

## SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

*(Notas al hilo del libro de Pablo Lucas Murillo de la Cueva, La independencia judicial y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional)*

RAFAEL BUSTOS GISBERT

*Catedrático de Derecho Constitucional*

*Universidad de Salamanca*

*Profesor de la Escuela Judicial*

### SUMARIO

I. Un libro oportuno. II. La regulación del gobierno de los jueces. III. Perspectivas. IV. Tesis. V. Valoración

El objetivo de esta nota es claro. Animar al lector a que se acerque a la monografía objeto de comentario porque, sinceramente, creemos que merece la pena. A nuestro juicio el trabajo de Pablo Lucas Murillo de la Cueva tiene un enorme interés. Y ello, al menos, por cuatro motivos: por su oportunidad, por el contenido desarrollado, por la perspectiva adoptada y por las tesis sostenidas.

### I. UN LIBRO OPORTUNO

En primer lugar, la monografía es oportuna. Escribir y leer sobre la independencia judicial nunca pasa de moda. Tras ello hay alguna paradoja bien conocida que, sin embargo, conviene recordar. Decían los clásicos federalistas norteamericanos que el poder judicial era sin duda el menos peligroso de los poderes. Y lo era porque es un poder independiente sustraído de las pasiones políticas de las facciones. Pero ello origina una primera paradoja insoslayable: el judicial es un poder débil porque es independiente políticamente. Está alejado del resto de poderes de elección popular. Pero, simultáneamente, cuanto más independiente sea, más temor suscita porque, en potencia, más peligroso deviene frente al resto de poderes.

Muchos años después, las palabras de los federalistas serán retomadas por Alexander Bickel dando origen, o más bien carta de naturaleza, a una derivación

de la anterior paradoja que se ha convertido en uno de los grandes debates constitucionales de nuestro tiempo: la aparente insoluble tensión entre constitucionalismo y democracia. Tensión que tendrá una de sus manifestaciones más evidentes en el campo institucional del Estado democrático, en la existente ente los poderes «políticos» (dotados de una legitimidad democrática directa) y el poder judicial (solo armado con la razón jurídica de la legitimidad democrática indirecta procedente de la sumisión a la ley)

En este contexto de tensión, el poder judicial resulta un poder «conservador» en el sentido más estricto del término. Un poder que pretende «conservar» un status quo preexistente frente a cambios que, por mucho apoyo ciudadano que puedan recabar, no respetan los límites procedimentales y/o sustantivos establecidos por el Derecho. Y, de nuevo, cuanto mejor sea ese poder desde el punto de vista constitucional (por ser un poder verdaderamente independiente), mayor rechazo es susceptible de generar en los poderes democráticos y en los propios ciudadanos.

Sin embargo, esta tensión (independencia frente a poder y rule of law frente a principio democrático) no es un oxímoron destructivo sino constructivo. Genera una fuerza que confiere dinamismo al sistema, impulsa cambios, provoca respuestas y, en definitiva, pone en marcha mejoras en los diseños institucionales y en el funcionamiento práctico del Estado de Derecho. O, mejor dicho, no es destructivo siempre que la tensión no se desborde.

Es precisamente en este punto donde un estudio sobre la independencia judicial desde la regulación del gobierno de los jueces adquiere pleno sentido. Especialmente si es realizado por quien a una trayectoria académica con muy sólidas bases teóricas une el conocimiento práctico y directo de un «insider» del poder judicial como es el profesor y magistrado Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

La oportunidad del trabajo que comentamos no es solo teórica. Es también práctica. Escribir esta reseña a finales de julio de 2019 exige que bajemos la vista a la realidad pues estamos viviendo, precisamente, uno de esos momentos en las que las tensiones o paradojas recién descritas parecen amenazar con desbordarse. Tres ejemplos de muy diferente origen, importancia y contenido pero con idéntico efecto en la independencia judicial merecen resaltarse. Ejemplos que, además, se desarrollan en los diferentes escalones del gobierno multinivel que nos ha tocado vivir.

El primero de los ejemplos afecta al nivel europeo. En los últimos años estamos viviendo regresiones relevantes en Europa en lo referido a elementos básicos del Estado de Derecho. Las pulsiones nacionalistas y populistas (usando dos términos popularizados para describir procesos posiblemente mucho más complejos) han generado una reducción evidente en la voluntad de cumplimiento de los estándares compartidos en materia de Estado de Derecho y Democracia en Europa en general y en la Unión en particular. En este proceso el poder judicial ha desarrollado su labor «conservadora» de contrapeso y limitado los daños. Pero eso ha llevado al ataque inmisericorde contra la independencia judicial: cambios en los

requisitos para ser juez, jubilaciones anticipadas masivas, modificaciones de los consejos de la judicatura para controlar las comisiones disciplinarias, inexistencia de recursos en los casos de sanciones a jueces, extinción constitucional o legislativa sobrevenidas del mandato de jueces y consejeros del poder judicial, prórrogas discrecionales de la permanencia en su puesto de los jueces por parte del poder ejecutivo, y un larguísimo etcétera. Ello ha conducido a una cada vez más incisiva intervención de las instituciones supraestatales en defensa de la independencia judicial. En este sentido tanto el Consejo de Europa (en adelante, CoE) como la Unión Europea están asumiendo (con una coordinación muy interesante entre dos instituciones aparentemente separadas) un papel de garante de la independencia judicial frente a los Estados (legisladores e incluso constituyentes) con un grado muy diverso de éxito. En el caso del Consejo de Europa la defensa incondicionada de la independencia judicial está siendo clara entre sus órganos consultivos judiciales (el consejo Consultivo de Jueces y Fiscales Europeos) y generales (los informes del GRECO y sobre todo de la Comisión Venecia) que están creando un corpus de *soft law* realmente interesante en la defensa de la independencia judicial. Cuerpo complementado y utilizado por el propio TEDH en una serie de paradigmáticas sentencias (Volkov c Ucrania, Baka c. Hungría, la muy importante Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal o el recién comunicado, 9 de julio de 2019, caso de Grzeda c. Polonia). En el caso de la UE la reacción tibia contra las regresiones en Hungría (que pese a todo provocaron la condena a Hungría por adelantar la edad de jubilación de jueces y fiscales para librarse de buena parte de los incómodos jueces del Tribunal Supremo en la Sentencia del TJUE Comisión C. Hungría, de 6 de noviembre de 2012, C-286/12) ha sido compensada con la firmeza mostrada contra Polonia (con puesta en marcha del mecanismo previsto en el art. 7 TUE). En este proceso la Comisión ha contado no ya con la complicidad del TJUE sino con su activa participación al elevar la independencia judicial a principio con efecto directo accionable por parte de cualquier ciudadano o tribunal (Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, de 27 de febrero de 2018) y al condenar con posterioridad a Polonia (recurso por incumplimiento resuelto mediante sentencia Comisión contra Polonia, C-619/18, de 24 de junio de 2019). La batalla de la independencia judicial se está desarrollando en estos momentos. Y uno de los campos más importantes es Europa.

Se refiere el segundo ejemplo a las consecuencias derivadas de la ruptura unilateral del orden jurídico constitucional en Cataluña en los últimos años. Por supuesto sin valorar los hechos acaecidos en Cataluña desde 2010, lo cierto es que desde entonces se ha vivido un cuestionamiento del orden constitucional que ha afectado de manera esencial a la independencia judicial. El planteamiento de buena parte de los gobernantes de la Comunidad Autónoma ha sido, y continúa siendo, el del sometimiento no a la ley, sino a lo que ellos consideran la voluntad popular. Con ello se ha creado una cada vez más acerada cultura social defensora de la inocencia de los actos ilegales perpetrados pretendidamente en defensa de la democracia. Cultura que lleva necesariamente aparejada la calificación como

fascista (en el caso catalán, normalmente mezclada con la de franquista) de cualquier resolución judicial que no se sitúe en la línea expresada popularmente. En lo que a estas páginas interesa, se ha generalizado la aceptación de la legitimidad de la presión inusitada sobre los jueces por parte de poderes políticos electivos. La normalidad con la que se contemplan y se tratan, no ya en Cataluña, sino en el resto de España e incluso en Europa, los ataques a los jueces y tribunales por parte de gobernantes autonómicos y municipales (incluyendo amenazantes manifestaciones de cargos electos a la puerta de las sedes judiciales) debería resultar aterradora para cualquier defensor leal del Estado de Derecho y de la independencia judicial.

Un tercer ejemplo debe ser destacado (aunque sea impopular hacerlo) respecto a los ataques actuales a la independencia judicial. Me refiero a la reacción popular, mediática y política frente al conocido caso de la sentencia de La Manada. De nuevo no es el momento de tomar posición alguna con respecto a la cuestión penal suscitada. Lo que en estas líneas deseo poner de manifiesto es que la legítima libertad de expresión y crítica frente a las resoluciones judiciales que resulta esencial en una sociedad democrática, puede afectar sin duda a la independencia judicial. No se trata ya de las opiniones de ciudadanos, partidos y grupos sociales que resultan absolutamente legítimas. Se trata de la simplificación y manipulación sensacionalista de argumentos jurídicos complejos. Se trata, también, de la opinión, en busca del aplauso fácil, de personas que ocupan cargos públicos (incluso el ministerio de Justicia) desautorizando sobre la base de argumentos no jurídicos la labor de los jueces y tribunales. A ello no ayudan ni las declaraciones de jueces individuales enrabietados ante injusticias materiales, ni de asociaciones de jueces o de juristas de defensa de intereses sectoriales, ni los silencios de los órganos de defensa de la independencia judicial. La independencia judicial se manifiesta, precisamente, en los casos en los que las resoluciones no son comprendidas por la mayoría de la sociedad, pero me temo que este no es el camino que estamos transitando en estos momentos.

Ante estos tres ejemplos particularmente duros respecto a lo que popularmente se considera que «no» es independencia judicial, el trabajo que comentamos constituye un oasis de reflexión que ojalá muchos leyeran. Como decíamos más arriba por el contenido normativo examinado, por la perspectiva y por las tesis sostenidas.

## II. LA REGULACIÓN DEL GOBIERNO DE LOS JUECES

El trabajo que comentamos en estas líneas recoge el discurso de ingreso del autor en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Se articula de manera coherente en torno a ocho capítulos y un apartado de conclusiones. En ellos se desarrollan en profundidad los aspectos esenciales de la independencia no tanto de los jueces, como de su gobierno. Esto es, el trabajo se centra en la garantía de

la independencia institucional de los jueces a través del examen de su órgano de gobierno. Por ello el trabajo aborda, sobre todo, la perspectiva externa del principio de independencia: estudia los mecanismos institucionales diseñados para asegurar la ausencia de presiones procedentes de otros poderes sobre el gobierno judicial. Pese a ello, la perspectiva interna de la independencia judicial, será tomada en cuenta en la medida en que la garantía de la ausencia de presión desde el gobierno judicial a los jueces individuales sobrevolará permanentemente el texto.

El capítulo primero centra el tema en la situación actual de la Constitución española. Situación que no puede considerarse particularmente estable o positiva. Existe, y el autor lo pone de relieve, una evidente conciencia de que la Constitución no está resistiendo bien el paso del tiempo. Especialmente en los últimos diez años. La conveniencia de la reforma constitucional es cada vez más sentida, si bien parece que no existe un consenso generalizado sobre los contenidos a abordar. El autor en este punto se limita a apuntar cuáles serían los aspectos esenciales a debatir en el caso del gobierno de los jueces. Y ello se refiere en exclusiva a la configuración de un órgano que no recibió resistencias en el debate constituyente: el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ).

Los capítulos segundo y tercero van a delimitar los términos jurídicos del debate del gobierno de los jueces en los cuarenta años de experiencia constitucional. En el capítulo segundo se recuerdan las bases constitucionales del mismo con motivo de las impugnaciones por inconstitucionalidad de la modificación de la LOPJ en lo referido a la elección parlamentaria de los 12 vocales de extracción judicial. Las SSTC 45/1986 y, sobre todo, la 108/1986 son aquí analizadas. La tesis básica sostenida por el autor a partir del análisis de tal jurisprudencia, y que va a ser la central en el desarrollo de la monografía, será la inevitabilidad de la dimensión política del CGPJ. Dimensión que justifica la intervención parlamentaria en la selección de los vocales. Ello, apunta con razón, no implica aceptar la «aplicación de criterios sectarios, partidistas» en la concreta selección de las personas que hayan de ocupar las vocalías del CGPJ.

El capítulo tercero estudia la evolución legislativa producida en la materia desde principios de siglo. Dichas modificaciones incluyeron algunas de naturaleza menor como la introducida mediante LO 2/2001 respecto a la propuesta, mediante mecanismos de participación judicial, de los candidatos a ser elegidos por las cámaras (modificación que fue totalmente inútil en la práctica porque los elegidos fueron candidatos propuestos por las Asociaciones judiciales, ignorando el número de avales). Más relevante, en segundo lugar, fue la reforma realizada con la LO 2/2004 para la elevación de las mayorías para designar determinados puestos judiciales (para asegurar mayor consenso, reforma derogada con posterioridad). En tercer lugar, subraya la reforma mediante LO 4/2013 de mucha mayor importancia y que abarca, entre otros aspectos, la regulación de las candidaturas a las vocalías del CGPJ y de los avales a las mismas, los requisitos y procedimiento para la elección del presidente y las reglas de quorum. Tres aspectos de

esta reforma son clara y justificadamente criticados por el autor. AtaÑe el primero a la creaci3n de la comisi3n permanente del CGPJ y la subsiguiente generaci3n de dos tipos de vocales seg3n el r3gimen de dedicaci3n (a tiempo completo o parcial) al que corresponder3a una dualidad org3nica constitucionalmente no prevista (Pleno y Comisi3n Permanente). Se refiere el segundo a la recuperaci3n de la mayor3a simple en el CGPJ para el nombramiento de determinados puestos judiciales que ha devuelto el funcionamiento del mismo, en un tema tan delicado, a una l3gica de mayor3as y no de consenso y acuerdo. Alude, por fin, el tercero a la asignaci3n de los recursos contra los actos del CGPJ a una secci3n especial de la Sala Tercera del TS que resulta injustificada pero que, en la pr3ctica, no tiene excesiva importancia dada la convenci3n dentro del TS de avocar al pleno de la sala 3.<sup>a</sup> los recursos relevantes contra los actos del CGPJ y, ahora, de la Comisi3n Permanente. Tambi3n es cr3tico el autor con la STC 191/2016 que aval3 la constitucionalidad de la 3ltima de las reformas. Considera que el juez constitucional fue muy generoso con el legislador y con su libertad de configuraci3n en la misma l3nea establecida, 30 aÑos antes, en la STC 108/1986 y que no entr3 a valorar los aspectos m3s conflictivos de la reforma. De este modo la configuraci3n jurisprudencial del Consejo en ambas sentencias se va a asentar en una serie de notas muy claras y que se resumen en (1) ser un 3rgano constitucional; (2) cuya raz3n de ser es preservar la independencia de los jueces; pero (3) sin ser representativo, (4) ni ejercer ninguna suerte de autogobierno. En definitiva, critica el autor, el Tribunal Constitucional al insistir en que el CGPJ no es un 3rgano pol3tico (afirmaci3n cierta en la medida en que no se rige por las mismas normas que una asamblea legislativa) parece olvidar que s3 es un 3rgano con dimensi3n pol3tica, como lo son todos los 3rganos constitucionales.

### III. PERSPECTIVAS

Examinado el contenido constitucional de la regulaci3n, el autor procede a hacer una valoraci3n cr3tica del mismo a partir de tres perspectivas. La perspectiva de la realidad, la de los est3ndares europeos y la de la teor3a general.

La primera es abordada en el cap3tulo cuarto. Resulta particularmente interesante en el seno de la obra, pues permite observar la visi3n desde dentro de las cr3ticas que a lo largo de los aÑos, especialmente los 3ltimos, se han vertido hacia el CGPJ por los propios miembros del poder judicial. Esta visi3n, expuesta con una profundidad poco frecuente en los estudios sobre la materia, resulta, a juicio de quien suscribe este comentario, esencial para entender la situaci3n actual del gobierno de los jueces en EspaÑa. En su recorrido por los problemas suscitados en el funcionamiento interno del CGPJ, el autor no se esconde y examina todas las situaciones conflictivas: las huelgas de los jueces y magistrados, los problemas derivados de los nombramientos discrecionales del CGPJ y su progresivo control por la sala 3.<sup>a</sup> del TS; el desgraciado y conflictivo episodio del

nombramiento (2008) y renuncia (2012) del Presidente del CGPJ; la impugnación del nombramiento de los vocales y del presidente en 2013 por un partido y una asociación judicial; las quejas de asociaciones judiciales ante organismos internacionales por la falta de independencia judicial en España; el acuerdo de todas las asociaciones judiciales para la elección por los jueces de los 12 vocales de origen judicial o, en fin, la criticada aprobación de un código ético. La valoración del autor de estos «sucesos» en la historia reciente del CGPJ es muy crítica. En su opinión, desde dentro del propio poder judicial se ha fomentado la transmisión a los ciudadanos de una imagen de un CGPJ dependiente de los órganos políticos e incapaz de resolver los problemas del poder judicial. Esta visión no es totalmente justa pues, a su juicio, el enquistamiento de los problemas de la justicia no es imputable, o al menos no solo, al CGPJ y a su funcionamiento. Los problemas de la justicia en España, tendrían que ver, más bien, con una infradotación estructural de medios personales y materiales y con la falta de respeto acusada de las Cortes Generales y otros poderes del Estado hacia la libertad de actuación del CGPJ. Además, a su entender, la crítica no ofrece más solución que una vuelta a la forma de elección por los jueces de los 12 vocales de origen judicial. Solución que, según muestra la experiencia italiana, no garantiza en absoluto la independencia del órgano. El autor concluye con una reflexión recurrente: no puede esperarse que el órgano encargado de la selección, promoción y sanción de los jueces carezca de una vertiente política en su actuación. Sus funciones tienen naturaleza política y eso no debería ser olvidado por las críticas profesionales y corporativas.

La regulación del CGPJ es, en el capítulo quinto, valorada desde la perspectiva de los estándares europeos. Desde este punto de vista el autor se centra en la actividad del Consejo de Europa (CoE) en cuanto organización internacional encargada de garantizar el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos en Europa. La perspectiva es lógica ya que la Unión Europea (UE) no se había pronunciado todavía con claridad sobre estos temas en el momento de redacción de la monografía (véase, *infra* V). El examen se hace a partir, por una parte, de los documentos aprobados por el CoE y, por la otra, de las sentencias más relevantes en la materia dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH). Respecto de los primeros recoge diversos textos procedentes del *soft Law* del CoE incluyendo recomendaciones del Comité de Ministros, informes y otros textos del Consejo Consultivo de Jueces Europeos así como, por fin, informes del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) particularmente críticos con España. En lo referente a la jurisprudencia del TEDH se examina la muy importante sentencia Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, de 21 de junio de 2016, en la que se declaró la violación del Convenio en un caso de sanción disciplinaria de un juez por ser impuesta por el Consejo de la Magistratura (en cuyo órgano disciplinario eran mayoría vocales no judiciales, además, designados por el parlamento) sin posibilidad de revisión por un tribunal independiente e imparcial. Sin embargo, en esta sentencia el TEDH no declaró que fuera obligatorio el

nombramiento por los jueces de los vocales judiciales. Simplemente, afirmó que debían ser mayoritarios los jueces en la composición del órgano. Por otra parte, la existencia de un control judicial externo y pleno de los acuerdos del Consejo matiza extraordinariamente cualquier posibilidad de trasladar esta condena a España. En fin, la conclusión sería que los textos que exigen el nombramiento judicial de los vocales jueces no son estrictamente vinculantes (no son más que recomendaciones e informes) y que la jurisprudencia no ha convertido el mandato en ellos contenidos en obligatorios en lo referido al modo de nombramiento de los vocales.

El capítulo sexto va a añadir la última de las perspectivas de análisis necesaria para afrontar el asunto. Y es la de la propia teoría general de la Constitución. Aquí el autor va a poner negro sobre blanco algunos elementos básicos de la concepción de la independencia judicial como categoría conceptual. El primero, no por evidente menos importante, será la relación ontológica entre Estado de Derecho e independencia judicial. El primero no puede existir sin la segunda. La independencia judicial es consustancial al constitucionalismo. El mantenimiento de la independencia tanto del poder judicial como de cada juez en particular es esencial para la propia supervivencia de los valores propios del Estado de Derecho y los ideales de limitación del poder vinculados a éste. En segundo lugar, continúa el autor, es esencial no minusvalorar la importancia y entidad del poder de los jueces. Al fin y al cabo se trata del único poder que puede privar de la libertad, los bienes o sus derechos a los ciudadanos. El ejercicio del poder, continúa el profesor Lucas Murillo, atrae al resto de poderes (públicos o privados) que desean influir en su ejercicio por lo que la defensa de la independencia no solo buscará proteger frente a tales injerencias, sino incluso frente a la apariencia de que se puedan producir. En tercer lugar, la teoría general del Estado de Derecho enseña que la independencia no sólo ha de garantizarse frente a las presiones externas (independencia externa), sino también frente a las presiones que puedan proceder del seno del propio poder judicial (independencia interna) esto es, de otros jueces, órganos gubernativos, o muy singularmente, del propio órgano de gobierno de los jueces. En cuarto lugar, la independencia se asentará en la imparcialidad y la sumisión a la ley. La primera asegurará la ausencia de prejuicios en los órganos judiciales y la segunda garantizará la primera al exigir que no se tendrán en cuenta criterios diferentes a los que estrictamente supongan la aplicación del ordenamiento jurídico.

#### IV. TESIS

A diferencia de muchas otras monografías a las que, desgraciadamente, nos vamos acostumbrando, el libro que aquí se comenta defiende las tesis del autor. No es una mera descripción más o menos crítica de las normas vigentes o de la realidad constitucional. Se formulan tesis muy claras mostrando el compromiso

del autor con las mismas. Puede que no se compartan alguna de ellas, pero su formulación clara y sin ambages hace posible la reflexión personal y crítica que a cada lector ha de corresponder. Dichas tesis se formulan en los capítulos siete a ocho, así como en las conclusiones, y podríamos resumirlas en cuatro.

La primera es que los jueces españoles son independientes y están plenamente sometidos a la ley. Esto es, que no se someten a presiones ni de poderes públicos, ni de poderes privados. Es verdad que la actuación del CGPJ no siempre haya sido la correcta. De hecho se pueden apreciar situaciones en las que el ejercicio del poder por parte del CGPJ ha tenido sombras, pero son excepciones. Y tales sombras no han afectado al concreto ejercicio de la jurisdicción por parte de jueces y tribunales. A ello no obsta a que exista una «percepción» de que la justicia no es independiente. Tal percepción procede en gran medida no de que se afirme la «dependencia» personal de los jueces en el ejercicio de la función, sino de que la elección parlamentaria de los vocales judiciales del CGPJ provoca la politización de todo el poder judicial y con ello la pérdida de su independencia. Sin embargo, esta percepción, incentivada a menudo por las propias asociaciones judiciales, no se corresponde con la realidad. De la actuación del CGPJ en materia disciplinaria, en promoción o, incluso, en los nombramientos discrecionales no puede derivarse la conclusión de que el CGPJ ha condicionado la independencia de los jueces. En algunos casos la actuación del CGPJ ha recibido merecidas críticas. En especial, en ciertas ocasiones los nombramientos no han sido justificados. Pero la equiparación entre nombramiento parlamentario de vocales, politización de la justicia y eliminación de la independencia judicial procede fundamentalmente del tratamiento simplificador del funcionamiento de la justicia por parte de los medios a partir, a menudo, de las posiciones, no neutrales de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados y de las afirmaciones de los actores políticos (en un contexto no precisamente favorable de progresiva judicialización de la política).

La segunda tesis se resumiría en que el verdadero riesgo para la independencia judicial no se encuentra en la presión ejercida por los órganos de gobierno del poder judicial. Ni siquiera en las presiones ejercidas por otros poderes del Estado. El riesgo se encuentra en las presiones procedentes de la opinión pública. Presiones, además, incentivadas por medios de comunicación no siempre respetuosos con el rigor informativo o que realizan valoraciones injustificadas o excesivas en relación con los hechos. Los jueces y magistrados no se encuentran en una posición que les permita replicar o matizar los mensajes emitidos desde los medios. Tampoco para defenderse, explicar o rectificar las informaciones no comprobadas, sesgadas, sensacionalista o simplemente exageradas. En este punto el amparo que el CGPJ puede otorgar es muy limitado y asentado en una auctoritas social de la que, desgraciadamente, carece. Ante ello, la buena y comprensible motivación de las resoluciones judiciales es el único (e insuficiente) camino abierto.

La tercera tesis, formulada de manera recurrente a lo largo del texto pero destacada con toda claridad en el capítulo de conclusiones, afirmarí que el órgano

de gobierno de los jueces ejerce funciones de naturaleza política por lo que tiene pleno sentido que sus miembros sean nombrados también por órganos políticos, como lo son las Cortes Generales. En todos los modelos de gobierno judicial la presencia de los poderes políticos (ejecutivo y/o legislativo) es evidente. Y posiblemente es inevitable porque el gobierno judicial implica ejercicio de poder. Y el ejercicio de poder siempre es político. En una democracia el poder político se ejerce a través de órganos representativos y no de órganos corporativos. En Europa es evidente la opción a favor de órganos de gobierno judicial en forma de Consejo de la Magistratura sin que parezca que pueda existir alternativa viable. En este contexto la mejora del CGPJ no se encuentra en una elección por los jueces de los vocales judiciales, pues supondría introducir la lógica corporativa en una elección que ha de ser representativa. La mejora del CGPJ pasaría por una reconstrucción de los consensos políticos vigentes en el momento constituyente. La reforma constitucional podría mejorar la situación del CGPJ, la reducción constitucional del número de vocales también pareciera una buena idea. Pero, lo verdaderamente importante sería que en esa reconstrucción de consensos se acuñaran convenciones constitucionales respecto a la selección de los vocales. El problema, sostiene el autor, no está en la asunción de una elección parlamentaria de vocales o en el uso de un sistema de cuotas. El problema se ha producido en la concreta selección de las personas para las vocalías del consejo. La elección de personas con el máximo prestigio profesional después de un proceso en el que participen jueces y magistrados pero en el que la última palabra corresponda al parlamento es una buena solución para el gobierno de los jueces. Pero ha de crearse la conciencia de que efectivamente sólo personas con tal prestigio que sean capaces de generar el consenso necesario entre los grupos políticos de una forma «natural» son las idóneas para ser vocales del CGP. Se procedería así, no a la despolitización del CGPJ, sino a su «neutralización» política en el sentido de romper cualquier apariencia de conexión directa de los vocales con los intereses de los partidos presentes en el parlamento y en el ejecutivo que apoyaron su nombramiento.

La cuarta tesis sería que el debate acerca del nombramiento de los vocales judiciales del CGPJ ha contaminado toda discusión seria sobre el poder judicial en España. No solo lo ha contaminado, sino que ha producido una progresiva deslegitimización del poder judicial. Sin embargo, en nuestro país no existe un problema de independencia judicial por lo que las recomendaciones europeas respecto a la composición del CGPJ no son tan relevantes. Los jueces españoles son independientes y el CGPJ no está en condiciones de ejercer presión alguna sobre el ejercicio de la función jurisdiccional. Pero ese debate ha ocultado que los verdaderos problemas (y los que han generado las protestas de jueces y magistrados incluso hasta llegar a la huelga) son la manifiesta falta de medios personales y materiales de los tribunales o el insuficiente número de jueces y magistrados (España tiene 12.2 jueces por 100.000 habitantes frente a los 21 que tiene la media europea). Son estos los verdaderos retos pendientes del Poder Judicial. Y no dependen del órgano que concentra en sí todas las críticas sino, precisamente,

de los órganos legislativos y ejecutivos del Estado y, no conviene olvidarlo, en muchas ocasiones de las CCAA.

## V. VALORACIÓN

Las tesis sostenidas por el autor son, a mi juicio, plenamente razonables y pueden suscribirse sin dificultad desde un análisis sosegado y ecuánime. Quizás pueda afirmarse que es demasiado indulgente con los errores cometidos en su funcionamiento por el CGPJ y qué estos puedan ser considerados menos excepcionales de lo que parece entender el profesor Lucas Murillo. Pero ello no obsta a que consideremos que las tesis son sustancialmente correctas. Sin embargo, hay dos aspectos a los que habría que aportar algún elemento ulterior. Atañe el primero al efecto de la percepción sobre el modo de nombramiento de los vocales y se refiere el segundo al respeto de los estándares europeos por el diseño constitucional del poder judicial.

Comparto totalmente con el autor que los jueces españoles son independientes. E igualmente coincido en que a pesar de ello existe una «percepción» pública que considera que no lo son o no son todo lo independientes que deberían ser. El problema es que la independencia no solo es una cuestión de hechos, sino también de apariencias (al igual que la imparcialidad). Si no existe la apariencia de independencia, de poco sirve que los jueces sean, en la realidad, independientes. Dicho en otros términos, sin apariencia de independencia el poder judicial no puede hacer bien su labor de contrapeso de otros poderes y su deslegitimación es inevitable. Es posible que esa apariencia proceda, como apunta el autor, de una simplificación mediática, política y corporativa de las relaciones entre independencia judicial y nombramiento de los vocales judiciales del CGPJ. Pero la cuestión no está en cuáles sean las causas de esa negativa percepción, sino en cómo combatirla. Fiarlo todo a la creación de una convención constitucional para que se realice una selección adecuada de las personas llamadas a conformar el CGPJ me parece en exceso optimista a la vista de la inexistencia de verdaderas convenciones constitucionales en España y a la penosa práctica de los partidos políticos españoles que han procedido en todos los ámbitos a la colonización y captura de las instituciones públicas; con particular interés en cualquier órgano de control. No pudiendo confiar ni en las convenciones constitucionales, ni en la práctica política, lo cierto es que solo queda buscar soluciones en las normas jurídicas. De nuevo coincido con el profesor Lucas Murillo en que volver a la elección judicial de los vocales sería un grave error que no solucionaría nada. La combinación de propuesta judicial, habilitación parlamentaria de candidatos y sorteo es la opción que hemos defendido en otro sitio. Pero en el fondo es irrelevante cuál sea el sistema siempre y cuando sea posible, en la línea defendida en el texto, proceder a la «neutralización» de la relación política entre vocales y partidos políticos. Tal neutralización quizás

podría romper la cadena que vicia, en la percepción popular, el independiente ejercicio de la función jurisdiccional como consecuencia de presiones políticas.

Un segundo aspecto a destacar se refiere a los estándares europeos. Como bien sostiene el autor, hasta ahora tales parámetros o bien pertenecían al ámbito del *soft Law* o bien eran de mínimos y cubiertos por el diseño español del gobierno judicial. Sin embargo, la reacción de la Comisión Europea y del TJUE a los ataques a la independencia judicial primero en Hungría y, sobre todo, en Polonia están cambiando el escenario. Como se decía más arriba, la serie de casos resueltos o pendientes desde febrero de 2018 ha convertido a la independencia judicial en un principio del Derecho de la UE directamente aplicable a todo órgano jurisdiccional (ex art. 19.2 TUE) y muy singularmente a los órganos de gobierno de los jueces. Los principios de *soft law* formulados por los órganos del CoE están siendo utilizados de manera expresa por el TJUE para definir los límites de la libertad de configuración nacional del gobierno de los jueces especialmente frente a regresiones legislativas de la independencia judicial. Ese *soft law* se está convirtiendo, siguiendo un interesante proceso, en *hard law* al ser asumido como parámetro de evaluación del respeto al Derecho de la UE por parte del TJUE. Así, en las conclusiones del Abogado General Tanchev, de 27 de junio de 2019 en las cuestiones prejudiciales c-585/18, c-624/18 y c-625/18 (asunto Krajowa Rada Sadownictwa —Independencia de la Cámara disciplinaria de la Corte Suprema—) se afirma con rotundidad que entre las características comunes de los Consejos de la Magistratura europeos se incluye que su composición ha de garantizar su independencia: «En particular, los Consejos del Poder Judicial, en principio, deben estar compuestos, al menos de una mayoría de jueces elegidos por sus homólogos a fin de evitar la manipulación y las presiones indebidas» (par. 126 con expresa cita a los documentos de *soft Law* del CoE). Parece que la visión del Consejo del poder judicial, procedente de los documentos no vinculantes del CoE, como un órgano mayoritariamente compuesto por jueces elegidos por los propios jueces poco a poco está convirtiéndose en obligatoria para los Estados miembros de la UE como consecuencia de la aplicación directa del art. 19.2 del TUE. Habrá que esperar a que el TJUE se pronuncie sobre este caso y sobre el también pendiente recurso por incumplimiento interpuesto contra Polonia para defender la independencia de los jueces ordinarios (Asunto c-192/18) para saber cuál será el resultado final de esta cuestión.

En definitiva, por tanto, nos encontramos ante una monografía que hace un tratamiento sosegado, profundo y adecuado de una cuestión de máximo interés. El autor ofrece no solo una descripción correcta, sino también un análisis agudo y unas propuestas claras. Tanto por el tratamiento brillante, como por la oportunidad del tema abordado, es evidente que la lectura de la obra es inexcusable para entender el pasado, presente y el futuro del gobierno de los jueces en España.

\*\*\*

**TITLE:** *About Judicial Independence (Comments on Pablo Lucas Murillo de la Cueva book: La independencia judicial y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional)*

**ABSTRACT:** *This essay comments critically a book on judicial governance by Pablo Lucas Murillo de la Cueva, professor and Magistrate at the Supreme Court. It focuses on the book's opportunity, its contents, the perspectives used in the analysis and the essential thesis sustained. The book is a clear and reasoned justification of the parliamentary selection of the members of the Spanish Judicial Council. But it studies, as well, other important issues raised by judicial independence in Spain combining the theoretical approach of a Professor and the practical knowledge of a member of Spanish judiciary.*

**RESUMEN:** *Este texto pretende comentar de manera crítica un libro del profesor y magistrado del Tribunal Supremo, Pablo Lucas Murillo de la Cueva sobre el gobierno de los jueces. Para ello se examina la oportunidad del libro, su contenido, las perspectivas adoptadas y las tesis sostenidas. Se pretende poner de manifiesto que se trata de una defensa clara y justificada de la elección parlamentaria de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial pero se abordan igualmente otras cuestiones importantes en materia de independencia judicial en España combinando la aproximación teórica de un profesor con el conocimiento práctico de un miembro del poder judicial.*

**KEY WORDS:** *Judicial Independence, Judges governance, General Council of the Judiciary, Rule of Law.*

**PALABRAS CLAVE:** *Independencia Judicial, Gobierno de los jueces, Consejo General del Poder Judicial, Estado de Derecho.*

**FECHA DE RECEPCIÓN:** 30.03.2019

**FECHA DE ACEPTACIÓN:** 29.07.2019

