



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN ESPAÑA

Autor/es

Berta Sangrós Giménez

Director/es

Pablo Jesús Guerrero Vázquez

Facultad de Derecho
Año 2025

ÍNDICE DEL TRABAJO:

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.

- 1.1. Cuestión tratada en el Trabajo Fin de Grado.
- 1.2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.
- 1.3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo.

CAPÍTULO II. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SEPARACIÓN DE PODERES

CAPÍTULO III. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN ESPAÑA

- 3.1. Los inicios del constitucionalismo en España.
- 3.2. La independencia judicial en el siglo XIX
- 3.3. La independencia judicial en el siglo XX.
 - 3.3.1. La dictadura de Primo de Rivera.
 - 3.3.2. La Segunda República.
 - 3.3.3. El régimen franquista
 - 3.3.4. La Constitución de 1978.

CAPÍTULO IV. REGULACIÓN LEGAL DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN ESPAÑA

- 4.1. El Consejo General del Poder Judicial.
- 4.2. Recomendaciones europeas sobre la independencia judicial.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

CAPÍTULO VI. BIBLIOGRAFÍA

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

- CE: Constitución Española.
- CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
- TC: Tribunal Constitucional.
- TS: Tribunal Supremo.
- JpD: Asociación Juezas y Jueces para la Democracia.
- AFV: Asociación Francisco de Vitoria.
- APM: Asociación Profesional de la Magistratura.
- LO 1/1980: Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial
- LO 6/1985: LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- LO 4/2013: LO 4/2013, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
- PP: Partido Popular.
- GRECO: Grupo de Estados en Contra de la Corrupción.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO.

El objeto de este Trabajo Fin de Grado es analizar con cierta exhaustividad el principio de la independencia judicial y su aplicación en España.

La independencia judicial es un pilar fundamental de cualquier estado democrático que tiene por finalidad garantizar la imparcialidad, la justicia y el Estado de Derecho. En el contexto español, la independencia judicial ha sido objeto de atención y debate continuo, especialmente en un momento en el que la sociedad demanda una administración de justicia transparente y libre de influencias políticas o externas.

El trabajo trata de estudiar la independencia judicial en España, examinando su marco normativo, su contexto histórico, sus implicaciones en el sistema jurídico y su aplicación práctica en el ámbito judicial. Además, se analiza la vinculación entre el principio de independencia judicial y la división de poderes, el Estado de Derecho y las garantías democráticas en España.

1.2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.

He decidido elaborar este trabajo sobre la independencia judicial por cuanto constituye uno de los pilares esenciales del Estado de derecho, garantizando la separación de poderes y la imparcialidad en la administración de justicia. Mi interés en este tema radica en mi aspiración de incorporarme a la judicatura, ámbito en el cual la independencia resulta indispensable para el ejercicio de una función jurisdiccional objetiva y equitativa. Asimismo, la independencia judicial es un tema de alta relevancia jurídica y política en la actualidad, constantemente sometido a controversias y debates públicos, así como recurrentemente instrumentalizado en las dinámicas propias del ámbito político en nuestro país.

1.3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.

Para la elaboración de este trabajo, ha sido esencial recurrir a una amplia gama de fuentes, incluyendo libros y monografías escritos por diversos autores que han analizado los diferentes sistemas judiciales desde sus primeras reformas.

CAPÍTULO II. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SEPARACIÓN DE PODERES¹

El principio de independencia judicial constituye uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho y en el funcionamiento del sistema judicial.

La independencia judicial tiene profundas implicaciones en la garantía de un sistema judicial justo y equitativo dado que permite que los jueces actúen de manera imparcial y sin presiones externas, asegurando así la igualdad ante la ley y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La independencia judicial, entendida como la sujeción exclusiva del juez al imperio de la ley, se erige como un principio inherente a la condición de juez y como un elemento fundamental para la justificación del poder judicial como uno de los poderes del Estado de Derecho, dado que, tal y como consagra el artículo 1.2 de la Constitución Española, los poderes del Estado emanan del pueblo. Además, el referido principio se configura como una exigencia imprescindible para garantizar el derecho fundamental de todos los ciudadanos a la tutela judicial efectiva.

La independencia judicial no solo constituye un principio fundamental del Estado de Derecho para asegurar su correcto funcionamiento técnico-jurídico, sino que también desempeña un papel fundamental en su legitimación política. De hecho, esta independencia es indispensable para garantizar la supervivencia y credibilidad de dicho modelo de Estado.²

La percepción por parte de los ciudadanos de que sus jueces actúan con independencia es uno de los presupuestos necesarios para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, es decir, en otras palabras, la justicia no solo debe ser independiente, sino que además debe ser percibida como tal.

El principio de independencia judicial tiene sus raíces en la Ilustración y en las teorías políticas de Locke y de Montesquieu, quienes postularon la separación de poderes como un mecanismo para evitar el abuso de autoridad y garantizar la libertad de los individuos. Este principio establece que el poder judicial debe ejercerse de manera autónoma e imparcial, sin injerencias externas o internas que puedan comprometer su imparcialidad

² Giménez, L. M. D. P. (1992). Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (34), 19-39.

o su independencia. Si los jueces carecen de independencia, o están supeditados a la voluntad del poder político, existe el peligro real de que se ignoren los límites que dividen poder.³

Tal y como expone BIGLINO CAMPOS, *“la independencia del poder judicial es heredera directa de esta manera de entender la división de poderes. En términos actuales, se traduce en la necesidad de reivindicar su identidad frente al parlamento y frente al ejecutivo, pero también en no reducirlo a mera Administración de Justicia.”*⁴

El concepto de separación de poderes nace en la época de la Gloriosa Revolución en Inglaterra con la clásica obra del filósofo inglés John Locke “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil” publicada en 1689. El pensador inglés establece en su obra una clara distinción entre el “poder legislativo”, el “poder ejecutivo”, y el “poder federativo”, sin mencionar explícitamente el judicial. Para garantizar la libertad y la democracia estos tres poderes debían ser diferentes y separables, aunque el autor considera al poder legislativo como el poder supremo. Locke no hace mención al poder judicial como tercer poder dado que considera que éste era una manifestación más del poder legislativo; el castigo por vulnerar la ley corresponde a quienes disponen del poder de dictar dichas leyes (entiende el poder de juzgar como una forma de ejecutar la ley).

En el siglo siguiente, en el año 1748, el jurista francés Montesquieu publica la trascendente obra de “El espíritu de las leyes”. Montesquieu también concebía al juez como un ejecutor de la ley, pero, para salvaguardar una acumulación de poder por parte del Gobierno o del Parlamento, configuró esa particular forma de ejecutar la ley como un poder independiente caracterizado por su neutralidad e imparcialidad. La razón de ser de esta separación reside en su célebre frase “el poder frena al poder”, que defiende un mutuo y equilibrado control entre las esferas de poder para evitar posibles abusos (a diferencia de Locke, Montesquieu defiende que ningún poder tiene preeminencia sobre otro).

Así, la separación de poderes constituye un aspecto fundamental de los textos constitucionales, hasta el punto de que no podemos hablar de constitucionalismo sin

³ Craig, P. (2022). Definición y conceptualización del Estado de Derecho. La importancia de la independencia judicial. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, p. 165-184

⁴ Campos, P. B. (2023). Los retos a la independencia judicial. En *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades* (pp. 377-396). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomico.

separación de poderes. Este ideal queda plasmado por primera vez en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789; *“toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”*.

En España, la independencia judicial está consagrada en la Constitución de 1978, que establece la separación de poderes y reconoce la autonomía e independencia del poder judicial. Además, se han desarrollado diversas leyes y normativas para fortalecer esta independencia, como la Ley Orgánica del Poder Judicial o el Estatuto del Juez, que establecen mecanismos para proteger a los jueces de cualquier tipo de presión o interferencia.

La regulación de la independencia judicial en España y su desarrollo histórico reflejan la importancia de este principio para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho. A lo largo de los años, se han implementado diversas reformas y medidas para fortalecer la independencia judicial, aunque también han surgido desafíos y tensiones, especialmente en lo que respecta a la renovación y a la composición del Consejo General del Poder Judicial y su percepción social politizada.

Estudiar este principio, sus implicaciones y consecuencias, así como las garantías que lo protegen, es esencial para comprender el sistema judicial español y su papel en la protección de los derechos fundamentales y el mantenimiento de un orden democrático.

CAPÍTULO III. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN ESPAÑA

La historia constitucional en España se ha caracterizado por la constante contradicción que ha supuesto, por un lado, el reconocimiento del principio de independencia judicial en las normas fundamentales, y, por el otro, en la práctica, las continuas intromisiones del poder ejecutivo en el judicial debido a las purgas ideológicas y de poder, donde cada cambio de rumbo político (que fueron muchos) suponía una ráfaga de nuevos nombramientos de jueces afines al nuevo régimen y de ceses de los jueces que habían sido establecidos por el gobierno anterior.

A partir de 1870, con la consolidación de un sistema de acceso objetivo basado en el método del ingreso por oposición, el sistema judicial comenzó a estabilizarse. A pesar de

esta relativa estabilización, durante la Guerra Civil y la dictadura franquista la aplicabilidad real del principio de separación de poderes se vio significativamente mermada y dejó de ser una garantía institucional para convertirse en una mera condición personal de los miembros de la carrera judicial. Estas son, sin duda, algunas de las razones por la que muchos autores consideran que el papel que la judicatura ha desempeñado en el desarrollo del Estado de Derecho en España ha sido limitado.⁵

3.1. LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO EN ESPAÑA.

La Constitución de Bayona de 1808 fue el primer intento de establecer un texto constitucional en España, aunque su naturaleza se asimilaba más a una carta otorgada que a una constitución propiamente dicha. Debido al contexto histórico en el que se aprobó, en plena invasión napoleónica de España, la Constitución de Bayona reflejaba los principios del sistema político imperante en la Francia napoleónica, otorgando al monarca un papel central y predominante, aunque reconocía implícitamente la división de poderes. Manifestación del protagonismo del Monarca es la constitucionalización del nombramiento regio de los jueces y del cese y destitución de los jueces, facultades dotadas de amplia discrecionalidad.⁶

En 1812 se aprobó la Constitución de Cádiz que marcó un hito en la historia constitucional de España al establecer por primera vez las bases para la independencia judicial. “La Pepa” consagró el principio de separación de poderes como expresión del control político y delineó las funciones del poder judicial, estableciendo un marco en el que los jueces solo debían estar sujetos a la ley. Aunque no reconocía la independencia judicial de manera explícita, sí se desprendía dicho ideal del texto constitucional al excluir del ejercicio jurisdiccional tanto al Rey como a las Cortes y estableciendo asimismo el principio de exclusividad jurisdiccional y el principio de inamovilidad de los jueces. Éste último implicaba que ningún juez podría ser depuesto de su destino ni suspendido, sino por sentencia judicial, pero, a pesar de ello, se le otorgaba al Monarca la facultad regia de suspender cautelarmente a jueces.

La Constitución de Cádiz tenía como objetivo último configurar a las Cortes, y no al Monarca, como el centro de la vida política y constitucional. Así, de acuerdo con este

⁵ PÉREZ ALONSO, J., “La independencia del poder judicial en la historia constitucional española”, en *Revista Española de Historia Constitucional*. n.19, p.85, 2018.

⁶ PÉREZ ALONSO, J., “La independencia del poder judicial en la historia constitucional española”, p.54-56.

objetivo, limitó la voluntad del Monarca a las propuestas de designación de jueces por parte del Consejo de Estado, cuyos miembros eran elegidos por las Cortes. En este sentido, algunos autores defienden la influencia de Rousseau⁷ en este texto constitucional dado que su fin último era moderar el poder de la Monarquía y hacer partícipe a las Cortes del poder legislativo.⁸ Como relata BALAGUER CALLEJON, “se podría afirmar que más que una división de poderes stricto sensu, la Constitución de 1812 establecía una monarquía controlada o limitada”.⁹ Aunque la Constitución de Cádiz de 1812 fue pionera en reconocer una rígida división de poderes, la realidad política de la época limitaba su aplicación efectiva.

3.2. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL SIGLO XIX

La etapa que abarcó el reinado de Isabel II de España (1833-1868), conocida como la era Isabelina, fue un periodo de importantes transformaciones políticas y legislativas durante el cual, a pesar del reconocimiento formal de la independencia judicial en los sucesivos textos constitucionales, dicha declaración se quedó en meras declaraciones teóricas que no se reflejaron en la práctica diaria ya que el sistema político del momento permitía la influencia gubernamental y monárquica en el nombramiento y cese de los jueces.

La Constitución de 1869, como consecuencia de su marcado carácter progresista, introdujo ciertas reformas y novedades para reforzar la independencia judicial. Así, se dispuso que el nombramiento de los jueces correspondía al Rey a propuesta del Consejo de Estado, si bien “con arreglo a la ley orgánica de Tribunales”. Esta ley orgánica, que fue la Ley provisional sobre Organización del Poder Judicial, aprobada en 1870, introdujo por primera vez el establecimiento de requisitos racionales y objetivos en el ingreso en la carrera judicial, configurando el ingreso por oposición, lo que supuso cierta profesionalización de la carrera judicial. Otro avance legislativo fue la eliminación de la facultad regia de suspensión cautelar de los jueces.

A pesar de estos avances en aras de la independencia judicial, el Ministerio de Justicia y Gracia seguía siendo titular de numerosas facultades decisorias, como la facultad de

⁷ Rousseau estableció que el poder ejecutivo debe estar controlado o limitado al poder legislativo, porque es el que expresa la voluntad de los ciudadanos

⁸ DÍAZ BRAVO, E, “La separación de poderes en la Primera Constitución Española”, en *Revista Nómadas*, vol. 33, núm. 1, enero-junio, 2012.

⁹ BALAGUER CALLEJÓN, M, L., “La división de poderes en la Constitución de Cádiz de 1812”, en *Revista de Derecho Político*, n. 83, enero-abril, 2012.

cobertura de vacantes de jueces, lo que evidenciaba una limitación en la autonomía del poder judicial y en su capacidad para actuar de manera independiente respecto al poder ejecutivo.¹⁰ El 8 de mayo de 1873 se publica el Decreto de Salmerón que fue una iniciativa del gobierno de la Primera República para limitar la influencia del poder ejecutivo en la Administración de Justicia. A pesar de que no pasó de ser una mera iniciativa normativa, este fue el primer intento de autogobierno judicial en la historia de España.¹¹

La restauración borbónica y la aprobación de la constitución de 1876 supuso un cambio en el rumbo político de España, pero, en materia de independencia judicial constituyó una continuidad legislativa, dado que la Ley provisional de los Tribunales, aprobada en 1870, seguía vigente.¹²

3.3. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL SIGLO XX.

3.3.1. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA.¹³

Tras el golpe de Estado orquestado por el general Miguel Primo de Rivera y Orbaneja el 13 de septiembre de 1923, una de las primeras medidas, siguiendo la tradición de los gobiernos precedentes, fue llevar a cabo una depuración de miembros de la magistratura mediante la constitución de una Junta Inspectorá del Personal Judicial.

En octubre de 1923 se publica un Real Decreto con el objetivo de reformar la Administración de Justicia y, en virtud del cual, se constituye un órgano de gobierno de los jueces denominado “La Junta Organizadora del Poder Judicial” e integrada por jueces elegidos por los miembros de la judicatura. Creada para independizar al poder judicial del político, entre las competencias de dicha Junta se encontraba acordar las propuestas para nombramientos, ascensos, traslados y ceses de todos los miembros de la carrera

¹⁰ “Así pues, la situación de dependencia del Poder Judicial respecto del Gobierno fue permanente y, más allá de las puntuales mejoras que pudieron suponer algunas previsiones nacidas de la Constitución de 1869 o de la Ley Orgánica Provisional de 1870 (...), la situación del Poder Judicial fue en todo momento precaria a lo largo del siglo XIX”. Cabellos Espiérrez, M.A., (2023) El poder judicial, Configuración constitucional, desarrollo y retos. Marcial Pons, 2023, p. 22.

¹¹ PÉREZ ALONSO, J., “La independencia del poder judicial en la historia constitucional española”, p.65.

¹² “El Poder judicial no experimentó cambios en su situación constitucional, y se consolidó como un aparato burocrático estatal inserto, en el conjunto institucional del sistema político. La continuidad y vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 era una realidad y las revisiones posteriores no introdujeron novedades ni cambios en su estructura funcional.” Y el “blindaje” del ejecutivo frente al judicial no sólo se mantuvo, sino que se acentuó”. Orduña Rebollo, E. (2015). Historia del Estado español, Marcial Pons, 2015, p. 529.

¹³ BENITO FRAILE, E.J, op. Cit.

judicial. Era la primera vez que en España se aprobaba una forma de autogobierno judicial justificada con motivos de salvaguardar la independencia judicial.

Suprimido en 1925 el Directorio Militar y reinstaurado un gobierno civil dotado de un Consejo de Ministros dirigido por Primo de Rivera, se publicó en 1926 un Real Decreto por el que se disuelve la Junta Organizadora del Poder Judicial, sustituyéndola por un Consejo Judicial formado por nueve miembros procedentes de la carrera judicial pero nombrados por el poder ejecutivo y dependiendo, a efectos de organización y funcionamiento, del Ministerio de Gracia y Justicia. El Real Decreto atribuía al gobierno la facultad de los nombramientos y ascensos en todas las categorías y al Consejo de Ministros la capacidad, con carácter extraordinario, de suspender las sentencias declaradas firmes de la Sala Tercera del Tribunal Supremo o de los Tribunales provinciales contencioso-administrativos. La creación del Consejo Judicial evidenció un claro retroceso en el avance hacia la independencia de la Magistratura española dado que, a pesar de los discursos que abogaban por una autonomía judicial plena, estos ideales comenzaron a desvanecerse rápidamente debido al aumento de la intervención del poder ejecutivo en el sistema de nombramientos.¹⁴

3.3.2. LA SEGUNDA REPÚBLICA.

Con la proclamación de la Segunda República (1931-1939) el Consejo Judicial se declara disuelto mediante el Decreto de 1931. La aprobación de la Constitución de 1931 marcó un importante cambio en el modelo constitucional de España dado que supuso la ruptura con el modelo anteriormente establecido en el siglo XIX. Dichas intenciones se vieron tempranamente frustradas tras el estallido de la Guerra Civil española y la posterior dictadura que acabó con cualquier atisbo de democracia.

La creación del Tribunal de Garantías Constitucionales en 1931 fue un hito significativo en la historia constitucional de España dado que supuso una explícita distinción entre la justicia ordinaria y el orden constitucional. Integrado por veintiséis miembros se presentaba como un órgano encargado de proteger y garantizar la observancia de la

¹⁴ “[...] constituyó en su lugar un Consejo Judicial, cuya composición revelaba una clara influencia ministerial y cuyas atribuciones, muy amplias ciertamente, no pasaban de lo meramente informativo”. Lizcano Cenjor, J. (1961). La Independencia Judicial. Revista Española de Derecho Judicial, núm. julio-septiembre 1961, p. 149.

Constitución. La independencia real de este órgano fue muy cuestionada desde su constitución debido a que estaba sujeto a una influencia política considerable que se puso de manifiesto, por ejemplo, en la composición del órgano; el presidente y los vocales eran designados por el Parlamento y sus miembros no estaban sometidos a ningún régimen de incompatibilidades, de hecho, compatibilizaban su mandato parlamentario con su función de vocales en el Tribunal. El proceso de selección de los jueces era objeto de negociación y favoritismos políticos en el Parlamento. La capacidad del órgano de actuar de forma imparcial y objetiva se vio comprometida por su naturaleza politizada desde su creación.¹⁵

En lo relativo a la justicia ordinaria, la Constitución de 1931 reconocía por primera vez de manera explícita la independencia de los jueces y consagraba el principio de inamovilidad estableciendo que éstos no podrían ser jubilados, separados ni suspendidos en sus funciones, “sino con sujeción a las leyes, que contendrán las garantías necesarias para que sea efectiva la independencia de los Tribunales”.

3.3.3. EL RÉGIMEN FRANQUISTA.¹⁶

Durante el régimen franquista instaurado en España (1939-1975), la independencia judicial fue prácticamente inexistente ya que el poder judicial sufrió una reestructuración y quedó subordinado al ejecutivo. Así, los jueces eran nombrados, cesados y controlados por el gobierno de Franco con el objetivo de garantizar que las decisiones judiciales se mantuvieran alineadas con los intereses del régimen, siendo utilizadas como herramienta jurídica para reprimir cualquier oposición política al régimen. La justicia española durante el franquismo estuvo fuertemente politizada, se podría decir que dejó de ser un poder del Estado para configurarse como un instrumento del gobierno para la represión y el control social.

3.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

Con el retorno a la democracia y la aprobación de la Constitución Española de 1978, que consagró explícitamente el principio de independencia judicial, se reconocen constitucionalmente los principios de inamovilidad de los jueces, de exclusividad y

¹⁵ Fernández Segado, F. (1993), “Reflexiones en torno a la Composición del Tribunal Constitucional en España.”, en *THEMIS Revista De Derecho*, n. 26, p. 15-28. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11089>

¹⁶ Ollero, A., (1982) “Poder Judicial y transición democrática en España.” Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Granada.

unidad jurisdiccional y un régimen de incompatibilidades en el ejercicio de la función jurisdiccional, recogidos todos ellos en el Estatuto jurídico de los jueces y magistrados.

Además, el texto constitucional estableció la creación de un órgano de gobierno del poder judicial, externo al poder judicial, al ejecutivo y al legislativo. El constituyente español de 1978 introdujo el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en los apartados 2 y 3 del artículo 122 como órgano autónomo de gobierno de los jueces, inspirándose en el Consejo Superior de la Magistratura, recogido en los artículos 104 y 105 de la Norma Fundamental italiana de 1947 y también en países vecinos como Francia o Portugal.¹⁷

La creación del CGPJ en la Constitución española de 1978 reflejó el compromiso del legislador con la separación de poderes y fue una auténtica innovación del constituyente español¹⁸, ya que no existe ningún antecedente directo en nuestra historia de un órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial y garante de su independencia.¹⁹ La finalidad principal era fortalecer la independencia del poder judicial y garantizar que éste pudiera ejercer sus funciones de manera autónoma y libre de influencias externas, traspasando determinadas competencias, relativas al estatuto judicial, del Ministerio de Justicia al CGPJ. Las funciones que se le atribuyeron al órgano de gobierno fueron aquellas más susceptibles de interferir en la independencia judicial, tales como los nombramientos, ceses, ascensos de los jueces, régimen disciplinario y funciones de inspección, pero el Ministerio de Justicia mantiene la competencia para la gestión de medios personales y materiales de los Juzgados y Tribunales españoles.

La Constitución estableció al CGPJ como órgano garante de la independencia del gobierno del poder judicial, entendiendo éste como un conjunto de Jueces y Magistrados individualmente considerados y no como un poder orgánicamente estructurado²⁰,

¹⁷ Pérez de Ugena y Coromina, A., (1997) “El Consejo General del poder judicial y las Cortes Generales”, Universidad Complutense de Madrid.

¹⁸ “quizá sea éste uno de los campos en los que la Constitución se puede considerar más avanzada. Ha llegado donde ninguna otra Constitución actual había llegado en la línea de la utopía que algún jurista español habla intuido: la supresión de las competencias del Ministerio de Justicia en el ámbito del poder Judicial y su sustitución por un órgano colegiado: El Consejo General del Poder Judicial” Peces-Barba, G. La Constitución Española de 1978: un estudio de derecho y política en Colección el Derecho y el Estado ed. Fernando Torres S.A., Valencia, 1984, pág. 166

¹⁹ Página web del CGPJ. (2024).

²⁰ Aguiar de Luque, L., (2009) “El Gobierno del Poder Judicial en la España actual; funciones y disfunciones”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n. 5, p. 53-76.

presidido por el Presidente del TS y conformado por veinte vocales cuya propuesta reviste doble origen.

La regulación constitucional del órgano de gobierno resulta ambigua e insuficiente, tanto en lo relativo a las funciones reservadas para dicho órgano como a su composición. Así, el precepto constitucional remite al desarrollo de una Ley Orgánica para determinar su estatuto, su composición, sus funciones y el régimen de incompatibilidades de sus miembros. Esta incompleta regulación ha propiciado resultados disfuncionales del órgano y una imagen politizada del mismo.²¹

CAPÍTULO IV. REGULACIÓN LEGAL DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN ESPAÑA

La independencia judicial constituye un principio fundamental en el marco jurídico de cualquier Estado democrático. En el contexto español, la regulación legal de la independencia judicial ha sido objeto de análisis y debate constante, especialmente en relación con el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), órgano constitucional constituido para salvaguardar esta independencia.

4.1. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

Antes de adentrarnos en el análisis de los diversos cambios legislativos que han afectado la composición, funciones y estructura del CGPJ, es crucial entender la naturaleza de este órgano y comprender el significado y alcance de su función constitucional de gobierno, tal como establece la Constitución. El CGPJ es un órgano de gobierno del poder judicial cuyo propósito principal es salvaguardar la independencia de los jueces y magistrados. El órgano no desempeña funciones jurisdiccionales (no es parte del poder judicial) ni asume competencias que puedan afectar al ejercicio de la función jurisdiccional por parte de sus titulares. Sus competencias, anteriormente situadas dentro del ámbito de actuación del poder ejecutivo, son expresamente atribuidas por la Constitución (nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de los jueces) y por la ley y se limitan a las

²¹ Cabellos Espiérrez M.A., (2023) “El poder judicial, Configuración constitucional, desarrollo y retos. Marcial Pons, 2023, p. 32.

cuestiones instrumentales relativas a la jurisdicción, revistiendo especial importancia las referidas al Estatuto de los miembros de la carrera judicial.²²

Se trata de una institución autónoma, desligada del Gobierno y las Cortes en el ejercicio de sus funciones, y, aunque ha sido dotada de competencias específicas definidas en la normativa española, como otros órganos superiores de la Administración General del Estado, puede contar con cierta discrecionalidad en su actuación. Tal y como expone AGUIAR DE LUQUE²³, *“la regulación jurídica del Consejo no debe enfatizar su representatividad del poder judicial ni otorgarle atribuciones que aumenten su relevancia en el ámbito político. Por el contrario, el marco legal del Consejo debería enfocarse en asegurar una composición eminentemente técnica y unas competencias centradas dentro del ámbito judicial para preservar la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de su función jurisdiccional, protegiéndolos de posibles injerencias, mayormente procedentes del ámbito político”*.

Indudablemente, el método de selección de los vocales judiciales del CGPJ emerge como un aspecto conflictivo que ha planteado, y plantea en la actualidad, desafíos para preservar la independencia del poder judicial y es el aspecto del régimen jurídico del CGPJ que más polémicas y críticas ha despertado. La controversia sobre quién debe tener el poder de elegir a los vocales judiciales, quienes a su vez participan en la selección, promoción, inspección y sanción de los jueces, tiene una significativa dimensión política. Esta disputa ha perdurado prácticamente desde la constitución del órgano debido a las implicaciones que tiene en la estructura de poder y en la separación de funciones dentro del sistema judicial.

En el contexto español, el CGPJ ha sido descrito por destacados juristas como el lugar donde se entablan intercambios entre el gobierno, los partidos políticos parlamentarios y las élites de las asociaciones judiciales. Esta caracterización sugiere que el CGPJ no representa tanto la separación de poderes como la colusión entre estas instituciones. En otras palabras, en lugar de actuar como un órgano independiente que garantice la

²² Carmona Contreras, A. (2022). Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial en España: un análisis en perspectiva europea. En *Estudios de Deusto, Revista de Derecho Público* Vol. 70/1 enero-junio 2022.

²³ Aguiar de Luque, L., (2009) “El Gobierno del Poder Judicial en la España actual; funciones y disfunciones”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n. 5, p. 53-76.

autonomía del poder judicial frente a la influencia política, el CGPJ ha acabado por convertirse en un espacio donde los intereses políticos y judiciales se entrelazan y pueden influirse mutuamente. Esta percepción plantea interrogantes sobre la verdadera independencia y efectividad del poder judicial y sus decisiones, así como sobre la efectividad del sistema de control y equilibrio entre los poderes del Estado en España.

Centrando el análisis en su composición, el artículo 122 de la CE establece la estructura del CGPJ diferenciando dos bloques de miembros según su actividad profesional y su procedimiento de nombramiento. Por un lado, se encuentran los 8 miembros que deben ser juristas de reconocido prestigio, los cuales son nombrados por el Congreso de los Diputados y por el Senado. La CE no define específicamente qué se entiende por “juristas de reconocido prestigio”, dejando un margen de interpretación. Por otro lado, está el bloque conformado por 12 miembros de la carrera judicial, pero cuyo sistema de nombramiento no queda establecido por la CE, remitiendo su desarrollo normativo a una ley orgánica. De este modo, por decisión constitucional, corresponderá al legislador orgánico determinar cuál es el mecanismo selectivo de los componentes del Consejo procedentes de la judicatura.

Son muchos los autores que se cuestionan por qué la regulación constitucional relativa al órgano de gobierno de los jueces es tan ambigua e incompleta. Como sabemos, nuestro modelo constitucional intentó acogerse, inspirado en el modelo italiano, a una composición y elección mixta de magistrados y juristas por parte del Parlamento y de los propios miembros de la carrera judicial, aminorando el riesgo de corporativismo que supondría su total composición por jueces y magistrados e intentando dotar al órgano de una legitimidad procedente de la intervención del poder legislativo. A pesar de que regulación constitucional española intenta encontrar ese equilibrio de orígenes o procedencias en la elección de los miembros del órgano, en la definición del proceso de designación de los vocales judiciales del CGPJ, el constituyente adoptó un enfoque abstracto, fruto de las discrepancias entre fuerzas políticas que se produjeron en el Parlamento, estableciendo así los principios generales de la institución, pero delegando en el legislador orgánico detallar dicha regulación. Esta abstracción en la regulación ha abierto la puerta a interpretaciones muy diversas y a sucesivos cambios en el modelo hasta constituir uno integralmente parlamentario

La actual politizada imagen del CGPJ no solo es consecuencia del reparto tradicional por cuotas que vienen ejerciendo los principales partidos de los puestos de vocales, que

reflejan los bloques progresistas y conservadores, sino también a las reformas sucesivas impulsadas por la mayoría parlamentaria del momento. Estas reformas, afectan a su composición, competencias y relaciones con otros entes, lo que convierte al CGPJ en un órgano en constante transformación o reconstrucción. La ambigua y escasa regulación constitucional ha posibilitado todas estas reformas. Así, el TC ha establecido en diversas ocasiones, haciendo una interpretación amplísima del precepto, que el carácter tan abierto permite al legislador adoptar muy diversas soluciones.²⁴

Al respecto, como indica Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, una interpretación inicial del artículo 122 (que no es a la que se acoge el TC, como vemos) pone de manifiesto que el objetivo del constituyente no era solo el de establecer una dualidad de orígenes profesionales (miembros de la carrera judicial por un lado y juristas por otro) sino también una dualidad de orígenes de la selección. El autor respalda esta interpretación argumentando que, si el constituyente hubiera deseado que los 20 vocales fueran designados parlamentariamente, lo habría especificado claramente, tal y como lo hizo con los 8 vocales.²⁵

La evolución del modelo de gobierno judicial en España, como describe y clasifica Diego Íñiguez Hernández, ha pasado por tres fases sucesivas, reflejadas en las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). En un primer lugar se estableció el “modelo corporativo” que fue sustituido por el “modelo estrictamente parlamentario”. Finalmente se estableció el sistema actualmente vigente, denominado por el autor como el “modelo con elementos corporativos nuevos, pero al fin predominantemente parlamentario”²⁶

En un primer lugar se estableció el “modelo corporativo”, caracterizado por un ser un sistema de gobierno donde los jueces y magistrados tenían un papel protagonista en la selección de los miembros del CGPJ con la finalidad de salvaguardar la independencia del poder judicial minimizando la influencia externa. Así con la aprobación de la Ley Orgánica del 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial, reguladora del sistema de nombramiento de los doce miembros de procedencia judicial, se estableció que serían los propios jueces y magistrados en servicio activo quienes los elegirían en unas elecciones con circunscripción electoral única para todo el territorio nacional. Este modelo, definido

²⁴ Cabellos Espiérrez M.A., (2023) “El poder judicial, Configuración constitucional, desarrollo y retos. Marcial Pons, 2023, p. 149.

²⁵ Cabellos Espiérrez M.A., *ibíd.*, p.153.

²⁶ Íñiguez Hernández, D., (2008) “El Fracaso del Autogobierno Judicial”, Pamplona: Civitas, p.54.

por Lucas Murillo de la Cueva como “el modelo institucional”²⁷ consiste en la creación de un órgano de gobierno autónomo e independiente del poder ejecutivo para gobernar el poder judicial, poder al que el órgano tampoco pertenecerá, es decir que se configura como un órgano externo tanto al poder judicial como al poder ejecutivo. Las candidaturas debían ser avaladas por un 10% de los electores que a su vez comprendieran, al menos, un 5% de cada categoría de jueces y magistrados o por una asociación profesional. De esos doce, la ley precisaba que tres de ellos debían ser Magistrados del Tribunal Supremo, seis Magistrados y tres jueces.

Durante los primeros cinco años de su existencia, el CGPJ mostró resultados disfuncionales, posiblemente atribuibles a su rápida implementación y puesta en marcha en un contexto en el que no se daban las condiciones adecuadas para su correcta implantación. Es relevante mencionar que en aquel periodo solo existía una asociación profesional de jueces, la Asociación Profesional de la Magistratura (APM), cuyos miembros mayoritariamente adherían a una ideología conservadora, trasladándose dicha influencia al funcionamiento del CGPJ. Así, en lugar de constituir un órgano que reflejara la diversidad ideológica de la sociedad española, la tendencia mayoritariamente conservadora dentro de la carrera judicial ocupó la mayoría de las plazas de designación judicial en esta nueva institución. A pesar de las extensas competencias otorgadas al órgano, éste buscó asumir ciertas responsabilidades de gran relevancia que habían sido mantenidas bajo el control del poder ejecutivo, como las relacionadas con la gestión presupuestaria. Esto generó una serie de conflictos entre el Consejo y el Gobierno, lo que a su vez condujo a la reforma de la LOPJ de 1985, impulsada con el objetivo final de reducir el corporativismo del CGPJ.

En 1985, con el ascenso al gobierno del Partido Socialista Obrero Español, dicha ley queda reemplazada por la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (LOPJ), que puso fin al modelo corporativo para instaurar un “modelo estrictamente parlamentario”, que se ha mantenido vigente hasta nuestros días, aunque con algunos matices. El texto legal dispuso así que los doce miembros de la carrera judicial serían elegidos a propuesta del Congreso y del Senado, al igual que los otros 8 miembros juristas, y detrajo a los jueces la facultad de elegir a los vocales de procedencia judicial. La modificación de la LOPJ fue una

²⁷ Murillo de la Cueva, L., P., (1997) “Modelos de gobierno del Poder Judicial” en Asensi Sabater, J., *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 1032 y ss.

reacción de las Cortes a la conducta desafiante del Consejo en sus primeros años, lo que resultó en una notable disminución de sus funciones e influencia.²⁸

Este cambio de orientación en la elección de los vocales en favor del Parlamento marcó un giro hacia un “modelo externo” en el que los órganos legislativos adquirieron mayor influencia en la composición del órgano de gobierno del poder judicial, lo que generó debates sobre su independencia real y dudas sobre su efectividad. Autores como CABELLOS ESPIÉRREZ pusieron de manifiesto las limitaciones de este modelo, expresando que “este enfoque solo es viable en naciones como Alemania, donde existe una cultura jurídica y política arraigada que otorga gran importancia al principio de separación de poderes y a la obligación de los poderes de respetar la autonomía y la posición de los demás”.²⁹

El PSOE justificó la reforma de la LOPJ de 1985, argumentando, en primer lugar, que eliminar la capacidad de los jueces para elegir a los miembros del CGPJ resultaba funcional y coherente para reducir la influencia del Consejo y evitar que éste se convirtiera en un contrapoder o un órgano de autogobierno judicial, en lugar de un órgano de gobierno y, por otro lado, la necesidad de reforzar la legitimidad democrática del órgano de gobierno del poder judicial, buscando asegurar que el CGPJ, como órgano constitucional con especial relevancia en el sistema judicial español, reflejase la pluralidad y diversidad de la sociedad española mediante la representación parlamentaria que ello exige. Además, alegando la naturaleza democrática de las Cortes Generales, se defendió que la exigencia de una mayoría cualificada de 3/5 garantizaba la convergencia de las diferentes fuerzas del Congreso y se fortalecía el vínculo entre el poder judicial y el legislativo, ambos emanados de la voluntad popular.

Esta reforma de la LOPJ fue objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el TC interpuesto por diputados del Grupo Popular del Congreso. En 1986 el TC, mediante su Sentencia 108/1986, desestima el recurso avalando la constitucionalidad de la ley y niega que el CGPJ sea un órgano de autogobierno de los jueces y, en consecuencia, que el CGPJ

²⁸ “El CGPJ como institución pagó por los pecados cometidos por los protagonistas de su primer mandato, de manera que el segundo modelo, el de la LOPJ de 1985, vio reducidos su cometido y su autonomía.” Íñiguez Hernández, D., (2008) El fracaso del Autogobierno Judicial, Pamplona, Civitas, p. 226.

²⁹ Cabellos Espiérrez M.A., *ibíd.*, p.144.

sea una expresión y manifestación de ese autogobierno.³⁰ Como argumentación para desestimar el recurso, el TC señala que el modo de elección de los vocales de procedencia judicial del CGPJ no queda establecido en el precepto constitucional, sino que queda abierto y a elección del legislador orgánico. Subraya además que la finalidad de la norma constitucional es garantizar que la composición del Consejo refleje el pluralismo de la sociedad España y, especialmente, en el seno del ámbito judicial. El TC alertó de que si se atribuía la elección a los propios jueces se producía el riesgo de que el procedimiento electoral reflejase las divisiones ideológicas en la carrera judicial. Además, el Tribunal destacó que la exigencia de una mayoría cualificada aseguraba una adecuada representación de diferentes corrientes políticas y garantizaba la protección de los principios constitucionales en el ámbito judicial.

No obstante, a pesar de dichas argumentaciones, el TC si advirtió de que la designación exclusivamente parlamentaria podría llevar a que los partidos políticos distribuyeran los puestos disponibles entre sí, de acuerdo con su representación parlamentaria.: *“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”*.³¹

A pesar de la advertencia del TC, la designación parlamentaria de los vocales de procedencia judicial condujo a generar ante la ciudadanía una imagen del CGPJ como órgano politizado con un bloque conservador y otro progresista. En este contexto, en 2001 se aprueba la reforma de la LOPJ operada mediante la Ley Orgánica 2/2001, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, estableciendo un nuevo sistema de elección para los 12 miembros integrantes de la carrera judicial y configurando un “modelo con elementos corporativos nuevos, pero al fin predominantemente parlamentario” el cual introdujo ajustes al modelo parlamentario intentando equilibrar la influencia del poder legislativo en la selección de los miembros del CGPJ y combinar así la decisión parlamentaria con la participación de los jueces y de sus asociaciones. En la práctica, la reforma tuvo un mayor alcance formal que real dado que, como expone

³⁰ “El constituyente ha querido crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de jueces” STC 108/1986. (F. J. 8).

³¹ STC 108/1986 (F. J. 8, 13)

CABELLOS ESPIÉRREZ, “en lo sustancial todo acaba en lo mismo: el pacto por cuotas entre partidos”³².

Así, se mantuvo el nombramiento por parte del Congreso y Senado, pero se introdujo la novedad de que dicha elección debía ser de entre una terna de 36 candidatos (el triple de los vocales a elegir) que se presentaría a cada cámara. Dicha terna estaba configurada conforme a las propuestas de las asociaciones profesionales de jueces e integradas asimismo por jueces no asociados pero que contasen con al menos un 2% de avales de los jueces y magistrados en ejercicio activo.

La reforma de la LOPJ de 2001 no logró eliminar la politización ni el sistema de cuotas, ya que las dos principales asociaciones profesionales (Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces para la Democracia) estaban estrechamente vinculadas a los dos grandes partidos políticos, y empezaron a ser percibidas como filiales judiciales de dichos partidos para defender sus propios intereses. Además, la renovación de vocales de 2001 puso de manifiesto la sobrerrepresentación de los jueces asociados (principalmente de APM y JpD).³³

La última reforma de la LOPJ, que fue introducida mediante la Ley Orgánica 4/2013, de reforma del CGPJ, eliminó el límite de los 36 candidatos que se presentaban en cada terna para su elección como vocales, trasladó la presentación de candidaturas de las asociaciones judiciales a los propios jueces y magistrados³⁴ y simplificó los requisitos para que los miembros de la carrera judicial pudieran presentarse como candidatos, exigiendo tan solo el aval de 25 miembros de la carrera judicial en activo o el aval de una

³² Cabellos Espiérrez M.A., *ibíd.*, p.153.

³³ En la renovación de 2001, de los 12 vocales de procedencia judicial tan solo tres jueces no asociados fueron nombrados como vocales. De los otros 9, 8 eran jueces y magistrados asociados a APM y Jpd cuyas designaciones fueron un reparto entre las dos principales fuerzas parlamentarias, y tan solo un vocal procedía de AFV.

³⁴ “Solo cabe decir que acierta (la reforma de 2013 de la LOPJ) al retirar a las asociaciones judiciales la facultad de presentación directa de los candidatos a cubrir las 12 vocalías de turno judicial. De hecho, sería bueno que tampoco pudieran avalar; el CGPJ es el órgano de gobierno de los jueces, de las asociaciones de jueces, y esta posibilidad de participar de un modo u otro en el procedimiento de selección de vocales las ha incentivado en muchos casos a acercarse a los partidos y, con honrosas excepciones, actuar como correa de transmisión de los intereses de aquellos.” Cabellos Espiérrez M.A., (2023) “El poder judicial, Configuración constitucional, desarrollo y retos. Marcial Pons, p. 166.

“La intervención de la carrera judicial en la preselección de candidatos se ha revelado en la práctica como un sistema que no favorece la representatividad real del testamento judicial, sino la de las asociaciones judiciales, que son las que verdaderamente monopolizan el modelo pese a que tan solo agrupan al 50 % de jueces y magistrados.” Aguiar de Luque, L., *ibíd.*, p.70.

asociación judicial, lo cual incrementó cuantitativamente el número de candidatos facilitando en la práctica una mayor influencia del poder político en los nombramientos.

La Ley Orgánica 4/2013 supuso además un cambio significativo en la estructura y el funcionamiento del Consejo dado que introdujo varios cambios relevantes tales como la posibilidad de constituir el Consejo con los miembros en funciones y con los recién nombrados, en el caso de que una de las Cámaras incumpliese con su obligación constitucional de renovar en plazo. Además, la reforma introdujo diferentes regímenes de dedicación para los vocales, diferenciando entre la Comisión Permanente y el Pleno; Mientras que para los miembros de la Comisión Permanente se establece una dedicación completa y asumen el funcionamiento ordinario del CGPJ, los demás podrán compatibilizar su cargo con sus profesiones habituales y solo deberán asistir a las reuniones del Pleno y de las Comisiones a las que pertenezcan (un régimen de dedicación parcial). Aunque las decisiones principales seguirán reservadas al Pleno, éste queda impedido para asumir los asuntos atribuidos específicamente a la Comisión Permanente.³⁵

Se modificaron también con la reforma de 2013 las normas sobre el quórum de constitución; mientras que antes se requerían 14 miembros, ahora solo 11 (de un total de 20 vocales más el presidente). También han sido reformadas las normas relativas a la mayoría necesaria para adoptar decisiones, exigiéndose, a menos que se requiera una mayoría diferente, la mayoría simple de los presentes. Esto ha tenido sin duda un impacto significativo en los nombramientos discrecionales dado que, mientras antes se necesitaban al menos catorce votos, ahora se deciden a favor del candidato que reciba más votos en un Pleno que puede funcionar con once miembros.³⁶

Todas estas reformas fueron objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por los parlamentarios del Grupo Socialista, que fue desestimado por el TC en su sentencia 191/2016 al considerar que *“como la regulación constitucional es tan sumamente vaga, el legislador tiene un campo de actuación muy amplio”*. A juicio del magistrado del TS, MURILLO DE LA CUEVA, *“la diferente dedicación de los vocales les priva de funciones, poderes y garantías y constituye la principal objeción que se puede hacer a la*

³⁵ Cabe destacar, al respecto, que el legislador en 2018 volvió al sistema inicial de dedicación exclusiva de todos los miembros del Consejo mediante de la reforma de la LOPJ operada por la Ley Orgánica 4/2018. Sin embargo, el sistema tradicional aún no se ha puesto en funcionamiento dado que la disposición transitoria 3ª de la Ley establece que éste se instauraría con la constitución del primer CGPJ tras la entrada en vigor de la reforma, hecho que aún no se ha producido.

³⁶ Ibáñez, P. A. (2021). La independencia judicial y su endémico déficit de garantías. *Revista del Parlamento Vasco*, (2), 8-33.

reforma de 2013 desde la perspectiva del artículo 122 de la Constitución, pues ese distinto régimen rompe la unidad de estatuto de los vocales y divide de hecho y de Derecho el Consejo en dos órganos”³⁷.

El debate en torno a la designación de los doce vocales de procedencia judicial sigue abierto. Son muchos los autores que, a diferencia de las recomendaciones del Consejo de Europa, consideran que es más coherente con la lógica constitucional la selección en sede parlamentaria por los representantes legítimos del pueblo español y defienden su vinculación con el principio de separación de poderes, dado que éste no solo aboga por la división de los tres poderes sino también por establecer mecanismos de control y equilibrio entre ellos. Así, parece coherente equilibrar la mayoría otorgada a los jueces en el órgano encargado de gestionar su estatus, con el contrapeso que representa la designación parlamentaria consensuada de quienes van a formar parte de él. Este enfoque busca garantizar una mayor representatividad y diversidad de perspectivas en la toma de decisiones del Consejo, fortaleciendo así su legitimidad e imparcialidad.³⁸

En esta línea argumentativa, autores como LÓPEZ GUERRA defienden que “en la misma forma que el juez no imparte justicia en su propio nombre e interés, tampoco, desde una perspectiva organizacional, el órgano de gobierno de los jueces actúa en nombre e interés de éstos, sino en garantía del cumplimiento de unos fines fijados por la voluntad general; por ello, el cumplimiento de estos fines trasciende las perspectivas y deseos de un sector ocupacional, por importante que sea, como son los mismos jueces.”³⁹

La opinión mayoritaria es, por el contrario, que este modelo parlamentario ha acabado por configurar al CGPJ como un reflejo de la mayoría parlamentaria, lo que implica que todos los poderes del Estado (entre ellos el Poder Judicial) deben ajustarse al esquema de gobierno resultante de elecciones generales democráticas por lo que el partido mayoritario, aunque en consenso con la oposición, es quien principalmente propone a los vocales del CGPJ, sugiriendo ello que la selección de los miembros está más influenciada por su afinidad ideológica que por méritos genuinos de capacidad.⁴⁰ Esta influencia del Gobierno en el Poder Judicial conduce a que los nombrados, se sientan deudores de su

³⁷ Murillo de la Cueva, P., L., (2017) “La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional” en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, p. 351-368.

³⁸ Murillo de la Cueva, P., L., *ibíd.*, p.367.

³⁹ López Guerra, L., (2001) “El poder judicial en el Estado constitucional” Palestra, Lima, 2001, p. 29.

⁴⁰ Gómez Colomer, J. L. (2019). Sobre el nombramiento del Presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, p. 223.

condición de vocales, con los miembros de la asociación que les permitió figurar finalmente como candidatos, y consecuentemente, se verán obligados a defender los intereses de sus asociados.⁴¹

En su obra “Configuración constitucional, desarrollo y retos”, CABELLOS ESPIÉRREZ⁴² analiza y describe algunos de los “efectos perniciosos del sistema”. Aborda en primer lugar, como manifestación directa de la infiltración partidista, la dinámica del reparto por cuotas de los puestos a cubrir de vocales (incluido el presidente) entre las dos principales fuerzas políticas. Esto no solo ha afectado a la independencia e imagen del órgano, en cuanto es percibido por la sociedad como una institución politizada con un bloque conservador y uno progresista, sino que, además, afecta al nivel de cualificación técnica y profesional y a los méritos de los miembros del Consejo pues, tal y como expone MURILLO DE LA CUEVA “*este tipo de cuotas son cuotas ciegas, pues no hay consenso sobre la excelencia profesional y la calidad de cada propuesto, sino mera aceptación acrítica.*”⁴³

El autor hace referencia también al papel que el sistema de designación parlamentaria ha conferido a las asociaciones judiciales, convirtiéndolas en “una suerte de agencias de colocación”. Las asociaciones judiciales, originalmente creadas con el propósito de representar los intereses de los jueces y salvaguardar su independencia, han experimentado un significativo cambio en su funcionamiento. En el contexto actual, se observa que estas entidades mantienen una relación estrecha con los partidos políticos, lo que ha contribuido a incrementar la politización del órgano de gobierno judicial. Este fenómeno refleja una desviación de su propósito original ya que, en lugar de actuar como guardianes de la independencia judicial, las asociaciones parecen haber adoptado un papel activo en el proceso político, influyendo activamente en la selección y promoción de los miembros del poder judicial, reflejando así las preferencias y orientaciones de los principales partidos políticos. Sin duda esto plantea interrogantes sobre la efectividad de los mecanismos actuales para preservar la independencia del sistema judicial.

⁴¹ Aguiar de Luque, L., *ibíd.*, p.70.

⁴² Cabellos Espiérrez M.A., *ibíd.*, p.166.

⁴³ Murillo de la Cueva, P., L., (2018). *La independencia y el gobierno de los jueces*. Reus, Madrid. p.160.

Otro efecto que CABELLOS ESPIÉRREZ también destaca es el riesgo de bloqueo que se deriva del sistema actual de elección. La exigencia de una mayoría cualificada de 3/5 para la designación en sede parlamentaria de los vocales del CGPJ es un mecanismo que busca promover el consenso y la representatividad en la elección de los vocales, asegurando una composición equilibrada y plural del CGPJ. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en la práctica, esta exigencia puede contribuir a la posibilidad de bloqueo del órgano. En un contexto político cada vez más polarizado y fragmentado, alcanzar dicha mayoría se torna especialmente difícil y propicia que alguna de las dos Cámaras se niegue a renovar y bloquee el proceso. En esa situación, que no es otra que la situación vigente en nuestro país desde 2018, produce que el CGPJ deba funcionar con sus miembros en funciones afectando a la legitimidad del mismo.

4.2 RECOMENDACIONES EUROPEAS SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL.

Tal y como revelan los informes de Democracy Index, publicados anualmente por la revista The Economist, la calidad democrática en España ha experimentado un deterioro gradual. El informe publicado en 2022 pone de manifiesto un retroceso significativo con respecto a 2017, debido principalmente a la crisis territorial de Cataluña, que desplaza a España al grupo de países con democracia “no plena” o “de carácter defectuoso”. Las causas que han motivado esta reubicación son variadas, incluyendo la polarización política, el surgimiento del populismo, el movimiento secesionista en Cataluña, los numerosos casos de corrupción y, con especial relevancia, la falta de renovación del CGPJ.⁴⁴

- **Sentencias relevantes de órganos judiciales.**

En cuanto al TEDH, respecto de la valoración en el ámbito europeo del modo de elección y la composición de los órganos de gobierno de los jueces, cabe destacar la sentencia del TEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* asunto 55391/13 en el que el Tribunal señaló la necesidad de que un número importante de los miembros del órgano que se encarga del régimen disciplinario de los jueces, sean también jueces, necesidad recalcada

⁴⁴ Carmona Contreras, A. (2022). Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial en España: un análisis en perspectiva europea. En *Estudios de Deusto, Revista de Derecho Público* Vol. 70/1 enero-junio 2022.

en diversas recomendaciones del Consejo de Europa o en la Comisión de Venecia. En esta última se estableció que al menos la mitad de los miembros del órgano disciplinario del cuerpo judicial deben ser jueces para garantizar la independencia e imparcialidad del poder judicial. Además, estableció la exigencia de que exista un control judicial posterior independiente. En el caso del CGPJ dichas exigencias quedan cumplidas dado que son 12 de 20 los vocales procedentes de la carrera judicial y todas las decisiones del Consejo pueden ser objeto de revisión ante el Tribunal Supremo.⁴⁵

En segundo lugar, en la sentencia de 15 de julio de 2021 asunto C/791/19, el TJUE señala expresamente que el nombramiento mayoritario por parte del legislativo de los miembros de órgano de gobierno de los jueces, no puede por sí solo, llevar a dudar de la independencia de los jueces nombrados como consecuencia de dicho proceso, pero dicha independencia puede verse afectada, si concurren, además otras circunstancias que socaven el principio.

- **Informes del GRECO y sus recomendaciones**

El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), creado por el Consejo de Europa, emite informes periódicos evaluando las medidas adoptadas por sus Estados miembros para combatir la corrupción, incluyendo aspectos relacionados con la independencia judicial. En sus informes sobre España, el GRECO ha abordado varias cuestiones relativas a la independencia del poder judicial, ofreciendo tanto reconocimientos como recomendaciones para mejorar. Entre los aspectos positivos, el GRECO ha destacado las reformas y medidas legislativas adoptadas por España para fortalecer la independencia y la imparcialidad de los jueces y magistrados, entre las que destaca la reforma de 2018 de la LOPJ por la que se vuelve al sistema de dedicación exclusiva. Sin embargo, también ha señalado áreas de preocupación y ha emitido recomendaciones específicas, entre las que cabe nombrar, en primer lugar, la renovación del CGPJ. En esta línea, el GRECO ha expresado preocupación por los retrasos en la renovación del Consejo General del Poder Judicial, subrayando la importancia de este órgano para la independencia judicial y poniendo de manifiesto la inexistencia de sanción jurídica a pesar de constituir un flagrante incumplimiento del deber constitucional de renovar la institución. Además, ha

⁴⁵ Cabellos Espiérrez M.A., *ibíd.*, p.177.

incidido, en sucesivos informes publicados desde 2013, en las deficiencias derivadas del proceso de selección de jueces, recomendando mejorar los procedimientos de selección para garantizar que se basen en criterios objetivos, transparentes y meritocráticos, minimizando la influencia política. En su último informe publicado, en 2018, manifiesta que las autoridades políticas no deberían intervenir en ningún estadio del proceso de selección de los miembros de la magistratura, que deben ser nombrados por el poder judicial y proclama que la ausencia de independencia judicial en España representa un serio problema para el correcto funcionamiento del poder judicial y, por ende, del Estado de derecho.

Además, el GRECO también ha sugerido fortalecer la formación inicial y continua de jueces y fiscales, así como revisar el sistema de carrera judicial para asegurar que promueva la independencia y la profesionalización, enfatizando también en la necesidad de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el poder judicial. Estas recomendaciones buscan reforzar la independencia judicial en España y asegurar que el sistema judicial funcione de manera eficaz, imparcial y libre de influencias indebidas.⁴⁶

- **Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho (2021)**

Para finalizar, cabe resaltar lo declarado por la Comisión Europea, en su Informe sobre el Estado de Derecho en 2021⁴⁷, en que instó a España a ajustar el sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) a las normas europeas y alertó sobre el elevado riesgo de politización de este órgano. Este llamado refleja la preocupación por la falta de independencia judicial y la necesidad de garantizar que el proceso de selección de los miembros del CGPJ sea transparente, imparcial y basado en criterios objetivos, en consonancia con los estándares europeos.

⁴⁶ Mateos Martínez, J., (2018), ¿Cómo garantizar que el juez sea digno de su poder? Reflexiones sobre la independencia del poder judicial con base en el sistema político español, *Ars boni et aequi* (año 14 n° 2) p. 135–164.

⁴⁷[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700)

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha puesto de manifiesto que el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) constituye una pieza fundamental en el diseño institucional del Estado social y democrático de derecho, al configurarse como el principal garante del principio de independencia judicial. No obstante, el análisis de su marco constitucional, las sucesivas reformas legislativas y las críticas doctrinales han evidenciado cómo la influencia del sistema partidista ha menoscabado su autonomía, deteriorado su legitimidad ante la ciudadanía y generado efectos perniciosos en su funcionamiento efectivo. A continuación, se presentan las conclusiones más relevantes derivadas de este análisis.

En primer lugar, se destaca que la evolución del sistema de gobierno judicial en España ha experimentado transformaciones significativas que han incidido directamente a la independencia judicial. Inicialmente, el modelo corporativo, creado por la Ley Orgánica 1/1980, establecía un sistema de elección de los miembros del CGPJ basado en la participación activa de los jueces, con la finalidad de evitar la injerencia externa y garantizar la autonomía judicial. No obstante, las reformas sucesivas, especialmente las de 1985 y 2001, orientaron el modelo hacia una estructura parlamentaria, donde el poder legislativo adquirió un papel preponderante en la elección de los vocales. Este giro ha consolidado un sistema de reparto de cuotas que ha puesto de manifiesto una evidente politización del Consejo, percibido como un órgano de expresión de los bloques ideológicos mayoritarios, conservador y progresista. La vinculación de asociaciones judiciales con los partidos políticos ha reforzado la percepción de que el CGPJ es un órgano político, lo cual ha deteriorado la imagen de independencia que originalmente debía preservar.

En segundo lugar, es fundamental señalar también la intervención del legislador, a través de las sucesivas reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), las cuales han tenido un impacto directo en la efectividad de la independencia judicial. A pesar de las pretendidas intenciones de las reformas, la continua influencia del poder político en la composición del CGPJ, mediante un sistema de designación parlamentaria que favorece el consenso entre los grandes partidos, ha ocasionado una falta de representación plural en el Consejo. La exigencia de una mayoría cualificada de 3/5 para la designación de vocales ha convertido el proceso en un escenario de negociación política, dificultando la

renovación del órgano y conduciendo a un bloqueo institucional que afecta la legitimidad y funcionalidad del CGPJ. La experiencia reciente evidencia el impacto negativo que la fragmentación política y la polarización han tenido en la capacidad de renovar los órganos del poder judicial, lo que reduce la eficacia del Consejo y mina la confianza en su imparcialidad. La falta de un sistema eficaz para garantizar la imparcialidad en la elección de los vocales genera una desconexión entre la justicia y la sociedad, reforzando la percepción de un poder judicial politizado. Es crucial, por lo tanto, modificar el proceso de selección, promoviendo una representación más plural y neutral, que asegure que el CGPJ cumpla con su función de velar por la autonomía del poder judicial en consonancia con los principios constitucionales y democráticos.

Por último, por el presente trabajo se ha pretendido poner de manifiesto, la necesidad urgente de llevar a cabo una reforma estructural que reequilibre la autonomía judicial con el control democrático del poder legislativo, sin que se vean comprometidos los principios fundamentales de independencia y separación de poderes.

CAPÍTULO VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR DE LUQUE, L., (2009): “El Gobierno del Poder Judicial en la España actual; funciones y disfunciones”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n. 5, p. 53-76.

BALAGUER CALLEJÓN, M, L. (2012): “La división de poderes en la Constitución de Cádiz de 1812”, en *Revista de Derecho Político*, n. 83, enero-abril, 2012.

CAAMAÑO, F. (2022): El casco de Hades y la independencia judicial, en *Revista de Estudios Políticos*, 198, 69-91

CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., (2023) El poder judicial, Configuración constitucional, desarrollo y retos. Marcial Pons, 2023, p. 22.

CAMPOS, P. B. (2023): Los retos a la independencia judicial. En *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades* (pp. 377-396). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

CARMONA CONTRERAS, A. (2022): Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial en España: un análisis en perspectiva europea. En *Estudios de Deusto, Revista de Derecho Público* Vol. 70/1 enero-junio 2022.

CRAIG, P. (2022): Definición y conceptualización del Estado de Derecho. La importancia de la independencia judicial. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, p. 165-184

DÍAZ BRAVO, E (2012): “La separación de poderes en la Primera Constitución Española”, en *Revista Nómadas*, vol. 33, núm. 1, enero-junio, 2012.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1993): “Reflexiones en torno a la Composición del Tribunal Constitucional en España.”, en *THEMIS Revista De Derecho*, n. 26, p. 15-28. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11089>

GIMÉNEZ, L. M. D. P. (1992): Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (34), 19-39.

GÓMEZ COLOMER, J. L. (2019). Sobre el nombramiento del Presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, p. 223.

IBÁÑEZ, P. A. (2021): La independencia judicial y su endémico déficit de garantías, en *Revista del Parlamento Vasco*, (2), 8-33.

ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., (2008) “El Fracaso del Autogobierno Judicial”, Pamplona: Civitas, p.54.

LIZCANO CENJOR, J. (1961): La Independencia Judicial. *Revista Española de Derecho Judicial*, núm. julio-septiembre 1961, p. 149.

LÓPEZ GUERRA, L. (1997): Modelos de gobierno de los jueces, En: parlamento y constitución. Anuario Cortes De Castilla-La Mancha.

LÓPEZ GUERRA, L., (2001) “El poder judicial en el Estado constitucional” Palestra, Lima, 2001, p. 29.

MATEOS MARTÍNEZ, J., (2018): ¿Cómo garantizar que el juez sea digno de su poder? Reflexiones sobre la independencia del poder judicial con base en el sistema político español, *Ars boni et aequi* (año 14 n° 2) p. 135–164.

MURILLO DE LA CUEVA, L., P., (1997) “Modelos de gobierno del Poder Judicial” en Asensi Sabater, J., *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 1032 y ss.

MURILLO DE LA CUEVA, P., L., (2017) “La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional” en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, p. 351-368.

MURILLO DE LA CUEVA, P., L., (2018). *La independencia y el gobierno de los jueces*. Reus, Madrid. p.160.

OLLERO, A., (1982): “Poder Judicial y transición democrática en España.” Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Granada.

ORDUÑA REBOLLO, E. (2015): *Historia del Estado español*, Marcial Pons, 2015, p. 529.

Página web del CGPJ. (2024).

PECES-BARBA, G (1984): *La Constitución Española de 1978: un estudio de derecho y política* en Colección el Derecho y el Estado ed. Fernando Torres S.A., Valencia, 1984, pág. 166

PÉREZ ALONSO, J. (2018): *La independencia del poder judicial en la historia constitucional española*. Revista electrónica *Historia Constitucional* (ISSN 1576-472) n.19, 2018, págs. 47-87. Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-LaIndependenciaDelPoderJudicialEnLaHistoriaConstit-6536534%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-LaIndependenciaDelPoderJudicialEnLaHistoriaConstit-6536534%20(1).pdf)

PÉREZ DE UGENA Y COROMINA, A., (1997): “El Consejo General del poder judicial y las Cortes Generales”, Universidad Complutense de Madrid.

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J.J., (1981): “Sobre el principio de separación de poderes” en *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, núm. 24, noviembre-diciembre, 1981.

STC 108/1986. (F. J. 8).

STC 108/1986 (F. J. 8, 13)

En la elaboración de la introducción se han consultado las siguientes fuentes:

- MATEOS MARTÍNEZ, J., (2018), ¿Cómo garantizar que el juez sea digno de su poder? Reflexiones sobre la independencia del poder judicial con base en el sistema político español, *Ars boni et aequi* (año 14 n° 2) p. 135–164.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1997). *Modelos de gobierno de los jueces*, En: *parlamento y constitución*. Anuario Cortes De Castilla-La Mancha.
- IBÁÑEZ, P. A. (2021). *La independencia judicial y su endémico déficit de garantías*, en *Revista del Parlamento Vasco*, (2), 8-33.
- CAAMAÑO, F. (2022). *El casco de Hades y la independencia judicial*, en *Revista de Estudios Políticos*, 198, 69-91
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J.J., (1981) “Sobre el principio de separación de poderes” en *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, núm. 24, noviembre-diciembre, 1981.