



La necesaria, eterna e inacabada “reforma judicial” en España. Entre cosmética, urgencia política, falta de consenso en sus objetivos, escasa pedagogía ciudadana y una amplia desconfianza social.

de Rosa M^a. Fernández Riveira, Profesora Titular de Derecho Constitucional - Universidad
Complutense

¿Por qué hay tantos países o sociedades del mundo moderno que están reformando, han reformado recientemente o consideran necesario acometer en un futuro próximo una reforma judicial? La respuesta debería, desde luego, considerar el creciente *poder* y *relevancia* de nuestros jueces hoy.¹

Si queremos hacer una radiografía del modelo judicial español de los últimos tiempos algunos *headlines* serían:

1. La importancia del contexto político y evolución de la judicatura y, de sus diversas regulaciones jurídicas

En España, los primeros años de construcción de la democracia, tras la muerte del General Franco y durante el denominado proceso de transición, fueron cruciales. También para el poder judicial. La Asamblea Constituyente tenía, entre otros, el reto titánico de diseñar un modelo de poder judicial a la altura del momento de profundo cambio que suponía la Constitución de 1978².

Libertades, pluralismo político, democracia representativa, todo ello sería el nuevo contexto de un poder judicial: en parte, heredero de las estructuras de poder anteriores y, en otra pequeña parte, antaño silente y ahora cada vez más grande, con ganas de

¹ “... **¿Los jueces son ciudadanos de a pie?** No, los jueces son los protagonistas de un poder del Estado, resuelven los conflictos ciudadanos, actúan sobre derechos fundamentales y son absolutamente necesarios...” MARTÍNEZ ARRIETA ANDRÉS, [Magistrado del Tribunal Supremo de España nombrado el 23 julio 2025 como presidente de la Sala de lo Penal del TS de España], Diario de León, 22 de septiembre de 2009: “Los jueces somos unos incomprendidos.” <https://www.diariodeleon.es/nacional/90222/111838/andres-martinez-arrieta-jueces-incomprendidos.html>.

² CAMPOS AMPAYO (2024): *Los jueces en la historia de España*, Marcial Pons. TOHARIA JJ. (2025): “La imagen social del juez español (y de la Justicia): 50 años después.” En *Crónica del Estado Social y Democrático de Derecho* nº 117-118, páginas 6-15.



adquirir espacio propio y expresar nuevas formas de administrar justicia e interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico.

Dos importantes leyes marcaron este momento. Primero, la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, que diseñó normativamente un Consejo cuyos doce vocales judiciales eran elegidos directamente por la judicatura. Y, en segundo lugar, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, que sería aprobada con un gobierno progresista por primera vez en democracia. Esta norma, además, supuso el desarrollo normativo del artículo 122 de la Constitución, ocupando con el modelo de elección parlamentaria de los vocales judiciales, el espacio que el texto constitucional dejaba abierto. El germen de la confrontación y el descontento quedó sembrado desde entonces. ¿Elección parlamentaria *versus* elección por sus pares? Una pregunta que sigue irresuelta y que no es baladí si se repara en las competencias que la Carta Magna otorgaba en el citado precepto al Consejo: *nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario*. Un conflicto de competencia y un recurso de inconstitucionalidad se sustanciaron al respecto ante el Tribunal Constitucional y sus respectivas sentencias (STC 45/1986, de 17 de abril y 108/1986, de 29 de julio) sin resolver el problema abierto todavía hoy, dejaron entrever que el activo del *pluralismo* en la judicatura también podía derivar en contienda política desproporcionada.

2. La creación y desarrollo jurídico del órgano de gobierno de los jueces, nuestro Consejo General del Poder Judicial

La LOPJ de 1985, con cuarenta años de vigencia ha sufrido muchísimas reformas y varias afectando muy significativamente al modelo de Consejo General del poder judicial. En 1986 España entró en la Unión Europea y ello también significó y significa una huella permanente y necesaria en nuestro modelo y desarrollo de poder judicial. Dos reformas de la LOPJ trataron de acercar la judicatura a la elección de los 12 vocales judiciales y -aquilatar- (reajustando el desproporcionado peso inicial de las Asociaciones judiciales), la participación de la carrera judicial: Ley orgánica 2/2001, de 28 de junio y ley orgánica 4/2013, de 28 de junio³.

Durante muchos años, hoy también, quién elige los vocales del Consejo es algo de vital importancia. ¿Por qué? No podemos olvidar que el Consejo tiene en monopolio el poder de todos los nombramientos discrecionales de la carrera judicial, de los magistrados del

³ FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2014): ¿Regeneración democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley orgánica 4/2013, e 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, en Revista de Derecho Político n. 91, UNED, pp. 137-184.



Supremo, de los *cargos gubernativos* de las salas de la Audiencia Nacional, de los Tribunales Superiores de justicia de las Comunidades autónomas, y las Audiencias provinciales⁴. Asimismo, la composición y manera de elección de los vocales del Consejo impregna y ha afectado todas sus funciones. La tortuosa relación política y el Consejo ha estado presente desde el principio. Sus efectos han sido determinantes para el ejercicio de sus competencias, su estructura orgánica (con comisiones cambiantes⁵), la dedicación exclusiva o parcial de sus vocales, los mecanismos para elegir los vocales judiciales, las imaginativas fórmulas de renovación del Consejo para evitar el bloqueo, el cambiante régimen de adopción de acuerdos, la figura del vicepresidente del TS, el *suigeneris* régimen de comparecencias del presidente y de los vocales, etc.

3. Crónica de una institución controvertida y de su desgaste institucional y político, como detonante: un largo bloqueo también político

La Constitución española de 1978 prescribe una duración de cinco años para el mandato del Consejo (art. 122). La historia de los ocho mandatos vividos refleja ciertas dificultades para su renovación en tiempo. Pero en los últimos tiempos conseguir renovar el séptimo Consejo y lograr su composición actual (VIII mandato), ha comportado tal dificultad que el desgaste institucional ha sido mayúsculo y el descrédito social superlativo.

Del 4 de diciembre de 2018 (fecha del fin de su mandato) hasta el 25 de julio de 2024, el CGPJ ha estado bloqueado. En noviembre de 2018, la prensa española daba cuenta de una preocupante filtración de un *WhatsApp* acerca del nombramiento -amañado- (por los

⁴ Acuerdo de 25 de febrero de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2010, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-3608>.

⁵ DONAIRE VILLA F. (2016): “La renovada configuración de la Comisión permanente del Consejo General del Poder Judicial tras la ley orgánica 4/2013” en *Independencia judicial y Estado Constitucional. El Gobierno judicial*. AGUIAR DE LUQUE L. (2016), Tirant lo Blanch 988, Valencia pp. 51-67. FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2016): “Nuevos enfoques de la independencia judicial. Dos puntas de iceberg: la Comisión permanente del CGPJ y el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo.” en *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 38, UNED pp. 375-408. FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2014): Democratic regeneration? Some reflections on the new Organic Law 4/2013, of 28 June, on the reform of the General Council of the Judiciary, in *Revista de Derecho Político* n. 91, UNED, pp. 137-184. Agreement of 25 February 2010, of the Plenary Session of the General Council of the Judiciary, approving Regulation 1/2010, which regulates the provision of discretionary appointment positions in judicial bodies. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-3608>; DONAIRE VILLA F. (2016): ‘The renewed configuration of the Permanent Commission of the General Council of the Judiciary following Organic Law 4/2013’ in *Judicial Independence and the Constitutional State. Judicial Government*. AGUIAR DE LUQUE L. (2016), Tirant lo Blanch 988, Valencia pp. 51-67. FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2016): ‘New approaches to judicial independence. Two tips of the iceberg: the Permanent Commission of the CGPJ and the Technical Cabinet of the Supreme Court’ in *Constitutional Theory and Reality* no. 38, UNED pp. 375-408.



partidos políticos) del candidato a futuro presidente del TS Manuel Marchena (que lo es a su vez del Consejo por prescripción constitucional)⁶. El mensaje filtrado presumía de poder controlar la sala segunda del Supremo “desde atrás” y presidir la sala especial del art. 61 LOPJ, un logro sin precedentes. Tras los escándalos correspondientes, el candidato Marchena tuvo que renunciar a su candidatura, completamente contaminada y desacreditada, pero el daño que se hizo entonces a la institución no se reparó y no se ha subsanado tampoco hoy. Es cierto que el 24 de julio de 2024, se nombraban los nuevos 20 vocales del actual Consejo y, también es cierto que el 3 de septiembre de 2024 en una sesión plenaria del mismo, con 16 votos a favor y 4 en contra, se nombraba a Isabel Perelló como la nueva presidenta del CGPJ y del Tribunal Supremo español; pero tales nombramientos siguen sin ofrecer una imagen de fluidez, trabajo cohesionado y evolución en el órgano.

Durante estos años, el CGPJ atravesó otro episodio paradójico⁷. Su prolongada situación “en funciones” motivó que el Gobierno modificara la Ley Orgánica del Poder Judicial en 2021 (LO 4/2021, de 29 de marzo), introduciendo el artículo 570 bis, que restringía las facultades del Consejo mientras estuviera en funciones, privándole de ejercer competencias sobre nombramientos discrecionales, entre ellas, la atribución de proponer a los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le correspondían. Esta limitación generó un bloqueo institucional significativo. Sin embargo, esta restricción tuvo que corregirse parcialmente con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, que devolvió al CGPJ esa facultad de propuesta para designar a los dos magistrados del Tribunal Constitucional (artículo 599.1 LOPJ), ante la inminencia de la renovación del Tribunal. El Gobierno consideró que, de no hacerlo, perdería su capacidad de proponer y nombrar a esos magistrados, en un hecho singular y contradictorio —ahora se le quitan poderes y, de manera urgente, se le devuelven— que puso de manifiesto la compleja dinámica política y jurídica en torno a la gobernanza judicial en España.

Desde enero de 2025, el nuevo Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ha llevado a cabo más de 36 nombramientos judiciales discrecionales, enfrentándose a la convocatoria de unas 56 plazas pendientes, algunas de ellas con un marcado carácter polémico. Estos nombramientos han intentado desbloquear el estancamiento histórico

⁶ REYES RINCÓN, *El País*, 14 diciembre de 2018, “El Supremo considera “inaceptable” el “WhatsApp” de Cosidó sobre la elección de Marchena para el Poder Judicial.” https://elpais.com/politica/2018/12/14/actualidad/1544793963_694764.html.

⁷ FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2024): “El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias.” En *Teoría y Realidad constitucional*, n. 5º UNED, pp. 351-397. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/1707>.



que la judicatura venía sufriendo a causa del prolongado bloqueo político. Sin embargo, el problema estructural persiste, evidenciado por la división palpable del Consejo en dos bloques iguales, con 10 vocales progresistas y 10 vocales conservadores, situación que dificulta la toma de decisiones consensuadas y refuerza el clamor por reformas profundas.

Frente a esta realidad, la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, que reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), no solo establece nuevos criterios y requisitos para determinados nombramientos discrecionales de alto nivel, incluyendo pautas para evitar puertas giratorias e incompatibilidades, sino que añade una *Disposición Adicional* que encomienda al CGPJ elaborar en un plazo máximo de seis meses un estudio comparativo sobre los sistemas europeos de elección de vocales y presentar una propuesta de reforma que debe ser aprobada por al menos tres quintos de sus miembros y tramitarse en el Parlamento. En este contexto de fragmentación y exigencia de cambio, el 21 de abril de 2025 la presidenta del CGPJ solicitó formalmente a la Comisión de Venecia un informe acerca de las dos propuestas oficiales de reforma del órgano presentadas por los bloques progresista y conservador respectivamente, buscando un respaldo técnico internacional para superar la división interna y avanzar hacia una reforma estructural del órgano de gobierno de los jueces.

4. La situación actual lidiando entre diversas propuestas de reforma del CGPJ

En cumplimiento de la arriba indicada Disposición Adicional, ¿cuáles son los ejes básicos de las dos propuestas de reforma del Consejo (respecto a la elección de los doce vocales judiciales) que se han presentado por ambos bloques -ideológicos- del CGPJ?⁸

La propuesta del *bloque progresista* aboga por un modelo mixto para la elección de los vocales judiciales (12 de 20), que garantiza la participación directa, pero no exclusiva, de todos los jueces y magistrados en activo. Este modelo se estructura en dos fases: en la primera, todos los miembros de la carrera judicial pueden votar libremente mediante sistemas de listas abiertas o voto limitado, pudiendo presentarse candidaturas tanto individuales, que requieren el aval de al menos 30 electores, como agrupadas a través de asociaciones judiciales legalmente constituidas. En una segunda fase, las Cortes Generales deben avalar la candidatura que haya recibido mayor apoyo en la primera instancia. En su informe, el bloque progresista subraya la importancia de que el órgano

⁸

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Estudios/Informe-del-Gabinete-Tecnico-y-Propuesta-de-los-Vocales-del-CGPJ-relativos-a-la-Disposicion-Adicional-de-la-Ley-Organica-3-2024>.



refleje la pluralidad social y judicial, manteniendo la participación parlamentaria para asegurar la legitimidad democrática, la diversidad de género y territorial, así como para evitar el corporativismo judicial. Además, tras estudiar los sistemas europeos, concluyen que es imprescindible encontrar un equilibrio entre la independencia judicial y el control democrático.

Por su parte, la propuesta del *bloque conservador* defiende que la elección de los doce vocales judiciales sea completamente directa y exclusiva por parte de los jueces en activo, sin intervención alguna del Parlamento o del Ejecutivo. Alegan que los jueces deben escoger a sus propios representantes para proteger la independencia judicial y evitar la politización. En este modelo, los candidatos pueden presentarse individualmente si cuentan con al menos 25 avales o con el respaldo de una asociación profesional judicial. Los conservadores sostienen que este sistema favorece mejor la autonomía del órgano y garantiza la pureza del proceso de elección judicial. También aseguran que esta elección directa es compatible con los estándares europeos y rechazan la participación parlamentaria al considerarla una amenaza para la independencia del Consejo. En conjunto, ambas propuestas reflejan las tensiones internas y la diversidad de opiniones en el CGPJ sobre cómo conciliar independencia judicial y legitimidad democrática.

5. Otra reforma ahora en tramitación: el acceso a la carrera judicial y fiscal así como, su influencia en la idiosincrasia⁹ de la judicatura

La última gran reforma que está viviendo el Poder Judicial en España se desarrolla a través del proyecto de Ley Orgánica del Gobierno para la Ampliación y Fortalecimiento de las carreras Judicial y Fiscal¹⁰ presentado en mayo de este año 2025 y actualmente en debate en el parlamento. ¿Cuáles son los grandes aportes de este proyecto?¹¹

En primer lugar, se avala la necesidad imperiosa de revisar y modernizar el sistema actual de acceso a la judicatura y carrera fiscal, garantizando la igualdad de oportunidades y basando la selección exclusivamente en mérito y capacidad, evitando discriminaciones económicas, sociales o territoriales. No solo se ofrece un ambicioso programa de becas

⁹ URÍAS Joaquín (2024): *La Justicia en el banquillo*. ARPA 2024, pp. 66 y ss. “El coste de preparar unas oposiciones está, en 2024, en torno a los 300 euros mensuales. [...] El mundo de los preparadores es fundamentalmente turbio. De un lado, porque la mayoría de los magistrados que ejercen esta tarea lo hacen a escondidas de Hacienda, evitando declarar esos ingresos suplementarios de varios miles de euros al mes...”

¹⁰ https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-59-1.PDF.

¹¹ SANTAMARÍA PASTOR J.A. (2025): “Sobre un proyecto de reforma del sistema de acceso a la judicatura.” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 117-118, pp. 164-171.



(becas SERE¹²) desde el Ministerio de Justicia, sino que se proponen cambios como correcciones de exámenes de manera anónima e implementación de pruebas prácticas y no solo memorísticas sobre un amplísimo temario. También, en segundo lugar, se introducen cambios sustanciales sobre el llamado “cuarto turno” para juristas con gran experiencia profesional superior a diez años. La convocatoria de estas plazas crecería sustancialmente y su convocatoria sería simultánea a la convocatoria del turno libre. Además, se introduce una prueba escrita eliminatoria previa a la valoración de méritos que busca avalar un alto nivel técnico y de análisis que asegure la idoneidad y competencia profesional.

Y, por último, se propone un ambicioso programa de estabilización sobre jueces y fiscales interinos que, denominados sustitutos o suplentes, han venido trabajando en la administración de justicia los últimos años de modo interino. En línea con los requerimientos europeos, se apuesta por reducir su inestabilidad, temporalidad y falta de posibilidades reales de promoción en la carrera judicial.

Muchas reformas en proceso, gran fragmentación social al respecto y una búsqueda incesante de esa mítica idea de la independencia judicial que debería encontrar su esencia, en este siglo XXI, de la mano de la rendición de cuentas y responsabilidad. Pero esta compleja reflexión excede con mucho la extensión de un post...¹³

2 de octubre de 2025

¹² <https://www.cej-mjusticia.es/es/formacion/becas/becas2025>.

¹³ MALLESON K., GEE G., HAZELL R. and O'BRIEN P. (2015): *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution.*, Cambridge University Press, pp. 9 y ss.