Revista Ius et Praxis
Talca, Chile, 2026
Artículo de Investigación
Fecha de recepción: 2025-04-21; fecha de aceptación: 2026-07-29
DOI: 10.4067/S0718-00122026000200043

La independencia del poder judicial en España: análisis crítico a partir del Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea[*]

The independence of the judiciary in Spain: a critical analysis based on the European Commission's Rule of Law Report

Cerrato-Guri, Elisabet[**]
Universitat Rovira i Virgili

Resumen

La independencia del poder judicial constituye una preocupación relevante para la ciudadanía española, al tratarse de un pilar esencial del Estado de Derecho. Esta inquietud trasciende el ámbito nacional y se refleja también en el contexto de la Unión Europea donde se han establecido mecanismos de evaluación periódica del Estado de Derecho en todos los Estados miembros. Sobre esta base, el presente trabajo analiza la situación de la independencia judicial en España a partir del Informe sobre el Estado de Derecho de 2025 de la Comisión Europea y de las recomendaciones dirigidas al Estado español, entre las que destaca la revisión del sistema de elección de los miembros de origen judicial del Consejo General de Poder Judicial.

Palabras clave

Estado de Derecho; independencia judicial; estándares europeos.

Abstract

The judicial independence constitutes a matter of significant concern for Spanish citizens, as it represents an essential pillar of the rule of law. This concern goes beyond the national sphere and is also reflected in the context of the European Union, where periodic mechanisms for assessing the Rule of Law have been established for all Member States. On this basis, the present paper analyses the situation of judicial independence in Spain based on the 2025 Rule of Law Report of the European Commission and the recommendations addressed to the Spanish State, including the review of the system for selecting the judicial members of the General Council of the Judiciary.

Key words

Rule of Law; judicial independence; european standards.

Introducción

Conviene recordar que la independencia es un requisito ineludible que deben cumplir jueces y magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional que tienen encomendada para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, tal y como proclama el artículo 117 de la Constitución Española, estando sujetos únicamente al imperio de la Ley; o, en palabras del Tribunal Constitucional español, los jueces y tribunales son independientes porque están sometidos únicamente al Derecho[1]. De acuerdo con lo previsto en el art. 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) dicha independencia debe proyectarse tanto en el ámbito interno propio del Poder Judicial y su sistema de gobierno, como frente a injerencias externas. Esto significa que *"en el ejercicio de sus funciones, los jueces y magistrados no pueden recibir órdenes,*

[*] Este trabajo es el resultado de la comunicación defendida en el XI Memorial Manuel Serra Domínguez "*El Poder Judicial independiente como garante del Estado de Derecho"*, celebrado en Málaga (España) los días 6 y 7 de noviembre de 2025.

[**] Catedrática de Derecho Procesal, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, España. Correo electrónico: elisabet.cerrato@urv.cat; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3900-0548.

[1] STC 238/2012, de 13 de diciembre de 2012.

instrucciones, ni sugerencias de ninguna otra persona, incluyendo a las autoridades y funcionarios públicos y a los particulares"[2], salvo a través de los recursos de revisión jurisdiccional legalmente establecidos, conforme a lo previsto en el artículo 12.2 LOPJ.

En el sistema judicial español, el Consejo General del Poder Judicial es *"un órgano constitucional, colegiado, autónomo, integrado por jueces y otros juristas, que ejerce funciones de gobierno del Poder Judicial con la finalidad de garantizar la independencia de los jueces en el ejercicio de la función judicial frente a todos"*[3]. Sin embargo, la situación sociopolítica actual pone de relieve que aún queda camino por recorrer para asegurar plenamente este pilar esencial de nuestro Estado de Derecho[4].

Esta preocupación por preservar la independencia judicial se proyecta también en el contexto de la Unión Europea, donde la Comisión Europea ha subrayado reiteradamente que la independencia judicial constituye una parte integral de la función jurisdiccional y un principio estructural del Derecho de la Unión Europea, esencial para garantizar que todos los derechos de los individuos que derivan del derecho de la UE sean protegidos y que los valores comunes a los Estados miembros consagrados en el artículo 2 del TUE[5], también el valor del Estado de Derecho, sean salvaguardados[6]. En este sentido, el artículo 2 del TUE establece que: *"La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres"*.

En esta misma línea de reconocimiento de la independencia judicial como elemento esencial del Estado de Derecho, quien fuera presidenta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado que: *"Un poder judicial eficiente, imparcial e independiente es la piedra angular de cualquier sistema de controles y equilibrios democráticos que funcione. Los tribunales son el medio por el que se limitan los intereses poderosos que pueden vulnerar los derechos*

[2] CACHÓN (2021), pp. 59-60. A estos dos ámbitos de la independencia judicial ha hecho expresa y clara mención ESCALADA (2025), pp. 255-256, destacando, respecto de la independencia externa, su vocación de proteger al juzgador de injerencias exteriores a través de la inamovilidad; y de la independencia interna, su identificación con el concepto de imparcialidad judicial y, por ende, el único interés del juez de resolver el conflicto con base a la estricta aplicación de la Ley.

[3] CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2026a).

[4] El Tribunal Constitucional español se ha referido a la independencia judicial como un elemento fundamental del Estado de Derecho, y precisamente así lo recoge en su reciente STC 137/2025, de 27 de junio de 2025, donde reconoce que desde sus primeros pronunciamientos ha mantenido que *"la independencia judicial es un componente esencial de la noción de Estado de Derecho" (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6, y 144/1988, de 12 de julio, FJ 3), pues "si en un Estado no existe un poder judicial independiente […] entonces lo que no hay es Estado de Derecho, pieza esencial, como es sabido, de un Estado auténticamente constitucional (STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 5)"*. Sobre ello, en el ámbito doctrinal, véase VIDAL (2025), p. 224. En sentido coincidente, DÍEZ-PICAZO (1992), pp. 19-21, señala que la independencia judicial constituye uno de los pilares del Estado de Derecho, pues la efectividad de los límites jurídicos impuestos a los poderes públicos exige que la resolución de los litigios quede al margen de interferencias políticas o de cualquier otra influencia externa. A mayor abundamiento, MILIONE (2024), p. 47, señala que el Estado de Derecho *"implica la sujeción del poder estatal al Derecho y a una Constitución con fuerza normativa y primacía. Sus elementos esenciales incluyen, entre otros, la separación, limitación y legitimación democrática de los poderes estatales, la distribución territorial del poder, la existencia de controles intraorgánicos e interorgánicos, la seguridad jurídica, el reconocimiento de los derechos fundamentales. Para la consecución de estos objetivos, es necesario implementar sistemas de justicia inspirados en las garantías del "proceso justo" (Art. 24 CE y 6 CEDH). Entre estas destaca el derecho a la independencia judicial cuyos aspectos centrales conciernen a las formas y modalidades de designación del tribunal, a la duración de su mandato, a la separación efectiva de los jueces de influencias políticas externas, a la exteriorización de su independencia en cada caso específico, etc."*.

[5] La doctrina autorizada coincide en señalar que el punto de inflexión en la protección del Estado de Derecho como valor de la Unión lo marca la sentencia del TJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, asunto C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, al conectar el artículo 2 TUE y el artículo 19 TUE con la exigencia de independencia judicial como presupuesto de la tutela judicial efectiva. Véase LENAERTS Y GUTIÉRREZ-FONS (2025), pp. 33-77; VIDAL (2025), p. 225. Por su parte, MAŃKO (2024) ofrece una sistematización de la jurisprudencia europea sobre independencia judicial, poniendo de relieve los estándares comunes desarrollados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia.

[6] En este sentido lo refuerza COMISIÓN EUROPEA (2025c). Siguiendo a LENAERTS Y GUTIÉRREZ-FONS (2025), pp. 36-37, debe remarcarse el asentamiento de las bases del principio de independencia judicial y, más recientemente, la concreción de sus características esenciales por parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuyo desarrollo se está llevando a cabo con el debido respeto al Estado de Derecho como valor de la Unión, a la vez que a la diversidad de los Estados miembros. A mayor abundamiento, para una panorámica de la evolución jurisprudencial del concepto de independencia judicial en ámbito de la Unión Europea, consúltese ESCALADA (2025), pp. 253-277.

humanos de las personas. A ellos corresponde garantizar que todas las personas, independientemente de su origen, reciban el mismo trato ante la ley"[7].

A la luz de todo lo expuesto, resulta comprensible que España –del mismo modo que el resto de Estados miembros– sea objeto de seguimiento periódico por parte de las instituciones europeas en materia de independencia judicial, a partir de instrumentos orientados a evaluar, promover y proteger el Estado de Derecho en el marco de la Unión Europea.

Sobre la base de estas premisas, este trabajo se propone examinar la calidad de la independencia judicial en España, tomando como referencia principal el Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho de 2025 (*Rule of Law Report, 2025*)[8], que se complementa con los datos procedentes del Eurobarómetro sobre la Justicia (*Eurobarometer on Justice*)[9] y el Cuadro de Indicadores de la Justicia (*The 2025 Justice Scoreboard*)[10]. Todo ello con el propósito último de identificar eventuales carencias del sistema español y analizar posibles soluciones a las mismas.

2. La independencia judicial en el marco del Informe sobre el Estado de Derecho. Especial atención al caso español

El Informe sobre el Estado de Derecho de 2025 (en adelante, el Informe) se articula a partir de cuatro ámbitos principales de análisis, que constituyen los pilares del Estado de Derecho evaluados en cada Estado miembro, a saber: el sistema de justicia, la lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios y la libertad de prensa, y otros asuntos institucionales relacionados con los mecanismos de control y equilibrio.

De estos ámbitos, nuestro estudio centra su atención en el relativo al *"Sistema de justicia"*, en la medida que es donde el Informe aborda de manera específica la cuestión de la independencia judicial. Y de manera más concreta, en los siguientes dos aspectos: 1) la percepción sobre la independencia judicial en la Unión Europea y 2) los Consejos del Poder Judicial y procedimientos de nombramiento y destitución de jueces como garantías clave de la independencia judicial. Ello, teniendo en cuenta que, en el caso de España, estos dos puntos han sido objeto de especial crítica por parte de distintos organismos europeos, como se pondrá de manifiesto a lo largo del presente análisis.

2.1. Percepción de la independencia judicial

En cuanto al primer punto de interés, el Informe constata, con carácter general, una mejora de la percepción de la independencia judicial entre la ciudadanía de la Unión Europea. En concreto, señala un aumento de esta percepción en 13 países, su mantenimiento en 3 y un descenso en 11.

En consonancia con estos datos, la encuesta del Eurobarómetro sobre la Justicia de 2025[11] revela que el motivo por el cual más de tres cuartas partes de los ciudadanos de la UE encuestados valoran positivamente el sistema judicial de su país es el estatus y la posición de los jueces que, a su juicio garantizan suficientemente su independencia. De manera más específica, la encuesta indica que el 60% sustenta su valoración positiva en la ausencia de

[7] O'LEARY (2024), pp. 171-196.

[8] Indica la EUROPEAN COMMISSION (2025a), que este informe se elabora anualmente y analiza la situación del Estado de Derecho en cada Estado miembro, incluyendo aspectos como la independencia judicial, la lucha contra la corrupción, la libertad de prensa y el equilibrio institucional. El informe de 2025 examina la situación en la Unión Europea en su conjunto y de cada estado miembro, así como la evolución seguida en los países candidatos seleccionados; incluye una evaluación de las recomendaciones propuestas a los Estados Miembros el año anterior y formula recomendaciones específicas dirigidas a todos los Estados miembros.

[9] Según destaca la EUROPEAN COMMISSION (2025b), e**l Eurobarómetro sobre la Justicia** es una encuesta realizada por encargo de la Comisión Europea que explora la percepción de la ciudadanía de la Unión Europea sobre la independencia del poder judicial.

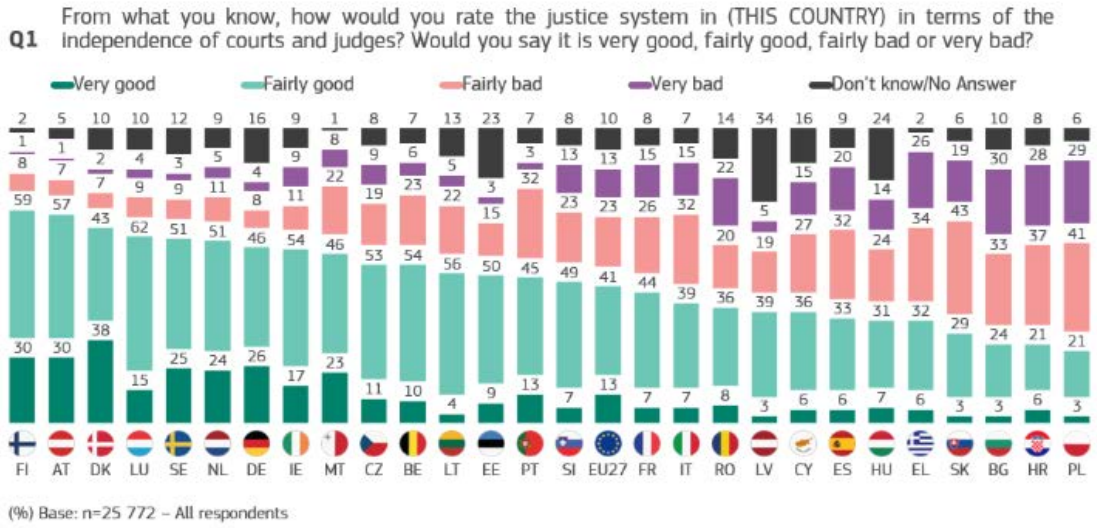
[10] Respecto al Cuadro de Indicadores de la Justicia, la EUROPEAN COMMISSION (2025c) concreta que es una de las fuentes de información del Informe sobre el Estado de Derecho que tiene por objetivo ayudar a los Estados miembros a mejorar la eficacia de sus sistemas judiciales nacionales mediante la facilitación de datos objetivos, fiables y comparables.

[11] EUROPEAN COMMISSION (2025b).

interferencias o presiones por parte de intereses económicos u otros intereses específicos, a la vez que el 59% considera que esta se debe a la falta de interferencias o presiones por parte del Gobierno y de los responsables políticos.

El Informe no incluye a España entre los estados que han experimentado una mejora en este ámbito (a diferencia de Finlandia, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo y Suecia), pero tampoco la sitúa entre los Estados con niveles particularmente bajos de percepción de la independencia judicial, inferiores al 30 % (como sucede en Croacia, Bulgaria y Polonia).

Sin embargo, esta información sí se recoge de manera específica en el capítulo que el propio Informe dedica a la situación del Estado de Derecho en España –que obtiene del Eurobarómetro sobre la Justicia de 2025–, lo que permite extraer las siguientes conclusiones sobre la percepción ciudadana de la independencia judicial en nuestro país.



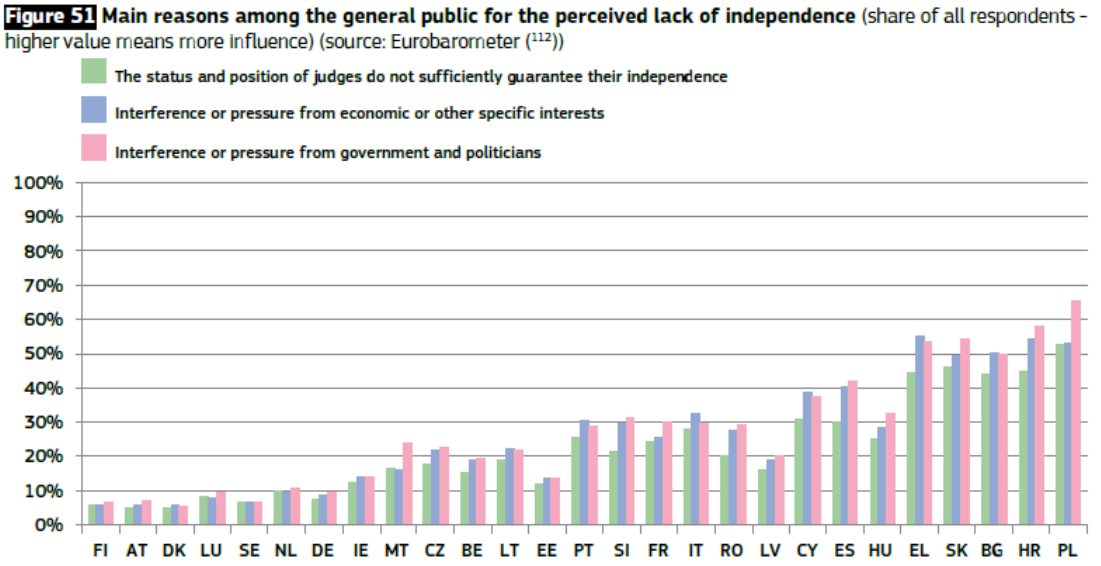
Fuente: Eurobarómetro. Comisión Europea

Como puede observarse, la mayoría de los encuestados (52%) considera que la independencia de la justicia española es mala (32%) o muy mala (20%). Y únicamente el 39% realiza una valoración positiva (buena, el 33%, o muy buena, el 6%) de la misma, lo que pone de relieve una limitada confianza de la ciudadanía española en la independencia de sus jueces y magistrados. A pesar de ello, es de justicia reconocer una ligera mejora respecto a los resultados correspondientes al año 2024, cuando solo el 37% de la población encuestada manifestó una opinión favorable sobre este particular[12].

Entre los motivos que pueden dar razón a las valoraciones negativas de la independencia judicial, que la califican como *"bastante mala"* o *"muy mala"*, la encuesta propone a las personas encuestadas, para su elección, tres motivos: la falta de garantías derivadas del estatus y la posición de los jueces, la interferencia o presión por parte del gobierno y los políticos, o la interferencia o presión de intereses económicos o particulares.

En el caso de España, que se sitúa en niveles inferiores a la media europea, se identifica como la razón de más peso la interferencia o presión por parte del gobierno y los políticos, seguida de cerca por la presión de intereses económicos u otros intereses particulares, y finalmente, se apunta a que el estatus y la posición de los jueces no garantizan suficientemente su independencia.

[12] EUROPEAN COMMISSION (2025d).



Fuente: Cuadro de Indicadores de la Justicia Comisión Europea

2.2. Consejos del Poder Judicial y procedimientos de nombramiento y destitución de jueces como garantías clave de la independencia judicial

El Informe se hace asimismo eco de la relevante función que desempeñan los Consejos del Poder Judicial, cuando existan, en la salvaguarda de la independencia judicial.

En este segundo foco de interés se razona que, si bien algunos Estados miembros han avanzado en iniciativas legislativas destinadas a reforzar la independencia y eficacia de dichos órganos (como ocurre en Irlanda, donde desde 2025 funciona la Comisión de Nombramientos Judiciales[13], o en Luxemburgo, donde el Consejo Nacional de la Justicia ejerce sus funciones desde 2023[14]), otros, como es el caso de España, continúan en proceso de desarrollo y adaptación. Esta apreciación, que se incluye en las consideraciones generales del Informe sobre el Estado de Derecho, debe complementarse con las conclusiones recogidas en el capítulo específico que el propio Informe dedica a nuestro país[15].

Así, según pone de relieve la Comisión Europea, en España se ha producido un avance significativo en el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial que, afortunadamente, tras más de cinco años de bloqueo institucional[16], ha podido culminarse[17]. Un claro reflejo de esta evolución positiva es la reactivación de los nombramientos de los altos cargos judiciales, incluidos los del Tribunal Supremo, que habían permanecido paralizados durante el periodo en el que el Consejo General del Poder Judicial ejercía sus funciones en situación de provisionalidad (limitadas a las del art. 570 bis LOPJ), con el consiguiente impacto negativo en el funcionamiento del sistema judicial.

Pese a haber reconducido la situación, la Comisión Europea advierte a España de la conveniencia de seguir trabajando en el modelo de elección del Consejo General del Poder Judicial. En la actualidad, las cámaras parlamentarias eligen a los 20 vocales que lo integran (10 el Congreso y 10 el Senado, por mayoría de tres quintos de sus miembros), de los cuales 12 son

[13] Regulada en la Judicial Appointments Commission Act 2023, Nº. 33 of 2023.
[14] Regulado en la Loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice.
[15] EUROPEAN COMMISSION (2025d).
[16] Esta insólita situación ha merecido la crítica de la doctrina, entre la que destacamos a FAGGIANI (2024), pp. 201-208. Más recientemente, BARRIO (2024), pp. 289-317, ha analizado los desafíos que la actual configuración y el sistema de renovación del Consejo General del Poder Judicial plantean para la independencia judicial y el adecuado funcionamiento de este órgano constitucional.
[17] Es de notar, en EUROPEAN COMMISSION (2025d), el acuerdo alcanzado sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial, el 25 de junio de 2024. Los nuevos miembros del Consejo tomaron posesión el 25 de julio de 2024 y la nueva presidenta del Consejo, que lo es también del Tribunal Supremo, fue nombrada y asumió el cargo el 4 de septiembre de 2024.

escogidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, y los 8 restantes, entre juristas de reconocido prestigio con más de 15 años de ejercicio profesional. Posteriormente corresponde a estos 20 vocales elegir a quien ejercerá la presidencia, cargo que lleva aparejada la del Tribunal Supremo (art. 122 de la Constitución Española, art. 566 y art. 567 LOPJ).

Cabe mencionar en este punto que el texto constitucional atribuye a las Cortes Generales la elección de los miembros no judiciales, pero no la de los miembros de procedencia judicial, cuya designación debe realizarse *"en los términos que establezca la ley orgánica"* (art. 122.3 de la Constitución Española). En consecuencia, nuestra norma fundamental contempla un sistema mixto de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y no excluye la posibilidad de que la elección de jueces y magistrados se lleve a cabo mediante un mecanismo distinto al parlamentario, que deja a discreción del legislador orgánico. Sin embargo, esta exclusión sí se recoge en la LOPJ, cuyo art. 567 establece que *"las veinte personas Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán designadas por las Cortes Generales"*, incluyendo por tanto las de origen judicial.

La constitucionalidad del art. 122.3 de la Constitución Española fue examinada por el Tribunal Constitucional en la STC 108/1986, de 29 de julio. Tras reconocer que la finalidad de la norma es asegurar una composición del Consejo General del Poder Judicial que refleje el pluralismo existente en la sociedad y, en particular, *"en el seno del Poder Judicial"*, así como que dicho objetivo podría alcanzarse más fácilmente *"atribuyendo a los propios jueces y magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del C.G.P.J."*, el propio Tribunal no pasa por alto el riesgo que puede derivarse de la aplicación del modelo establecido. En este sentido expresa que: *"Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial"*[18].

Esta advertencia resulta especialmente relevante por cuanto anticipa algunos de los problemas que posteriormente han sido denunciados por diversas instituciones europeas respecto del riesgo de politización del órgano. No obstante, el Tribunal Constitucional concluyó que tales riesgos no eran suficientes para declarar la inconstitucionalidad del modelo de elección del Consejo General del Poder Judicial.

Una modificación de este modelo requeriría, en principio, la reforma de la LOPJ, habida cuenta de que esta atribuye a las Cortes Generales la designación de todos los vocales del órgano de gobierno de los jueces.

2.3. Los estándares europeos

En el marco del Consejo de Europa se han desarrollado estándares europeos destinados a garantizar y reforzar la independencia judicial, que han ejercido una influencia significativa tanto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como en la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[19], pese a la naturaleza de *soft law*[20] que de los mismos se deriva.

[18] STC 108/1986, de 29 de julio.

[19] Sobre la evolución jurisprudencial del concepto de independencia judicial en el ámbito de la Unión Europea, ESCALADA (2025), pp. 253-277.

[20] Por ello advierte BIGLINO (2023), p. 44, que *"su desconocimiento por parte de los Estados miembros puede interpretarse como un menoscabo de la independencia judicial y merecer el reproche no sólo de las instituciones del Consejo de Europa, sino también de la Unión Europea"*. **En este sentido, BUSTOS (2021), p. 182, señala que el carácter no jurídicamente vinculante de estos textos *"no significa que carezcan totalmente de efectos jurídicos" ya que "especialmente en el ámbito del CoE, hasta cierto punto expresan el consenso común en una materia entre los Estados miembros de la organización. Con ello adquieren un valor hermenéutico y heurístico relevante sobre todo en cuanto garantizan la consideración de, por ejemplo, el CEDH como un instru¬mento vivo y a***

El núcleo de estos estándares se halla en la Recomendación CM/Rec(2010)12 (en adelante, Recomendación), cuyo contenido debe complementarse con los dictámenes del Consejo Consultivo de Jueces Europeos[21] y los informes del GRECO[22], que establecen criterios y recomendaciones para proteger la independencia judicial[23].

Partiendo de estos textos –que han devenido fundamentales en la definición de los estándares europeos de independencia judicial–, en coherencia con el objeto de estudio de la presente investigación, dedicaremos nuestra atención a los estándares que inciden específicamente en la percepción ciudadana de la independencia judicial, así como en el papel de los Consejos del Poder Judicial y en los procedimientos de nombramiento y destitución de jueces como garantías clave de la independencia judicial[24].

2.3.1. El artículo 6 del CEDH como fundamento de los estándares europeos de independencia judicial

Sobre la base del art. 6.1. del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en adelante, CEDH), según el cual *"Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella"*, la Recomendación refuerza dos premisas ineludibles de la independencia del poder judicial: de un lado, su carácter esencial para el Estado de Derecho y, de otro, la necesidad de garantizarla a través de la Constitución o, subsidiariamente, mediante la norma de mayor jerarquía.

En este contexto, observamos también que, como mecanismo institucional de garantía de esta independencia, se perfila ya la figura del Consejo de la Judicatura, llamado a velar por la independencia de jueces y magistrados y, por extensión, del sistema judicial en su conjunto. Este órgano se concibe asimismo como un elemento clave para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en la administración de justicia[25], motivo por el cual los estándares le dedican atención individualizada, tal y como se desarrolla en el epígrafe 2.3.3.

menudo acaba conformando el contenido de los estándares jurídi¬cos exigibles mediante su incorporación a decisiones vinculantes. Este proceso resulta particularmente claro cuando el TEDH los incorpora en sus decisiones".

[21] Sobre el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, el CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2026b) señala que este órgano se creó en aplicación de la Resolución Nº1 sobre Medidas para reforzar la independencia e imparcialidad de los jueces en Europa, aprobada por la XXII Conferencia de Ministros de Justicia Europeos (Chisinau (Moldavia) 17 y 18 de junio de 1999), a la vez que pone de manifiesto su concepción como *"un órgano asesor del Comité de Ministros, mediante la formulación de opiniones sobre las cuestiones atinentes a la independencia, la imparcialidad y la competencia profesional de los jueces, que puedan servir de base para la adopción de iniciativas comunes en el seno del segundo"*.

[22] Según destaca COUNCIL OF EUROPE (2024), el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) fue creado en 1999 por el Consejo de Europa para supervisar el cumplimiento, por parte de los Estados, de las normas anticorrupción de la organización, a través de un proceso dinámico de evaluación mutua y presión entre pares. La actividad de este grupo permite identificar deficiencias en las políticas nacionales de lucha contra la corrupción para impulsar las reformas legislativas, institucionales y prácticas necesarias.

[23] COUNCIL OF EUROPE (2010); CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2021); CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2007); GRECO (2022) y GRECO (2013).

[24] Puede consultarse una recapitulación de los estándares europeos sobre independencia judicial en BUSTOS (2021), pp. 181-183. Más recientemente, el European Law Institute ha sistematizado dichos estándares en un documento de referencia que identifica los principios comunes europeos en materia de independencia judicial, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como de los instrumentos elaborados en el seno del Consejo de Europa, prestando especial atención a los consejos judiciales, los procedimientos de nombramiento y promoción de jueces y las garantías frente a injerencias externas. Véase EUROPEAN LAW INSTITUTE (2024).

[25] A tal fin, el CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2007) considera en su informe que *"el Consejo de la Justicia debe establecer las herramientas necesarias para la evaluación de la justicia, rendir cuentas del estado de los servicios y pedirá a las autoridades competentes que tomen las medidas necesarias para mejorar la administración de justicia"*. En esta línea, tras examinar los estándares europeos en materia de independencia judicial, BUSTOS (2021), p. 182, concluye que es imprescindible que los integrantes del poder judicial rindan cuentas de su actuación ante la ciudadanía mediante mecanismos adecuados, siempre que estos no se transformen en instrumentos de presión sobre sus decisiones jurisdiccionales. Para ello, subraya que el respeto recíproco entre los poderes del Estado es esencial, así como la prohibición de ataques desmesurados que puedan debilitar la confianza pública en la independencia judicial, lo que no excluye la crítica.

2.3.2. La percepción ciudadana de la independencia judicial

En el marco de la independencia externa, los estándares insisten de manera reiterada en la necesidad de que la ciudadanía mantenga la confianza en los jueces, en tanto que miembros de la sociedad conocedores de las expectativas públicas como de las críticas existentes sobre el funcionamiento del sistema, condición indispensable para garantizar una administración de justicia eficaz.

2.3.3. La creación de un Consejo judicial como garantía de la independencia judicial

Los estándares europeos se apoyan en la figura del Consejo de la Judicatura como garantía esencial de la independencia judicial, cuya base jurídica debe recogerse en la Constitución[26]. Este punto constituye, precisamente, el principal motivo de crítica por parte de los organismos europeos en el caso de España, debido al sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y a la percepción de politización que del mismo se deriva.

No obstante, y en atención a la diversidad de los sistemas judiciales existentes en Europa, dichos estándares no imponen la adopción de un modelo único ni de carácter obligatorio, sino que conciben estos órganos como una opción preferente para alcanzar tanto la independencia judicial como la confianza ciudadana en la administración de justicia[27]. En este sentido, debe traerse a colación que el Dictamen del CCEJ nº24 de 2021 revela que la institución en la que muchos Estados miembros, aunque no todos, han depositado su confianza para la defensa de la independencia del poder judicial es el Consejo de la Judicatura, que pasa a denominar Consejo de Justicia[28]. Sobre esta base, se establecen unas pautas orientadoras relativas a su diseño, particularmente en lo que respecta a su composición y funcionamiento.

En concreto, el Informe del Consejo Consultivo de Jueces Europeos de 2007, ya identifica las tres cuestiones elementales que deben tenerse en cuenta al configurar estos órganos de gobierno del poder judicial, que posteriormente recogen y matizan la Recomendación y el referido Dictamen del propio Consejo Consultivo de Jueces Europeos de 2021.

En primer lugar, se plantea el tema de la naturaleza del órgano, esto es, si debe estar formado exclusivamente por jueces o si, por el contrario, también deben integrarlo miembros no pertenecientes a la carrera judicial. La opción finalmente respaldada por los estándares europeos es la de una composición mixta, debiéndose en este punto señalar la preferencia del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (tanto en su Informe de 2007 como en su Dictamen de 2021) por una mayoría sustancial de jueces, mientras que la Recomendación apunta a una composición en la que al menos la mitad de los miembros sean jueces. Sea como fuere, se considera positiva la participación de miembros no judiciales *"como salvaguarda contra el amiguismo y el corporativismo entre los jueces"*[29].

A continuación, se aborda el aspecto relativo al sistema de elección de los integrantes del Consejo. En lo que concierne a los miembros jueces, es una cuestión indubitada que sean elegidos por un sistema de pares o, en otros términos, entre sus iguales, sin la interferencia, en consecuencia, de autoridades políticas. Además, debe asegurarse la representación de todas las instancias de la carrera judicial, el respeto al pluralismo interno, así como la diversidad de género y de regiones. En cuanto a los miembros legos, el Informe del Consejo Consultivo de Jueces

[26] En este sentido, el CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2021) dictamina que *"la base jurídica de un Consejo y sus principales elementos deben estar recogidos en la constitución como base segura de sus responsabilidades, independencia y legitimidad", entre los que debe incluirse "la composición y funciones del Consejo, así como la seguridad en el cargo de sus miembros, junto con la garantía de su independencia con respecto al poder legislativo y al ejecutivo"*, al margen de que la ley pueda establecer otros detalles.

[27] Consciente de la tendencia general de los Estados miembros a la creación de Consejos de Justicia independientes, pese a la diversidad existente entre los mismos, el CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2007) propone identificar *"los elementos clave relativos al objetivo general, la composición y las funciones del Consejo de la Justicia, con el fin de reforzar la democracia y de proteger la independencia judicial" pero sin establecer "una descripción exhaustiva de los principios que deben regir su composición, ni crear un modelo único el Consejo de la Justicia en Europa"*.

[28] CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2021).

[29] CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2021).

Europeos de 2007 ya propone que sean *"juristas eméritos y profesores universitarios con cierta antigüedad profesional o entre ciudadanos reconocidos"*, cuya designación debiera corresponder a autoridades no políticas, con la aclaración de que si finalmente fueran elegidos por el Parlamento, dicha elección debería contar con el apoyo de una mayoría cualificada *"que suponga un apoyo cualificado de la oposición"* y fomente la cooperación entre partidos[30], lo que inevitablemente puede llevar a una situación de bloqueo, tal y como se ha puesto de manifiesto en España con el prolongado bloqueo en la renovación del Consejo General del Poder Judicial [31].

Finalmente, el tercer elemento de interés se refiere a la transparencia en el funcionamiento del Consejo. Sobre este particular, los estándares europeos subrayan la necesidad de que estos órganos desarrollen su actividad con el máximo nivel de transparencia, lo que requiere la previa regulación de procedimientos adecuados y la adopción de resoluciones debidamente motivadas.

Ahora bien, tal y como ha señalado el Consejo Consultivo de Jueces Europeos en reiteradas ocasiones[32], la diversidad entre los Estados miembros explica la actual variedad en la organización del poder judicial, que repercute de igual modo en la dispar organización, composición y responsabilidades de los Consejos de Justicia, lo que refuerza la no recomendación de un modelo de Consejo específico. A pesar de ello, el estándar europeo en este punto sería dotar a los Consejos de Justicia de las competencias necesarias para defender la independencia del poder judicial y de los jueces.

3. Recomendaciones para España

Con el objetivo de fortalecer los sistemas democráticos y judiciales de los Estados miembros de la Unión Europea, el Informe sobre el Estado de Derecho de la Unión Europea de 2025 incluye un valioso apartado de recomendaciones[33]. En el caso de España, y en lo que concierne a la independencia judicial, estas recomendaciones inciden principalmente en la necesidad de culminar la reforma del sistema de nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En este sentido, el Informe reconoce avances que se han producido tanto en la renovación del órgano de gobierno del Poder Judicial como en el impulso del proceso de adaptación del sistema de nombramiento de sus miembros, e insta a España a seguir progresando en esta dirección, de conformidad con los estándares europeos que se han ido consolidando en relación con los Consejos de la Judicatura[34]. A tal efecto, se recomienda que, al menos, la mitad de los miembros del Consejo General del Poder Judicial sean jueces elegidos por sus pares, representando todos los niveles del poder judicial y el pluralismo dentro de la judicatura, lo que implicaría la supresión de la facultad del Parlamento de escoger los vocales de origen judicial[35].

---

[30] El dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2021) refuerza la aceptación de la elección parlamentaria de los miembros no judiciales del Consejo y propone, como alternativa, la elección por parte de otras instituciones tales como Colegios de Abogados e incluso por parte de ONGs.

[31] En el caso de España, nótese que el Informe de evaluación del GRECO (2013) mostró ya su preocupación por la forma de selección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial *"dada su susceptibilidad a la politización"*, siendo la crítica principal que el método de elección *"permitía a los partidos dividir los escaños del CGPJ entre aquellos a quienes apoyan"*, motivo por el cual, recomendaba *"realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos sobre la independencia de este órgano frente a cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte"*. Ante la desatención de las autoridades españolas a la anterior recomendación, el Informe del GRECO (2022) pone de relieve que *"cuando existe una composición mixta de consejos judiciales, para la selección de los miembros judiciales las normas disponen que estos sean elegidos por sus homólogos (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia de la judicatura en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como las Cortes Generales o el poder ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección"*.

[32] CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2007); y CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2021).

[33] COMISIÓN EUROPEA (2025a).

[34] BIGLINO (2023), pp. 30-33 reflexiona sobre la necesidad –avalada por la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea– de que los Estados miembros de la UE sigan la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que aconseja que los vocales judiciales de los Consejos de la Magistratura sean elegidos por sus pares.

[35] Esta recomendación no es una novedad para España, tal y como se aprecia en GRECO (2013). En este punto es de destacar la insistencia en que la elección de los vocales de procedencia judicial sea por sus pares, conforme a los estándares del Consejo de Europa. Esta realidad vuelve a ser objeto de atención de la VENICE COMMISSION (2025a), donde se reconoce que han sido reiteradas –y

En este contexto, el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tomando en consideración los informes de la Comisión de Venecia[36] sobre la independencia del sistema judicial y la aplicación que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace de los estándares europeos, reflexiona sobre la función del Consejo del Poder Judicial como garante de la independencia de los jueces y sobre el modo de elección de sus miembros judiciales en el caso Grzęda c. Polonia[37].

3.1. El mandato de la Disposición Adicional Única de la LO 3/2024

La principal recomendación que la Comisión realiza a España en su Informe sobre el Estado de Derecho de 2025 ha propiciado la incorporación en la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, de la Disposición Adicional Única, que establece lo siguiente: *"En el plazo de seis meses, computados desde la entrada en vigor de la presente ley orgánica, el Consejo General del Poder Judicial elaborará un informe con objeto de examinar los sistemas europeos de elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura análogos al Consejo español y una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados aprobada por una mayoría de tres quintos de sus vocales, conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, que garantice su independencia y que, con la participación directa de jueces y magistrados que se determine, pueda ser evaluada positivamente por el informe del Estado de Derecho de la Comisión Europea, en la que se establezca un Consejo General del Poder Judicial acorde con los mejores estándares europeos.*

Dicha propuesta será trasladada al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado para que, por los titulares de la iniciativa legislativa, basándose en ella, se elabore y someta a la consideración de las Cortes Generales un proyecto de ley o proposición de ley de reforma del sistema de elección de los vocales judiciales para su debate, y en su caso, tramitación y aprobación".

Como puede observarse, este precepto legal tiene por objeto atender la recomendación formulada por la Comisión Europea de avanzar en la revisión del sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial conforme a los estándares europeos en materia de independencia judicial. A tal fin, la norma impone una doble actuación al propio órgano de gobierno del Poder Judicial: en primer lugar, la elaboración de un informe que refleje los resultados de un análisis comparado de los sistemas de elección de los Consejos de la Magistratura existentes en otros Estados europeos análogos al español, es decir, que atribuyen el gobierno del Poder Judicial a un órgano constitucional independiente de los demás poderes del Estado y que no forma parte del propio Poder Judicial[38]; y, en segundo lugar, la presentación de una propuesta de reforma del actual sistema de elección de los vocales de origen judicial.

Además, la propuesta que resulte, que deberá ser aprobada por una mayoría de tres quintos de sus vocales de conformidad con lo que establece el art. 122 de la Constitución, deberá formularse con respeto a los siguientes límites legales: primero, que cuente con la participación directa de jueces y magistrados; segundo, que pueda ser evaluada positivamente por el Informe

desatendidas– las recomendaciones emitidas por la Comisión Europea (desde su Informe sobre el Estado de Derecho de 2021) y por el GRECO.

[36] El CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (2026) define la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, también conocida como Comisión de Venecia, como un órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional, cuya función principal es *"brindar asesoramiento jurídico a sus Estados miembros y, en particular, ayudar a los Estados que deseen adecuar sus estructuras jurídicas e institucionales a los estándares europeos y a la experiencia internacional en los campos de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho"*. Sobre la Comisión de Venecia, a mayor abundamiento, CASTELLÀ (2023), p. 52, pone de relieve que *"exige una composición plural de los consejos judiciales, con una mayoría de miembros elegida por los propios jueces y el resto por el Parlamento, con mayorías cualificadas. De este modo se evita tanto el corporativismo como la politización y la gubernamentalización de la institución"*.

[37] TEDH (Gran Sala), sentencia de 15 de marzo de 2022, Grzęda c. Polonia, demanda núm. 43572/18.

[38] Ello sucede en Francia, Italia, Portugal y Bélgica, donde todos los vocales de origen judicial son elegidos por sus pares, tal y como se apunta en VENICE COMMISSION (2025a).

sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea; y, tercero, que se establezca un Consejo General del Poder Judicial acorde a los más elevados estándares europeos.

3.2. Propuesta de reforma del sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial

En cumplimiento del mandato de la Disposición Adicional Única de la LO 3/2024, el Consejo General del Poder Judicial presenta, en septiembre de 2025, una propuesta de reforma del sistema de elección de los vocales designados entre jueces y magistrados[39]. Tras analizar los distintos modelos existentes en el entorno europeo, el órgano de gobierno del Poder Judicial plantea dos modelos de modificación del sistema actual, que discrepan esencialmente en la intervención del Parlamento en la elección de los vocales judiciales. Ninguno de ellos cuenta con el respaldo unánime de sus miembros, lo que pone de manifiesto la incapacidad del propio Consejo para alcanzar una posición común, a la vez que evidencia la polarización interna del órgano en relación con la reforma.

En concreto, el primer modelo recibe la influencia de los estándares europeos recogidos en el Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea –al considerar que el legislador los convierte en obligatorios a través del mandato dirigido al Consejo General del Poder Judicial– y supone un avance cualitativo respecto del modelo actual al apostar por la elección de los doce vocales judiciales por sus pares. Por su parte, la segunda propuesta defiende la continuidad del sistema de elección parlamentaria de dichos vocales judiciales. A continuación, se examinan ambas propuestas.

3.2.1. Modelo de elección por los propios jueces y magistrados

El grupo de jueces y magistrados del Consejo General del Poder Judicial que suscribe este modelo toma como referencia los elementos que debe garantizar la propuesta que se presente para obtener la valoración favorable de la Comisión Europea en el próximo Informe sobre el Estado de Derecho, a saber: que al menos la mitad de los miembros sean jueces elegidos por sus pares; la ausencia de intervención del Parlamento o del Ejecutivo en ninguna fase del proceso de selección; y el aseguramiento de la más amplia representación posible de la judicatura en todos sus niveles. Sobre la base de las anteriores premisas, se realiza una propuesta de reforma del sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial que establece la participación directa de jueces y magistrados fundamentada en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, en atención a la ausencia total de participación del Parlamento o del Ejecutivo en cualquier fase del proceso de selección de los miembros judiciales, se opta por la elección de los doce vocales judiciales por sus pares, sin intervención alguna de estas instituciones.

En segundo lugar, en relación a la votación[40], se establece que la elección corresponda a todos los jueces y magistrados de todas las categorías judiciales que se encuentren en servicio activo en el momento de la convocatoria electoral, para lo que se prevé, en tercer lugar, una lista única abierta en aras a garantizar la transparencia y participación del sistema de selección[41].

En cuanto a la elegibilidad, podrán presentar su candidatura[42] para integrar el órgano de gobierno del Poder Judicial todos los jueces y magistrados en servicio activo, de todas las

[39] VENICE COMMISSION (2025a).

[40] Que debiera realizarse en las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

[41] La representación de todas las categorías judiciales y de la paridad se garantizará por la Junta Electoral –formada por miembros del Poder Judicial–, a quien corresponderá el escrutinio general y la confección de la lista con los doce miembros y magistrados más votados.

[42] Se concreta la posibilidad de presentar candidatura tanto por parte de cualquier juez o magistrado, individualmente, con 25 avales, o con el aval de una asociación judicial; como también por parte de cada asociación judicial, que podrá presentar hasta 12 candidaturas. A ello se añade la opción de que cada juez o asociación pueda avalar un máximo de 12 candidatos y que cada candidato deba presentarse con su suplente.

categorías judiciales, siempre que no incurran en causa legal de inelegibilidad, que también se especifican[43].

Por último, merece especial atención la inclusión de una cláusula antibloqueo que, aunque no se indique expresamente, se incorpora precisamente con el objetivo de evitar situaciones como la vivida en 2018, tras el incumplimiento reiterado del mandato del art. 568 LOPJ por la incapacidad de renovar el Consejo General del Poder Judicial en plazo, que acabó forzando la introducción, a través de la LO 8/2022, del art. 570 bis LOPJ con el propósito de regular –léase limitar– las facultades del órgano en funciones. Esta cláusula otorga carta de naturaleza a la válida constitución de este órgano únicamente con los miembros judiciales elegidos por jueces y magistrados[44] cuando, llegada la fecha de la sesión constitutiva del nuevo órgano, el Congreso, el Senado, o ambos a la vez, no hayan completado la elección de los vocales juristas.

En coherencia con lo anterior, este modelo de elección por los propios jueces y magistrados viene acompañado de una propuesta articulada de modificación de los actuales capítulos I y II del Título VIII de la LOPJ y de la creación de un nuevo capítulo II bis.

En opinión de la Comisión de Venecia[45], que ha realizado la evaluación internacional de la propuesta de reforma presentada por España, dicha propuesta cumple con el estándar europeo de elección por pares, pero no evita el riesgo de politización interna, *"especialmente cuando las asociaciones judiciales pueden ejercer una influencia significativa sobre las nominaciones y las campañas, moldeando potencialmente el proceso electoral"*[46].

Esta observación pone de manifiesto que la elección por pares, aun cuando responda de forma más adecuada a los estándares europeos actualmente vigentes, no constituye por sí sola una garantía suficiente frente a todos los riesgos que pueden afectar a la independencia judicial.

3.2.2. Modelo de elección mixto con intervención de las Cortes Generales

Partiendo del referido encargo de la Disposición Adicional Única de la LO 3/2024, el otro bloque de jueces y magistrados del Consejo General del Poder Judicial introduce dos consideraciones preliminares. En primer lugar, subraya que, aunque la Ley exige que la propuesta deba prever un mecanismo de participación directa de los miembros de la carrera judicial en la elección de los vocales de procedencia judicial del Consejo, no determina ni la forma, ni el procedimiento, ni el grado en que dicha participación debe articularse. Y, en segundo lugar, recuerda que la propuesta debe limitarse a formular recomendaciones o consideraciones sobre la tarea encomendada, sin elaborar ningún proyecto normativo, dado que el órgano de gobierno de los jueces carece de toda iniciativa legislativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, este modelo identifica y analiza los principales elementos de debate que permiten fundamentar una propuesta de reforma de la LOPJ orientada a mantener el sistema parlamentario de designación de los vocales de procedencia judicial del Consejo General del Poder Judicial, en concreto:

La ausencia, en el marco de la Unión Europea, de un modelo uniforme de gobierno del Poder Judicial, debido a la coexistencia de sistemas jurídicos diversos.

El carácter invasivo del Informe sobre el Estado de Derecho (que asume los criterios del GRECO y de la Comisión de Venecia) pese a tratarse de un instrumento de *soft law* sin fuerza vinculante.

---

[43] Se identifica como inelegible, toda persona que en los cinco años anteriores haya sido: Ministro del Gobierno o Secretario de Estado; Consejero de una Comunidad Autónoma; Alcalde o Presidente de una corporación local; Senador, Diputado al Congreso; Eurodiputado; Parlamentario autonómico.

[44] Cierto es que la propuesta matiza que, en su caso, con los miembros juristas ya elegidos por una de las Cámaras, así como con los miembros del Consejo General del Poder Judicial saliente que hubieran sido elegidos con anterioridad por la cámara que no haya cumplido con el plazo de elección.

[45] La importante función de la Comisión de Venecia en la identificación de los elementos constitutivos del Estado de Derecho, entre los cuales la independencia del poder judicial y la de los jueces a título individual, ha sido objeto de reconocimiento de quien fue presidenta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, O'LEARY (2024), pp. 171-196.

[46] VENICE COMMISSION (2025b).

La inexistencia de un estándar jurídico europeo único que establezca de forma clara y obligatoria un modelo específico de elección de los miembros del Poder Judicial.

La no previsión, ni en el Convenio Europeo de Derechos Humanos ni en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de la obligada existencia de Consejos de la Judicatura.

La naturaleza constitucional, con funciones esencialmente gubernativas y administrativas (que no jurisdiccionales) del Consejo General del Poder Judicial, que justifica la intervención parlamentaria en su composición. De ahí, que deba considerarse la titularidad de la independencia de los miembros del Poder Judicial en el ejercicio de su función jurisdiccional, y no del propio Consejo.

La experiencia acumulada en España de ambos modelos de elección de los vocales judiciales (entre pares y elección parlamentaria).

La consideración de que la elección de los vocales judiciales por los propios jueces no garantiza necesariamente una mayor independencia, más al contrario, puede reforzar el corporativismo dentro del sistema judicial.

La interpretación de que la participación directa de los jueces no implica que deban ser ellos quienes finalmente elijan a los vocales judiciales.

Por todo ello, se propone un sistema de designación estructurado en dos fases: una fase de participación y otra fase de elección. La primera fase es la que precisamente trata de dar cobertura a la exigencia de *"participación directa de jueces y magistrados"* requerida por el legislador orgánico, pues en ella se prevé la elaboración de tres listas de candidatos[47] seleccionadas por los propios jueces y magistrados[48], a partir de candidaturas presentadas por asociaciones judiciales, agrupaciones de miembros de la carrera judicial o por personas individuales con el aval de treinta electores. Sobre la base de estas listas, el Congreso y el Senado procederían a escoger a los doce vocales de procedencia judicial.

En suma, sin modificar el eje central del sistema parlamentario de designación, esta propuesta introduce mejoras sustanciales orientadas a dar cumplimiento al mandado de la Disposición Adicional Única de la LO 3/2024, reforzando la participación de la carrera judicial en el proceso sin alterar la titularidad parlamentaria de la decisión final.

Este sistema de elección también ha merecido la valoración de la Comisión de Venecia que, en su Dictamen de octubre de 2025[49] considera que no cumple con los estándares europeos.

4. Conclusiones

Primera.- La independencia judicial es una pieza clave para evaluar la calidad democrática de los Estados miembros de la Unión Europea.

El Informe sobre el Estado de Derecho de 2025 revela, en términos generales, una percepción ciudadana razonablemente satisfactoria respecto a la independencia de jueces y magistrados. Sin embargo, esta valoración contrasta significativamente con la opinión mayoritaria de la ciudadanía española encuestada, que considera que la independencia judicial no está plenamente garantizada en nuestro país. Esta apreciación parece estar principalmente vinculada a la interferencia o presión ejercida por el gobierno y los políticos sobre el poder judicial, y buena muestra de ello es el prolongado bloqueo que ha sufrido, para su renovación, el órgano constitucional que precisamente debe protegerla.

Segunda.- En este contexto, conviene prestar atención a los estándares que se han ido consolidando en el marco de la Unión Europea por cuanto constituyen un valioso instrumento

[47] Una lista se configuraría a partir de los seis magistrados del TS más votados; una segunda lista, la integrarían los veinticuatro magistrados más votados; y los doce jueces más votados conformarían la tercera lista.

[48] En concreto, por todos los jueces y magistrados de cualquier categoría de la carrera judicial en situación administrativa de servicio activo.

[49] VENICE COMMISSION (2025b).

para reflexionar sobre los principios del Estado de Derecho y, en particular, sobre la independencia del Poder Judicial, a pesar de no tener fuerza vinculante. Esto resulta especialmente relevante respecto del sistema de elección de los miembros judiciales del Consejo General del Poder Judicial, ámbito en el que dichos estándares insisten en la necesidad de articular mecanismos de designación que garanticen la presencia de los propios miembros de la carrera judicial.

Tercera.- En cumplimiento del mandato previsto en la Disposición Adicional Única de la Ley Orgánica 3/2024, el Consejo General del Poder Judicial ha elaborado una propuesta de revisión del sistema de elección de los vocales de procedencia judicial que se concreta en dos modelos de reforma. La existencia de ambas propuestas refleja las discrepancias existentes en el seno del propio órgano acerca del alcance y la forma que debe asumir la participación directa de jueces y magistrados en la elección de los vocales judiciales. Estas discrepancias responden, en buena medida, a la distinta interpretación que cada modelo realiza sobre cómo debe garantizarse la participación directa de jueces y magistrados en la elección del Consejo General del Poder Judicial.

Cuarta.- De acuerdo con el citado mandato legislativo, la propuesta formulada por el Consejo General del Poder Judicial deberá concretarse en un proyecto o proposición de ley de reforma del sistema de elección de los vocales judiciales para el posterior debate por parte del Gobierno y de las Cortes Generales, a quienes corresponde impulsar, en su caso, su tramitación y aprobación. Sin embargo, a la vista de cómo se han desarrollado los acontecimientos hasta el momento, cabe prever que la propuesta con mayores probabilidades de prosperar sea la que mantiene la intervención de las Cortes Generales en la designación de los vocales de procedencia judicial, en tanto que supone una modificación menos disruptiva del modelo vigente que podría interpretarse como una forma de atender –al menos parcialmente– la exigencia de reforzar la participación de la carrera judicial en el proceso de designación, tal como remarcan las recomendaciones europeas sobre independencia judicial.

No obstante, a nuestro juicio, la propuesta que atribuye la elección de los vocales judiciales a jueces y magistrados resulta más acorde con los estándares europeos actualmente vigentes, en particular con las recomendaciones de la Comisión Europea, el GRECO y la Comisión de Venecia. Ello no excluye, sin embargo, la necesidad de incorporar garantías adicionales destinadas a evitar riesgos de corporativismo interno y reforzar la transparencia y la rendición de cuentas del propio Consejo General del Poder Judicial.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

BARRIO, RODRIGO MIGUEL (2024): "El Consejo General del Poder Judicial en perspectiva: análisis, desafíos y propuesta de reforma", en: Revista de Derecho Político (N° 120), pp. 289-317. Disponible en: https://doi.org/10.5944/rdp.120.2024.41770 [visitado el 9 de julio de 2026].

BIGLINO CAMPOS, PALOMA (2023): "Los estándares europeos sobre la elección de los Consejos Judiciales", en: Revista General de Derecho Constitucional (N° 38), pp. 1-51.

BUSTOS GIBERT, RAFAEL (2021): "La influencia de los textos no vinculantes del Consejo de Europa sobre independencia judicial en el TEDH y en la UE", en: Teoría y Realidad Constitucional (N° 47), pp. 161-198. Disponible en: https://doi.org/10.5944/trc.47.2021.30711 [visitado el 16 de abril de 2026].

CACHÓN CADENAS, MANUEL JESÚS (2021): Introducción al enjuiciamiento civil (Barcelona, Atelier).

CASTELLÀ ANDREU, JOSEP MARIA (2023): "Estado de Derecho e independencia judicial según la Comisión de Venecia", en: Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público (Vol. 70, N° 1), pp. 35-53. Disponible en: https://doi.org/10.18543/ed7012022 [visitado el 16 de abril de 2026].

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (2026): "Comisión de Venecia". Disponible en: https://www.cepc.gob.es/relaciones-institucionales/comision-de-venecia [visitado el 16 de abril de 2026].

CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2007): "Informe n.º 10 (2007) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad". Disponible en: https://rm.coe.int/1680747d19 [visitado el 16 de abril de 2026].

CONSEJO CONSULTIVO DE JUECES EUROPEOS (2021): "Dictamen n.º 24 (2021): Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales". Disponible en: https://rm.coe.int/opinion-24-2001-of-the-ccje-spanish/1680a526af [visitado el 16 de abril de 2026].

COUNCIL OF EUROPE (2010): "Judges: independence, efficiency and responsibilities. Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum". Disponible en: https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d [visitado el 16 de abril de 2026].

COUNCIL OF EUROPE (2024): "What is GRECO?". Disponible en: https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco [visitado el 16 de abril de 2026].

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2026a): "Qué es el Consejo General del Poder Judicial". Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Mision-/ [visitado el 16 de abril de 2026].

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2026b): "Relaciones internacionales". Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Consejo-Consultivo-de-Jueces-Europeos/ [visitado el 16 de abril de 2026].

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, LUIS MARÍA (1992): "Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial", en: Revista Española de Derecho Constitucional (N° 34), pp. 19-39. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/24881114 [visitado el 9 de julio de 2026].

ESCALADA LÓPEZ, MARÍA LUISA (2025): "Independencia de los jueces e independencia del poder judicial en la Unión Europea", en: Revista de Estudios Europeos (N° 85), pp. 253-277. Disponible en: https://revistas.uva.es/index.php/ree/es/article/view/9215 [visitado el 16 de abril de 2026].

EUROPEAN COMMISSION (2025a): "2025 Rule of Law Report: Communication and country chapters". Disponible en: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en [visitado el 16 de abril de 2026].

EUROPEAN COMMISSION (2025b): "Perceived independence of the national justice systems among the general public, Flash Eurobarometer". Disponible en: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3193 [visitado el 16 de abril de 2026].

EUROPEAN COMMISSION (2025c): "EU Justice Scoreboard". Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en [visitado el 16 de abril de 2026].

EUROPEAN COMMISSION (2025d): "2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Spain". Disponible en https://commission.europa.eu/document/download/3457bf3b-e321-49af-80fd-de0617ef5b28_en?filename=13_1_63945_coun_chap_spain_en.pdf [visitado el 16 de abril de 2026].

EUROPEAN LAW INSTITUTE (2024): "ELI-Mount Scopus European Standards of Judicial Independence" Disponible en: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI-

Mount_Scopus_European_Standards_of_Judicial_Independence.pdf [visitado el 9 de julio de 2026].

FAGGIANI, VALENTINA (2024): "La crisis del Estado de Derecho de este a oeste: el "giro iliberal" de España", en: Garrido, Francisco Javier (Coord.), Independencia judicial y crisis del Estado de Derecho en perspectiva comparada y europea (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 195-220.

GRECO (2013): "Cuarta ronda de evaluación. Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales. Informe de evaluación de España". Disponible en: https://rm.coe.int/16806ca049 [visitado el 16 de abril de 2026].

GRECO (2022): "Cuarta ronda de evaluación. Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales. Adenda al segundo informe de cumplimiento de España". Disponible en: https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58 [visitado el 16 de abril de 2026].

LENAERTS, KOEN Y GUTIÉRREZ-FONS, JOSÉ ANTONIO (2025): "Es la historia de un valor como no hay otra igual: La protección del Estado de derecho en la UE y su evolución", en: Revista de Derecho Comunitario Europeo (N° 82), pp. 33-73. Disponible en https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.82.02 [visitado el 16 de abril de 2026].

MAŃKO, RAFAŁ (2024): "On Judicial Independence. Overview of Case Law of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice", en: Brussels, European Parliamentary Research Service. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/767152/EPRS_IDA(2024)767152_EN.pdf [visitado el 9 de julio de 2026].

MILIONE, CIRO (2024): "Estado de Derecho y derecho a la independencia judicial: un binomio insoslayable. Estudios de Deusto", en: Revista de Derecho Público (Vol. 72, N° 1), pp. 21-51. Disponible en: https://doi.org/10.18543/ed.3099 [visitado el 16 de abril de 2026].

O'LEARY, SÍFORA (2024): "Independencia judicial y Estado de Derecho: perspectivas desde el TEDH", en Alonso, Ricardo (Ed.), Independencia judicial y Estado de Derecho: actas del V Congreso Internacional de la Unión Iberoamericana de Universidades y Cortes Supremas con ocasión del 70.º aniversario de la Escuela de Práctica Jurídica de la UCM (Madrid, Universidad Complutense de Madrid), pp. 171-196.

VENICE COMMISSION (2025a): "Spain. Proposal for reform of the system for electing judicial members of the General Council of the Judiciary (prepared in accordance with the additional provision of Organic Law No. 3/2024 of 2 August 2024)". Disponible en: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2025)038-e [visitado el 16 de abril de 2026].

VENICE COMMISSION (2025b): "Opinion on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary". Disponible en: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)038-e [visitado el 16 de abril de 2026].

VIDAL FERNÁNDEZ, BEGOÑA (2025): "Independencia judicial y proceso penal europeo: El derecho a un juez independiente y su incidencia en el espacio de libertad, seguridad y justicia", en: Revista de Estudios Europeos, (85), pp. 221-252. Disponible en: https://revistas.uva.es/index.php/ree/es/article/view/9369 [visitado el 16 de abril de 2026].

JURISPRUDENCIA CITADA

Tribunal Constitucional, Sentencia núm. 108/1986, de 29 de julio, en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1986-21938.

Tribunal Constitucional, Sentencia núm. 238/2012, de 13 de diciembre, en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-348.

Asociação Sindical dos Juízes Portugueses (2018): Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), sentencia de 27 de febrero de 2018, asunto C 64/16, en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0064.

Grzęda c. Polonia (2022): Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), sentencia de 15 de marzo de 2022, demanda núm. 43572/18, en https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-216400%22]}.

Tribunal Constitucional, Sentencia núm. 137/2025, de 27 de junio, en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-15939.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma. Consejo de Europa, 4 de noviembre de 1950.

Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. DOUE C 202, 7 de junio de 2016.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Boletín Oficial del Estado, núm. 188, de 5 de agosto de 2024.

Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado, núm. 180, de 28 de julio de 2022.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado, núm. 157 de 2 de julio de 1985.

Judicial Appointments Commission Act 2023 (No. 33 of 2023). Irish Statute Book.

Loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.