

# LOS ESTÁNDARES EUROPEOS SOBRE LA ELECCION DE LOS CONSEJOS JUDICIALES<sup>1</sup>

Por

PALOMA BIGLINO CAMPOS  
Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad de Valladolid  
N<sup>o</sup> Orcid 0000-0002-8565-0867

[paloma.biglino@uva.es](mailto:paloma.biglino@uva.es)

*Revista General de Derecho Constitucional 38 (2023)*

**RESUMEN:** los informes que la Comisión Europea elabora sobre el Estado de Derecho en España subrayan los problemas que afectan la conformación del CGPJ y reiteran la necesidad de que nuestro país reforme el proceso de nombramiento de sus vocales judiciales, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia. Esta colaboración analiza si tales normas existen y, de ser así, cuáles son y qué disponen. Para ello, no sólo se analiza el sistema jurídico de la Unión, sino también del Consejo de Europa. El único texto que impone este criterio es la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, documento que aconseja que los vocales judiciales de los consejos de la magistratura sean elegidos por sus pares. Aunque este documento carece de carácter vinculante, no sólo la Comisión europea, sino también el TJUE y el TEDH han asumido, aunque con distinta intensidad, la necesidad de que los Estados sigan dicha recomendación, cuyo incumplimiento, además, puede influir de manera indirecta en la aplicación del Reglamento de condicionalidad. Las últimas páginas del artículo se dedican a analizar el fundamento de la intervención de las instituciones europeas en un asunto que, a primera vista, podría considerarse meramente interno y, por lo tanto, propio de los Estados.

**PALABRAS CLAVES:** consejos judiciales, vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, independencia judicial, Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Recomendación CM/Rec(2010)12 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa.

**SUMARIO:** I. LOS PROBLEMAS.- II. EL PUNTO DE PARTIDA: UN TEXTO DE SOFT LAW DEL CONSEJO DE EUROPA: 1. La Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. 2. La influencia de la Recomendación CM/Rec(2010)12 en el seno del Consejo de Europa. 3. La influencia de la Recomendación CM/Rec(2010)12 en las instituciones de la Unión Europea.- III. EL FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN: 1. Consejos judiciales e independencia judicial. 2. Integración europea e independencia judicial.- IV. CONCLUSIONES.

---

\* Esta aportación es el resultado de la ponencia que presenté el 3 de junio de 2022 en el Seminario de Profesores de Derecho Constitucional que, como todos los años, nos reúne en la Residencia de Sedano (Universidad de Burgos) bajo la dirección de los Profesores Aragón Reyes y Solozábal Echeverría. Agradezco a todos los asistentes las críticas y sugerencias que se formularon en el debate.

## **EUROPEAN STANDARDS ON THE ELECTION OF JUDICIAL COUNCILS**

**ABSTRACT:** The European Commission's reports on the Rule of Law in Spain highlight the problems that affect the composition of the General Council of the Judicial Power (CGPJ) and reiterate the need for Spain to reform the process of appointing the judge members of that Council, taking into account the European standards on the matter. This contribution analyses whether such rules exist and, if so, what they are and what they provide for. To this end, not only the legal system of the Union but also that of the Council of Europe is analysed. The only text on this issue is Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, which advises that judicial members of judicial councils should be elected by their peers. Although this document is not binding, not only the European Commission, but also the CJEU and the ECtHR have assumed, albeit with varying intensity, the need for the states to follow this recommendation. Moreover, the non-compliance with it can indirectly influence the application of the Regulation on conditionality. The final pages of this article are dedicated to analyse the rationale for the intervention of the European institutions in a matter that, at first sight, could be considered a purely internal matter and, therefore, only competence of the states.

**KEYWORDS:** Judicial councils, judicial members of the council, judicial independence, General Council of the judicial Power (CGPJ), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Council of Ministers of the Council of Europe.

### **I. LOS PROBLEMAS**

Una lectura apresurada del Informe elaborado por los Servicios de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en España en 2022<sup>2</sup> podría hacer pensar que no presenta excesivas novedades con respecto a los emitidos en los dos años anteriores.

Como en otras ocasiones, el texto parte de la baja valoración que los ciudadanos y las empresas de nuestro país tienen de la independencia judicial, reitera algunas dudas acerca de la autonomía de la Fiscalía con respecto al Gobierno y manifiesta su preocupación por el retraso en la composición del CGPJ, situación que las principales partes interesadas han descrito como insostenible y anómala. Para la Comisión, el hecho de que dicho órgano continúe en funciones desde 2018 incrementa el riesgo de que sea percibido como vulnerable a la politización, apreciación que ya se contenía en los informes sobre el Estado de Derecho de 2020 y 2021.

También, de manera similar a como ya se había hecho, la Comisión recuerda los llamamientos que se han realizado desde el plano interno para que se modifique el proceso de nombramiento de los vocales judiciales del CGPJ “de forma que sean sus homólogos quienes los elijan”<sup>3</sup>. En defensa de esta alternativa, el Informe hace

---

<sup>2</sup> Comisión Europea. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pág. 3, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_es), visitado 14 marzo 2023.

<sup>3</sup> Ibidem, pág. 5.

referencia a la declaración conjunta elaborada por las cuatro principales asociaciones judiciales españolas en la que se propugnaba dicha forma de selección.

Este último Informe presenta, sin embargo, una novedad con respecto a ocasiones anteriores, porque contiene recomendaciones. Es cierto que esta no es una peculiaridad que sólo afecte a España, ya que obedece a la nueva orientación general marcada por Úrsula Von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión de 2021<sup>4</sup>. Pero también es verdad que, en nuestro caso, algunas de dichas recomendaciones tienen un carácter muy contundente porque, entre otros extremos, aconsejan que nuestro país no sólo proceda a la renovación del CGPJ de forma prioritaria, sino que, además, “emprenda, inmediatamente después de la renovación, una reforma del proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia”<sup>5</sup>.

Este llamamiento de la Unión Europea resulta polémico porque deja abierto dos interrogantes. El primero reside en determinar cuáles son las normas europeas a las que hace referencia el texto y qué es exactamente lo que imponen. El segundo consiste en identificar el fundamento jurídico de la intervención de la Comisión en un asunto que, en principio, parece ser meramente interno. Más en concreto, cabe preguntarse si la postura de dicha institución no contradice lo dispuesto en el art. 4.2 TUE, que impone el respeto a la identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados miembros.

Estas páginas se proponen dar respuesta a estas dos preguntas. Antes de emprender esta tarea, conviene aclarar que están pensadas a modo de informe, por lo que no pretenden ser un estudio dogmático en el que se tome partido acerca de la mejor manera de elegir a vocales judiciales del CGPJ, ya que las ideas de quien las escribe están llenas de tantas dudas, matizaciones y perplejidades que requerirían otra publicación para ser expuestas. El objetivo de este trabajo consiste sólo en desbrozar el panorama, al margen del debate doctrinal y con la humilde intención de concretar las exigencias que la integración europea impone a nuestro país.

Anticipo ya que el análisis dista de ser sencillo porque, en este caso, se pone de manifiesto que, en Europa, más que de integración, deberíamos hablar de integraciones. Como veremos a continuación, la recomendación de la Unión ha seguido la estela de

---

<sup>4</sup> “Discurso sobre el estado de la Unión de 2021 pronunciado por la presidenta Von der Leyen, 15 septiembre 2021”, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_21_4701), visitado 14 marzo 2023.

<sup>5</sup> Comisión Europea. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España cit, pág. 3,

otra iniciativa que habían sido previamente adoptada por el Consejo de Europa, por lo que es imposible analizar la primera sin tener en cuenta la segunda.

## II. EL PUNTO DE PARTIDA: UN TEXTO DE SOFT LAW DEL CONSEJO DE EUROPA

### 1. La Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa

En 2007, el Comité de Ministros del Consejo de Europa solicitó al Consejo Consultivo de Jueces Europeos, integrado en la misma organización internacional, un Informe acerca de cuáles debían ser la estructura y el papel de los consejos judiciales para garantizar un correcto equilibrio entre los tres poderes del Estado. En este texto ya aparece la propuesta de que los jueces miembros de tales organismos sean elegidos por sus pares<sup>6</sup>. El Comité de Ministros siguió esta orientación en un texto que ha sido decisivo. Me refiero a la Recomendación CM/Rec(2010)12, que versa sobre jueces, independencia, eficacia y responsabilidades<sup>7</sup>.

El capítulo IV de ese texto se dedica a los consejos de la magistratura, a los que define como órganos independientes, creados por la ley o la constitución, cuya misión consiste en salvaguardar la independencia del poder judicial y de los jueces individuales. Además, en su ap. 27, recomienda que “no menos de la mitad de los miembros de estos consejos sean jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del poder judicial y con respeto al pluralismo dentro del poder judicial”.

La influencia de esta Recomendación ha sido muy intensa, especialmente después de que Polonia modificara la composición de su Consejo Nacional del Poder Judicial en diciembre de 2017<sup>8</sup>. Según la nueva regulación, los quince miembros que, según el art. 187.3 de la Constitución, deben ser jueces de distintos niveles, dejaban de ser seleccionados por sus homólogos y pasaban a ser elegidos por la Dieta. Como resultado

---

<sup>6</sup> Informe nº 10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, aprobado por el CCJE durante su 8ª reunión (Estrasburgo, 21-23 noviembre 2007). El, [file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Informe%20CCJE.%20n.%2010%20\(2007\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Informe%20CCJE.%20n.%2010%20(2007)%20(1).pdf), visitado 15 marzo 2023. Los mismos principios se recogieron, posteriormente, en la Carta Magna de los Jueces (principios generales), de 17 de noviembre de 2010 (<https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431>). Sobre la postura de este órgano, Fernández Rivera, R. Mª, “El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pp. 391-395.

<sup>7</sup> <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>, visitado 15 marzo 2023.

<sup>8</sup> Ley por la que se modifican la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otras leyes, de 8 de diciembre de 2017.

y a partir de la reforma, 23 de los 25 miembros de dicha institución eran seleccionados por el poder ejecutivo y el legislativo o eran miembros de dichos poderes<sup>9</sup>.

## 2. La influencia de la CM/Rec(2010)12 en el seno del Consejo de Europa

No es de extrañar que las instituciones del Consejo de Europa siguieran la recomendación emanada del Comité de Ministros de la organización a la que pertenecen. Este ha sido el caso del GRECO (Grupo de Estados contra la corrupción) a la hora de llevar a cabo sus rondas de evaluaciones. La influencia de este organismo es cada vez mayor, no sólo por el elevado número de países que lo componen (todos los que son parte del Consejo de Europa) sino porque, además, la Unión Europea es miembro observador de la entidad desde 2019. Este hecho facilita que las conclusiones del GRECO se irradian a esta última organización supranacional.

Como ejemplo de la manera en que dicho Grupo ha interpretado la recomendación CM/Rec(2010)12, merece la pena traer a colación las conclusiones de su última evaluación a nuestro país. En dicho Informe<sup>10</sup>, se analiza el cumplimiento (o más bien de incumplimiento) de las recomendaciones realizadas como consecuencia de la cuarta ronda de evaluación llevada a cabo en 2013 sobre la prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, los jueces y los fiscales<sup>11</sup>. GRECO vuelve a lamentarse que España no haya logrado ningún resultado tangible con relación a la composición del CGPJ y, en particular, a su método de selección. Reprocha que, siete años después de la aprobación del Informe de evaluación antes citado, continúen los reproches al sistema en el ámbito interno, censuras que han trascendido a nivel internacional. Junto a ello, critica que la información facilitada por las autoridades españolas no aporte nada nuevo y que la situación siga siendo la misma, si no es todavía peor. Para hacer frente a este problema, GRECO vuelve a recomendar que nuestro país aplique las normas del Consejo de Europa relativas a la elección a los miembros judiciales de los consejos de la magistratura, haciendo posible que los vocales judiciales del CGPJ sean elegidas por

---

<sup>9</sup> El dato aparece recogido en la sentencia del TJUE *Comisión v. Polonia*, 15 julio 2021, C-791/19, ap. 104.

<sup>10</sup> GrecoRC4(2021)3. Cuarta ronda de evaluación. Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales. Segundo informe de cumplimiento España, aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria Estrasburgo, 22 a 25 de marzo de 2021, para. 40, <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-1680a3fd52>, visitado 20 marzo 2023. Sobre este asunto, Carmona Contreras, A. "Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial en España: un análisis en perspectiva europea", *Estudios de Deusto, Revista de Derecho Público*, vol. 70/1 enero-junio 2022, págs. 141-147, <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/2498>, visitado 24 marzo 2023.

<sup>11</sup> Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Evaluation report Spain. Adopted by GRECO at its 62nd Plenary Meeting (Strasbourg, 2-6 December 2013), <https://rm.coe.int/16806ca048>, visitado 20 marzo 2023.

sus pares. Por ello, aconseja que “las autoridades políticas, como las Cortes Generales o el poder ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección”<sup>12</sup>.

Antes se ha señalado que esta fue la fórmula propuesta por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos. Es, también, la preferida por otro órgano consultivo del Consejo de Europa, esto es, la Comisión de Venecia, aunque de manera algo más matizada. En efecto, esta última institución integra a más de sesenta Estados, con estructuras constitucionales muy diferentes. Esa variedad hace muy complejo identificar cuáles son las exigencias que el patrimonio constitucional común impone para garantizar la independencia judicial.

Así, la Comisión reconoce la diversidad de fórmulas que existe en Europa a la hora de asegurar la autonomía del poder judicial. Como ejemplo de esta variedad, el texto se refiere a países democráticos donde los nombramientos judiciales son efectuados por el poder ejecutivo y en los que, sin embargo, la independencia está garantizada. Aun así, la Comisión de Venecia recuerda que, cuando ha tenido que emitir informes sobre las nuevas democracias, siempre ha apoyado la creación de consejos, porque estas instituciones sirven para poner fin a la dependencia de los jueces con respecto al resto de los poderes que había caracterizado la historia reciente de los países en transición. Además, dichos órganos propician que la comunidad jurídica haga aportaciones sustantivas a las decisiones que afecten a los jueces<sup>13</sup>.

La Comisión reconoce que la mera existencia de un consejo no excluye de raíz que puedan darse influencias políticas en el proceso de nombramiento de jueces<sup>14</sup>. Ahora bien, en caso de que un Estado opte por garantizar la independencia judicial confiando el gobierno de los jueces a un consejo, la Comisión recomienda que, en todo caso, dicha institución tenga una composición pluralista, debiendo ser jueces la mayoría, si no todos sus integrantes. Y, sobre todo, que, con excepción de los miembros exoficio, dichos jueces sean elegidos o designados por sus pares<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Greco ha vuelto a insistir sobre el asunto en GrecoRC4(2022)16, Cuarta ronda de evaluación. Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales. Adenda al segundo informe de cumplimiento. España. Aprobada por el GRECO en su 92.ª reunión plenaria. (Estrasburgo, 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2022), para. 16, <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58>, visitado 20 marzo 2023.

<sup>13</sup> Poland. Joint urgent opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, on amendments to the Law of common courts, the law on the Supreme Court, and some other Laws, CDL-PI(2020)002, apdo. 9.

<sup>14</sup> Judicial appointments, CDL-AD(2007)028, apdo. 23.

<sup>15</sup> Report on the independence of the judicial system, part. I: the independence of judges, CDL-AD(2010)004, ap. 32; Judicial appointments cit, apdo. 29.

También el TEDH ha seguido de cerca la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa<sup>16</sup>, aunque de manera más sutil. La sentencia más reciente acerca de este asunto es la dictada en el caso *v. Juszczyszyn v Polonia*, de 6 de octubre de 2022, si bien esta no es la primera que versa sobre el mismo asunto<sup>17</sup>.

En esta ocasión, el recurso había sido elevado por un magistrado polaco que había sido sancionado por la Cámara disciplinaria del Consejo Nacional del Poder Judicial. La razón del castigo radicaba en que dicho magistrado, en el curso de una apelación en materia civil, se había dirigido a la Cámara baja del Parlamento de dicho país para que esta le facilitara información acerca de la forma en que dicha asamblea había seleccionado en 2018 a los miembros del nuevo Consejo Nacional del Poder Judicial. La intención del magistrado era verificar que el juez de primera instancia cumplía con los requisitos de independencia exigidos por el TJUE en la sentencia AK<sup>18</sup>, en la que, como veremos más adelante, el órgano judicial de la Unión Europea puso en duda la independencia de dicho Consejo a la hora de realizar nombramientos.

En la sentencia *Juszczyszyn*, el TEDH retoma una afirmación que ya había realizado en la sentencia *Reczkowicz*<sup>19</sup>. Así, considera que la reforma legislativa operada en Polonia en 2017, a la que antes se hacía referencia, privó a los miembros del poder judicial del derecho a nominar y elegir a los vocales judiciales del Consejo Nacional del Poder Judicial, derecho que habían ostentado hasta entonces y que era conforme a los estándares internacionales. En consecuencia, el poder legislativo y el ejecutivo habían adquirido una influencia decisiva en la composición del Consejo. La nueva legislación no sólo había suprimido el anterior sistema representativo, sino también las garantías de independencia del poder judicial al respecto<sup>20</sup>.

En la sentencia *Grzęda*<sup>21</sup>, del año anterior, el TEDH había sido más tajante. Así, el TEDH recuerda que, aunque el Convenio no obligue a ello, la mayoría de los países del

---

<sup>16</sup> Sobre la jurisprudencia del TEDH acerca de los consejos judiciales, Bustos Gibert, R. *Independencia judicial e integración europea*, Valencia 2020, págs. 106-111 y 157-164. .

<sup>17</sup> El TEDH ya había reconocido la falta de independencia del Consejo Nacional Judicial polaco en las sentencias *Reczkowicz v Polonia*, 22 julio 2021, *Dolińska-Ficek and Ozimek v Polonia*, 8 noviembre 2021, *Advance Pharma SP. Z O.O v Polonia*, 3 febrero 2022 y *Grzęda v Polonia*, 15 marzo 2022).

<sup>18</sup> TJUE, *AK y otros*, 9 de noviembre 2019, C-585/18, C-624/18 y C-625/18.

<sup>19</sup> TEDH *Reczkowicz v Polonia* cit, apdo. 274.

<sup>20</sup> TEDH *Juszczyszyn v Polonia* cit, apdo. 196.

<sup>21</sup> TEDH *Grzęda v. Polonia* cit, apdo. 169. La sentencia obedece a un recurso presentado por un juez del Tribunal Supremo Administrativo y miembro, por elección de sus pares, del Consejo Nacional del Poder Judicial polaco. Aunque su mandato estaba todavía vigente, fue cesado anticipadamente en 2018, como consecuencia de la reforma a la que antes he hecho referencia. El

Consejo de Europa, esto es, 36 sobre 46, han optado por la creación de consejos judiciales. En orden a asegurar la independencia de los consejos judiciales, hace suya la recomendación de que al menos la mitad de sus miembros sean jueces elegidos por sus pares.

### **3. La influencia de la Recomendación CM/Rec(2010)12 en las instituciones de la Unión europea**

Antes señalaba que no tiene nada de extraño que las instituciones del Consejo de Europa hayan seguido la recomendación realizada por el Comité de Ministros de dicha organización. Más peculiar, pero mucho más significativo, es que dicho texto esté influyendo de forma indirecta, pero clara, en las instituciones de la Unión Europea, tal y como demuestra el Informe sobre España con el que se abrían estas páginas.

Lo cierto es que no consta que ninguna norma del ordenamiento jurídico comunitario obligue a que los vocales de los consejos judiciales sean elegidos por sus homólogos. Ni siquiera el Reglamento de condicionalidad<sup>22</sup>, cuyo artículo 2. a) enumera los principios que concretan el Estado de Derecho, contiene una previsión de ese tipo.

Es verdad que el precepto que se acaba de citar impone a los Estados miembros el respeto a la independencia judicial, cuyas exigencias aparecen definidas en el considerando 10 del Reglamento. Entre ellas, se requiere que las reglas acerca de la composición del órgano y el estatuto que se atribuya a los jueces y magistrados aseguren la autonomía y la imparcialidad de quienes dictan sentencia. Ahora bien, ni este texto ni las directrices dictadas por la Comisión para su aplicación<sup>23</sup> se refieren expresamente a la forma en que se deben elegir a los miembros de los Consejos judiciales ni exigen que la mitad de ellos provengan de la carrera judicial y sean elegidos por sus homólogos.

Más adelante será preciso realizar alguna consideración acerca del contenido de la jurisprudencia del TJUE sobre de los consejos de la magistratura. Por ahora, merece la pena resaltar que elección de los vocales judiciales por sus pares se menciona cuando dicho órgano, al igual que el TEDH, ha debido analizar la conformidad con el Derecho de la Unión del cambio en la manera de designar a los miembros del Consejo Nacional del

---

recurrente se queja de que se le denegó el acceso a un tribunal a la hora de impugnar esta medida y el TEDH le da la razón, condenando a Polonia.

<sup>22</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión. Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, (2022/C 123/02), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318(02)&from=ES).

Poder Judicial polaco. Hay, al menos, tres sentencias que se refieren al asunto de manera muy similar<sup>24</sup>. Todas ellas consideran que la nueva elección parlamentaria de los miembros de dicho órgano no es un factor decisivo. Ahora bien, el Tribunal de justicia no deja de atribuir a este hecho consecuencias negativas sobre la independencia del sistema judicial polaco en su conjunto. En efecto, considera que es un factor, que unido otros (como son la reducción del mandato de los anteriores componentes del Consejo, la eventual existencia de irregularidades que podría haber viciado el proceso de nombramiento de alguno de sus miembros<sup>25</sup> y la ausencia de recursos ante sus decisiones<sup>26</sup>) pone de manifiesto la erosión de la autonomía de dicha institución.

De lo expuesto hasta el momento, es posible extraer algunas conclusiones. La primera de ellas responde a una de las preguntas con las que se abrían estas páginas acerca de la naturaleza de la obligación que corresponde a los Estados a la hora de decidir acerca de la composición del órgano de gobierno de los jueces. De un lado, la exigencia de que los miembros judiciales sean elegidos por sus pares parte de una mera recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Es pues, un texto de *soft law* dictado en el seno de una organización de derecho internacional que, a diferencia de la Unión Europea, carece de la capacidad de dictar normas jurídicas que vinculen directamente a las instituciones estatales o a sus ciudadanos. De otro lado, ninguna norma de la Unión Europea impone esa forma de elegir a los vocales judiciales. Quien escribe estas páginas sólo ha podido encontrar un texto que recoge dicha obligación y, además, de manera algo indirecta. Se trata de la Metodología para la elaboración del Informe anual sobre el Estado de Derecho de Derecho<sup>27</sup>. Este texto especifica los estándares europeos que se consideran bien asentados y que deben servir para evaluación que se haga de la situación en cada Estado. Pues bien, el listado incluye, entre otros documentos, la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros a la que tantas veces se ha hecho referencia en estas páginas.

La escasa, o nula, naturaleza jurídica de este texto no le priva, sin embargo, de efectividad. En efecto, su desconocimiento por parte de los Estados miembros puede interpretarse como un menoscabo de la independencia judicial y merecer el reproche no sólo de las instituciones del Consejo de Europa, sino también de la Unión Europea. Esto puede significar sentencias adversas por parte de los Tribunales de ambas

---

<sup>24</sup> TJUE *AK y otros*, 19 noviembre 2019, C- 585/18; *AB y otros*, 2 marzo 2021, C 824/18; *Comisión/ Polonia*, 15 julio 2021, C-791/19.

<sup>25</sup> TJUE *AK* cit, apdo.143; *AB* cit, apdo. 130.

<sup>26</sup> TJUE *AB* cit, apdo. 128, 129 y 133.

<sup>27</sup> European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, [https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/roilm\\_methodology\\_2022.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/roilm_methodology_2022.pdf), visitado 23 marzo 2023.

organizaciones internacionales lo que, cuando la decisión proviene del TJUE, podría conllevar la imposición de las multas a tanto alzado previstas en el art. 260 TFUE. Esto es, precisamente, lo que ocurrió cuando Polonia rehusó cumplir la orden de suspensión de un conjunto de leyes que vulneraban, entre otras exigencias de la Unión, la independencia judicial<sup>28</sup>.

Pero, además, infringir la Recomendación del Consejo de Ministros podría tener otras consecuencias adversas. Antes se señalaba que el Reglamento de condicionalidad no recoge ninguna referencia a la elección por pares de los vocales judiciales de los Consejos de la magistratura. Ahora, conviene matizar esta afirmación. En efecto, el considerando 16 de dicha norma se refiere a las fuentes de información para detectar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y evaluarlas de manera objetiva, imparcial y justa. Entre ellas no sólo figuran documentos de la propia Unión, como son el Informe anual sobre el Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE elaborados por la Comisión, sino también otras informaciones que provengan de órganos del Consejo de Europa, como son las conclusiones y recomendaciones del grupo GRECO y así como las opiniones e informes de la Comisión de Venecia.

Es aquí donde cobra importancia el análisis que se acaba de realizar acerca de la manera en que todas estas instituciones se han hecho eco de las exigencias acerca de la composición de los Consejos judiciales. Y es ahora cuando es posible entender que, aunque ninguna norma de la Unión imponga directamente la elección por pares de los vocales judiciales de los consejos de la magistratura, esta exigencia tiene eficacia indirecta, porque puede influir en la valoración que un Estado reciba por parte de las instituciones dicha organización internacional.

Las consecuencias de esta influencia pueden ser muy acusadas en el caso del Reglamento de condicionalidad. En efecto, un incumplimiento por parte de un Estado de la Recomendación del Consejo de Ministros podría determinar la adopción de las medidas incluidas en dicha norma, entre las que figura la suspensión del desembolso de fondos de la Unión, lo que podría tener graves consecuencias en el caso de los países receptores<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> *Auto Comisión/Polonia*, 27 noviembre 2021, C-204/21 R.

<sup>29</sup> Polonia es un buen ejemplo de la importancia que la Unión atribuye a la independencia judicial y del impacto que la reacción europea puede tener en las políticas internas. En este país, el dinero de la Unión adquiere una influencia decisiva, ya que ha representado casi el sesenta y un por ciento de las inversiones en infraestructuras. Además, Polonia espera recibir ciento seis mil millones de euros del presupuesto comunitario hasta 2027. La situación, sin embargo, es complicada para las autoridades polacas. En efecto, la Unión ha bloqueado la entrega de los fondos de recuperación a Polonia hasta que este país emprenda varias reformas destinadas a garantizar la independencia de su sistema judicial y cumpla, así, con las obligaciones impuestas por el TJUE.

Es evidente que el solo hecho de no seguir el criterio establecido por el Consejo de Europa a la hora de elegir a los miembros de los consejos judiciales no podría dar lugar a unos resultados tan contundentes. Ahora bien, no cabe excluir que apartarse de esa recomendación empeoraría la valoración de países cuyo sistema judicial está afectado por otros problemas graves, como son los retrasos en la elección de los miembros de los consejos judiciales, los intentos de alterar la composición de dichas instituciones para facilitar su manipulación por los demás poderes del Estado o la entrada en vigor de reformas legislativas destinadas a mermar las competencias de dichos órganos.

### III. EL FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN

#### 1. Consejos judiciales e independencia judicial

La segunda de las cuestiones que se dejaban abiertas al iniciar estas páginas residía en determinar las razones que podían justificar una intervención tan decidida de las dos organizaciones internacionales europeas en la composición de una institución nacional, como son los consejos de la magistratura. La pregunta no está de más, dado que podría pensarse que se trata de un asunto meramente interno sobre el que el Consejo de Europa o la Unión Europea no tienen nada que decir. Es más, su actuación podría considerarse una intromisión ilegítima en cuestiones cuya regulación corresponde a los parlamentos de los Estados miembros, únicos representantes legítimos de la voluntad popular.

Tanto el TJUE como el TEDH han dado una respuesta muy parecida a esta pregunta. En efecto, ambos órganos judiciales han considerado que los consejos judiciales son piezas claves a la hora de valorar el grado de independencia que se reconoce a los jueces y tribunales en un país determinado. Para llegar a esta conclusión, han tenido en cuenta la función que corresponde a estas instituciones, ya que son las responsables (a veces en exclusiva) del nombramiento, ascensos y régimen disciplinario de los jueces. En definitiva, para ser realmente independientes, los jueces, a la hora de dictar sentencia, no pueden verse influidos por consideraciones ajenas al proceso tales como sus expectativas de promoción, las posibilidades de traslado o a la amenaza de la acción disciplinaria.

Para que los consejos puedan velar adecuadamente por dicha independencia, ambos tribunales excluyen, de manera tajante, que dichas instituciones puedan tener una composición de naturaleza política. Por ello, el principal requisito es que se mantengan al margen de cualquier injerencia, tanto del poder legislativo como del ejecutivo<sup>30</sup>. El TEDH

---

<sup>30</sup> TEDH *Grzęda v Polonia* cit, apdo. 307; Comisión/Polonia, C-619/18, apdo. 115.

ha ido más allá al reclamar que, dado que la misión de estos consejos es velar por la independencia del poder judicial, los miembros de estas instituciones deben de estar dotados de las mismas garantías de independencia de las que disponen los propios jueces<sup>31</sup>.

En principio, ambos Tribunales se han mostrado respetuosos de la libertad de los Estados a la hora de que estos decidan cómo se debe alcanzar dicha independencia. Quizá el ejemplo más claro de esta actitud sea la jurisprudencia del TJUE, sobre todo en dos sentencias que merece la pena destacar. La primera es la dictada en el caso *VQ y Land Hessen*<sup>32</sup>. Esta decisión obedece a una cuestión prejudicial elevada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden en la que los magistrados que lo componen dudan de su propia independencia, no sólo porque, en materia de medios materiales, depende del Ministerio de Justicia del Land de Hessen, sino también porque, en su nombramiento, intervino una comisión de selección compuesta por miembros elegidos por el Parlamento de dicho estado federado.

La segunda es *Repubblika v Il-Prime Ministru*<sup>33</sup> en la que el TJUE analiza la compatibilidad con el Derecho de la UE de las disposiciones de la Constitución de Malta que atribuyen al primer ministro, con la intervención de un comité de nombramientos, una facultad decisiva a la hora de nombrar miembros de la judicatura.

En ambos casos, el Tribunal afirma que la intervención en el proceso de nombramientos del poder legislativo o ejecutivo no es significativa. Lo importante son las reglas que determinan el estatuto de los miembros del consejo, así como las garantías de independencia establecidas en favor de dicho órgano.

Ahora bien, la libertad de los Estados tiene un límite. En efecto, ambos Tribunales prohíben que la creación o la reforma de los consejos se instrumentalice para erosionar la independencia del poder judicial<sup>34</sup>. En definitiva, es imprescindible que no exista presión alguna del parlamento o del gobierno sobre el consejo y que sus miembros no reciban instrucciones en el ejercicio de sus funciones<sup>35</sup>.

Las consecuencias del incumplimiento de esta limitación son contundentes, porque empañan la posición del poder judicial nacional. Así, el TJUE ha señalado que el grado de independencia de que disfrutaban los consejos es un indicio a la hora de apreciar si los jueces que selecciona estarán en condiciones de satisfacer las exigencias de

---

<sup>31</sup> TEDH *Grzęda v Polonia* cit, apdo. 303.

<sup>32</sup> TJUE 9 de julio de 2020, C-272/19.

<sup>33</sup> TJUE 20 de abril de 2021, C- 896/19.

<sup>34</sup> TEDH *Grzęda . Polonia*, apdo. 323, TJUE *Repubblika* cit, apdos. 63-65.

<sup>35</sup> TJUE *Hesse* cit, apdo. 44.

independencia y de imparcialidad que derivan del art. 47 de la Carta<sup>36</sup>. Hay pues, un efecto en cascada, porque la falta de independencia de los consejos de la magistratura no sólo afecta directamente a dicha institución, sino que se proyecta también en los a los órganos en cuya composición intervenga y en los jueces que designe.

## 2. Integración europea e independencia judicial

Para valorar correctamente esta jurisprudencia es preciso resaltar la importancia que la independencia judicial ha adquirido para la integración europea.

Esta centralidad es relativamente sencilla de entender en el caso del Consejo de Europa, ya que entronca con el art. 6.1 del CEDH que, como es conocido, reconoce el derecho a un tribunal independiente e imparcial establecido por ley. La reciente sentencia *Juszczyszyn*, a la que ya se ha hecho referencia en el apartado II.2, constituye un buen ejemplo de las obligaciones que dicho precepto impone a los Estados. En esta decisión, el TEDH analiza si la Cámara Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, a la hora de imponer sanciones a los magistrados, cumple con las exigencias establecidas en el precepto antes citado, esto es, si realmente constituye un “tribunal establecido por ley”.

Para realizar esta valoración, el TEDH aplica a dicho órgano el test formulado por primera vez en la sentencia *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*<sup>37</sup>, siguiendo muy de cerca el razonamiento del caso *Reczkowicz*<sup>38</sup>.

El primer paso de dicha prueba consiste en determinar si la Cámara Disciplinaria que se acaba de mencionar puede considerarse un auténtico tribunal a efectos del CEDH, esto es, si está integrada por jueces seleccionados en virtud de su competencia técnica e integridad moral. En el caso de la suspensión impuesta al juez *Juszczyszyn*, el TEDH concluye que dicho órgano no reúne los requisitos para que pueda ser considerado como tal, dado que, en la designación de sus miembros, participa el Consejo Nacional del Poder Judicial, una institución que, a su vez, carece de independencia con respecto al poder legislativo y ejecutivo<sup>39</sup>. El segundo paso del test afecta al término “establecido”, que impone la protección del poder judicial frente a cualquier influencia indebida y que, entre otros extremos, afecta al proceso de nombramiento de los jueces. En este caso, como también había hecho en la sentencia *Reczkowicz*, la privación a los miembros del poder judicial de la facultad de nominar y elegir a los miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial no sólo lesionó el carácter representativo de dicha institución, sino que

---

<sup>36</sup> *TJUE* AK cit, apdo. 139, AB cit, apdo 127.

<sup>37</sup> TEDH *Guðmundur Andri Ástráðsson . Iceland*, 1 diciembre de 2020, apdos 211-234. Sobre esta decisión, Bustos Gisbert, R. ob. cit, pág. 144-164.

<sup>38</sup> De 22 de julio de 2021.

<sup>39</sup> TEDH *Juszczyszyn* cit, apdo. 195.

también restringió las garantías de independencia del conjunto del poder judicial<sup>40</sup>. El tercer paso del test exige que las leyes que establezcan los tribunales garanticen también la independencia de sus miembros. Ello requiere que las normas nacionales acerca de nombramientos judiciales estén redactadas en términos inequívocos, con el objetivo de impedir cualquier interferencia arbitraria, especialmente por parte del poder ejecutivo. En la sentencia examinada, el TEDH reprocha, además, que la legislación polaca no incluya vías para impugnar los defectos de procedimiento en la designación de los jueces miembros de la Cámara Disciplinaria de la Corte Suprema<sup>41</sup>. En definitiva, el TEDH concluye, como había hecho en *Reczkowicz*, que dicho órgano no es un “tribunal establecido por ley”, lo que supone una vulneración del art. 6.1 del CEDH<sup>42</sup>.

La protección de la independencia judicial ha sido más compleja en el caso de la Unión Europea. Es cierto que este principio aparece recogido expresamente el art. 47 de la CDFUE, que literalmente proclama el derecho a la tutela judicial y a un juez independiente e imparcial. Ahora bien, el TJUE no siempre puede resolver sobre la base de este precepto porque, como es conocido, el art. 51.1 de dicha declaración deja claro que la Carta sólo vincula a los Estados cuando estos aplican Derecho de la Unión. Para que el TJUE pueda servirse de ella como parámetro de comunitariedad con respecto al Derecho interno, es preciso que exista un punto de conexión entre la actuación nacional con el Derecho de la Unión, lo que no siempre es posible.

Por esta razón y, en primer lugar, el TJUE ha podido invocar el art. 47 CDFUE cuando ha debido resolver cuestiones prejudiciales acerca de ordenes europeas de detención. En estos supuestos, que ya son numerosos<sup>43</sup>, los jueces nacionales plantean si la entrega de la persona a un Estado, donde la independencia judicial está afectada por deficiencias sistémicas o generalizadas, es compatible con dicho precepto de la Carta. En supuestos de este tipo está claro que el punto de conexión con el Derecho de la Unión es la Decisión Marco 2002/584, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, por lo que el TJUE se sirve del art. 47 CDFUE como Derecho inmediatamente aplicable.

En segundo lugar, el órgano judicial de la Unión ha reconocido la misma eficacia a dicho precepto en supuestos como el que dio lugar a la Sentencia AK<sup>44</sup>. En este caso, se trataba de tres cuestiones prejudiciales elevadas por el Tribunal Supremo polaco en las

---

<sup>40</sup> TEDH *Juszczyszyn* cit, apdo. 196.

<sup>41</sup> TEDH *Juszczyszyn* cit, apdo. 197.

<sup>42</sup> TEDH *Juszczyszyn* cit, apdo. 210.

<sup>43</sup> Sirvan como ejemplo las sentencias TJUE *Minister for Justice and Equality*, 25 de julio de 2018, C-216/18 PPU y TJUE *Openbaar Ministerie*, 17 diciembre 2020, C-354/20 PPU Y C-412/20 PPU.

<sup>44</sup> TJUE *AK* y otros, 9 de noviembre 2019, C-585/18, C-624/18 y C-625/18.

que se dudaba de la compatibilidad de la jubilación forzosa a la que se vieron sometidos sus miembros con la Directiva 2000/78 sobre igualdad de trato y con el precepto de la Carta antes citado. En esta ocasión, el TJUE estimó que el retiro forzoso vulneraba la prohibición de discriminación en razón de edad incorporada al Derecho de la Unión, por lo que reconoció que, en este supuesto, los jueces nacionales debían resolver el litigio principal aplicando el art. 47 de la declaración europea de derechos.

Ahora bien, en muchos otros casos que han llegado ante el TJUE, ese artículo no entra en juego, ya que no hay afectación de otros derechos reconocidos por la Unión<sup>45</sup>. Es en estos supuestos cuando dicho órgano recurre al art. 19 del TUE.

En realidad, este principio dice bien poco, porque sólo obliga a los Estados a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. A pesar de esta parquedad, el TJUE se ha servido del precepto para establecer un nexo de conexión entre las reglas nacionales que inciden en la independencia judicial y el ordenamiento europeo y servirse del art. 47 de la Carta a la hora de interpretar las exigencias que impone la tutela judicial efectiva.

Dicho de manera condensada, el argumento del TJUE es sencillo: los jueces nacionales deben de ser independientes porque su función no sólo consiste en aplicar el Derecho nacional, sino que también son jueces comunitarios. Su independencia es esencial para el buen funcionamiento de la remisión prejudicial y de la cooperación judicial en materia civil y penal. Pero lo es también para la aplicación, en el ámbito nacional, del Derecho de la Unión. Si la independencia de los jueces nacionales está en riesgo, los principios de confianza y reconocimiento mutuos entre los Estados también peligrarían<sup>46</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

Antes de finalizar, considero conveniente hacer alguna reflexión respecto a España. De lo expuesto en páginas anteriores es claro que la independencia judicial y la composición de los consejos de magistratura han dejado de ser asuntos internos sometidos, exclusivamente, a la soberanía de los Estados. Los informes, sentencias y recomendaciones emitidos por las instituciones del Consejo de Europa y por la Unión Europea pueden presentar algunas diferencias entre sí, pero coinciden sustancialmente

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, en la sentencia *AK y otros* (cit.), el TJUE rechaza la aplicación del art. 47 de la Carta porque, “de la información que contiene la resolución de remisión no resulta que los litigios principales tengan por objeto el reconocimiento de un derecho atribuido a los recurrentes en los litigios principales en virtud de una disposición del Derecho de la Unión”, apdo. 89.

<sup>46</sup> Sobre este asunto, Biglino Campos, P. “Los retos a la independencia judicial”, en Aragón Reyes, M; Valadés, D; Tudela Aranda, J. (Coord), *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2023, págs. 377- 396.

en las exigencias que la independencia judicial impone a los órganos de gobierno del poder judicial. Según este parámetro europeo, los consejos judiciales deben de estar al margen del resto de los poderes del Estado y, cuando parte de sus miembros son jueces, estos vocales deben ser elegidos por sus pares.

Se podrá discutir si este es el modelo más deseable para el órgano de gobierno del poder judicial o si, como se ha afirmado en algunas ocasiones en nuestro país, es rechazable por fomentar el corporativismo<sup>47</sup>. Lo cierto es que las obligaciones que impone la integración europea se alejan de la concepción del CGPJ defendida por algunos sectores durante el debate constitucional y que, de forma más matizada, se ha seguido sosteniendo hasta hace poco tiempo.

Recordemos que, para algunos autores, el gobierno del poder judicial conlleva actuaciones que no están predeterminadas por la ley, sino que atribuyen un cierto margen de libertad para elegir entre las diversas alternativas posibles. Hay, además, decisiones que no son estrictamente revisables en su integridad por la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, corresponde al Consejo una actividad de gobierno en relación con el poder judicial que supone una función de dirección política en su sentido más puro<sup>48</sup>.

Para algunos sectores, este hecho fuerza a establecer una estrecha relación entre el CGPJ y las Cortes Generales, porque, en un Estado democrático, no es posible que un órgano ejerza poder político si no está conectado, aunque sea de manera indirecta, con la representación popular. Este punto de vista se manifestó durante la elaboración de la Constitución, cuando algunos partidos presentaron enmiendas defendiendo, entre otros extremos, que los vocales del poder judicial fueran elegidos en representación proporcional de los grupos parlamentarios y sin tener en cuenta su experiencia profesional, ya que la designación sólo debía obedecer a la razón política. De esta forma, era posible incrementar el control del parlamento con respecto al Consejo<sup>49</sup>. Una visión similar inspiró también a la reforma operada por la Ley Orgánica 1/1985, que

---

<sup>47</sup> Por ejemplo, "El PSOE rechaza que solo los jueces elijan el CGPJ como pide el PP: No cabe el corporativismo en un poder del Estado", <https://www.europapress.es/nacional/noticia-psoe-rechaza-solo-jueces-elijan-cgpi-pide-pp-no-cabe-corporativismo-poder-estado-20201019175145.html>, visitado 28 marzo 2023. Desde un punto de vista doctrinal, Caamaño, F., "El casco de Hades y la independencia judicial", *Revista de Estudios Políticos*, nº 198, 2022, pág. 87.

<sup>48</sup> Por ejemplo, López Guerra, L. "Consejo General del Poder Judicial y política de la justicia en España",

*Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, nº. 55, 2002, págs. 13-14, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6531>, visitado 28 marzo 2023.

<sup>49</sup> Pérez Alonso, J. "La independencia del poder judicial en la historia constitucional española", *Historia Constitucional*, n.19, 2018, págs. 80-81, <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/534>, visitado 28 marzo 2023.

consistió en atribuir a las cámaras la elección de los doce jueces vocales del Consejo. Según su exposición de motivos,

“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.”

Esa modificación anticipó la que, más adelante, se dio en Polonia, porque también privó al conjunto de jueces y magistrados de la posibilidad de participar en la composición del CGPJ que, hasta entonces, había recogido la primera LO 1/1980. Ya en su momento, la STC 108/1985 advirtió de los peligros de politización que entrañaba la reforma. A esto hay que añadir que el cambio ha dificultado la renovación del Consejo, ya que otorga a la fuerza política que domina su composición bloquear la nueva elección para no perder el control de la institución. Por eso, para algunos, la mejor forma de forzar la renovación del Consejo sería regresar a la elección de los vocales judiciales por sus homólogos<sup>50</sup>.

Volviendo a la perspectiva que orienta a estas páginas, cabe afirmar que la elección exclusivamente parlamentaria de todos los vocales puede ser legítima desde el punto de vista democrático, pero es difícil de articular con las exigencias que impone Europa acerca de la composición de dichos órganos en garantía de la independencia judicial.

Es cierto que, como hemos visto a lo largo de estas páginas, las instituciones europeas no impiden que el legislativo o el ejecutivo participen en el nombramiento de los vocales del Consejo. Ahora bien, quienes resulten elegidos y el órgano en su conjunto no pueden estar sometidos ni a control ni a presiones políticas por parte del gobierno o del parlamento, porque así lo exige el principio de división de poderes. Tampoco es obligatorio que existan vocales de procedencia judicial, pero, de existir, han de ser elegidos por sus pares.

También se ha puesto de relieve que tanto el TJUE como el TEDH han descartado que los cambios en la elección de los vocales judiciales del Consejo, consistentes en atribuir al parlamento una elección que antes correspondía a los propios jueces, sea un factor que, por sí sólo, lesione gravemente la independencia del poder judicial. El problema es que este no es el único dato que, en nuestro país, esté afectando

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, Sastre Legido, R. “Propuesta para una solución definitiva para la renovación del Consejo General del Poder Judicial”, *Boletín Digital Contencioso*, nº 33, febrero 2023, págs. 31-37, <http://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2023/03/Boletin-Contencioso-Febrero-2023.pdf>.

negativamente al CGPJ. Como recuerda la Comisión en el Informe con el que se abrían estas páginas, los últimos indicadores de confianza en la justicia en España, publicados por la Comisión Europea, siguen siendo intranquilizadores<sup>51</sup>, porque los ciudadanos continúan percibiendo que los tribunales carecen de independencia, sobre todo como consecuencia de presiones políticas. En esta valoración, ocupamos la sexta posición por la cola, sólo algo mejor que Hungría y Polonia.

Hay, además, otros datos que son preocupantes. No fue sólo el intento de acabar con la mayoría requerida para la elección de los miembros del Consejo<sup>52</sup>, ni la privación a dicho órgano de sus funciones de nombramiento con respecto a las categorías más elevadas de magistrados<sup>53</sup>, sino, además, la paralización del proceso de renovación durante más de cuatro años. A todo esto, cabe añadir la decisión del Tribunal Constitucional de suspender la tramitación parlamentaria de las enmiendas destinadas, entre otros extremos, a rebajar la mayoría necesaria en el CGPJ para designar magistrados del Tribunal Constitucional<sup>54</sup>. En este contexto, parece difícil convencer a cualquier observador europeo de que todos estos datos no obedecen a la intención de hacer, precisamente, lo que Europa prohíbe, esto es, poner al CGPJ al servicio de los intereses de las principales fuerzas políticas.

## BIBLIOGRAFÍA

Biglino Campos, P. “Los retos a la independencia judicial”, en Aragón Reyes, M; Valadés, D; Tudela Aranda, J. (Coord), *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2023, págs. 377- 396.

Bustos Gibert, R. *Independencia judicial e integración europea*, Valencia 2020.

---

<sup>51</sup> The 2022 EU justice scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2022/234 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0234&qid=1654127025935>, visitado 29 marzo 2023.

<sup>52</sup> Aunque esta proposición de ley fue retirada en abril de 2021. “El Gobierno decide la retirada del proyecto de reforma del Poder Judicial que modifica el sistema de mayorías elegir los vocales”, *El Economista*, 20 abril 2021, <https://www.eleconomista.es/legislacion/noticias/11169287/04/21/El-Gobierno-pide-la-retirada-del-proyecto-de-reforma-del-Poder-Judicial-que-modifica-el-sistema-de-mayorias-elegir-los-vocales.html>, visitado 29 marzo 2023. Sobre los problemas que generaba esta iniciativa, González Campañá, N. “La defensa europea de la independencia del poder judicial en el marco de la protección del Estado de Derecho: la crisis del CGPJ en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, pág. 480.

<sup>53</sup> LO 4/2011. Según los datos que ofrece el Informe de la Comisión en el momento de elaborar el informe, el Tribunal Supremo estaba ya ejerciendo sus funciones con un 14% menos de lo que requiere la ley, lo que podría suponer unas 1000 sentencias menos al año y, por tanto, socavaría la eficiencia de la justicia.

<sup>54</sup> Auto TC 177/2022.

Caamaño, F., "El casco de Hades y la independencia judicial", *Revista de Estudios Políticos*, nº 198, 2022, págs. 69-91

Carmona Contreras, A. "Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial en España: un análisis en perspectiva europea", *Estudios de Deusto, Revista de Derecho Público*, vol. 70/1 enero-junio 2022, págs.141-157, <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/2498>, visitado 24 marzo 2023.

Fernández Rivera, R. M<sup>a</sup>, "El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias", *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, págs. 351-397.

González Campaña, N. "La defensa europea de la independencia del poder judicial en el marco de la protección del Estado de Derecho: la crisis del CGPJ en España", *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022, págs. 457-485.

López Guerra, L. "Consejo General del Poder Judicial y política de la justicia en España", *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, nº. 55, 2002, págs. 7-25. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6531>, visitado 28 marzo 2023.

Pérez Alonso, J. "La independencia del poder judicial en la historia constitucional española", *Historia Constitucional*, n.19, 2018, págs. 47-87. <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/534>

Sastre Legido, R. "Propuesta para una solución definitiva para la renovación del Consejo General del Poder Judicial", *Boletín Digital Contencioso*, nº 33, febrero 2023, págs. 31-37, <http://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2023/03/Boletin-Contencioso-Febrero-2023.pdf>.