

VI —

CONMEMORACIONES

---

Boletín  
Real  
Academia  
de  
Córdoba



## INDEPENDENCIA JUDICIAL Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: UN CONFLICTO DE PODERES

Antonio Jesús Rodríguez Castilla

Magistrado

A Foro Judicial Independiente,  
por su honestidad y valentía.

---

### RESUMEN

#### PALABRAS CLAVE

Constitución Española.  
Consejo General del Poder  
Judicial (CGPJ).  
Unión Europea (UE).  
Independencia del Poder  
Judicial.

La independencia del poder judicial es un principio básico de todo Estado democrático de Derecho. Así lo reconoció la Constitución Española de 1978, estableciendo como instrumento de garantía de esa independencia judicial un órgano de autogobierno de jueces y magistrados, con escasa tradición legislativa en nuestro país, pero muy arraigado en la realidad europea. La L.O. 6/1985 del Poder Judicial, confirmada constitucionalmente, transformó la naturaleza del Consejo General del Poder Judicial. Esta situación aún perdura pese a que la legislación europea reitera la necesidad de un cambio para adecuar el actual CGPJ a los estándares europeos.

### ABSTRACT

#### KEYWORDS

Spanish Constitution.  
General Council of the  
Judiciary (CGPJ).  
European Union (EU).  
Independence of the  
Judiciary.

The independence of the judiciary is a basic principle of every Democratic State of Law. This was recognized by the Spanish Constitution of 1978, establishing as an instrument to guarantee that judicial independence a body of self-government of judges and magistrates, with little legislative tradition in our country but deeply rooted in the European reality. L.O. 6/1985 of the Judicial Power, confirmed constitutionally, transformed the nature of the General Council of the Judicial Power. This situation still persists despite the fact that European legislation reiterates the need for a change to adapt the actual CGPJ to European standards.

### I. INTRODUCCIÓN

---

Art. 117.1 de la Constitución Española (CE) establece:

1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

Lo proclama la Constitución Española: no hay justicia sin un poder judicial independiente. ¿Y qué es la independencia judicial? Y más importante, ¿para qué sirve? Consultado el Diccionario panhispánico de español jurídico, podemos leer que la independencia judicial es «uno de los principios básicos que garantizan el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, que exige que el juez no esté sometido a voluntad alguna distinta de la de la ley».

Quizá esta definición necesite de una aclaración conceptual: el concepto de independencia judicial tiene dos vertientes o caminos: el primero, *ad intra*, y se vincula al concepto de imparcialidad judicial. El juez, en cada concreto proceso, ha de ser neutral entre las partes en conflicto. Esta imparcialidad se garantiza con herramientas como la garantía del juez ordinario predeterminado por la ley (el juez que conocerá de cada asunto está designado por la ley y no puede elegir de lo que conoce o ser elegido por ninguna de las partes) o con mecanismos como los de abstención y recusación.

Junto a esta independencia de quienes integramos la judicatura está la independencia de sus integrantes frente a las intromisiones o agresiones de otros poderes; es la independencia *ad extra*, en la que me voy a centrar en esta ponencia. Siguiendo a Jorge Pérez Alonso<sup>1</sup>, este segundo concepto de la independencia judicial es más complejo y trata de la relación del poder judicial con el legislativo y el ejecutivo. Dice el autor:

[...] se trata de verificar cómo se articula constitucionalmente la división de poderes para garantizar la que el judicial no vea comprometido el ejercicio de su función por la intervención de los otros dos poderes. Se trata, por tanto, de garantizar no sólo la independencia del poder judicial *stricto sensu*, sino de sus propios integrantes, es decir, de los jueces, lo cual reconduce a las garantías que constitucionalmente se contemplan para hacer efectiva dicha independencia, que en gran medida se sustentan tanto en la inamovilidad del cargo como en la protección frente a injerencias indebidas de los otros dos poderes.

## II. EL ORIGEN DEL CONFLICTO

En una charla dada en 2006, John Glover Roberts Jr., presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, señalaba que a la hora de implantar la democracia en los países, una de las cosas más difíciles de hacer era la de

<sup>1</sup> Pérez Alonso: «Independencia del Poder Judicial en la historia constitucional española», *Seminario Martínez Marina de Historia Constitucional (Universidad de Oviedo)*, 2018, pp. 51 y ss.



establecer una justicia independiente. ¿Y por qué esta dificultad, de dónde surge históricamente el conflicto?

El problema de la independencia judicial es consustancial a la necesidad de juzgar, pero en lo que aquí nos interesa surge en el siglo XVII, cuando el nuevo régimen sustituye al antiguo, teniendo su cristalización tras la revolución inglesa que tuvo lugar entre 1642-1688. Aquel derecho anglosajón se desarrolló bajo el concepto del *common law*, un sistema legal basado, primordialmente, en las decisiones adoptadas por los tribunales. En su origen medieval los jueces no aplicaban la Ley, decían cuál era la Ley. En ese primer momento no tenía sentido la separación de poderes: la resolución de los conflictos sólo podía hacerla el mismo que tenía potestad para establecer y ejecutar la ley: el rey.

El 13 de noviembre de 1608 tuvo lugar el primer conflicto conocido y fue entre el rey Jacobo I de Inglaterra y el juez inglés Sir Edward Coke. Cuando aquel trató de atraer para sí el conocimiento de cualquier asunto que estuviese tramitando un órgano judicial, el célebre jurista inglés se opuso a las pretensiones del monarca, argumentando que:

El Rey en su propia persona no puede juzgar ningún caso... pero que esto debería ser determinado y juzgado en algún tribunal de justicia, de acuerdo con la ley y la costumbre de Inglaterra [...] es cierto que Dios ha dotado a Su Majestad con excelente ciencia, y grandes dotes de la naturaleza [...] Su Majestad no fue erudito en leyes de su reino de Inglaterra, y las causas que conciernen a la vida, o herencia, o bienes, o fortunas de sus súbditos, no se deciden por la razón natural, sino por la razón artificial y juicio de derecho, cuyo derecho es un acto que requiere un largo estudio y experiencia, antes de que un hombre pueda alcanzar el conocimiento de ella...

Como se observa, la razón de ser inicial de estos jueces no era otra que la dificultad que existía para conocer con exactitud cuál era el derecho vigente y es este conocimiento especial del derecho el que progresivamente va a dar mayor importancia al hecho de que los jueces, ya distintos del poder real, no coincidan o dependa con otros poderes, como afirma el magistrado Conrado Gallardo Correa<sup>2</sup>.

Fue esta la idea acogida por filósofos como Hobbes o Locke y que después recogen Montesquieu en *El espíritu de las Leyes*, o Rousseau, y se arraiga en la revolución francesa. A partir de aquí se produce una ruptura del conflicto que ya perdurará siempre. La independencia judicial se bifur-

<sup>2</sup> Gallardo Correa: «La independencia del poder judicial y el gobierno de los jueces». Ponencia del Congreso Nacional de la Asociación Foro Judicial Independiente, Jerez, 2021, p. 4.

ca en la historia a través de dos caminos: el del derecho anglosajón, encabezado por Estados Unidos, donde tras su revolución de la segunda mitad del siglo XVIII la Constitución sustituye al Rey por un presidente elegido y con mandato temporal, aplicando a rajatabla la idea de separación de poderes de manera que ninguno pueda prevalecer sobre el otro, manteniendo el equilibrio entre los tres poderes mediante una estructura de contrapesos (*check and balances*). Y por otra parte la del modelo francés o continental, donde desde el principio aparece la supeditación del juez al parlamento; de ahí las palabras de Montesquieu «los jueces de la nación no son más que el instrumento (la boca) que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes», todo lo contrario a la *common law* inglesa. Este modelo se tergiversa definitivamente con Napoleón, que inicia un proceso de codificación en el que también se reorganiza el sistema judicial desde una dictadura que, como todas, procura la concentración de todo el poder. Es este el modelo que triunfará en Europa y en España.

### III. ANTECEDENTES DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN ESPAÑA

Este conflicto que, como he referido, tiene más de 400 años de lucha (1608), llegó a España dos siglos después, con el fin de la caída del antiguo régimen. Lógicamente antes era imposible plantear una separación de poderes. Por eso manifiesta Conrado Gallardo, en el trabajo antes indicado, que:

(T)enemos que ser conscientes de que el problema de la intromisión del poder político en el poder judicial en España no es de la Ley Orgánica de 1985, ni proviene de la dictadura franquista, es un problema que se remonta a los propios orígenes del cambio del antiguo régimen por el nuevo, de modo que la sumisión de los jueces a las exigencias políticas es algo profundamente implantado en la cultura política y jurídica de nuestro país, y de hecho de la cultura europea continental. «Dice más». La independencia del Poder Judicial y el autogobierno de los jueces como pieza clave de la misma llevan pues dos siglos fracasando<sup>3</sup>.

Siguiendo el citado trabajo del magistrado Gallardo podemos observar que, desde que se produce en España la caída del antiguo régimen, como consecuencia de la invasión francesa y de la reacción contra la misma, todas las constituciones desde las de Bayona y Cádiz proclamaron en teoría la independencia del Poder Judicial o de la Administración de Justicia, o al menos la inamovilidad de los Jueces, que era por donde más se atacaba esa

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 1 y 4.

independencia y en todos los casos, sin excepción, la injerencia del poder político en la Justicia fue la regla general. La Constitución de 1869 trató de reaccionar contra esta situación y aparta su mirada del modelo francés, para ponerlo en el modelo anglosajón. Pero la Ley Orgánica Provisional de 1870 abandona cualquier propósito de acercarse al modelo anglosajón y perpetúa el modelo continental. Y esta Ley pervive hasta la actual Ley Orgánica de 1985, la cual, en lo esencial, no es más que la continuación del modelo establecido en 1870 y tiene su misma razón de ser, frustrar la transformación de la Constitución a la que teóricamente sirve.

Únicamente encontramos en estos dos siglos varias normas que tratan de establecer un autogobierno real de la Justicia, aunque con escasa duración en todos los casos: la Junta Central o Suprema de 1849; el Decreto Salmerón de 8 de mayo de 1873, que traslada las competencias sobre nombramiento, ascenso y traslado de funcionarios judiciales del Ministerio de Gracia y Justicia al Tribunal Supremo; los decretos de 2 y 20 de octubre de 1923, que crean sucesivamente la Junta Inspectorada del Personal Judicial integrada por tres magistrados del Tribunal Supremo y, finalmente, la Junta Organizadora del Poder Judicial como órgano de gobierno de los jueces, integrada por magistrados de las distintas categorías. Tuvo su continuación en el Consejo Judicial de 1926 aunque aquí ya su composición estaba determinada por el gobierno, y sus funciones eran más bien informativas o consultivas y que fue derogado en mayo de 1931. Su precedente fue el Consejo Judicial de 1917, derogado ese mismo año y cuya composición no era propiamente judicial. A título de curiosidad cabe mencionar el Consejo Judicial de 1952 formado por Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo con competencia exclusiva para proponer nombramientos en el Tribunal Supremo; después de eso se aprobó la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, derogada por la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial.

Y junto a los antecedentes constitucionales y legales de un poder judicial independiente y un gobierno del poder judicial, debemos de terminar este apartado con la referencia a las influencias del constituyente español de 1978. Los encargados de redactar el proyecto de Constitución tuvieron en mente los modelos de autogobierno judicial existentes en aquellos momentos en las principales naciones de la Europa continental, descartando el derecho anglosajón que, como ya vimos, tomó una deriva totalmente distinta. Los tres modelos básicos que existían en la Europa de finales de 1977 eran el alemán, el francés y el italiano. El alemán no contaba con un sistema de autogobierno judicial propiamente dicho, por lo que fue descartado. El Consejo Superior de la Magistratura contemplado en el artículo 65 de la Constitución francesa de 1958 era un órgano de composición

heterogénea, presidido por el Presidente de la República, e integrado por el ministro de Justicia (que era el vicepresidente nato y, por tanto, quien suplía al presidente en caso de ausencia), y nueve miembros nombrados por el Presidente de la República en las condiciones fijadas por una ley orgánica. Tanto por el origen de sus miembros, como por sus competencias, no fue el modelo tenido en cuenta por nuestro constituyente. El modelo que influyó de manera definitiva en los constituyentes españoles fue el Consejo Superior de la Magistratura, regulado en los artículos 104 y 105 de la Constitución italiana de 1947. A dicho órgano se le atribuían constitucionalmente «la admisión, la asignación, el traslado, los ascensos y las medidas disciplinarias relativas a los magistrados». El Consejo Superior de la Magistratura italiano lo presidía el presidente de la República, y serían miembros por derecho propio el Primer Presidente y el Fiscal del Tribunal Supremo. Dos tercios de sus miembros serían elegidos por los magistrados, y un tercio por el Parlamento. Sin duda, tanto por sus funciones como por su procedencia, el modelo elegido fue el de mayor autogobierno judicial existente en el continente europeo.

#### IV. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Como ya anticipé en el inicio de esta ponencia, la independencia judicial es algo que no se cuestiona en la Constitución española (CE) y así se reconoce en su art. 117. Como igualmente indiqué, al hablar del concepto de independencia judicial, me iba a centrar mi exposición en el elemento *ad extra*, en cómo se articula la separación de poderes en la Constitución Española de 1978, y en concreto, el modelo elegido de autogobierno judicial a través del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Pero existen otras herramientas para garantizar la independencia judicial, en las que solo me voy a detener para enunciarlas, reiterando algunas que aparecen en la misma Constitución como el juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2), la inamovilidad (art. 117.2), la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2) o en desarrollo legislativo herramientas como la abstención y recusación judicial (art. 217 y ss. de la LOPJ).

#### IV. A) EL PODER JUDICIAL COMO CONCEPTO

Antes de entrar en harina, veo necesario hacer una breve referencia a la fuerza de las palabras. En el posmodernismo que vivimos, inmerso en la

era de la comunicación a través de redes sociales, la forma de llamar a las cosas influye definitivamente en la percepción que la gente tiene de ellas. La Constitución Española de 1978 define su título III como el de «Las Cortes Generales», el IV como el «Del Gobierno y la Administración» y el V como el «Del Poder Judicial». Parece que el único poder existente es el judicial. Mientras que vemos cómo los palacios de justicia se transforman en ciudades de la justicia. El menor poder de los tres es el único que mantiene su denominación como tal en el título correspondiente de la Constitución Española.

#### IV. B) EL PROCESO CONSTITUYENTE

Retomemos el objeto de esta ponencia. Sigo de nuevo en este apartado el buen trabajo de Jorge Pérez Alonso antes referido<sup>4</sup>. El Anteproyecto de Constitución, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* correspondiente al día 5 de enero de 1978 abordaba en el segundo y tercer apartado del artículo 112 la regulación del Consejo General del Poder Judicial. Las enmiendas presentadas en el Congreso tuvieron distinta significación: unas menos importantes se centraban en renombrar de otra forma al órgano de gobierno de los jueces y fijar en el propio texto constitucional la duración de su mandato. Se aclaró que el CGPJ era el órgano de gobierno del Poder Judicial, y no de la administración de justicia, como inicialmente se preveía, abriendo el melón de la descentralización administrativa y la tricefalia en la justicia española (CGPJ, Ministerio de Justicia y CCAA). Se aclaró de manera definitiva que los vocales judiciales debían pertenecer a la carrera judicial. Se incluyó entre las funciones de este CGPJ la de inspección. Y para finalizar, significar el repetido intento del grupo parlamentario socialista de incrementar los vocales de procedencia parlamentaria, propuesta que no triunfó.

Recojo aquí un comentario incluido en el trabajo antes referido y que transcribe la opinión del profesor Sosa Bagner sobre el debate del constituyente en relación al CGPJ, incluido en un ensayo sobre la independencia judicial:

(l)a inexistencia de un debate a fondo y general entre los miembros de la ponencia acerca de la criatura a la que estaban dando cuerpo y alma. Un debate sobre sus posibles antecedentes en la Historia de España y, más lógico aún, su parentesco con los modelos de Derecho comparado, un topi de estudio al que los juristas somos muy aficionados –todos los miembros de la ponencia eran juristas– y que habría sido imprescindible porque las originalidades en estos asuntos deben evitarse<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Pérez Alonso: «Independencia del Poder Judicial...», *op. cit.*, pp. 80 y ss.

<sup>5</sup> Francisco Sosa Wagner: *La independencia del juez, ¿una fábula?*, La Esfera de los Libros, 2016, p. 77.

Termino este apartado con varias conclusiones: no se dudó en el proceso constituyente que la necesidad de un poder judicial independiente (no discutible en Constitución democrática), y para garantizar esta independencia judicial se optó por la fórmula de autogobierno judicial a través del CGPJ y, en un modelo sin tradición histórica, no claramente definido y que desde el principio planteó dudas sobre la necesidad/oportunidad de su separación de los otros poderes del Estado.

## V. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

### V. A) EL MODELO ELEGIDO DE AUTOGOBIERNO DE LOS JUECES

Un argumento manido utilizado por quienes defienden el actual *status quo* del autogobierno de los jueces en España es el de que el CGPJ es una *rara avis* dentro de la realidad de otros estados democráticos, que es un organismo innecesario y cuasi exclusivo de la realidad constitucional española. Incierto por mucho que sea repetido. Como más adelante me detendré, la existencia de un Consejo Superior de la Magistratura (o nombre análogo) es propio de los países de nuestro entorno y de hecho existe una Red Europea de Consejos de la Magistratura que engloba a los países de la Unión Europea que gozan de un órgano de gobierno de los jueces encargado de salvaguardar la independencia judicial y forman parte de ella todos los países de la Unión con excepción de Austria, Chipre, República Checa, Estonia, Alemania, Luxemburgo y Suecia. De los 27 países miembros de la Unión Europea, solo 7 no disponen de un órgano equivalente a nuestro Consejo General del Poder Judicial. Significar sobre el particular que en nuestra realidad más cercana, la de los países mediterráneos (Portugal, Francia, Italia y Grecia), esta figura o similar existe.

Por tanto, la exigencia establecida en la Constitución de 1978 de fijar un organismo independiente que gobernara a quienes ejercemos en el poder judicial sigue siendo una necesidad vigente y comúnmente extendida en los países de nuestro entorno. No somos una excepción a la regla general, o sí.

Siguiendo el artículo publicado por Francisco Hazas Viamonte con el título «'Nuestro entorno' a propósito del Consejo General del Poder Judicial»<sup>6</sup>, de donde he sacado los datos anteriores, el magistrado asentado en Sevilla concluye que si bien somos parte de la regla general continental europea en el autogobierno de los jueces, solo hay dos países con este

<sup>6</sup> Francisco Hazas Viamonte: «'Nuestro entorno, a propósito del Consejo General del Poder Judicial», publicado en el blog del portal jurídico *HAY DERECHO*, el 23 de febrero de 2021.

autogobierno judicial en que es otro poder del Estado de quien depende en exclusiva la formación de este órgano de gobierno judicial: Uno es España y otro es Polonia. Quédense con el caso polaco que nos perseguirá en esta ponencia ya hasta el final. Y como dice el autor del artículo: «somos, en este punto, la rareza de nuestro entorno».

## V. B) LA NECESIDAD DE UN CGPJ: SUS COMPETENCIAS

Hay que dejar clara una premisa para no crear confusión entre los no juristas: el poder judicial es la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 de la CE) y ello es exclusivo de jueces y magistrados. El CGPJ no es poder judicial, como no lo son los órganos de gobierno del mismo. Siendo así, el constituyente de 1978 decidió articular una estructura donde el gobierno del poder judicial (no el poder judicial) se centralizara en un órgano distinto tanto de jueces y magistrados titulares del poder estatal, como del Ministerio de Justicia o Consejerías competentes.

Así lo estableció en el art. 122.2 de la CE, al disponer:

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

Ya hemos establecido que la independencia judicial tiene como finalidad última que el juez afronte la resolución de los asuntos desde una posición de imparcialidad. Es decir, que no haya perturbaciones de terceros ajenos en los conflictos que resuelven día a día. Y ello se consigue con herramientas jurídicas como las que vimos en el anterior apartado y de manera definitiva y primordial con un CGPJ, órgano de autogobierno de los jueces a los que la CE le encomienda dos principales funciones:

- «A los jueces se les controla con el palo y la zanahoria» fueron declaraciones de Carlos Lesmes, actual presidente del CGPJ y del TS, poco después de su toma de posesión en su cargo. Estas palabras, que se pueden encontrar en las noticias de distintos periódicos digitales de marzo de 2014, dolieron en la carrera judicial, no por irreales, quizá por innecesarias y groseras. Pero efectivamente, estas son las funciones principales (y recogidas constitucionalmente) de nuestro CGPJ: las de los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario: la promoción profesional, por eso se llama «carrera», y castigar el incorrecto desempeño de la función jurisdiccional. Y se otorgan a un CGPJ independiente de los otros poderes del Estado porque necesitan salir de las manos de la política la posibilidad de influir en las decisiones ju-

diciales, bien ofreciendo ascensos, bien coaccionando con sanciones. El CGPJ es un cordón sanitario frente a injerencias de otros poderes del Estado. Así lo reconoce la discutible sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, a la que inmediatamente me referiré, al afirmar:

Así, las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado.

- Pero el CGPJ es algo más. Algo que no está expresamente reconocido en la CE pero que igualmente resulta esencial a su propia naturaleza. El poder judicial está compuesto por personas individualmente consideradas, y le resultaría difícil a un juez o a una magistrada enfrentarse contra la estructura de un partido político o un Ministerio en una situación de conflicto. Para evitar ese desequilibrio surge constitucionalmente este modelo del CGPJ, esta institución intermedia y aislada de los otros poderes del Estado, y que protege a los integrantes del poder judicial frente a injerencias de terceros. Fórmulas como el amparo judicial son claro ejemplo de ello. Esta herramienta jurídica permite que jueces y magistrados soliciten protección ante el propio CGPJ si se ven inquietados o perturbados en su independencia a la hora de tomar decisiones (art. 14 LOPJ).

Nuestra Constitución no quiso que el CGPJ tuviera, por ejemplo, competencias presupuestarias. La nómina de jueces y magistrados son pagadas por el Ministerio de Justicia y los presupuestos de nuestro órgano de autogobierno no es aprobado por el mismo. Tampoco quiso el constituyente que tuviera competencias en la definición de la organización y planta judicial, repartiéndose entre Ministerio de Justicia y CCAA la competencia de la creación de nuevas unidades judiciales. Pero sí quiso la CE que el poder del ejecutivo y legislativo frente al judicial se equilibrara a través del CGPJ y por en una doble vía: la de excluir a los otros dos poderes del Estado de la toma de decisiones en el día a día de los jueces, y la de protegerlos en su independencia si resultaran atacados, también por los otros poderes del Estado.



## V. C) ¿JUECES INDEPENDIENTES SIN UN CGPJ INDEPENDIENTE?

## SU COMPOSICIÓN

La madre de todas las batallas en esto de la independencia judicial española se ha centrado en la elección de los doce vocales judiciales del CGPJ. Sobre esta disputa, el art. 122.3 de la CE, establece:

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

La polémica surge de la interpretación del precepto que de los veinte vocales, doce deben ser judiciales (jueces y magistrados) por lo que deben ser elegidos «entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales». Es cierto que nuestro texto no dice que estos doce vocales deben ser elegidos «por y entre» los integrantes de la carrera judicial, pero todo preveía que esa era la voluntad real del constituyente español. Por varios motivos: porque se había optado por un modelo de autogobierno judicial para facilitar la separación de poderes como elemento de independencia judicial; porque el referente elegido era el de la Constitución italiana de 1947, en la que parte de sus órgano de gobierno judicial era elegido por quienes integran la carrera judicial; por el propio debate parlamentario, con las tensiones habidas para que fueran más la cuota de vocales elegidos por el Parlamento (frente a los elegidos por jueces y magistrados). Pero el constituyente quiso dejar la elección de estos vocales judiciales a «los términos que establezca la ley orgánica», y con ello, de una forma voluntaria o no, abrió la caja de Pandora. Hagamos un breve relato histórico de este desarrollo legislativo:

- «La Ley Orgánica 1/1980 de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial», en lo que se refiere a la composición de dicho órgano de gobierno, disponía en su artículo octavo que los «doce vocales de procedencia judicial serán elegidos entre Jueces y Magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales» y el art. duodécimo, con referencia a los vocales de procedencia judicial, determinaba «serán elegidos por todos los Jueces y Magistrados que se encuentren en servicio activo», en unas elecciones en las cuales la circunscripción electoral sería única para todo el territorio nacional y donde los sufragios se efectuarían mediante «voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo». Este

modelo duró poco, escasos cinco años, y ello quizá por un modelo mayoritario que no permitía una representatividad proporcional de las distintas sensibilidades de la carrera judicial.

- «Montesquieu ha muerto». Esta frase, atribuida al entonces vicepresidente del Gobierno de España, Alfonso Guerra, resume con claridad lo que ocurrió a continuación. Si no es cierta, debería serlo. El monocolor de una mayoría judicial conservadora, provocado por el sistema de elección de los vocales judiciales nacido de LO 1/1980, no era acorde con la realidad de la nueva democracia. Y los políticos entendieron el problema y acabaron pronto con él. Felipe González al frente del PSOE había ganado por mayoría absoluta las elecciones de 1982 con el eslogan «por el cambio». Y su gobierno, el primer gobierno socialista en España después de décadas, inició una serie de reformas. La justicia no podía quedar al margen de ello, todo lo contrario, era una prioridad. Y, desde mi punto de vista, fue uno de los primeros grandes errores de un gobierno que también estuvo plagado de aciertos. Felipe González, o el gobierno que él presidía, entendió la necesidad de cambiar el sistema de elección del CGPJ, no para garantizar la división de poderes, sino para que dejara de predominar en él «la derecha» y hubiera lugar a una alternancia política en el CGPJ al compás de las urnas. A la vez que cambiaba el sistema «corporativo» (elección por y entre los jueces) por el «parlamentario», se introdujo la tradición histórica española de intentar controlar el poder judicial, ahora a través del CGPJ.

La «Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial», en el desarrollo legal al que habilitaba la CE, no solo cambió el sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ, sino que, desde mi punto de vista, cambió la naturaleza de la institución. La reforma legal puso fin al espíritu del sistema elegido por la CE de 1978 en lo que respecta al CGPJ, y que había sido mal utilizado hasta ese momento. El interés político de esta ley no solo se encuentra en el tema de la elección de los vocales judiciales del CPGJ. Recordar que, entre otras cosas, fijaba una edad de jubilación forzosa y limitaba el tiempo de actividad profesional de los jueces, en ese intento de solucionar que jueces que habían desarrollado su carrera durante el franquismo, cesaran lo antes posible. El conflicto de poderes siempre presente.

En lo que aquí nos incumbe, el art. 112. 1 y 3 de la citada LOPJ, establecía en su regulación inicial:

1. Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán propuestos por el Congreso de los Diputados y por el Senado.
2. Además, cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales ele-

gidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo.

El cambio era claro. Los doce vocales de procedencia judicial ya no eran elegidos por jueces y magistrados, sino que pasaban a serlo por Congreso de los Diputados y Senado. La Exposición de Motivos justificaba así la reforma:

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

Bajo mi punto de vista, esta Exposición de Motivos contenía dos presupuestos que no eran acertados: el carácter democrático es exigible al poder del estado (el poder judicial), no necesariamente (ni constitucionalmente) al órgano de gobierno del poder del Estado. No lo había establecido así el art. 122 de la CE. El carácter democrático del poder judicial está garantizado, no por nuestra forma de selección, o por el sistema de elección de nuestro órgano de gobierno, sino porque estamos en la obligación legal de interpretar y aplicar las leyes nacidas de la voluntad democrática, y así lo juramos y prometemos al iniciar nuestra carrera. Y, en segundo lugar, que como se ha demostrado con el paso de los años, esta mayoría cualificada no ha evitado el control del CGPJ por la mayoría política que gobierna en cada momento de renovación del CGPJ. Este sistema fue objeto de recurso constitucional, que terminó con la STC 108/1986, que por su especial interés me referiré en un apartado específico de esta ponencia.

- Posteriores reformas han matizado (no en lo esencial), el sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ. «Ley Orgánica 2/2001 de 28 de junio, de Composición del Consejo General del Poder Judicial». Tras la reforma, serían las asociaciones judiciales (o un número de jueces que representase, al menos el 2% de los que se encuentren en servicio activo),

propondrían una lista de hasta el triple de miembros de vocales a elegir (es decir, treinta y seis candidatos), de entre los cuales el Congreso y el Senado deberían escoger los de procedencia judicial. Las grandes beneficiadas de este cambio fueron las asociaciones judiciales. Una mayoría del PP en el Gobierno de España se lo dio, y otra de ese mismo partido político se la quitó.

- Tras la victoria por mayoría absoluta del Partido Popular en las elecciones de 2011, el nuevo ministro de Justicia, Alberto Ruiz Gallardón, en su comparecencia del día 25 de enero de 2012 ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, al exponer las líneas del programa político de su departamento, y tal como se había propuesto en el programa electoral de su partido durante las elecciones, se refirió expresamente al Consejo General del Poder Judicial, indicando: «No podemos seguir con la imagen de politización de la justicia en España», hay que «acabar con esa politización y con esa percepción de politización», lo que únicamente podría hacerse mediante la «modificación del sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial» para «ir al espíritu de la Constitución», de tal forma que «doce de sus veinte miembros sean elegidos de entre y por jueces y magistrados de todas las categorías»<sup>7</sup>. «Donde dije digo, digo Diego». «Ley Orgánica 4/2013 de 28 de junio, de Reforma del Consejo General del Poder Judicial» mantuvo el nombramiento parlamentario de todos los vocales del CGPJ, si bien ahora, los de procedencia judicial, les bastaba el aval de veinticinco miembros de la carrera judicial en servicio activo o el aval de una Asociación judicial legalmente constituida (art. 574 de la LOPJ). Las asociaciones dejaban de ser determinantes en el juego del CGPJ. Permítanme la ironía: «Roma no paga a traidores».

- Y para finalizar, los dos últimos hitos de las reformas legales del CGPJ. El operado por la «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. Esta reforma, llevada a cabo con el PSOE en cogobierno de España, limita las facultades del CGPJ en funciones. Es conocido que viene determinado por la falta de acuerdo con el PP para renovar esta institución, que debió llevarse a cabo en 2018. Y la limitación es para no nombrar cargos de la cúpula judicial cuando el CGPJ esté en funciones. De nuevo, una lucha por el poder, ahora desarticulando al enemigo (un CGPJ elegido por el PP en mayoría), sin importar los efectos que ello pueda tener en el día a día de los tribunales afectados.

<sup>7</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, X Legislatura, año 2012, número 25, pp. 3-4.

Y la *non nata* reforma del sistema de elección del CGPJ que pretendía reformar el *quorum* de mayorías para elegir a los vocales judiciales del CGPJ. Recordar que el art. 122 de la CE determina un *quorum* de mayoría absoluta para elegir los 8 vocales de procedencia no judicial, pero para los 12 de procedencia judicial el sistema y *quorum* de elección se remite a lo que se establezca por Ley Orgánica. La LOPJ establecía y establece un sistema de elección de estos vocales judiciales por mayoría de tres quintos y los grupos parlamentarios del PSOE y Unidas Podemos (cuyos partidos políticos gobiernan en esta legislatura) presentaron en octubre de 2020 en la proposición de Ley Orgánica que la elección se pudiera realizar por el Parlamento, pero por mayoría simple. Esta propuesta, que suponía no necesitar al PP para nombrar a estos jueces y que acababa así con el bloqueo en la renovación, fue retirada por el propio PSOE y así lo anunció su propio ministro de Justicia en abril de 2021. La decisión no vino motivada por la presión popular (que no existió), ni por el desacuerdo de los jueces (que no importó), sino por la presión a la que le sometieron las autoridades europeas: Así, el entonces ministro de Justicia del PSOE manifestó en relación a las negociaciones con el PP en la renovación del CGPJ y con referencia a la vicepresidenta de la Comisión Europea Vera Jourova:

«Estoy convencido de que llegaremos a un acuerdo», expuso Juan Carlos Campo este martes en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, donde también reconoció haberse comprometido con Jourova a pedir a los partidos de la coalición de Gobierno que retiren la propuesta de reforma del Poder Judicial con la que pretendían elegir la mayoría parlamentaria en las Cortes para elegir a 12 de los 20 miembros del CGPJ<sup>8</sup>.

## VI. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 108/1986, DE 29 DE JULIO

### VI. A) LA SENTENCIA

La reforma operada por la LO 6/1985 había cambiado el sistema de elección de los 12 vocales judiciales del CGPJ. Del sistema «corporativo» (elección por y entre los jueces) se pasó al sistema parlamentario (elección por el parlamento). Esto se entendió en muchos sectores judiciales, jurídicos y sociales como una agresión al espíritu y literalidad del art. 122 de la Constitución Española, antes referido. Ello llevó a que cincuenta diputa-

<sup>8</sup> «La presión de Europa obliga al Gobierno a cambiar su calendario de renovación del CGPJ», *Diario digital el independiente* de 21/4/2. Puede consultarse el artículo en este enlace: <https://www.elindependiente.com/espana/2021/04/21/la-presion-de-europa-obliga-al-gobierno-a-cambiar-su-calendario-de-renovacion-del-cgpj/>

dos de Alianza Popular (después PP), encabezados por Alberto Ruiz Gallardón (después ministro de Justicia) formularan un recurso de inconstitucionalidad contra la citada reforma. El recurso dio lugar a la sentencia 108/1986, de 29 de julio. Descalificada por muchos, aplaudida por otros, yo me voy a limitar a definirla como equivocada. La mejor prueba del desacierto de las decisiones (legales o judiciales) es que envejezcan mal. El Tribunal Constitucional (TC) falló declarando la constitucionalidad de la reforma operada, y lo hizo sobre los siguientes argumentos, que transcribo literalmente:

- ... (e)sa regulación es que ha querido crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los Jueces. la verdadera garantía de que el Consejo cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia judicial no consiste en que sea el órgano de autogobierno de los Jueces sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos.

- '... (e)ntre' Jueces y Magistrados de todas las categorías, mas esta condición tiene como principal finalidad que un número mayoritario de Vocales del Consejo tengan criterio propio por experiencia directa sobre los problemas que los titulares de los órganos judiciales afrontan en su quehacer diario...

- Tampoco cabe admitir el carácter representativo que los recurrentes atribuyen al Consejo...

- Lo que no cabe es integrar un Texto constitucional con una opinión doctrinal, por respetable que ésta sea, haciendo decir a aquél lo que evidentemente no dice...

- (S)in negar que el sistema elegido por la LOPJ ofrezca sus riesgos, como se verá más adelante, debe advertirse que esos riesgos no son consecuencia obligada del sistema. En efecto, para que la argumentación de los recurrentes tuviese un peso decisivo sería necesario que la propuesta por las Cámaras de los veinte Vocales del Consejo convirtiese a éstos en delegados o comisionados del Congreso y del Senado, con toda la carga política que esta situación comportaría. Pero, en último término, la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico.

- El fin perseguido es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión

existentes en el conjunto de jueces y magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad. La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial. Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios jueces y magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del C.G.P.J. es cosa que ofrece poca duda; pero ni cabe ignorar el riesgo, también expresado por algunos miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución, de que el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad (con lo que el efecto conseguido sería distinto del perseguido) ni, sobre todo, puede afirmarse que tal finalidad se vea absolutamente negada al adoptarse otro procedimiento y, en especial, el de atribuir también a las Cortes la facultad de propuesta de los miembros del Consejo procedentes del Cuerpo de Jueces y Magistrados, máxime cuando la Ley adopta ciertas cautelas, como es la de exigir una mayoría calificada de tres quintos en cada Cámara (art. 112.3 L.O.P.J.).

- Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial. La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Ocurre así en el presente caso, pues el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución.

## VI. B) CRÍTICA A LA SENTENCIA

El TC calibró dos riesgos a la hora de tomar una decisión: el riesgo del corporativismo/ideología de los jueces vs el riesgo de la partidocracia junto al fin de la división de poderes. Y si bien tuvo en cuenta ambos, no valoró que el simple riesgo fuera suficiente para declarar la inconstitucionalidad de una norma que cabía dentro del precepto constitucional. Ambos sistemas, el anterior a 1985 y el creado con la LO 6/1985, eran conformes a la CE de 1978, según esta sentencia del TC, por lo que no cabía declarar la inconstitucionalidad del sistema.

Sin querer extenderme más, y sin proceder a sesudos estudios constitucionalistas sobre esta sentencia, me limito a valorar como jurista la referida sentencia para hacer la siguiente crítica:

- Hacer una interpretación de la norma tan solo conforme a su literalidad (elección entre jueces vs elección por y entre jueces), a la vez que se sostiene que un representante elegido (en este caso como vocal del CGPJ) es independiente por su condición, con independencia de su elección, es un análisis que se aleja del contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social que debe valorarse cualquier norma a la hora de ser interpretada (art. 3 CC).

- Justificar la voluntad constitucional de presencia de jueces en el CGPJ por su experiencia, y no como garantía de independencia judicial o considerar que esta forma de elección de los vocales judiciales no suponía un cambio sistémico de la institución analizada, son argumentos que no se sostienen desde el espíritu y finalidad de la norma constitucional.

- Afirmar a la vez que el fin de la norma objeto de recurso es el de garantizar la presencia del Consejo de las principales actitudes y comentarios de opinión existentes en el conjunto de jueces y magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas, a la vez que se afirma que la finalidad de la ley refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad, además de no tener relevancia en el análisis de constitucionalidad que se le pedía, refleja que el subconsciente (consciente) del tribunal tuvo en cuenta en su decisión la ideología de los jueces, no la constitucionalidad del sistema.

## VI. C) LA PRUEBA DEL ALGODÓN

Me refería antes que la sentencia analizada envejeció mal. Lo voy a explicar. ¿Qué es lo que ha pasado después? ¿Cuál ha sido la realidad de los sucesivos CGPJ? Que el mal augurio del TC se ha cumplido, y que lejos de buscar el cumplimiento del fin y el espíritu del texto constitucional, se



ha producido un acuerdo partitocrático que ha convertido, *de facto*, en inconstitucionales, todos los CGPJ habidos desde aquella fecha. Y digo *de facto* porque han sido elegidos legalmente pero de manera correlativa al poder político (de partidos) vigente en cada momento, por lo que, ese riesgo, que no se consideró suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma, de nuevo nos ha abocado a un claro déficit democrático. No puede entenderse como plena una democracia si falta la de independencia de su poder judicial. Y tal afirmación no es solo doctrinal. Tres ejemplos:

- Noticia de *La Vanguardia* de 22/9/2008: «Zapatero propone a Carlos Dívar como presidente del CGPJ y del Tribunal Supremo». En un sistema de elección competencia de las Cortes para la elección de los vocales del CGPJ (en su integridad) y siendo competencia del CGPJ en pleno, la elección de su presidente, ¿por qué el presidente del partido político que entonces gobernada decide quién tiene que ser el presidente del CGPJ, arrebatando la competencia al pleno del propio CGPJ?

- Noticia del periódico digital *El Español* de 19/11/18: «Controlando la Sala Segunda desde detrás: el 'whatsapp' de Cosidó justificando el pacto con el PSOE en el CGPJ». Este fue un mensaje por la red social whatsapp que el portavoz del Partido Popular en el Senado, Ignacio Cosidó, envió al grupo de 146 compañeros que tenía el PP en la Cámara Alta y en el que justificaba el pacto con el PSOE para la renovación del CGPJ. En la distribución de las 21 vocalías (11 para el PSOE y 10 para el PP), se incluía la elección del presidente del CGPJ, Manuel Marchena, presidente de la Sala Segunda de lo Penal del Tribunal Supremo, quien, a la vista del escándalo provocado, renunció públicamente a presidir el CGPJ y por ello, el Tribunal Supremo. Es cierto que esta noticia surgió de la filtración de una conversación en un chat privado, y que en estos ámbitos la forma de expresión coloquial puede dar lugar a mal interpretaciones, o no, pero no cierto es que una vez más, se produce la intención de control del poder judicial desde el poder político a través del CGPJ, una posibilidad vetada por la propia CE y declarada inconstitucional (por el modo de proceder) por la STC antes referida.

- El último ejemplo. La actual situación es un último ejemplo de que el actual sistema está caduco, resulta inconstitucional por su uso y necesita una reforma. Noticia del diario *El País* de 21/9/21. «El PP y el PSOE volverán a evidenciar en el Congreso su falta de acuerdo sobre el Poder Judicial». El CGPJ debió de renovarse en diciembre de 2018 y en la actualidad, sigue sin hacerse, bloqueo institucional que ha provocado incluso una reforma de la LOPJ (con la LO 4/2021, de 29 de marzo) para limitar las competencias del CGPJ en funciones. ¿El motivo? El PSOE considera que el actual CGPJ está dominado por vocales afines al PP y que el blo-

queo de este partido no puede conllevar que en las cúpulas judiciales sigan siendo elegidos magistrados «de corte conservador». El PSOE exige la renovación inmediata de este organismo para que, de alguna forma, estas cúpulas judiciales sean elegidas, digámoslo claramente, «por los suyos». Pero la postura del PP no encierra una mejor intención. Sobre el papel pretende exigir que se reforme el sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ para someterlo a los estándares europeos. Su postura tiene una apariencia de legalidad pero encierra, desde mi punto de vista, una doble perversión: la primera, coincide con el planteamiento del otro partido de gobierno en España, del PSOE. Considera que el CGPJ puede ser dominado desde el interés político y pretende mantener tal control en el actual CGPJ defiriendo indefinidamente su renovación. La segunda es más preocupante: considera que un CGPJ elegido en sus 12 vocales judiciales por quienes integramos una carrera judicial «conservadora» conllevará un control permanente del propio CGPJ, y a cambio de perder el control directo en la elección, evitará la alternancia histórica PSOE-PP.

Considero que estos tres ejemplos son claros por sí mismos de que el actual sistema es insostenible, que no se puede seguir manteniendo que en España existe calidad democrática si no eliminamos esta distorsión del modelo creado por la CE de 1978, y si no lo hacemos a la vista de pasado, lo haremos por imposición de Europa.

## VII. EUROPA

### VII. A) ¿QUÉ DICE EUROPA Y POR QUÉ LO DICE?

¿Y qué dice Europa de todo esto? O mejor dicho, ¿tiene algo que decir? Nos equivocáramos si interpretáramos nuestro texto constitucional aislado de la realidad jurídica, política y económica que es nuestro marco europeo de convivencia. Analicemos esta realidad extra estatal para llegar a un primer convencimiento. Hay que saltar los Pirineos, porque la solución a este conflicto de poderes vendrá dada desde Europa o no vendrá.

Como refiere Segismundo Álvarez Royo-Villanova, Notario y doctor en Derecho, en su post publicado en el portal jurídico de Hay Derecho (fundación actualmente referente en España en la defensa del Estado de derecho)<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> Álvarez Royo-Villanova: «Europa y la independencia judicial (sobre la reforma de la elección del CGPJ)», publicado en el blog del portal jurídico *HAY DERECHO* el 26/10/20.

En principio, la organización de la administración de Justicia es una competencia de los Estados miembros (STJUE de 19-11-2020, asunto C-585/18, C-624/18 y C-625/18, en adelante C-585/18, n.º 115). Sin embargo, como los tribunales nacionales son los encargados de aplicar el Derecho Europeo, este impone a los Estados la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva (art. 47 de la Carta Europea de Derechos Humanos y casos C-585/18, n.º 115, y *Impact*, C-268/06, n.ºs 44 y 45, *E.ON Földgáz Trade*, C-510/13, n.ºs 49 y 50). Esta tutela consiste en «el derecho de toda persona a que su causa sea oída equitativamente por un juez independiente e imparcial» (C-585/18, n.º 119).

El TJUE es el encargado de interpretar ese concepto de independencia judicial (C-585/18 n.º 118) y ha dicho que la independencia a tiene un aspecto interno —«la equidistancia con respecto a las partes (C-585/18, n.º 122)— y uno externo, que el que nos interesa aquí y que consiste en que los jueces no estén sometidos a órdenes, instrucciones o presiones de otros órganos, en particular de los poderes legislativo y ejecutivo (C-585/18, n.º 124 y *Poltorak*, C-452/16 n.º 35). Todo ello «conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho» (C-585/18 n.º 124).

El TJUE añade dos precisiones fundamentales. La primera es que se prohíbe no solo la dependencia directa sino también la indirecta (C-619/18, n.º 112 y C-585/18 n.º 125). La segunda es que este principio se infringe no solo cuando el juez ha sido efectivamente presionado, sino cuando el sistema elegido genera dudas sobre su imparcialidad. Como dice el TJUE «las apariencias pueden tener importancia. Se trata [...] de la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar en los justiciables» (C-585/18 n.º 127, 128, 153). Como la mujer del César, la Justicia no solo tiene que ser independiente sino parecerlo. Para evaluar el cumplimiento de este principio, el TJUE señala que hay que examinar el sistema de designación de los jueces, la duración del mandato, la protección de presiones externas y la apariencia de independencia (C-585/18, n.º 127).

Dos conclusiones introductorias obtenemos en el marco continental: una primera, la de independencia judicial es exigida desde Europa al ser los jueces españoles aplicadores del derecho comunitario. Y en segundo lugar, que el concepto de independencia judicial, también en el derecho europeo, tiene ese doble ámbito que vimos al principio, en el análisis del concepto: *ab intra*, como exigencia de un juez imparcial (real y aparentemente imparcial) y *ab extra*, en la necesidad de una separación de poderes

efectiva, para lo que es imprescindible, entre otras cosas velar por que el sistema de designación de los jueces.

## VII. B) LA UNANIMIDAD EN EUROPA

El entramado de organismos, instituciones y ámbitos de jurídicos es complicado de entender en la Europa democrática. Pero a nada que nos adentremos en él podemos observar que existe una postura unitaria que exige que, como garantía de la independencia judicial, la separación de poderes esté garantizada por un sistema en el que el Consejo de la Magistratura (o denominación que se adopte), se aleje de los otros dos poderes y esté elegido en su mayoría por los propios jueces y magistrados. Hagamos si acaso un breve repaso a los distintos pronunciamientos, siguiendo para ello el libro del magistrado Luis Alfredo de Diego<sup>10</sup>:

### VII.B.1. EL CONSEJO DE EUROPA

El Consejo de Europa es una organización internacional que nació tras la Segunda Guerra Mundial con el objeto de erigirse en guardián de los valores democráticos en el continente europeo. Su labor prioritaria es la defensa y protección de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, particularmente los civiles y políticos.

### LA COMISIÓN DE VENECIA

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), es un órgano consultivo del Consejo de Europa sobre cuestiones constitucionales.

En su informe *CDL-AD (2010)004* sobre la independencia del sistema judicial (parte I: La independencia de los jueces), del 12/13 de marzo de 2010, adoptó la siguiente conclusión:

32. En resumen, en opinión de la Comisión de Venecia, es apropiado, para garantizar la independencia del poder judicial, que un consejo de la magistratura independiente juegue un papel determinante en las decisiones sobre el nombramiento y la carrera de los jueces [...] la Comisión de Venecia recomienda, a los Estados que no lo hayan hecho todavía, que consideren la posibilidad de establecer un consejo del poder judicial independiente o un organismo similar. En todo caso, la composición de ese consejo debe ser plural, con una parte sustancial, si no la mayoría, de miembros

---

<sup>10</sup> Alfredo de Diego Díez: *¡Al abordaje! Asalto a la justicia*, Madrid, Editorial Colex, 2018, pp. 213 y ss.

jueces. A excepción de los miembros de oficio, estos jueces deben ser elegidos o designados por sus pares.

## EL CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS

El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) se constituyó en cumplimiento de la Resolución núm. 1 sobre «Medidas para reforzar la independencia e imparcialidad de los jueces en Europa», adoptada por la XXII Conferencia de Ministros de Justicia Europeos, que tuvo lugar en Chisinau (Moldavia) los días 17 y 18 de junio de 1999. El Consejo se concibe como un órgano asesor del Comité de Ministros, mediante la formulación de opiniones sobre las cuestiones atinentes a la independencia, la imparcialidad y la competencia profesional de los jueces, que puedan servir de base para la adopción de iniciativas comunes en el seno de dicho Comité.

El 17 de noviembre de 2010, en el *Palais de l'Europe*, sede del Consejo de Europa en Estrasburgo, con ocasión de su X aniversario, el CCJE adoptó, durante el desarrollo de su undécima reunión plenaria, la *Carta Magna de los Jueces* (principios fundamentales), en la que se sintetizan y codifican las principales conclusiones de los informes hasta entonces aprobados sobre la independencia judicial que debe ser «estatutaria, funcional y económica». Esa independencia debe estar garantizada «en el marco de la actividad judicial, en particular respecto de la selección, el nombramiento hasta la edad de jubilación, la promoción, la inamovilidad, la formación, la inmunidad judicial, la responsabilidad disciplinaria, la remuneración y la financiación del poder judicial» (§ 4). Y sobre el órgano encargado de garantizar la independencia, establece que «debe estar compuesto, bien en exclusiva por jueces o, en su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos».

## EL COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA

El Comité de Ministros es el órgano ejecutivo del Consejo de Europa. Está integrado por los ministros de Asuntos Exteriores de cada Estado miembro o por sus representantes diplomáticos permanentes en Estrasburgo. Determina la política de la organización, aprueba su presupuesto y su programa de actividades. Puede formular recomendaciones a los Estados miembros en asuntos respecto de los que el Comité ha establecido una política común, aunque no son jurídicamente vinculantes.

En la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros de los Estados Miembros, sobre independencia, eficacia y responsabilidades de

los jueces (adoptada el 17 de noviembre de 2010), puede leerse, respecto de los Consejos del Poder Judicial, lo siguiente:

Capítulo IV – «Consejos de Justicia». 26. Los Consejos de Justicia son organismos independientes establecidos por la ley o la Constitución, destinados a garantizar la independencia de la justicia y de cada uno de los jueces, promoviendo así el funcionamiento eficaz del sistema judicial. 27. Al menos la mitad de los miembros de estos consejos deberían ser jueces elegidos por sus compañeros de todos los niveles de la carrera judicial y con pleno respeto a la pluralidad en su seno.

En esta misma línea se enmarca el «Plan de acción para fortalecer la independencia y la imparcialidad judicial», adoptado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el día 13 de abril de 2016. La primera línea de acción del Plan, dirigida a garantizar el funcionamiento independiente y efectivo de los consejos judiciales u otros órganos apropiados de gobernanza judicial, indica lo siguiente:

Se deben tomar medidas para despolitizar el proceso de elección o designación de los miembros de los consejos de justicia, donde existan, o de otros órganos apropiados del gobierno judicial. Estos miembros no deben representar facciones políticas ni ser políticamente partidistas en el desempeño de sus funciones. Tampoco deben estar sujetos, ni ser susceptibles de estarlo, a influencia política, ya sea desde el poder ejecutivo o desde el poder legislativo.

Tales medidas –continúa el documento– podrían incluir normas sobre el número mínimo de miembros judiciales (al menos la mitad de ellos, excluyendo de este umbral a los miembros *ex officio*) así como los procedimientos de elección por sus pares; o sobre el número máximo de los miembros no judiciales (y la forma de ser elegidos o seleccionados), garantizando al mismo tiempo que la mayoría del consejo de justicia, o al menos la mitad, sean miembros judiciales, que representen a todos los niveles de la judicatura.

## EL GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN (GRECO)

El GRECO, acrónimo del Grupo de Estados contra la Corrupción, fue creado oficialmente el 1 de mayo de 1999 por el Consejo de Europa para asegurar el cumplimiento de las normas contra la corrupción en la organización de los Estados miembros. Conforme se establece en el artículo 1 de su Estatuto, el GRECO tiene como objetivo «mejorar la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción, velando por la implementación

de los compromisos asumidos en ese ámbito, a través de un proceso dinámico de evaluación y de presión mutua». En el desarrollo de su actividad procede por ciclos o rondas de evaluación, que abordan temas específicos.

«Informe de evaluación 2013». El 6 de diciembre de 2013, se aprobó el informe de evaluación *Greco Eval IV Rep (2013) 5F*, publicado el 15 de enero de 2014. Dos son los aspectos que aquí interesan: la elección de los vocales del CGPJ (recomendación V) y el nombramiento de altos cargos judiciales (recomendación VI). En lo que concierne a la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, advierte que mantener un modelo de nombramiento de sus miembros directamente intervenido por el Parlamento supone una evidente y seria amenaza de politización de este órgano y, por tanto, un potencial foco de corrupción. Es por ello que el informe recuerda a España las distintas recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa que exhortan encarecidamente a que, al menos, la mitad de los integrantes de los Consejos de Gobierno del Poder Judicial de los Estados miembros sean elegidos directamente por los propios jueces y magistrados de entre ellos, debiéndose respetar en su caso la pluralidad existente en la carrera judicial. En esta línea se enmarca la recomendación V (párrafos 80 y 169):

Realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos sobre la independencia de este órgano frente a cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte.

En las sucesivas evaluaciones realizadas por el GREGO se insiste en el incumplimiento por parte del Reino de España de las recomendaciones inicialmente dadas, y así:

- 2016. El informe *GrecoRC4 (2016)1*, adoptado el 1 de julio de 2016 (y publicado el 10 de octubre del mismo año), sobre el cumplimiento de España, llegó a la evidente conclusión de que no se habían implementado tales recomendaciones (§§ 32 y 36). El informe denuncia la falta de interés de nuestro país por modificar el sistema de elección de miembros del CGPJ para mejorar la actual situación «tanto en apariencia como en la realidad».

- 2017. El 3 de enero de 2018 se hizo público el nuevo informe *GrecoRC4 (2017)18*, adoptado el 8 de diciembre de 2017, sobre cumplimiento provisional donde se insiste en la falta de implementación de las diferentes recomendaciones efectuadas en materia de Justicia. El GRECO insiste en que las autoridades políticas no deben estar involucradas en ninguna etapa del proceso de la selección de los magistrados, que los vocales

judiciales sean elegidos directamente por los propios jueces y que los altos cargos judiciales sean nombrados sólo por criterios objetivos establecidos por ley. El Reino de España suspendió la evaluación en elementos esenciales sobre calidad democrática: el nivel de cumplimiento es «globalmente insatisfactorio», dictaminó.

- 2019. El 13 de noviembre de 2019 se publicó el informe GrecoRC4 (2019)<sup>12</sup> examinado el nivel de cumplimiento del Reino de España en la materia. En lo tocante al control político del CGPJ el informe explica que, sin dudar de la independencia de los jueces a la hora de resolver, «la creación de Consejos del Poder Judicial tiene por objeto, en general, garantizar mejor la independencia del Poder judicial, en apariencia y en la práctica».

Cuando las estructuras de gobierno del Poder judicial no se perciben como imparciales e independientes, esto tiene un impacto inmediato y negativo en la prevención de la corrupción y en la confianza del público en la equidad y eficacia del sistema jurídico del país. Seis años después, la situación es la misma —lamenta.

- 2021. En la cuarta ronda de evaluación sobre el cumplimiento de las recomendaciones GrecoRC4 (2021) 3, publicado el 30/9/21, el mayor reproche se lo lleva de nuevo el mayor reproche se lo lleva de nuevo la duda de «politización» que recae sobre el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), instando a España a modificar «sin demora» el sistema de elección de los 12 vocales jueces para que sean «elegidos por sus pares» y que el poder político no participe «en ninguna etapa» del proceso.

## EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo (Francia), ejerce jurisdicción sobre los 47 países miembros del Consejo de Europa. Su función consiste en verificar que los derechos y garantías previstos por el Convenio europeo de derechos humanos y de las libertades fundamentales (Roma, 4/XI/1950) y sus protocolos son respetados por los Estados que los han suscrito. Las sentencias que dicta el TEDH son declarativas. Los Estados están, en todo caso, obligados por las decisiones del TEDH (artículo 46.1 del Convenio). En el caso de España, además, su doctrina se integra en nuestro ordenamiento jurídico (art. 10.2 de la CE) y se refuerza aún más cuando es expresamente recogida por el Tribunal Constitucional debido al carácter vinculante de sus sentencias para todos los jueces y tribunales (art. 5 de la LOPJ).

La STEDH de 21 de junio de 2016 —«asunto Ramos Nunes de Carvalho contra Portugal»— conoció de la reclamación de tres magistradas portu-



guestas que fueron sancionadas disciplinariamente por el Consejo Superior de la Magistratura (CSM) portugués homólogo de nuestro CGPJ. Las tres sostenían que su sanción se debió a motivos políticos y recurrieron al TEDH por violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo (por vulneración del derecho «a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial...»). El TEDH expresa sus muy serias dudas sobre la imparcialidad e independencia del Consejo Superior de la Magistratura de Portugal y da la razón a las tres magistradas, considera que las sanciones les habían sido impuestas violando el derecho a un tribunal independiente e imparcial y condena al Gobierno portugués a pagarles una indemnización. Para ello hace referencia a la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, a la Comisión de Viena, a la Recomendación CM/Rec (2010)12, adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 17 de noviembre de 2010 y el informe de evaluación de Portugal del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), aprobada el 4 de diciembre de 2015, que aconsejaba y la Carta Magna de los Jueces, adoptada por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, en su undécima sesión plenaria celebrada entre el 17 y el 19 de noviembre de 2010, y las indicaciones y recomendaciones que introducen todas estas normativas, antes referidas, sobre que el Consejo de la Magistratura (o análogo) debe estar formado por jueces exclusivamente o, al menos, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por sus pares.

## VII.B.2. LA UNIÓN EUROPEA

### LA COMISIÓN EUROPEA

La Unión Europea (UE) es una comunidad económica y política de derecho constituida en régimen de organización internacional nacida para propiciar y acoger la integración y gobierno en común de los Estados miembros de Europa. Está compuesta por veintisiete Estados europeos y fue establecida con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de 1993. La Comisión Europea ayuda a dar forma a la estrategia general de la UE, propone nuevas leyes y políticas de la UE, supervisa su aplicación y gestiona el presupuesto de la UE, desempeñando un papel importante al apoyar el desarrollo internacional y prestar ayuda humanitaria.

La Comisión Europea ha publicado la segunda edición del Informe del Estado de Derecho (20/7/21). En él se evalúa en una comunicación la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea y por capítulos en cada uno de los Estados miembros en sus distintos capítulos, presentando la evolución de cada uno y los retrocesos que, en su caso, se han produci-

do. Lo hace partiendo del análisis de cuatro factores: el sistema judicial, la corrupción, la libertad y pluralismo de los medios de comunicación y el sistema de contra poderes institucionales (*checks and balances*).

En lo que se refiere al sistema judicial, cabe destacar dos aspectos fundamentales:

- Que el nivel de percepción de la independencia judicial ha bajado respecto a 2020: solo un 38% de la población considera «bastante bueno» el nivel de independencia de los órganos jurisdiccionales y de los jueces.

- El sistema judicial español sigue haciendo frente a diversos desafíos. En particular, continúa la falta de renovación del Consejo del Poder Judicial ante la falta de acuerdo en las Cortes para renovar una serie de órganos constitucionales. Un avance positivo fue la retirada de una propuesta de reforma del sistema para seleccionar a sus miembros, que habría incrementado la percepción del Consejo como una institución vulnerable a la politización. En este contexto, se efectuaron llamamientos para establecer un sistema de elección en el que los jueces miembros del Consejo sean elegidos por sus homólogos en consonancia con las normas europeas

Pero el protagonismo de la Unión Europea en procurar que sus Estados miembros cumplan los valores de la Unión, destacados en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), publicado en el DOUE de 30/3/10 (protección de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos), no se queda en la declaración de intenciones antes analizada. Su ordenamiento jurídico cuenta con unos mecanismos de protección para defender tales valores y normas en caso de no ser respetados por algún Estado de la Unión. Entre ellos, y siguiendo el trabajo de la magistrada Cristina de Vicente Casillas<sup>11</sup>, podemos destacar:

- «Mecanismo preventivo». El art. 7.1 del TUE establece que el Consejo Europeo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2 del Tratado. La Comisión puede poner en marcha este proceso mediante una propuesta motivada que finaliza con una serie de recomendaciones.

- «Mecanismo sancionador». El art. 7.2 del Tratado de la Unión Europea también contempla la posibilidad de suspender los derechos propios de

<sup>11</sup> Cristina de Vicente Casillas: «Rule of law. Protección judicial del Estado de Derecho en la UE. Guía para no perderse en el laberinto del caso polaco», *Boletín n.º 17 de la Asociación de jueces y magistrados Foro Judicial Independiente*.

los países miembros de la Unión Europea (por ejemplo, el derecho de voto en el Consejo) si un país infringe de forma grave y persistente los principios en los que se basa la UE. Con todo, las obligaciones de dicho país como miembro siguen siendo tales. La adopción de esta decisión exige unanimidad del Consejo, por lo que dificulta su puesta en funcionamiento.

- «Procedimiento de infracción». Una de las herramientas más efectiva con la que cuenta la Comisión para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Tratados es el procedimiento de infracción regulado en los art. 258-260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, publicado en el DOUE 26/10/12). Esta herramienta exige invocar el incumplimiento de una disposición sustantiva, específica de la normativa de la propia UE. El procedimiento formal de infracción comienza con el envío al Estado miembro de que se trate de una solicitud de información —«carta de emplazamiento»— a la que este deberá responder en un plazo determinado, normalmente dos meses.

Si la Comisión no está satisfecha con la información recibida y concluye que el Estado miembro en cuestión incumple las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, la Comisión podrá pedirle formalmente, a través de un «dictamen motivado», que las cumpla, instándole a informar, en un plazo fijado normalmente en dos meses, acerca de las medidas de cumplimiento adoptadas. Si el Estado miembro persiste en el incumplimiento del Derecho de la UE, la Comisión puede decidir llevar el asunto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, solicitando la imposición de sanciones.

- «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros», que fue publicado en BOE de 22/12/20. Con este objetivo se proyecta un potente elemento disuasorio, de manera que el Estado que ponga en peligro la salud de su justicia, podrá ver congelados —e incluso suspendidos— sus fondos europeos. El comunicado de prensa de la Unión Europea de fecha 2 de mayo de 2018, sobre el presupuesto a largo plazo para el período 2021-2027, lo explicaba con más detalle:

La Comisión está introduciendo un nuevo mecanismo de respeto del Estado de derecho para proteger el dinero de los contribuyentes de la UE. Uno de los requisitos previos de una buena gestión financiera y de una financiación de la UE exitosa es el funcionamiento eficaz del Estado de derecho en ámbitos tales como el correcto funcionamiento del poder judicial y la preven-

ción y sanción del fraude o la corrupción. La finalidad de las nuevas normas (un reglamento) hoy propuestas es reforzar el presupuesto de la UE y protegerlo de riesgos financieros vinculados a deficiencias generalizadas en lo que se refiere al Estado de derecho.

La intención es clara y en ámbito de justicia lo reiteró Vêra Jourová, comisaria comunitaria de Justicia, durante la tramitación de este reglamento: «Queremos que los contribuyentes estén seguros de que en todos los Estados miembros existe una justicia independiente».

Dicho y hecho, en su art. 3, vulneración de los principios del Estado de Derecho, el citado reglamento considera como el primero de los indicios de vulneración de los principios del Estado de Derecho: «a) poner en peligro la independencia de los jueces».

- «Cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea». Una vía mucho más directa y alejada de las incertidumbres y requisitos del art. 7 de la UE es la posibilidad de que cualquier juez de la UE remita una cuestión prejudicial al TJU. Para garantizar la aplicación efectiva y homogénea de la legislación de la Unión y evitar interpretaciones divergentes, los jueces nacionales pueden, y a veces deben, dirigirse al Tribunal de Justicia para solicitarle que precise una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, a fin de poder, por ejemplo, comprobar la conformidad de la normativa nacional con este Derecho. El TJUE resuelve por Auto o Sentencia, y si considera que una determinada normativa nacional no es conforme con el derecho de la UE permite a la justicia inaplicar la citada normativa nacional.

## VII. C) EL CASO DE POLONIA

Los mecanismos de protección del Estado de Derecho la Unión Europea antes vistos están teniendo su utilidad práctica en Polonia y con relación a la protección de la independencia judicial, una de las piedras angulares del Estado de Derecho. El interés de traer el caso polaco a esta ponencia es doble: por la similitud que tiene con la realidad española, por un lado, pero de manera más importante, y recordando el título de esta ponencia, porque de su explicación entendemos un «nuevo conflicto de poderes». Ya no estamos en un conflicto de los poderes de un determinado Estado, sino que aparece el conflicto entre el Estado miembro de la Unión Europea y la propia UE.

Lo verdaderamente relevante es que la Constitución de cualquier Estado miembro de la UE, su interpretación y la normativa que lo desarrolla

no puede ser contraria al Derecho constitutivo y los principios fundamentales de la UE. En la jerarquía de normas, las de la UE prevalecen y la interpretación de los arts. 117 y 122 de la CE, inicialmente aquí analizados, ya no pueden realizarse sin perder de vista el Derecho Europeo. Esta ponencia no sería completa si analizáramos el concepto constitucional de independencia judicial dado en la CE, sin interpretar la normativa comunitaria, por ello la necesidad de este apartado referido a Europa y el ejemplo de Polonia.

### VII.C.1. EL CASO DE POLONIA

En Polonia, el gobierno del partido Ley y Justicia impulsó en 2017 la modificación del marco legal para aumentar el control político sobre el poder judicial. En concreto, un total de 13 leyes fueron aprobadas, afectando a la estructura completa del sistema de justicia en Polonia relativas tanto al Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios, al órgano superior de gobierno de los jueces, al Ministerio Fiscal y a la Escuela Judicial. Para entender el calado de estas reformas, a título de ejemplo y en lo que aquí interesa relativo a la independencia del poder judicial, la nueva legislación polaca acordó:

- Modificar la elección de los vocales judiciales del Consejo Nacional del Poder Judicial (CNPJ) polaco, de tal forma que 15 de los 25 pasaban de ser designados por los propios jueces, a hacerlo por el Parlamento.
- Modificar la edad de jubilación los jueces y magistrados, incluidos los de su Tribunal Supremo (como ocurrió en la reforma de la LOPJ española de 1985), con poder discrecional del Ministro de Justicia para prolongar el mandato de los jueces o elegir o despedir a los Presidentes de los tribunales.
- Creación de una nueva sala «Disciplinaria» del TS, elegida directamente por el CNPJ.
- Que los jueces ordinarios pudieran ser objeto de investigaciones, procedimientos y sanciones disciplinarias sobre la base del contenido de sus resoluciones judiciales, así como en lo tocante al ejercicio de su derecho a solicitar, en virtud del artículo 267 TFUE, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie con carácter prejudicial.
- Conceder a la nueva «Cámara de Control Extraordinario de Asuntos Públicos» del Tribunal Supremo polaco, la competencia única para decidir en asuntos relacionados con la independencia judicial. Esto impedía que los tribunales polacos pudieran cumplir con su obligación de aplicar el Derecho de la Unión y presentar cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

## VII.C.2. LA RESPUESTA DE EUROPA

No me puedo detener por extensión a referenciar un proceso administrativo y judicial que, por otro lado, está actualmente inacabado. Me limitaré en este apartado a referir algunas decisiones o sentencias europeas que están corrigiendo y sancionando a Polonia en sus decisiones de ataque a la independencia del poder judicial, destacando:

- Europa inicia dos procedimientos de infracción (por las nuevas leyes polacas de funcionamiento de los tribunales ordinarios y del Tribunal Supremo), en los que se le realizan una serie de recomendaciones y la Comisión Europea acuerda el inicio de acciones judiciales antes el TJUE. Estas reclamaciones concluyen con las sentencias del TJUE de 5/11/19 y 24/6/19 en los que el tribunal europeo concluye que Polonia ha infringido la normativa comunitaria en su nueva legislación al modificar la edad de jubilación de los jueces, al facultar al Ministro de Justicia para autorizar o denegar la prórroga del ejercicio del cargo de los jueces de los tribunales ordinarios una vez alcanzada la nueva edad de jubilación de estos y al rebajar la edad de jubilación de los jueces del TS polaco lo que es contrario al principio de inamovilidad de los jueces incumpliendo el art.19 TUE.

- La UE inicia un tercer procedimiento de infracción por la ley polaca sobre infracciones disciplinarias, presentando reclamación ante el TJUE (proceso C-791-19), que termina con la sentencia de 15/7/21 en la que establece que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo: al no garantizar la independencia y la imparcialidad de la (Sala Disciplinaria) del Tribunal Supremo, a la que corresponde el control de las resoluciones dictadas en los procedimientos disciplinarios contra los jueces en relación con el artículo 9 bis de la nueva Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial), de 12 de mayo de 2011. Al permitir que el contenido de las resoluciones judiciales pueda ser calificado como infracción disciplinaria respecto a los jueces de los tribunales ordinarios. Al atribuir al presidente de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo la facultad discrecional de designar al tribunal disciplinario de primera instancia competente en los asuntos relativos a los jueces de los tribunales ordinarios y, de ese modo, no garantizar que conozca de tales asuntos el tribunal «establecido por la ley». Igualmente sentencia que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero, al permitir que la posibilidad de incoar un procedimiento disciplinario limite el derecho de los órganos jurisdiccionales a plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea peticiones de decisión prejudicial.

- Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019 (Cuestiones prejudiciales (asuntos C-585/18, C. 624/18 y C-625/18), formuladas por la Sala de lo Laboral y de la Seguridad Social del Tribunal Supremo polaco, acerca de las dudas que suscita la independencia e imparcialidad de la Sala Disciplinaria (de nuevo cuño, integrada en el Tribunal Supremo), habida cuenta las circunstancias en que se nombran los jueces de esa Sala, por el Consejo Nacional del Poder Judicial Polaco, que ahora es elegido por el Parlamento Polaco. El TJUE sentencia que el Derecho de la UE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que unos litigios relativos a la aplicación del Derecho de la Unión puedan ser de competencia exclusiva de un órgano que no constituye un tribunal independiente e imparcial. Así ocurre cuando las condiciones objetivas en las que se creó el órgano de que se trate, sus características y la manera en que se ha nombrado a sus miembros puedan suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de este órgano frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas o indirectas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y en cuanto a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio, y por lo tanto pueden dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de dicho órgano susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática.

- En el curso del procedimiento C-204/21, el TJUE dictó el 14 de julio de 2021 un Auto de medidas cautelares por las que acordaba la suspensión de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo. Al considerar que Polonia no había cumplido sus obligaciones en virtud de dicho auto, el 7 de septiembre de 2021 la Comisión presentó una solicitud en la que pedía que se condenara a Polonia a pagar una multa coercitiva por un importe que pueda incitar a este Estado miembro a aplicar cuanto antes las medidas cautelares impuestas por el auto de medidas provisionales. Por Auto de 27/10/20 el TJUE ha impuesto a Polonia una multa de 1.000.000 € diario hasta el momento en que este Estado miembro cumpla las obligaciones derivadas del auto de 14 de julio de 2021 o, si no lo hace, hasta la fecha en que se dicte la sentencia definitiva.

- Tras la cuestión prejudicial interpuesta, el TJUE en su sentencia de 16/11/21 (asuntos acumulados C-748/19 a C-754/19), declara que

El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 2 TUE, y el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio, deben interpretarse en el sentido de

que se oponen a unas disposiciones nacionales conforme a las cuales el ministro de Justicia de un Estado miembro puede, con arreglo criterios que no se publican, por un lado, adscribir a un juez en comisión de servicio a un tribunal de lo penal de grado superior por tiempo determinado o indefinido y, por otro lado, revocar tal comisión de servicio, en cualquier momento y mediante una decisión que no se motiva, con independencia de que se haya conferido por tiempo determinado o indefinido.

- Dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: El 22 de julio de 2021 —«asunto *Reczkowicz* contra Polonia»— el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha condenado a Polonia al concluir que, entre otros factores, sus tribunales no pueden considerarse independientes porque su equivalente a nuestro CGPJ se nombra precisamente como el nuestro. Establece esta sentencia que

El organismo carecía de garantías suficientes de independencia del poder legislativo y ejecutivo. Un procedimiento para la designación de jueces que, como en el presente caso, revela una influencia indebida de los poderes legislativos y ejecutivo en el nombramiento de jueces es *per se* incompatible con el art. 6.1 de la Convención y, como tal, equivale adversamente a una irregularidad fundamental, afectando todo el proceso y comprometiendo la legitimidad de un tribunal compuesto por jueces así nombrados.

La sentencia del TEDH de 8/11/21 establece que la Cámara de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Supremo, compuesta por jueces designados por el presidente a propuesta del Consejo Nacional de la Judicatura, designado a su vez por el Parlamento. El TEDH ha concluido por unanimidad que se violaron los derechos de dos jueces polacos, Monika Dolinska-Ficek y Artur Ozimek, que solicitaron sin éxito nuevos destinos en 2017 y 2018, respectivamente. Los órganos que regulan la actividad de los jueces rehusaron recomendarlos para los puestos que pedían y los recursos presentados fueron también en balde —el caso se archivó en 2019—. La corte europea sostiene que sus casos no fueron analizados por «un tribunal establecido por la ley», sino por una cámara que carece de independencia, razón por la cual condena al Estado polaco a indemnizar a cada uno de los demandantes con 15.000 euros en concepto de daños.

- El último incidente. El 7/10/21 el TC polaco dictó una polémica sentencia en la que resolvía que su Constitución prevalecía sobre el Derecho de la Unión Europea. Esto fue llevado a un «acalorado» debate en el seno del Parlamento Europeo. La presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, declaró «La sentencia del Tribunal Constitucional



polaco pone en tela de juicio los fundamentos de la UE y constituye un desafío directo a la unidad del ordenamiento jurídico europeo» y anunció que la Comisión actuará, y aludió a los procedimientos de infracción, el mecanismo de condicionalidad y otros instrumentos financieros para proteger el presupuesto de la UE contra las violaciones del Estado de derecho, así como el procedimiento del artículo 7, para abordar una violación de los valores comunes. Comenta la información extraída de la web de noticias del Parlamento Europeo<sup>12</sup> que la mayoría de los eurodiputados pidieron a la Comisión que utilice todas las herramientas a su alcance para, sobre todo, defender a los ciudadanos polacos, y que active de una vez el mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho. También reclamaron procedimientos de infracción y que el Consejo actúe finalmente de acuerdo con el art. 7 del Tratado. Los eurodiputados expresaron su firme apoyo a los ciudadanos polacos que salen a la calle para luchar por el Estado de derecho y a los jueces y fiscales que siguen aplicando la legislación de la UE, e instaron a las autoridades polacas a escucharlos y respetarlos. Todo ello dio lugar a una propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión que recoge las medidas de sanción interesadas<sup>13</sup>.

## VIII. LO QUE ES, LO QUE NO ES Y LO QUE DEBERÍA SER EN ESPAÑA

---

Desde mi punto de vista queda patente que la independencia judicial en España no está garantizada porque, entre otras cosas, los vocales del CGPJ son elegidos íntegramente por su Parlamento. Para mí, la propuesta de candidatos por parte de jueces y magistrados (actualmente solo es necesario un aval de 25 firmas por candidato), no es suficiente para garantizar los estándares europeos que hemos visto. Ya no es una cuestión de opinión sobre qué sistema es el mejor, sencillamente hay que cumplir las directrices marcadas desde Europa en la elección del CGPJ. ¿Y por qué no se lleva a cabo?, ¿por qué los partidos políticos hacen oídos sordos a la doctrina Europea? Sencillamente, no confían en sus jueces (en el mejor de los casos) o en el peor prefieren unos jueces «previsibles». Para ello lanzan una serie de críticas al colectivo judicial que merecen un somero análisis.

- CORPORATIVISTAS. Uno de los principales motivos que se argumentan para negarse a reformar el sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ es que quienes integramos la carrera judicial somos

---

<sup>12</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20211014IPR14911/polonia-eurodiputados-piden-defender-a-los-polacos-y-primacia-derecho-de-la-ue>

<sup>13</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0532\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0532_ES.html)

corporativistas y que más lo seríamos si parte del órgano de gobierno de los jueces fuera elegido entre sus pares. La realidad actual no les da la razón. En un artículo publicado por el magistrado Fernando Portillo<sup>14</sup> y tras realizar un análisis de los jueces expedientados y sancionados en 2018, llega al dato que un total de 0,52 jueces son expedientados disciplinariamente al año y de ellos 0,35 jueces son sancionados. Parecen pocos jueces, sin embargo, compara estos datos con otros colectivos como el de los fiscales, letrados de administración de justicia, personal sanitario (del Servicio Andaluz de Salud) y funcionarios de la Policía Nacional y llega a la conclusión que, frente a lo que se podía esperar, los jueces son objeto de más actividad disciplinaria y sancionadora que la de tales colectivos. El corporativismo, por ello, no es una razón para cumplir las directrices europeas.

- UNA CASTA. También se nos tacha de casta, donde la condición de juez parece que se hereda de padres a hijos de una especie de alta burguesía funcional, olvidando que más allá de la sangre está la dificultad que tiene aprobar una oposición como la nuestra. De nuevo los datos desmontan el *fake* del posmodernismo informativo. La Escuela Judicial (que depende del CGPJ y está encargada, entre otras funciones de seleccionar y formar a los nuevos jueces), realiza todos los años una encuesta a los jueces que entran en sus instalaciones con la oposición recién aprobada. Por referir una sola de estas encuestas, la última (Datos estadísticos de los jueces en prácticas de la 71 promoción, curso 2021-2022)<sup>15</sup>.

- A la pregunta de si ha tenido o tiene algún familiar ejerciendo una profesión en el sector jurídico, el 74,68% contestó que no, y solo el 7,02% contestó que sí, un juez o magistrado, siendo el 19,30% restante una profesión jurídica. Es curioso que la mayor procedencia de estos ascendientes provengan de la abogacía, no de la carrera judicial.

- El 43,86 % de los jueces encuestados disponían de los dos padres con estudios superiores, pero el 33,92% ninguno de sus padres disponían de este tipo de estudios (1 de cada 3).

- Y a la pregunta de si ha contado con el soporte económico de sus padres durante la preparación de la oposición, el 99,42% contestó que sí, y solo el 2,92% disfrutó de algún tipo de beca para su preparación.

A quienes sostienen que a la carrera judicial tan solo llegan hijos de familias acomodadas económicamente habría que hacerle dos preguntas:

<sup>14</sup> Fernando Portillo Rodrigo: «Los jueces, los más sancionados», publicado en el portal jurídico ADEFINITIVAS el 19 de julio de 2021.

<sup>15</sup> <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Inicial/Estadisticas/Datos-Estadisticos-71-Promocion-Curso-2021-2022>

¿sólo a esta oposición y no a las demás? Y ¿por qué no se promueve un sistema de becas que garantice que a la carrera judicial llegan los mejores, con independencia de sus recursos económicos? Yo es algo que muchos llevamos reclamando desde siempre. Quizá que, de nuevo, este argumento tan solo difumine otras intenciones.

- UNA CARRERA DE DERECHAS. Los datos parecen darle la razón a quienes dicen que los jueces son mayoritariamente conservadores. La única elección democrática dentro de la carrera judicial es la de elección de parte de los integrantes de las salas de gobierno de los diecisiete Tribunales Superiores de Justicia autonómicos. En 2019 se convocaron las últimas elecciones, que ganó la conservadora Asociación Profesional de la Magistratura (APM) con un 52,1%, alcanzando 61 de los 117 puestos a cubrir. Otro dato, según información obtenida de la web del CGPJ a fecha 30/9/21<sup>16</sup> la Asociación Profesional de la Magistratura cuenta con 1.340 asociados, la asociación Francisco de Vitoria con 846, Juezas y Jueces para la Democracia con 441 asociados y Foro Judicial Independiente 339. Estas son las cuatro principales asociaciones de la carrera judicial, que recordemos no tiene derecho a la sindicación y solo a la asociación profesional, estando asociados un total de 2.983 jueces y magistrados del total de jueces en activo en ese momento (5.320), lo que supone un 56,1% de asociacionismo dentro de la carrera.

Pero de los dos datos reflejados se desprende que, efectivamente, la APM, asociación tildada de manera general como «conservadora» es mayoritaria en afiliación y en resultados.

Parte del problema es ese. Muchos (casi todos dentro de la APM) negarán que es una asociación conservadora. Hemos visto lo importante que es la apariencia de imparcialidad, la sensación o percepción de lo que se es. Noticia del ABC de Córdoba de hace unos días, 17/11/21, con ocasión del Congreso Nacional de la APM celebrado recientemente por esta asociación en nuestra ciudad: «Los jueces conservadores alertan en Córdoba de que la “ausencia” de división de poderes lleva a un “régimen totalitario”». Lo dice un periódico que, permítanme, no se caracteriza por ser progresista, por lo que deduzco que su titular no está redactado con intención de molestar, sino porque así se entiende.

Efectivamente, la asociación mayoritaria de los jueces españoles tiene un carácter conservador, como Juezas y Jueces para la Democracia tienen

<sup>16</sup> <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Estructura-judicial-y-recursos-humanos--en-la-administracion-de-justicia/Asociaciones-Profesionales-Judiciales/>

un claro carácter progresista (frente a los anteriores, éstos no se sienten incómodos con esta etiqueta, todo lo contrario). Esta realidad ha sido un problema de la carrera judicial. Las asociaciones profesionales, incluida en este caso la Francisco de Vitoria (AJFV), se han preocupado durante mucho tiempo más en quién era elegido vocal del CGPJ, que en cómo se elegía. A ello hay que unir que las dos primeras asociaciones nombradas han tenido una relación excesivamente estrecha con los partidos políticos que han sostenido los distintos gobiernos de España. A quien me niegue tal realidad le animo a comprobar el origen asociativo de los principales cargos políticos elegidos por los gobiernos de España (Ministros de Justicia, por ejemplo) o el origen asociativo de los distintos vocales del CGPJ elegidos por PP y PSOE en las distintas renovaciones de este órgano. Quizá a día de hoy todo haya cambiado, y en buena parte este cambio ha venido determinado por la aparición de una nueva asociación, aquella a la que yo pertenezco, Foro Judicial Independiente, surgida en 2003 y que desde su inicio denunció el sistema de elección de los vocales judiciales del CPGJ y se negó a presentar candidatos mientras que no se cambiara el actual sistema (y ahí seguimos).

- LA IDEOLOGÍA DE LOS JUECES. Vamos a aceptar el anterior presupuesto: que la mayoría de jueces tenga una ideología conservadora. Hablemos de la ideología de un juez:

- Sí, el juez tiene ideología, pero no resuelve conforme a su ideología, sino en una interpretación razonada de la ley a aplicar. Mucho debería de estudiarse para conocer cómo influye la ideología de un juez (que la tiene), sobre sus decisiones, pero lo que debemos afirmar y convenir es que el juez no decide conforme a su ideología, sino conforme al derecho aplicable.

- ¿Estamos en el país acertado si seleccionamos a los catedráticos de universidad, a los maestros que educan a nuestros hijos, a los policías o a los médicos, por su ideología, o preferimos que simplemente sean «acertados» en su actividad profesional? ¿Qué país queremos? Si un juez decide por su ideología y al margen de la ley, aparecerá formalmente como un juez, pero distará mucho de serlo.

- Los jueces de la Corte Suprema de los EEUU son nombrados por el presidente de EEUU y confirmados por su Senado. ¿Es ése el modelo que quieren los que buscan el reflejo de las urnas en los estrados? Ya vimos que el sistema judicial anglosajón tiene muchas diferencias con el continental y, en todo caso, este modelo se aleja mucho del concepto de independencia judicial que proclama la UE. Admitiría la duda de si en nuestra corte suprema (Tribunal Supremo), se podría articular un sistema que garantizara que nuestro máximo órgano judicial tuviera cierta representati-

dad social, pero para ello, habría que hacerlo bien, cambiar la ley, no saltando las competencias del CGPJ y actuando en claro fraude de ley en la aplicación de la LOPJ, para conseguir fines distintos a los legalmente previstos. Pero es que el poder político ya hace tiempo que no se conforma con intentar controlar las cúpulas del poder judicial, quieren un control desde sus bases, y de ahí los distintos intentos de modificar el sistema de acceso a la carrera judicial, sustituyendo el sistema de mérito y capacidad actual, esencialmente memorístico (y mejorable), por otros donde se conjunta otro tipo de factores que, en ocasiones, poco tienen que ver con la idoneidad del candidato al puesto. No confundamos el debate. Si primamos la ideología en la selección, ni llegarán los mejores, y la imparcialidad podrá mudar en jueces «previsibles», cuando no «políticos togados» en palabras del magistrado cordobés Jesús Villegas.

## IX. CONCLUSIONES Y UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN

---

Hay que poner fin a esta ponencia con unas conclusiones que resuman su contenido. De todo lo expuesto podemos resaltar:

- La independencia judicial requiere que el gobierno de los jueces esté al margen de los otros poderes del Estado.

- Si bien no por nuestra tradición jurídica, sí por semejanza con los países europeos de nuestro entorno, la Constitución Española de 1978 adoptó un sistema de autogobierno de los jueces como mejor fórmula para garantizar la división de poderes y con ello la independencia del poder judicial.

- La LOPJ de 1985, en lo que regula la elección de los vocales judiciales del CGPJ, fue declarada constitucional por la STC 108/1986. Ahora bien, las posteriores renovaciones del CGPJ llevadas a cabo en distintas legislaturas y por los dos partidos políticos que han sostenido los distintos gobiernos nacionales han desatendido la advertencia de inconstitucionalidad analizada por esta sentencia. El reparto partidocrático de los puestos del CGPJ y su presidencia han determinado que estos sucesivos CGPJ hayan sido *de facto* inconstitucionales.

- Que hoy en día, en lo relativo a la elección de los vocales judiciales del CGPJ, ni los desarrollos legislativos de la LOPJ desde 1985 (con sus reformas), ni la sentencia del TC ya referida, cumplen los estándares europeos de dependencia judicial al ser elegidos la totalidad de sus vocales por el Parlamento y no «por y entre» los jueces (al menos parte de ellos).

- Que lo anterior nos puede llegar a un precipicio con impredecibles consecuencias jurídicas. Tengan por seguro que en aquellas sentencias de trascendencia mediática y/o con afectaciones políticas (juicios de «el procés» por ejemplo), van a ser objeto de revisión por los tribunales europeos y en ellos se va a ventilar si el sistema de elección de los jueces juzgadores (por un CGPJ elegido por el parlamento), ha garantizado la imparcialidad del juez y la tutela judicial efectiva. Y en caso de aplicar la doctrina que hemos visto para Portugal o Polonia, con muchas similitudes, el Reino de España será condenado.

- Que el sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ debe ser reformado para adaptarse a la legislación Europea. Que los 12 vocales judiciales del CGPJ deben ser elegidos por y entre los jueces no es una mejor opción, es la única opción a la vista de la doctrina legal y jurisprudencial europea, y lo que debemos a empezar a analizar ya es cuál es el mejor sistema de elección. Sobre el particular hay que buscar una fórmula de elección que frente a la de 1980 (mayoritaria), sea proporcional, garantizando la representatividad plural de la carrera judicial, con un sistema de elección que garantice el acceso a la candidatura, la imparcialidad de la junta electoral y la facilidad de participación de los electores. Sobre este particular, hago más las propuestas de mi asociación, aprobadas recientemente en el congreso nacional celebrado este año en Jerez y que pueden consultar en el enlace a pie de página<sup>17</sup>.

El juez, ante todo, debe ser honesto.  
Además ha de poseer una razonable dosis de habilidad.  
A ello ha de unir valor y ser un caballero.  
Si le une una noción de Derecho, le será muy útil.

Bernard Botein:  
*El juez de Primera Instancia. Memorias de un juez*

★ ★ ★

---

<sup>17</sup> <https://www.forojudicialindependiente.es/2021/11/08/conclusiones-xvii-congreso-defji-2021-jerez/>