conseil supérieur de la Justice, 2021).

---

que ha venido funcionando como Consejo Judicial. Primero, porque es la institución que sigue siendo este órgano miembro de la ENCJ. Y segundo, porque es por lo tanto la institución de la que tanto la ENCJ como el *Justice Scoreboard* de 2020 proveen información.

<sup>38</sup> CV, 2007, para. 25; CCJE, 2007, para. 42

<sup>39</sup> CV, 2007, para. 26

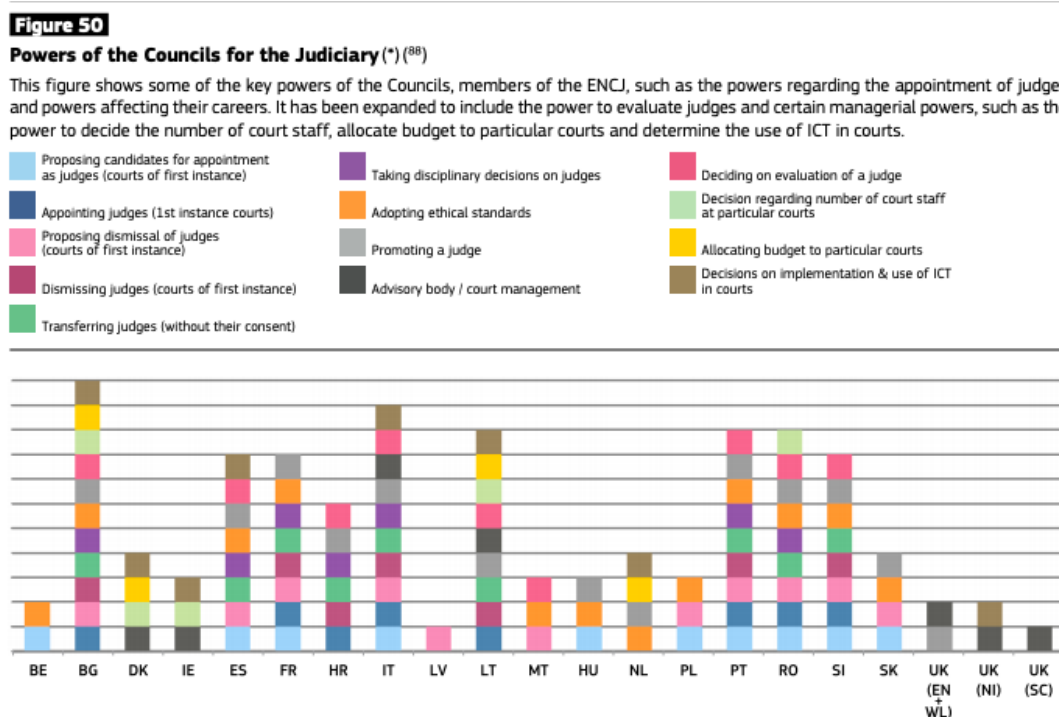
**Tabla 1: Países UE según las funciones del Consejo Judicial**

Modelo	Países
Consejo Judicial	Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Portugal, Rumanía
<i>Courts Service</i>	Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia

Fuente: elaboración propia en base a los trabajos de Bobek & Kosar (2014) y Castillo (2019).

El siguiente gráfico resume los poderes de cada uno de los consejos judiciales de la UE, y nos permite apreciar a simple vista las notables diferencias de competencias entre aquellos consejos que hemos clasificado bajo la etiqueta de “Consejo Judicial” y aquellos que están bajo la de “*Courts Service*”.

**Gráfico 12: Poderes de los Consejos Judiciales de la UE**



Fuente: EU Justice Scoreboard 2016.

Nota metodológica: se incluyen los datos de los Consejos Judiciales de Reino Unido, que no hemos tenido en cuenta para este estudio debido a su salida de la UE en 2020.

### Por composición

Atendiendo al equilibrio entre independencia y rendición de cuentas, las autoridades europeas recomiendan que al menos un 50% de los miembros del consejo judicial sean jueces<sup>40</sup>. La mayoría de los Estados de la Unión, incluyendo a España, cumplen con esta

<sup>40</sup> CV, 2011b, para. 24, 2014, para. 45; CoE, 1998, para. 1.3; CCJE, 2007, para. 18; CoE, 2012, para. 27

recomendación. No obstante, hay tres Estados en los que todos los miembros son jueces, composición que resulta problemática desde el punto de vista de la rendición de cuentas al poder implicar un excesivo corporativismo<sup>41</sup>; y cuatro en los que los jueces son una minoría en la composición del consejo judicial, siendo esto un problema desde el punto de vista de la independencia si además tenemos en cuenta que en todos ellos algunos de los nombramientos de los miembros que no son jueces dependen del Ejecutivo (ver Tabla 5).

**Tabla 2: Países UE según el porcentaje de jueces que componen su Consejo Judicial:**

Mayoría de jueces	Países
Todos los miembros son jueces	Grecia, Hungría, Lituania
La mayoría de los miembros son jueces	Bulgaria, Croacia, Eslovenia, España, Italia, Irlanda, Letonia, Polonia, Rumanía
La mitad de los miembros son jueces	Bélgica(1), Eslovaquia(2), Países Bajos
La mayoría de los miembros no son jueces	Dinamarca(3), Francia, Malta(4), Portugal

Fuente: elaboración propia con los datos del ENCJ, 2021.

(1) Por ley, la mitad del Consejo está compuesta por miembros judiciales miembros judiciales, aunque estos pueden ser jueces o fiscales.

(2) Por ley, al menos el 50% tienen que ser jueces, aunque normalmente son la mayoría de los miembros.

(3) Por ley, al menos 5 de los 11 miembros tienen que ser jueces.

(4) Los miembros del poder judicial en la Comisión siempre tienen la mayoría de votos.

Por otro lado, la participación del Ejecutivo y el Legislativo, esto es, que algunos de los miembros que componen el Consejo Judicial provengan de estos dos poderes (e.g. el Ministro de Justicia, algunos miembros del Parlamento...), puede estar justificada en base a la necesidad de rendición de cuentas, aunque se recomienda evitar este tipo de participación<sup>42</sup>. Concretamente, la Comisión de Venecia recomienda que en aquellos casos en los que el ejecutivo esté presente en el Consejo Judicial a través de la figura del Ministro de Justicia, este no debe participar en algunas de las decisiones del Consejo, concretamente en las relacionadas con las medidas disciplinarias a los jueces, a fin de evitar la politización<sup>43</sup>. Casi todos los países UE cumplen con la recomendación de no incluir a miembros del ejecutivo y del legislativo, incluido España, con las excepciones de Bulgaria, Croacia, Letonia y Polonia.

<sup>41</sup> CV, 2016, para. 82

<sup>42</sup> CV, 2007, paras. 28 and 33; CCJE, 2007, para. 23

<sup>43</sup> CV, 2007, para. 33

**Tabla 3: Países UE según la presencia del Legislativo y Ejecutivo en el Consejo Judicial**

Composición	Países
Presencia del Ejecutivo y del Legislativo	Letonia(1), Polonia(2)
Presencia del Ejecutivo	Rumanía(3)
Presencia del Legislativo	Croacia(4)
Sin presencia del Ejecutivo ni del Legislativo	Bélgica, Bulgaria(5), España, Dinamarca, Francia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Italia, Irlanda, Lituania, Malta, Países Bajos, Portugal

Fuente: elaboración propia con los datos del ENCJ, 2021.

(1) En el caso de Letonia, son miembros del Consejo Judicial el Ministro de Justicia y el Presidente de la Comisión Judicial del Parlamento (*Saeima*).

(2) En el caso polaco, forman parte del Consejo Judicial tanto el Ministro de Justicia como varios diputados del Parlamento (*Sejm*).

(3) En el caso de Rumanía, forma parte del Consejo Judicial el Ministro de Justicia.

(4) En el caso de Croacia, encontramos en el Consejo Judicial dos miembros del Parlamento, uno de los cuales debe ser de la oposición.

(5) En Bulgaria, las reuniones del Consejo Superior de la Magistratura son presididas por el Ministro de Justicia, pero este no tiene derecho a voto.

#### *Por sistema de nombramientos*

El Consejo de Europa recomienda que al menos la mitad de los miembros deben ser jueces elegidos por los propios jueces<sup>44</sup>; y que el resto de miembros (no jueces) deberían ser elegidos por el parlamento por una mayoría de al menos 2/3, a fin de dotar al consejo judicial de legitimidad democrática y de mejorar la rendición de cuentas<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> CV, 2014, para. 45; CCJE, 2007, paras. 18 and 27; CoE, 2012, paras. 17 and 46

<sup>45</sup> CV, 2007, para. 29

**Tabla 4: Países UE según el nombramiento de los miembros del Consejo Judicial que son jueces**

Sistema		Países
Propuestos	Nombrados	
No solo por los jueces	por el Parlamento	Polonia
Por los jueces	por el Parlamento	España
	por los jueces con la validación del Parlamento o del Ejecutivo	Dinamarca, Países Bajos, Rumanía
	por los jueces	Bélgica, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Grecia(1), Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Portugal

Fuente: elaboración propia en base al EU Justice Scoreboard 2020.

(1) Elegidos por sorteo

**Tabla 5: Países UE según el nombramiento de los miembros del Consejo Judicial que no son jueces (y no forman parte del Ejecutivo o el Legislativo)**

Autoridad encargada del nombramiento de los miembros no jueces	Países
El Parlamento	Bélgica, España, Bulgaria, Eslovenia, Italia(1), Portugal(2), Rumanía
El Ejecutivo	Países Bajos(3)
El Parlamento + el Ejecutivo	Eslovaquia, Polonia
Otras (asociaciones, universidades...)	Dinamarca
El Parlamento + Otros (asociaciones, universidades...)	Croacia, Letonia
El Ejecutivo + Otros (asociaciones, universidades...)	Irlanda, Malta
El Parlamento + El Ejecutivo + Otros (asociaciones, universidades...)	Francia(4)
Ninguna, todos los miembros son jueces	Grecia, Hungría, Lituania

Fuente: elaboración propia con los datos de la ENCJ, 2021; Justice Scoreboard 2020; y las leyes que regulan los consejos judiciales de cada país.

(1) El Presidente de Italia preside el CSM.

(2) El Parlamento elige a siete miembros, y otros dos son nombrados por el Presidente de la República.

(3) Los miembros no jueces son nominados para su nombramiento por el Ministro de Seguridad y Justicia, y nombrados por Real Decreto, un acto administrativo que no deja margen de discreción al ejecutivo (Justice Scoreboard, 2020).

(4) Seis miembros son nombrados, respectivamente, por el Presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado.

Finalmente, se recomienda que todos los miembros del Consejo no sean sustituidos a la vez, a fin de garantizar la continuidad de sus actividades<sup>46</sup>, aunque la renovación conjunta se considera una práctica legítima<sup>47</sup> (y además, como vemos en la tabla 6, es la más común). Además, la renovación no debe tener lugar después de unas elecciones parlamentarias, en el caso en el que el Parlamento juegue algún papel, a fin de evitar la influencia política sobre el Consejo<sup>48</sup>.

**Tabla 6: Momento de la renovación del mandato de los miembros del Consejo Judicial**

Momento de la renovación	Países
Todos los miembros se renuevan a la vez	Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Países Bajos, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía
Los miembros se renuevan en momentos diferentes	Bulgaria(1), Eslovenia(2), Letonia(3) Portugal(4)

Fuente: elaboración propia con los datos de la ENCJ, 2021.

- (1) Distingue entre 5 años para los miembros que son elegidos, y 7 para los que no.
- (2) El Consejo tiene un mandato de 6 años, pero cada 3 años, 2 o 3 miembros serán elegidos por la Asamblea Nacional y 3 miembros serán elegidos por y entre los jueces con función judicial permanente.
- (3) Para los miembros que son elegidos el mandato es de 4 años.
- (4) La duración del mandato es la misma que tiene el órgano que les ha elegido.

### 5.3. Resultados

Como hemos visto, existe una gran variedad de modelos de Consejos Judiciales dentro de la UE: las funciones, la composición y los sistemas de nombramientos varían en gran medida de unos países a otros. A pesar de que a nivel europeo existen una serie de estándares sobre estos aspectos, fijados por el Consejo de Europa, solo el Consejo Italiano cumple con todos ellos. Así, en primer lugar, podemos afirmar que España no es el único país de la UE cuyo Consejo Judicial no cumple con todas las recomendaciones europeas, si no que los Consejos de casi todos los Estados presentan algún elemento que no se adapta completamente a las mismas.

¿Es el “Euro-modelo” garantía de un Poder Judicial en el que independencia y rendición de cuentas van de la mano? ¿Se traduce el cumplimiento de estos estándares europeos en Consejos Judiciales con un buen funcionamiento? Para responder a estas cuestiones, vamos a utilizar las conclusiones que obtuvimos del análisis de las opiniones públicas de ciudadanos y jueces sobre sus Consejos Judiciales.

<sup>46</sup> CV, 2017, para. 29; CCJE, 2007, para. 35

<sup>47</sup> CV, 2017, para. 30

<sup>48</sup> CV, 2013b, para. 69

Por un lado, los consejos judiciales de los países UE donde tanto ciudadanos como jueces percibían de forma más positiva la independencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial, Dinamarca y los Países Bajos, coinciden en varias características, y además algunas de ellas no se ajustan a lo que establecido por el CoE y la ENCJ. En primer lugar, en lo que respecta a las funciones, ambos Consejos Judiciales se engloban en el modelo de *Courts Service*, esto es, tienen pocas competencias y entre ellas no se incluye el nombramiento de los jueces, al contrario de lo que demanda el CoE. Segundo, no hay presencia del Ejecutivo ni del Legislativo en ninguno de ellos, aunque este es un rasgo que comparten la mayoría de Consejos Judiciales UE. Tercero, los jueces son propuestos y nombrados por los jueces, pero con la validación del Ministro de Justicia. Cuarto, si bien el 50% de los miembros del Consejo Judicial de Países Bajos son jueces, en el caso danés su presencia es minoritaria. Y, finalmente, el Parlamento no interviene en el nombramiento de ningún vocal del Consejo Judicial, sino que este poder está en manos del ejecutivo (Países Bajos) o de otras organizaciones sin carácter político (Dinamarca).

Por otro lado, dos de los tres países que más se ajustan al “Euro-modelo”, Italia y Rumanía, están entre aquellos en los que las percepciones de ciudadanos y jueces sobre la independencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial son más negativas. Los Estados miembros en los que las opiniones públicas son más críticas con la independencia del Poder Judicial son países del sur de Europa (España, Italia y Portugal); o Estados de Europa Central y del Este que entraron a la UE en las últimas ampliaciones (Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Rumanía). Los Consejos Judiciales de todos ellos comparten muchas características que se adaptan a lo que lo que hemos llamado el “Euro-modelo”. Nos encontramos en estos países Consejos Judiciales con amplios poderes (excepto el polaco), incluyendo el nombramiento de los jueces; la mayoría de los miembros son jueces; y no hay presencia del Legislativo ni del Ejecutivo (con la excepción de Croacia y Rumanía). Además, son los propios jueces los que se encargan de elegir a los miembros del Consejo que son jueces (excepto en España y Polonia); y el resto de miembros son elegidos, en la mayoría de los casos, enteramente por el Parlamento (excepto en Croacia y Eslovaquia).

La siguiente tabla resume las características que comparten la mayoría de los Consejos Judiciales en los Estados con mejores y peores valoraciones sobre la independencia y la rendición de cuentas del poder judicial, a fin de ofrecer una visión comparativa.



**Tabla 7: Características de los Consejos Judiciales de los países en los que las percepciones de independencia y rendición de cuentas de la Justicia son más positivas/más negativas**

	<b>Consejos judiciales con mejor valoración</b>	<b>Consejos judiciales con peor valoración</b>
<b>Funciones</b>	Pocas	Muchas
<b>Composición</b>	Jueces ≤ 50%	Jueces ≥ 50%
	No hay presencia del ejecutivo ni del legislativo	No hay presencia del ejecutivo ni del legislativo
<b>Nombramientos</b>	Los jueces nombran a los miembros que son jueces	Los jueces nombran a los miembros que son jueces
	El Parlamento no nombra a los miembros que no son jueces	El Parlamento nombra a los miembros que no son jueces
	La renovación de los miembros es sincrónica	La renovación de los miembros es sincrónica

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, puede observarse que, a pesar de la gran variedad de Consejos Judiciales que encontramos en la UE, es posible identificar una serie de características comunes a casi todos ellos, y estas características además se adaptan a las demandadas por los estándares europeos. Así, las principales diferencias que podemos observar entre los consejos judiciales de los países con mejores valoraciones en lo que respecta a la independencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial y los que cuentan con las peores se encuentran en las funciones (pocas vs. muchas) y en uno de los aspectos relativos a los nombramientos (Parlamento vs. Ejecutivo y/u otros).

Es cierto que España es, junto a Polonia, el único país de la UE en el que los propios jueces no eligen a los miembros del Consejo Judicial que son jueces. Esta característica constituye uno de los principales problemas para las percepciones independencia judicial en nuestro país, y es de hecho el más criticado. La evidencia empírica muestra que en los países en los que la independencia judicial está mejor valorada por las opiniones públicas los nombramientos de los jueces que componen el Consejo Judicial dependen de los propios jueces, siendo esta además este uno de los estándares que se demandan desde Europa.

Algunas voces han comparado al CGPJ con el Consejo Nacional de la Judicatura polaco (KRS), demandando intervención europea en España a este respecto (Jablonski, 2020; Kaleta, 2020). La reforma del KRS de 2017 fue uno de los principales argumentos para que la Comisión Europea activase ese mismo año el Art.7.1 del Tratado de la Unión, que permite al Consejo dirigir recomendaciones a un Estado miembro cuando existe un riesgo sistemático de violación del Estado de Derecho. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, exceptuando el sistema de nombramientos, el CGPJ español cumple con todos los demás estándares que se demandan desde Europa. Si bien el Ejecutivo y el Legislativo

están presentes en la composición del KRS, y el Ejecutivo además participa directamente en los nombramientos de los miembros no jueces, no encontramos ninguno de estos problemas en el caso español. Por ello, podemos afirmar que la situación de ambos Consejos Judiciales difiere bastante. Aunque ambos no se ajusten completamente ni a los estándares europeos ni al diseño más efectivo en lo que respecta al sistema de nombramientos, el consejo judicial polaco adolece de otra serie de importantes deficiencias (ver en este sentido Sadurski, 2019) que en el caso español no están presentes. La propia Comisión Europea se ha pronunciado en este aspecto, aclarando que la situación del CGPJ difiere sustancialmente del riesgo sistémico en el que se encuentra la independencia judicial en Polonia<sup>49</sup>.

Es importante señalar que en muchos países en los que el sistema de nombramientos permite que sean los propios jueces los que elijan quiénes de sus homólogos se sentarán en el consejo judicial también presentan importantes problemas en lo que a percepciones de la independencia judicial se refiere (e.g. Rumanía, Portugal o Italia, entre otros). Estas percepciones negativas no pueden atribuirse, por tanto, al sistema de nombramientos. ¿Sería así la modificación del sistema de nombramientos el único cambio necesario para garantizar el buen funcionamiento y la despolitización del consejo judicial español? ¿O habría que plantearse, además de esta, otra serie de reformas?

En esta línea, emerge un dilema fundamental en lo que a las pautas fijadas por el CoE se refiere, pues algunos de los Consejos Judiciales que más se ajustan a todas ellas presentan serias deficiencias en lo que a percepciones de la independencia y rendición de cuentas de la Justicia se refiere. Si bien el objetivo de este trabajo es hacer recomendaciones sobre cómo mejorar el principal problema del CGPJ español, que es el sistema de nombramientos, esta conclusión invita a plantear en el futuro estudios que aborden hasta qué punto todas las recomendaciones del CoE se traducen realmente en Consejos Judiciales que cumplen de manera eficaz su tarea de garantes de la independencia judicial; o si en su lugar habría que replantearse algunos de estos estándares y, por ende, el “Euro-modelo”.

En definitiva, gracias al estudio comparado puede constatarse que, tal y como señala el debate público, el principal problema del CGPJ es el sistema de nombramientos, pues no solo es el único aspecto del Consejo Judicial español que no se adapta a lo que el CoE exige, sino que además en los consejos judiciales de la UE que mejor funcionan los jueces eligen entre ellos a los jueces que se sentarán en el consejo judicial. Es por ello que una reforma de este sistema podría constituir un primer paso hacia un mejor diseño

---

<sup>49</sup> Didier Reynders, Comisario de Justicia, afirmó en septiembre de 2021 refiriéndose a la situación del CGPJ: “Todo el tiempo estamos en diálogo con los Estados miembros. Hay una gran diferencia entre los Estados miembros con los que tenemos debates puntuales en diferentes asuntos y los países en los que estamos preocupados por un problema sistémico” (EFE Madrid, 2021).

institucional del CGPJ, y, por tanto, hacia unas percepciones más positivas de jueces y ciudadanos sobre el Poder Judicial.

## **6. Hacia el desbloqueo de la renovación del CGPJ: cuatro métodos alternativos**

En este capítulo se proponen cuatro métodos alternativos que podrían ayudar a superar el bloqueo actual, así como los futuros bloqueos que puedan acontecer, a la renovación de los miembros del CGPJ: la elección por sorteo, el sistema de méritos, la renovación asincrónica, y la reforma del sistema de nombramientos. Los cuatro métodos se centran en la elección de los miembros del Consejo que son jueces, pues la CE establece explícitamente que los ocho miembros de entre abogados y juristas de reconocido prestigio deben ser elegidos por las cámaras parlamentarias. Tras analizar las ventajas e inconvenientes de cada uno de ellos, se aborda la cuestión de cómo tratar de evitar que acontecieran bloqueos en la elección de los ocho vocales restantes, una situación que parece insólita en la UE, pero no un escenario imposible.

### **6.1. El sorteo**

El primero de los métodos para superar el actual bloqueo, que ya ha sido propuesto por algunos autores y partidos políticos<sup>50</sup>, pasaría por introducir un sistema de sorteo. Esto es, en aquellos casos en los que el desacuerdo político se alargase más allá de la terminación del mandato del Consejo, se procedería a la renovación de sus miembros por sorteo entre los candidatos que hubieran sido nominados a través del sistema de avales.

Este sistema de elección garantiza mayor independencia externa al mitigar los conflictos políticos (Vandamme & Bello Hutt, 2020), pues se trata de un mecanismo objetivo en el que no tienen que intervenir los partidos en la elección. No obstante, presenta serias deficiencias que dificultarían su implantación.

En primer lugar, porque el resultado del sorteo, al ser impredecible, podría tener como consecuencia la falta de pluralidad de la composición del Consejo Judicial, reflejada en varios escenarios. Primero, dado que las asociaciones pueden avalar a un máximo de 12 candidatos, podría ocurrir que los 12 miembros elegidos por sorteo perteneciesen a una única asociación, quedando todas las demás sin representación en el Consejo. Segundo, podría pasar que los 12 candidatos seleccionados no perteneciesen a ninguna asociación (de los 51 jueces que lograron los avales necesarios para optar a la renovación que debía haber acontecido en 2018, 27 estaban avalados por alguna asociación, y los 24 restantes por otros jueces (Comunicación Poder Judicial, 2018)), por lo que no habría representación de las asociaciones en el Consejo Judicial, a las que pertenecen más de la mitad de los jueces de nuestro país. Tercero, del mismo modo, todos los elegidos podrían pertenecer a alguna asociación, en cuyo caso los jueces no asociados quedarían sin

---

<sup>50</sup> Entre los autores, podemos mencionar a Rafael Bustos, Catedrático de Derecho Constitucional (Bustos, 2020), o Nicolás Sartorius, abogado, escritor, y presidente del Consejo Asesor de la Fundación Alternativas (Pascual, 2021b). Entre los partidos políticos, el grupo Más Madrid propuso también el sorteo como solución al desbloqueo (Errejón, 2020).

representación. En definitiva, el sorteo no garantiza que la composición del Consejo refleje la realidad diversa de la judicatura española, un requisito establecido en la Carta Europea del Estatuto de los Jueces del CoE de 1998.

En segundo lugar, el sistema del sorteo presenta problemas desde el punto de vista de la transparencia. Si bien cualquier sistema de elección presenta riesgos de corrupción, el sorteo resulta particularmente controvertido desde el punto de vista de la transparencia por su propia naturaleza: las papeletas no pueden volver a contarse, y la fiabilidad del mismo reside en quién dirige el propio sorteo (Vandamme & Bello Hutt, 2020). Así, “la lotería es más fácil de tergiversar y percibir como injusta que el sufragio” (López-Guerra, 2011). Es decir, existe un déficit de legitimidad en el sistema del sorteo que no encontramos en el sistema de elecciones.

## **6.2. El sistema de méritos**

La segunda alternativa para el desbloqueo consistiría en introducir un sistema de méritos. Del mismo modo que se proponía en la vía del sorteo, cuando no exista acuerdo para renovar el CGPJ al terminar su mandato, se procederá a la elección de los 12 jueces que formarán parte del siguiente Consejo mediante un sistema de valoración de méritos, que debería ser objetivo, ponderado y transparente. Este sistema podría incluirse de manera explícita en la LOPJ, que hasta ahora solo recoge el requisito de antigüedad de al menos 15 años de experiencia profesional para poder ser nominado.

El sistema de méritos presenta como ventaja, al igual que el sistema del sorteo, una elección no politizada. Además, permitiría elegir a los “mejores candidatos” en términos de experiencia. No obstante, pueden señalarse tres importantes desventajas en este sistema. Por un lado, la elección meritocrática podría derivar, al igual que el sistema del sorteo, en una composición del Consejo poco o nada plural. Por otro lado, carece de la legitimidad que suelen disfrutar los procesos electorales. Y, finalmente, la selección por méritos resultaría insuficiente en aquellos casos en los que el número de candidatos que cumplieran con todos ellos fuera superior a 12, por lo que resulta necesario complementarlo con algún otro mecanismo a fin de desbloquear dichos empates (Vandamme & Bello Hutt, 2020).

## **6.3. La renovación asincrónica**

Otra posible alternativa de salida del bloqueo podría consistir en cambiar la renovación sincrónica de todos los miembros del CGPJ por una renovación en distintos momentos<sup>51</sup>. Por ejemplo, podrían renovarse sus miembros de diez en diez (6 jueces y 4 juristas de reconocido prestigio en cada ocasión), de modo que no coincida nunca las dos

---

<sup>51</sup> Como le sugirió la CV a Polonia en su opinión sobre la reforma del KRS en 2017, ver en este sentido CV, 2017, para. 29

renovaciones bajo el mismo mandato parlamentario. Esta reforma, daría continuidad al trabajo del CGPJ, pues evitaría del mismo modo que este estuviese en ningún momento en funciones.

La superación del bloqueo mediante esta alternativa presenta tres inconvenientes. Primero, porque requeriría modificar la CE, con las dificultades que dicho proceso conlleva. Segundo, porque como hemos visto en el análisis comparado, los estándares europeos recomiendan la renovación sincrónica, y además los países en los que la renovación se lleva a cabo de manera asincrónica no se sitúan entre aquellos en los que podemos encontrar mejores percepciones de la opinión pública sobre el Poder Judicial. Además, en ninguno de ellos los jueces del Consejo Judicial son elegidos por el Parlamento. Y, finalmente, porque este sistema ya existente en el caso del Tribunal Constitucional español, que se renueva por terceras partes cada tres años, resulta infructuoso si el poder político sigue involucrado en el nombramiento de los jueces, como demuestran los bloqueos que ha sufrido la renovación de los miembros de dicha institución<sup>52</sup>. Así, y dado que este método hace referencia realmente al *timing* de la renovación más que al método de renovación per se, podría incluso darse el caso de la necesidad de combinarlo con el sorteo o el sistema de méritos.

#### **6.4. La reforma del sistema de nombramientos**

La cuarta salida hacia el desbloqueo pasaría por llevar a cabo una nueva reforma que devuelva la elección de los 12 jueces y magistrados que se sentarán en el Consejo a los propios jueces, tal y como se estableció en 1980. De este modo, el CGPJ no solo cumpliría con todas las recomendaciones y estándares europeos, lo cual dotaría a la institución de mayor legitimidad tanto a nivel nacional como internacional, sino que además mejoraría la independencia externa de la institución, y coincidiría con el sistema de nombramientos que mejor parece funcionar dentro de la UE.

Podrían hacerse dos críticas a esta reforma. La primera tendría que ver con la cuestión de legitimidad democrática, y se encontraría precisamente en la lógica que siguió la reforma Bandrés: “asegurar que la justicia emana del pueblo” (Bandrés, 1990). El Título Preliminar de la CE recoge que los poderes del estado emanan de la soberanía nacional. Sin embargo, el CGPJ no es poder judicial, sino un órgano administrativo, y por lo tanto no es un poder del Estado. De este modo, resulta problemático apelar a los ciudadanos y a la CE para criticar el sistema de elección de los jueces por los propios jueces.

No obstante, es cierto que el Consejo Judicial tiene que garantizar un equilibrio entre independencia y *accountability*. En este sentido, los otros ocho miembros del CGPJ deberían seguir siendo, como hasta ahora y como establece la CE, elegidos por el

---

<sup>52</sup> La renovación de los cuatro miembros que corresponde nombrar al Congreso debería haber tenido lugar en noviembre de 2019

Parlamento por una cuestión de rendición de cuentas, conforme a los estándares europeos, y a fin de garantizar la representación de la complejidad y variedad de la sociedad española. En este sentido, quedaría resuelta la cuestión de la legitimidad emanada del pueblo, pues una parte del Consejo seguiría reflejando las mayorías de las cámaras parlamentarias.

La segunda crítica a esta reforma se encontraría en el sesgo conservador que tradicionalmente se ha atribuido a la judicatura española, y que se ha abordado en la sección 4.2 de este trabajo. Sin embargo, enfocar la cuestión institucional desde la óptica ideológica y diseñar el sistema de elección conforme a esta compromete la independencia externa del Consejo, y así su propia naturaleza y objetivo institucional. Así, resultaría necesario identificar de dónde proviene el problema (aparentemente estructural) del sesgo conservador de la judicatura, y atajarlo mediante el diseño de un sistema que garantice que esta profesión representa la diversidad ideológica de nuestro país mediante cuestiones como, por ejemplo, la igualdad de oportunidades de acceso a la carrera judicial. En definitiva, el argumento ideológico no puede empañar la necesidad de una reforma institucional que cumpla con los estándares europeos y garantice que la institución goza de suficiente independencia externa a fin de evitar interferencias partidistas en la Justicia.

No obstante, es probable que esta reforma, por sí misma, no fuera suficiente para solventar los graves problemas de politización que ha acumulado el Consejo Judicial en sus cuatro décadas de existencia. Por ello, en la sección 7 se proponen una serie de modificaciones complementarias que podrían ayudar a mejorar el sistema de nombramientos del CGPJ.

### **6.5. La CE y la elección de los miembros no jueces**

Llegados a este punto, se plantea una cuestión clave. Los 12 jueces y magistrados serán elegidos por los propios jueces, y hemos establecido ya una serie de reformas que ayudarían a hacer el proceso más justo y objetivo, y a aumentar la independencia externa e interna del poder judicial. Pero sigue habiendo ocho miembros cuya elección continúa dependiendo del Parlamento. No solo porque así lo exige la CE, sino además porque es lo que se recomienda desde Europa. Entonces, ¿cómo se evita que el reparto de estos ocho miembros siga siendo el resultado de un sistema de cuotas entre los principales partidos que puede llevar a nuevos bloqueos?

Pues bien, la solución a esta problemática podría pasar por “copiar” lo que la LO del poder judicial de 2013 ya permite en su Art.570.1, que recoge que en caso de que “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”. Así, en caso de que se hubiera designado a los 12 miembros de entre ellos (por alguna de las vías que se han explorado anteriormente), pero el Parlamento no fuese capaz de alcanzar

un consenso sobre los ocho vocales restantes, se debería permitir la constitución del nuevo Consejo manteniendo a los ocho miembros del pasado mandato, hasta que el Parlamento lograra un acuerdo. A fin de mantener el CGPJ como un órgano colegiado, podría mantenerse el apartado 3 de dicho artículo, en el que se recoge que “el nombramiento de Vocales con posterioridad a la expiración del plazo concedido legalmente para su designación no supondrá, en ningún caso, la ampliación de la duración de su cargo más allá de los cinco años de mandato del Consejo General del Poder Judicial para el que hubieren sido designados”. Con este sistema, se evitaría precisamente la situación actual: que el CGPJ entre en funciones. Por lo tanto, este podría seguir desempeñando todas sus competencias con normalidad (algo que la reforma de Marzo de 2020 ya no le permite hacer si está en funciones), y se cumplirían los mandatos constitucionales de cinco años. Dicha solución fue además propuesta por la Comisión de Venecia en 2015 como uno de los posibles mecanismos para garantizar la continuidad de funciones de los consejos judiciales en caso de que se produzcan bloqueos (CV, 2015, para 28).

Hay que señalar que, para adaptar el CGPJ español completamente a los estándares europeos, habría que elevar el número de votos requeridos para elegir a los ocho vocales de los 3/5 actuales a los 2/3 que el CoE recomienda. Una mayoría de 2/3 aumentaría la necesidad del Parlamento de buscar consensos y dificultaría aún más que los dos grandes grupos puedan repartirse estos nombramientos. Pero requeriría cambiar la CE, un escenario que actualmente no se contempla.



## 7. Otras propuestas de reforma del CGPJ

A fin de lograr que el CGPJ no solo se adapte a los estándares europeos y al sistema de nombramientos de los jueces del Consejo que mejor funciona en los países de la Unión, sino que además este cambio repercuta positivamente en la independencia, tanto interna como externa, del Poder Judicial y mejore la rendición de cuentas del Consejo, podrían llevarse a cabo una serie de reformas que resultarían complementarias a la cuarta alternativa que hemos propuesto en el apartado anterior para el desbloqueo: la modificación del sistema de nombramientos y la vuelta al sistema de 1980.

En primer lugar, al devolver el nombramiento de los jueces a los propios jueces podríamos correr el riesgo de no acabar con la politización del sistema de elección si las asociaciones judiciales siguen jugando un papel tan relevante como hasta ahora. Como se ha señalado anteriormente en este trabajo, dos de las principales asociaciones de nuestro país, la APM y JJpD, están fuertemente ligadas al PP y al PSOE. Son además estas asociaciones las que más representación han tenido entre los vocales del CGPJ gracias al sistema de avales (ver los datos presentados en la sección 4.2. de este trabajo sobre la composición del CGPJ que emerge de la renovación de 2013). Por ello, es necesario restringir la influencia de las asociaciones si queremos alejar la elección de los jueces de la influencia de los Partidos Políticos. Para ello, algunos autores (Serra Cristóbal, 2013) han propuesto una modificación del sistema de avales, así como un reparto de los asientos entre asociados y no asociados. En lo que respecta al primer punto, se podría disminuir el número de avales necesarios para ser candidato a vocal del CGPJ, de modo que se facilite el acceso tanto a las asociaciones minoritarias como a las candidaturas individuales. Sobre el sistema de cuotas, una solución pasaría por dividir los 12 puestos de jueces y magistrados de modo que algunos se reserven para los jueces asociados y otros para los no asociados. Estas cuotas podrían establecerse teniendo en cuenta el porcentaje de unos y otros. Según los datos proporcionados por el CGPJ, el porcentaje de asociados ha rondado el 50-55% entre 2004 y 2020, siendo en septiembre de este último de un 56,1% (CGPJ, 2021). Así, se podrían reservar, por ejemplo, 7 puestos para los jueces asociados, y los 5 restantes para los no asociados.

En segundo lugar, sería deseable una mayor objetivización y mayor transparencia de los criterios de selección de los candidatos, tanto de los 12 elegidos por los jueces, como de los 8 que elija el parlamento. La LOPJ ya establece para los jueces y magistrados el requisito de 15 años de experiencia, así como que se tendrá en cuenta la antigüedad en la carrera judicial y los años de experiencia en otras profesiones jurídicas. Estos requisitos priorizan sobremanera el criterio de antigüedad (en el siguiente párrafo se profundiza más sobre esta cuestión), y podrían cambiarse por otros basados en los méritos. Además, habría que introducir una serie de reglas objetivas sobre cómo ponderarlos, de manera que se reduzca al máximo la posibilidad de que los actores políticos ejerzan presiones externas que influyan sobre la elección. Algunos autores (Presno Linera, 2012) han

propuesto también la posibilidad de requerir una evaluación cualificada por parte de distintas entidades no gubernamentales (e.g. academia o colegios de abogados, entre otros); así como la publicación del CV de los candidatos para que los ciudadanos puedan también controlar el proceso. Estos cambios ayudarían no solo a mejorar la independencia de los nombramientos del control político, al reducirse las posibilidades de que estos se lleven a cabo de manera discrecional, sino que además mejoraría la *accountability* al incrementar la transparencia y la información de la que los ciudadanos disponen.

A fin de garantizar no solo la independencia externa del poder judicial, sino también la interna, podría introducirse otra modificación relativa al criterio de selección. El sistema que recoge la LOPJ actual, al que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, prima la jerarquía y la antigüedad judicial sobre la representatividad. Esto puede repercutir negativamente en la independencia interna del poder judicial, y es uno de los grandes problemas del “Euro-modelo”, pues se corre el riesgo de que los jueces superiores (*senior*) ejerzan una influencia excesiva sobre el resto del poder judicial (Bobek & Kosar, 2014). Por ello, algunos expertos (Serra Cristóbal, 2013; Revenga, 2018), abogan por un sistema de elección más representativo, en el que se reserven puestos para jueces, magistrados, y magistrados del Tribunal Supremo en relación al porcentaje que representa cada uno del total de los jueces en España, aunque reforzando la participación de los últimos dada su experiencia profesional.

Otro aspecto relevante que ha emergido del estudio comparado es que los Consejos Judiciales de aquellos países en los que la independencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial son percibidas de manera más positiva son aquellos en los que los Consejos Judiciales desempeñan menos funciones, y en particular no nombran a los jueces (aunque en algunos casos los proponen), pues esta competencia está en manos del Ministro de Justicia; ni tampoco tienen competencias en lo que respecta a los procedimientos disciplinarios. ¿Sería entonces deseable disminuir las competencias del CGPJ español para mejorar su funcionamiento? Algunos autores (Serra Cristóbal, 2013) han sugerido que reducir las competencias del CGPJ rebajaría al mismo tiempo la voluntad de los partidos políticos de influir en el mismo. Este punto refleja una importante paradoja, que si bien este trabajo no tiene por objetivo contestar, no puede pasar por alto: ¿por qué la independencia judicial se percibe de manera más positiva cuando los Consejos Judiciales, instituciones creadas con el fin de garantizarla separando la administración de la Justicia de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tienen menos competencias a favor de este último?

Para terminar, es necesario reflexionar sobre el sistema de acceso a la carrera judicial, que en nuestro país se hace por oposición. Como se ha mencionado anteriormente, es una de las causas a las que se atribuye la existencia de un sesgo conservador en la judicatura española, y por la que se teme que quizás un Consejo Judicial formado por jueces elegidos por sus pares podría no ser del todo plural. Así, el bloqueo a la renovación de los miembros del CGPJ ha abierto de nuevo el debate sobre la igualdad de oportunidades en

el sistema. En este sentido, los últimos datos publicados por el CGPJ (2021) muestran que la media de preparación de la oposición a juez son 4 años y 5 meses, y la edad promedio de acceso los 29 años. Un 64,68% de los encuestados no habían trabajado anteriormente, el 94,57% habían recibido soporte económico de sus padres durante el estudio de la oposición, y el mismo porcentaje no había disfrutado de una beca. Así, y como ha indicado la AJFV (Pleite Guadamillas et al., 2021) en un informe sobre esta cuestión, la preparación de estas pruebas “genera desigualdad entre aquellas familias que pueden asumir el coste y aquellas que no”. El mismo informe recomienda la creación de un sistema de becas públicas, iniciativa que otras asociaciones judiciales, como JJpD (Moreno, 2020) también han defendido. En este sentido, el ejecutivo del PSOE se ha comprometido a la creación de dicho sistema en los próximos años (Pozas, 2021). Dicha reforma contribuiría a garantizar mayor pluralidad social en el reclutamiento de los jueces, contribuyendo así a por ende a que los jueces elegidos por sus pares que se sentasen en el CGPJ representasen mejor la realidad social e ideológica de nuestro país.

## 8. Conclusiones

La cuestión de la independencia es clave a la hora de analizar la institución del Consejo Judicial. No solo es la principal función de estos órganos el asegurar la independencia de jueces y tribunales de los poderes ejecutivo y legislativo, sino que para ello es imprescindible que el propio Consejo sea a su vez independiente. Esta noción de independencia externa debe estar a la vez complementada por otras dos cuestiones: la independencia interna, es decir, que los jueces no reciban presiones de otros jueces; y la rendición de cuentas del poder judicial ante el resto de poderes y la ciudadanía. Nos encontramos así con un delicado equilibrio, para cuya consecución es imprescindible un diseño institucional del Consejo Judicial apropiado.

En el caso español, el CGPJ presenta un grave problema en su diseño, pues como hemos visto el sistema de nombramientos no se adapta ni a lo que demandan el Consejo de Europa y la Unión Europea, ni al modelo que mejor funciona en el resto de países. Por ello, es imprescindible devolver a los jueces la capacidad de elegir a quiénes de ellos ejercerán el cargo de vocal en el Consejo. Esta reforma es el primer paso de una serie de cambios que probablemente mejorarían el funcionamiento del CGPJ y, por ende, las percepciones de los ciudadanos y los jueces sobre la independencia judicial en España.

Es cierto que el CGPJ poco tiene que ver con el KRS polaco, pues nuestro consejo judicial está en línea con todos los estándares europeos excepto en lo que respecta al sistema de nombramientos. No obstante, la modificación del sistema de elección del KRS en 2017, que dejó pasar a manos del Parlamento la elección de los jueces (antes realizada por los propios jueces), fue una de las muchas reformas de la Justicia polaca que empujaron a la Comisión Europea a activar el Art.7.1 contra dicho Estado miembro a finales del mismo año. La cuestión de la protección del Estado de Derecho está adquiriendo cada vez más preeminencia en la Unión Europea, a consecuencia de las transformaciones antidemocráticas que están teniendo lugar en algunos Estados miembros. Es por ello esencial que España aproveche este escenario para cambiar aquellos aspectos de la Justicia que se deberían mejorar en nuestro país, empezando por el sistema de nombramientos del CGPJ, a fin de proteger el Estado de Derecho.

Al mismo tiempo, el bloqueo a la renovación de 2018 ha abierto una coyuntura idónea para dicha reforma, que los actores políticos parecen no haber sabido o no haber querido aprovechar. En su lugar, se propuso una reforma que ahondaba aún más el problema de la politización de los nombramientos. Aunque esta no ha sido finalmente aprobada, el problema sigue vigente, y, como hemos visto, influye de manera muy negativa en la legitimidad de la que goza nuestro sistema judicial frente a las opiniones públicas (paradójicamente, la reforma de 1985 tuvo justo el efecto contrario al que buscaba).

En definitiva, la reforma del sistema de nombramientos para adaptarlo a la práctica comúnmente aceptada y funcional en Europa no solucionaría por sí sola todos los problemas del CGPJ español. Pero es condición *sine qua non* para que el resto de cambios

mediante los que lograríamos un poder judicial más independiente y responsable puedan llevarse a cabo; así como para terminar con los bloqueos a la renovación que lastran el normal funcionamiento del órgano de gobierno de los jueces.

## Bibliografía

### Fuentes primarias

APM, AJFV, JJpD & FJI (2021) Comunicado interasociativo sobre la renovación del CGPJ, 13 de septiembre de 2021

Association of Judges of Ireland (2021) *The Judiciary - Appointment to Judicial Office*

Casado, P. (@pablocasado\_) (2021) “Renovaremos el CGPJ en cuanto Sánchez acepte que los jueces elijan a los jueces, como pide el Consejo de Europa y la Constitución. El que bloquea es él. Que abandone toda esperanza de que le apoyemos para seguir atacando la independencia judicial y la separación de poderes”, 31 de Agosto, Twitter

Comisión Europea (2014) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final

Comisión Europea (2017) *RECOMENDACIÓN (UE) 2017/1520 DE LA COMISIÓN de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146*

Comisión Europea (2016) *The 2016 EU Justice Scoreboard*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2016) 199 final

Comisión Europea (2019) *Strengthening the rule of law within the Union A blueprint for action*, Brussels, 17.7.2019 COM(2019) 343 final

Comisión Europea (2020a) *The 2020 EU Justice Scoreboard*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2020) 306

Comisión Europea (2020b) *Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*, Brussels, 30.9.2020 COM(2020) 580 final

Comisión Europea (2020c) *Flash Eurobarometer 483 Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public - Spain*

Comisión Europea (2020d) *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, Bruselas, 30.9.2020 SWD(2020) 308 final

Comisión Europea (2020e) *Standard Eurobarometer 93 Summer 2020. Report Public opinion in the European Union*, Fieldwork July-August 2020

Comisión Europea (2021) 2021 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Spain, Brussels, 20.7.2021 SWD(2021) 710 final

Comisión de Venecia (2007) *Judicial Appointments*, CDL-AD(2007)028, Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007)

Comisión de Venecia (2008) European Standards of the independence of the judiciary. A systematic overview, CDL-JD(2008)002, Strasbourg, 3 October 2008

Comisión de Venecia (2011a) *Report on the Rule of Law*, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512 / 2009

Comisión de Venecia (2011b) *Opinion of the Draft Law on the Council for the selection of Judges of Kyrgyzstan*, CDL-AD(2011)019, Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)

Comisión de Venecia (2013a) *Opinion in the Draft Amendments to three constitutional provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro*, CDL-AD(2013)028, Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013)

Comisión de Venecia (2013b) *Opinion of the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia*, Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), CDL-AD(2013)007, Opinion No. 701 / 2012

Comisión de Venecia (2014) *Opinion of the Draft Law on the High Judicial Council and the Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina*, CDL-AD(2014)008, Adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session (Venice, 21-22 March 2014)

Comisión de Venecia (2015) *Montenegro. Opinion on the Draft Law on amendments to the law of the Judicial Council and Judges*, CDL-AD(2018)015, Adopted by the Venice Commission at its 115 th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018)

Comisión de Venecia (2016) *Rule of law checklist*, CDL-AD(2016)007, Study No. 711 / 2013, Strasbourg, 18 March 2016, Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

Comisión de Venecia (2017) *Poland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts*, Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (8-9 December 2017), CDL-AD(2017)031, CDL-AD(2017)031, CDL-AD(2017)031

Comunicación Poder Judicial (2018) *El presidente del TS y del CGPJ envía al Congreso y al Senado la lista de candidatos a vocal por el turno judicial en el próximo mandato del Consejo*, Poder Judicial, En Portada, 27 de septiembre de 2018

Comunicación Poder Judicial (2021) *El presidente del TS y del CGPJ recuerda por cuarta vez al Congreso y al Senado la necesidad de renovar el órgano de gobierno de los jueces*, Poder Judicial, En Portada, 15 de julio de 2020

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (2007) *Informe N.º10(2007)*, Estrasburgo, 21-23 noviembre 2007

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (2015) *OPINION NO. 18 (2015) "The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy"*, London, 16 October 2015

Consejo General del Poder Judicial (2021) *Datos Estadísticos de los Jueces en Prácticas. Datos acumulados de la 48ª Promoción Curso 1996-1997 a la 71ª Promoción Curso 2021-2022*

Council of Europe (1998) *European Charter on the statute for judges*, Strasbourg, 8 - 10 July 1998

Consejo de Europa (2012) *Judges: independence, efficiency and responsibilities*, Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum

Conseil supérieur de la Justice (2021) *Présentation du Conseil supérieur de la Justice*

Cuesta, A., Sáez, C., Martínez, C., Mozo, R., & Sepúlveda, P. (2021) *Voto Particular contra el Acuerdo del pleno extraordinario del CGPJ*, Madrid, 25 de enero de 2021

Errejón, I. (2020) "El Gobierno tiene que entender que los límites de hoy son las garantías de mañana: proponemos un MIR judicial y la elección por sorteo del CGPJ", 20 Octubre 2020, via Twitter

España (1980) *Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial*, «BOE» núm. 11, de 12 de enero de 1980, páginas 837 a 842 (6 págs.)

España (1985) *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, «BOE» núm. 157, de 02/07/1985

España (1994) *Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, «BOE» núm. 268, de 9 de noviembre de 1994, páginas 34605 a 34628 (24 págs.)

España (2001) *Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, «BOE» núm. 155, de 29 de junio de 2001, páginas 23174 a 23176 (3 págs.)

España (2013) *Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, «BOE» núm. 314, de 29 de diciembre de 2018, páginas 129806 a 129826 (21 págs.)



España (2014) *Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal*, «BOE» núm. 63, de 14 de marzo de 2014, páginas 23026 a 23031 (6 págs.)

España (2015) *Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, «BOE» núm. 174, de 22 de julio de 2015, páginas 61593 a 61660 (68 págs.)

España (2018) *Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, «BOE» núm. 314, de 29 de diciembre de 2018, páginas 129806 a 129826 (21 págs.)

España (2021) *Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones*, «BOE» núm. 76, de 30 de marzo de 2021, páginas 35948 a 35951 (4 págs.)

Jablonski, P. (2020) “A w Hiszpanii: rząd zmienia zasady wyboru tamtejszej KRS. Nadal (jak w Polsce) sędziów będzie wybierał parlament. Ale zamiast większości 3/5 (jak w Polsce) ma być 50%+1. Opozycja: zamach na trójpodział władzy, „zabijają Monteskiusza“. Ciekawe czy @VeraJourova interweniuje”, 14 Octubre 2020, via Twitter

Jourová, V. (2020) *Letter to MEP Maite Pagazaurtundúa*

Kaleta, S. (2020) “Hiszpański KRS sformułowany jest analogicznie do polskiego (sędziowscy członkowie wybierani większością 3/5 głosów przez parlament). Od wielu miesięcy brak większości uniemożliwia obsadę miejsc , więc co proponują socjaliści od Pedro Sancheza? Przejście na zwykłą większość”, 14 Octubre 2020, via Twitter

Lastra Fernández, A. & Echenique Robba, P. (2020) *Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para la reforma del procedimiento de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial correspondientes al turno judicial y para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones*, Boletín General de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B: Propositiones de ley, 23 de octubre de 2020 Núm. 120-1 Pág. 1

Marchena, M. (2018) *Carta de Renuncia a presidir el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Supremo*, Madrid, 19 de noviembre de 2018

Mrčela, M. (2020) *Letter from the President of the GRECO to the Head of Delegation of Spain*, Strasbourg, 14 October 2020

Populares (2020) *Comunicado del Partido Popular sobre el Consejo General del Poder Judicial*, 07 Septiembre 2020

Populares (2021a) “Hoy, durante un acto en Ávila. Casado: “El PP actuaría con irresponsabilidad si permite politizar aún más el Poder Judicial””, Nota de Prensa, 19 julio 2021

Populares (2021b) “Javier Zarzalejos: “Bruselas exige claramente reformar el Consejo General del Poder Judicial cumpliendo estándares europeos como pide el PP””, Nota de Prensa, 20 julio 2021

Servicio Central de la Secretaria General del CGPJ (2020) *Asociaciones Judiciales Profesionales 2004-2020*, Estructura judicial y recursos humanos en la administración de justicia

Tribunal Constitucional (1986) *Recurso de inconstitucionalidad número 839/1985. Sentencia número 108/1986, de 29 de julio*, «BOE» núm. 193, de 13 de agosto de 1986, páginas 14 a 26 (13 págs.)

Von der Leyen, U. (2019) *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones para la próxima Comisión Europea 2019-2014*

### **Fuentes secundarias**

Bandrés, J. (1990) “Yo tuve la culpa”, *El País*, 31 Octubre 1990

Beers, D. J. (2012) “Judicial Self-Governance and the Rule of Law. Evidence from Romania and the Czech Republic”, *Problems of Post-Communism*, vol. 59, no 5, September-October 2012, pp. 50-67

Bobek, M. & Kosar, D. (2014) *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, Research Paper in Law 07/2013, Department of European Legal Studies, College of Europe

Burbank, S.B. (1999) “The Architecture of Judicial Independence”, *Faculty Scholarship at Penn Law*. 941, 1999

Bustos, R. (2020) “Un sorteo para los candidatos cualificados al CGPJ”, *El País*, 26 Octubre 2020

Casqueiro, J. & Lázaro, J. M. (2001) “El PP y el PSOE firman el pacto de Estado para 'despolitizar la justicia y acercarla al ciudadano””, *El País*, 01 junio 2001

Castillo, P. & Medina, I. (2015) “El asociacionismo de las profesiones jurídicas en España: análisis de la lógica asociativa de jueces, fiscales y abogados”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº105, septiembre-diciembre (2015), págs. 139-167

Castillo, P. (2017) “Councils of the Judiciary and Judges’ Perceptions of Respect to Their Independence in Europe”, *Hague J Rule of Law*, 25 July 2017

Castillo, P. (2019) “The politics of implementation of the judicial council model in Europe”, *European Political Science Review*

Cruz, M. (2021) “El Congreso da luz verde a la intervención del Poder Judicial y ciega la vía del pacto para renovar el CGPJ”, *El Mundo*, 11 Marzo 2021

EFE (2018) *PP y PSOE pactan un CGPJ de mayoría progresista presidido por Manuel Marchena*, Agencia EFE, 12 Nov 2018

EFE (2020) *El CGPJ pide al Congreso ser escuchado antes de limitar sus funciones*, Agencia EFE, 17 Dic 2020

EFE (2021) “PP, Vox, Cs y JxCat enmiendan a la totalidad recorte de competencias del CGPJ”, *eldiario.es*, 25 de enero de 2021

EFE Madrid (2021) “Bruselas no cree que la falta de renovación del CGPJ sea un problema sistémico en la Justicia española”, *Expansión*, 7 septiembre 2021

Europapress (2007) “El CGPJ cumple hoy un año en funciones por la falta de acuerdo de los grupos para acometer su renovación”, *Europapress*, Madrid, 7 Nov 2007

Europapress, (2013) “El PP saca adelante la reforma del CGPJ con toda la oposición en contra”, *Europapress*, Nacional, 29/04/2013

Europapress (2021) “El PP llevará al TC la tramitación de la reforma del CGPJ y la negativa del Congreso a escuchar a los jueces”, *Europapress*, Madrid, 9 Feb 2021

European Association of Judges (2020) *Letter on the judicial independence in Spain*

European Network of Councils for the Judiciary (2008) *Self Governance for the Judiciary: “Balancing Independence and Accountability”*, Budapest, 21-23 May 2008

European Network of Councils for the Judiciary (2011) *Councils for the Judiciary Report 2010-2011*

European Network of Councils for the Judiciary (2018a) *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary. Indicators and Surveys: Leading a process of positive change ENCJ Report 2018-2019*

European Network of Councils for the Judiciary (2018b) *Factsheets - Domstolsstyrelsen*

European Network of Councils for the Judiciary (2019) *Independence and Accountability of the Judiciary. ENCJ Survey on the independence of Judges 2019*

European Network of Councils for the Judiciary (2021) *Members*, encj.eu

Ferejohn, J. A. & Kramer, L. (2002) “Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint”, *New York University Law Review*, Volume 77, Number 4, October 2002

Garoupa, N. & Ginsburg, T. (2008a) *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 444, 2008

Garoupa, N. & Ginsburg, T. (2008b) “The Comparative Law and Economics of Judicial Councils”, *27 Berkeley Journal of International Law* 53, 2008

Gerpe Landín, M. (1991) “La Composición del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 9. Mayo-agosto 1991

Gómez Colomer, J. L., (2019) “Sobre el nombramiento del Presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 2019, pp. 209-236

GRECO (2013) *Cuarta Ronda de Evaluación - Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales. Informe de Evaluación España*, aprobado por el GRECO en su 62ª Reunión Plenaria (Estrasburgo, 2 a 6 de diciembre de 2013)

GRECO (2019) *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)

Grogan, J. & Pech, L. (editors) (2021) “The EU's recognition of the Council of Europe's normative preeminence”, in *The crystallisation of a core EU meaning of the rule of law and its (limited) normative influence beyond the EU*, RECONNECT, Work Package 7 - Deliverable 3, 30.04.2021

Guarnieri, C. (2013) "Judicial Independence in Europe: Threat or Resource for Democracy?", *Representation*, 49:3, 347-359

Guillén, J. J., (2020) “El CGPJ debatió y rechazó dimitir en bloque para forzar su renovación”, *El Periódico*, 22 diciembre 2020

Hellín, J. (2021) “El PP recurre en el Congreso la tramitación exprés de la reforma del CGPJ porque esconde "una mutación constitucional"”, *Europapress*, 18.01.2021

Herrera, E. (2020) “La otra vez que el PP bloqueó la renovación del Poder Judicial: un año y diez meses con la mayoría caducada de Aznar en los gobiernos de Zapatero”, *eldiario.es*, 7 Septiembre 2020

Hirschl, R. (2011) “The judicialization of politics”, in Goodin, E. (editor) (2011) *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford

Høyer, H. C. & Mønness, E. (2016) “Trust in public institutions – spillover and” bandwidth, *Journal of Trust Research*, 2016, VOL. 6, NO. 2, 151–166

Kosar, D. and Spáč, S. (2018) “Conceptualization(s) of Judicial Independence and Judicial Accountability by the European Network of Councils for the Judiciary: Two Steps Forward, One Step Back”, *International Journal for Court Administration*, Vol. 9 N° 3, December 2018

La hora de la 1 (LaHoraTVE) (2021) “Enrique López (@EnriqueLopezJIV), Consejero de Justicia de la CAM sobre el CGPJ: “La pelota está en el tejado de Pedro Sánchez. [...]”

Podemos no puede estar en las negociaciones ni en los órganos constitucionales” #LaHoraDeLa1”, 25 de Marzo, Twitter

Lamet, J. & Coll, V. (2021) “El PP, Vox y Cs recurrirán la reforma del Poder Judicial: “Sánchez pretende liquidar la separación de poderes”, *El Mundo*, 13 Oct 2021

Levinson, S. (2006) “Identifying “Independence””, *Boston University Law Review*, December 2006

López-Guerra, C. (2011) “The enfranchisement lottery”, *Politics, Philosophy & Economics* 10(2) 211–233, DOI: 10.1177/1470594X09372206

Mayoral Díaz-Asensio, J. A. & Martínez i Coma, F. (2013) *La calidad de la justicia en España. ¿Cómo evalúan los españoles el funcionamiento de las instituciones judiciales y qué se puede hacer para mejorarlas?*, Estudios de Progreso 76/2013, Fundación Alternativas

Moreno, R. (2020) “JJpD plantea la creación de becas públicas estatales para la preparación de los opositores a la Carrera Judicial y Fiscal”, *ConfiLegal*, 10/12/2020

Nieto, A. (2010) *El malestar de los jueces y el modelo judicial*, Editorial Trotta, 2010

Pascual, A. M. (2021a) “Asociaciones de jueces prevén un aluvión de recursos en el TC contra la reforma exprés del CGPJ”, *Público*, 01.02.2021

Pascual, A. M. (2021b) “Nicolás Sartorius: “No es necesario cambiar el sistema de elección del CGPJ, es el más democrático””, *Público*, 06/09/2021

Pleite Guadamillas, F., Sanz Acosta, L. & Herreros López, R. (2021) *El acceso a la carrera judicial en España: Análisis de la situación y propuestas de mejora*, AJFV, Febrero 2021

Presno Linera, M. A. (2012) *Normas y Formas de Gobierno Judicial*, XXVII Congreso de Jueces para la Democracia: Una justicia de confianza, Valencia, 31 de mayo de 2012

Pozas, A. (2021) “El Gobierno anuncia un sistema de becas para opositores a judicatura”, *eldiario.es*, 9 de septiembre de 2021

Revenga, M. (2018) Intervención en el Seminario: “La elección de los altos cargos judiciales en España” - 1ª sesión, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 9 de abril de 2018

Rincón, R. (2020) “Tres de las cuatro asociaciones de jueces cargan contra la reforma de PSOE y Podemos”, *El País*, 14 Oct 2020

RTVE (2018) *El Gobierno y el PP pactan que Manuel Marchena sea el presidente de un CGPJ de mayoría progresista*, RTVE Noticias España, 12.11.2018

RTVE (2020) *Lesmes reprende a los partidos por bloquear la renovación del CGPJ: “Es un serio anomalía”*, RTVE, 07.09.2020

Sadurski, W. (2019) *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford

Serra Cristóbal, R. (2008) “El derecho de asociación de los jueces: asociacionismo profesional y asociación del juez a asociaciones no profesionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, ISSN 0211-5743, núm. 83, mayo-agosto (2008), págs. 115-145

Serra Cristóbal, R. (2013) "La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente", UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 277-322.

Torres Pérez, A. (2018) “Judicial Self-Government and Judicial Independence: the Political Capture of the General Council of the Judiciary in Spain”, in Kosar, D. (editor) (2018) *Judicial Self-Government in Europe*, German Law Journal, Vol. 19 N° 07, Pages 1567-2188

Valdecantos, C. & De la Cuadra, B. (1995) “El PP exige un presidente “suyo” para renovar ahora el CGPJ”, *El País*, 20 Dic 1995

Van de Valle, S. (2009) “Trust in the Justice System: A Comparative View Across Europe”, *Prison Service Journal*, Issue 183

Vandamme, P. E. & Bello Hutt, D. (2020) “Selecting Constitutional Judges Randomly”, *Swiss Political Science Review* 27(1): 107–127, 2020, doi:10.1111/spsr.12416

Velasco, F. (2021) “El PP ve en la reforma del CGPJ claros «vicios de inconstitucionalidad»”, *La Razón*, 28.03.2021