



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO DE FIN DE GRADO
GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
FACULTAD DE DERECHO

*Independencia judicial en Europa: la conquista de los tribunales por
parte de la política.*

Por
Álvaro Greciano Sobrino

Dirigido por
Walter Reifarth Muñoz

Salamanca, 2024

ÍNDICE

Lista de siglas y abreviaturas	3
1. De Gayo a Juan Carlos I	4
2. La independencia judicial como clave democrática	5
3. Amenazas dentro de casa	10
3.1 España, con el semáforo en ámbar	11
3.2 Europa cruza en rojo	16
4. Parches menores para un problema mayor	20
4.1 España y su parsimonia política	20
4.2 Gestión de los países rebeldes	22
5. Herramientas y propuestas	25
5.1 La cuestión prejudicial, salvadora en distancias cortas	25
5.2 El recurso de incumplimiento, la alternativa al artículo 7 TUE	26
6. Conclusión	32
Bibliografía	33

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
DDFF	Derechos Fundamentales
LO	Ley orgánica
LOPJ	Ley orgánica del Poder Judicial
MCV	Mecanismo de Cooperación y Verificación
ONJ	Oficina Nacional del Poder Judicial de Polonia
SPEJ	Sistema de Protección Económica del Poder Judicial
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

Desde el comienzo de las primeras civilizaciones, la necesidad de orden ha sido común a todas ellas. Un control estable que permitiese a sus gentes vivir lo más segura posible. Aquella que más nos influenció como sociedad occidental fue Roma (con todo lo absorbido en su amalgama de regiones tomadas como Grecia o Egipto). Los romanos experimentaron tres formas de gobierno distintas: monarquía, república e imperio. Cada una compleja en sí misma, con sus defectos y virtudes, pero basadas en una idea simple: avanzar. Para Polibio, esa complejidad en su constitución¹ hacía de Roma lo que fue en su momento. Una constitución social y política en la que, salvo en momentos de extrema crisis, se seguía un orden claro.

Surge con ella el derecho romano, padre sin duda alguna de la mayoría de los sistemas legales de Europa. De cómo este se creaba no trataremos en profundidad², pero si cabe resaltar que no emanaba de un solo lugar. Decretos del Senado de Roma, edictos imperiales, jurisprudencia fruto de casos previos, o incluso el clásico derecho consuetudinario. Todo ello generaba un entramado legal cuyo fin último era arrebatar el imperio de la ley a sacerdotes y elites. Si estaba escrito, nadie podría alterar a su antojo su aplicación. Cuando la abrumadora cantidad de actos hacía imposible el seguimiento total, empezó a emitirse el Edicto Anual del Pretor, que recogía ciertas bases de jurisprudencia. Hoy en día, podríamos encontrar su equivalencia en las Memorias que hace anualmente el Tribunal Constitucional en España.

La frontera en la separación de poderes era difusa, y el que un día fue juez, al siguiente era senador. El que ejercía como pretor, pasaba a sacerdote. Aun así, el derecho romano fue mejorando, creciendo, perfeccionándose, y es sin lugar a duda uno de los mayores legados que dejó tras de sí. Este derecho, con sus diferentes variantes en el proceso lógico de la evolución histórica, derivó como base en las constituciones nacionales europeas. España, Francia, Italia o Alemania son algunos exponentes de un tipo de derecho que hoy conocemos como derecho continental. Es el modelo más extendido, seguido por el anglosajón y el Fiqh (derecho islámico). Estas constituciones tienen en común (al menos en las democracias de Occidente) un elemento clave: la separación de poderes³. El Poder Legislativo (Título III de la Constitución Española) incluye al conjunto de Congreso y Senado conocido como Cortes Generales. El Poder Ejecutivo (Título IV CE) engloba al Gobierno, con capacidad de decisión en política exterior e interior, además del control del Ejército y la potestad reglamentaria. Y, por último, el Poder Judicial (Título VI CE), que se hace cargo de impartir la justicia (emanada del pueblo español por jueces nombrados por el Rey, de acuerdo con el art. 117 CE).

¹ Desarrollo de la constitución desarrollado en el libro VI de las Historias de Polibio.

² La mejor lectura de referencia son las «Instituciones» de Gayo, jurista romano del siglo II.

³ La Constitución Española hace una separación implícita entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Cada poder tiene un órgano de control y gobierno, y están destinados a entenderse y controlarse. El sistema de contrapesos en Occidente busca que nadie tome más poder que el que le ha sido constitucionalmente otorgado.

Pero si tras la Segunda Guerra Mundial vimos una expansión nunca vista de las democracias, ahora esta parece llegar a su fin. En las últimas décadas, movimientos inicialmente aislados y posteriormente coordinados han comenzado a dinamitar los pilares democráticos. Estos movimientos no vienen siempre de grupos paramilitares o partidos aparentemente «antidemocráticos». Muchos de ellos son fruto de personas y partidos totalmente asentados en la esfera política de los países, acostumbrados a tratar con las instituciones, y bajo un halo de buenas intenciones que no siempre se corresponde con la realidad.

Este ensayo busca analizar la situación por la que actualmente pasa Europa con respecto a la separación de poderes, concretamente, en la independencia judicial. Para ello comenzaremos con un primer apartado centrado en la base teórica, cimentada con autores que marcaron un antes y después en su época (como Montesquieu en la Revolución Francesa⁴ o González Posada en España) y autores actuales.

2: La independencia judicial como clave democrática

El sistema legal español pretende garantizar una independencia de los jueces, y evitar en la medida de lo posible influencias externas en el ejercicio de su potestad jurisdiccional. Por eso, en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial⁵, se hace especial referencia a la misma, llegando a incluir vías y formas de actuación para prevenirlo. Podríamos indicar, al menos de forma inicial, que España es un país donde los elementos básicos de la independencia judicial se encuentran asentados.

Sin embargo, la pregunta más básica es: ¿qué es la independencia judicial? ¿Por qué es tan importante? La independencia judicial no deja de ser un acuerdo. Un acuerdo alcanzado por todas las partes de una sociedad democrática, que debe ser respetada *conditio sine qua non* por todos ellos si quieren garantizar el correcto funcionamiento de la Nación. Una Nación caracterizada por un régimen de garantías para todos los que la componen, entendiendo que, de los tres poderes de un Estado constitucional, el Poder Judicial debe estar lo más alejado posible de los otros dos.

Este poder es claramente vital, puesto que en muchas ocasiones acaba viéndose envuelto en dirimir conflictos entre los otros poderes mediante las herramientas que le han sido otorgadas.

⁴ Pese a ser el más reconocido en este aspecto, otros autores como Honoré Gabriel Riqueti (con su Discurso sobre la organización de los tribunales» el 10 de agosto de 1789) Camille Desmoulins (de forma transversal en su labor de secretario del Ministro de Justicia) fueron también bastiones de la lucha por la independencia judicial de su tiempo

⁵ Artículos 12,13,14 y 15.

«Al constituirse como un sistema de instituciones para aplicar justamente las normas jurídicas, establece el orden de garantías defensivas –jurisdiccionales– de los derechos de todos frente a todos; en cierto sentido, la función judicial, con sus procedimientos, sus juicios, sus decisiones, su protección del derecho concreto, mediante un sistema de solemnidades y recursos, viene a dar significación y eficacia prácticas al Derecho constitucional como régimen de garantías jurídicas, merced a la seguridad que su acción difunde de que el Derecho será puesto en claro cuando su aplicación suscite dudas y no será violado, o si lo fuere, será restaurado»⁶.

Esta premisa viene dada por don Adolfo González Posada, garante de la corriente regeneracionista de la España a caballo entre el siglo XIX y XX. Sin embargo, este debate sobre los jueces y sus facultades ya había sido abierto mucho antes tanto en Francia como en los Estados Unidos. Para el pueblo francés, el juez había sido siempre cautivo del monarca, por lo que era necesario un poder legislativo muy fuerte que fuera capaz de hacer leyes suficientemente claras y adecuadas para no dar lugar a interpretaciones o cambios por el magistrado. Sin embargo, el caso americano se situaba en el lado contrario⁷, al temer que el legislativo tomase un papel dictatorial. En los papeles de El Federalista, Hamilton, una forma útil de mantener la independencia del magistrado era otorgar al juez una inamovilidad suficiente «mientras demuestre buena conducta»⁸, inspirado por la Constitución de Nueva York. Dar al juez la suficiente independencia y libertad de interpretación servía para aliviar dicho temor al despotismo de un príncipe (pudiéndose entender este como un rey o un presidente con amplios poderes). Al final, una y otra corriente buscaba proteger lo máximo posible la idea de la democracia, con los valores de libertad, igualdad y respeto que a ella atañen. El propio Kelsen⁹ decía que «la metamorfosis de la idea de libertad conduce de la idea a la realidad de la democracia», entendiendo que, si la libertad de acción del individuo no se ve garantizada, alcanzar cotas de democracia óptimas se vuelve tarea imposible. Por tanto, de manera repetitiva pero razonada, se sigue demostrando que el poder judicial, si está correctamente asegurado, se contrapesa con el legislativo y ejecutivo, confrontando acciones arbitrarias que no respondan a la ley.

La distancia que debería existir entre los poderes era uno de los planteamientos base para Montesquieu¹⁰ a la hora de generar un sistema legislativo perfecto. En *El espíritu de las leyes* (1766), su más notable obra, con casi seiscientos capítulos, diserta sobre cómo debería ser el modelo de gobierno más adecuado, habla así:

⁶ POSADA, A. *Tratado de Derecho Político*, 2. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid. 1916. pp. 530 y ss.

⁷ ZARZALEJOS NIETO, J., BERZOSA LÓPEZ, D., & FREIXES SANJUÁN, T. La protección de la independencia judicial en la Unión Europea; 2023 pp. 32-33.

⁸ HAMILTON, A. & MADISON, J. *El federalista*. Ediciones Akal. 2016. pp 547-556

⁹ KELSEN, H., & MONEREO PÉREZ, J. L. *Esencia y valor de la democracia*. 2002. p. 29.

¹⁰ MONTESQUIEU, C. DE S. *El espíritu de las leyes*. El Cid Editor. 2016. capítulo VI libro XI.

«Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil. Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes.

Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a este poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado (...)

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, porque se puede temer que el monarca o el senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.

Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza misma de un opresor».

Cuan importantes deben ser sus planteamientos que unas décadas más tarde, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, su artículo 16 recita: Toda nación donde no están garantizados los derechos y asegurada la división de poderes carece de constitución. Siglos después, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque no habla exactamente de separación de poderes, si hace referencia a la igualdad ante la ley, un juicio justo e imparcial (artículo 10) y a la prohibición del abuso de poder. Misma situación refiere a tratados tan importantes como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Carta de las Naciones Unidas o el Pacto de San José¹¹. Su idea de la necesidad de la separación de poderes puede ser ya considerado uno de los dogmas más fuertes en cualquier democracia. Para algunos autores, como Sartori¹², la situación se complica aún más, al considerar que es también parte del trabajo del juez no solo aplicar la ley de forma igualitaria, sino también ayudar en cuanto a la justicia social se refiere. El juez está sometido al imperio de la ley y debe aplicar rigurosamente lo que la ley versa¹³. Debemos entender el concepto de imperio de la ley como un pilar del Estado democrático, donde todo actor se somete al mismo. El magistrado, dentro de la ley, tiene una holgura en el contenido que le permitirá, siempre de manera razonada y motivada, tomar una dirección más precisa; solo ahí podría caber el concepto de Justicia Social de Sartori, entrando a deliberación factores (siempre recogidos por la ley) agravantes y atenuantes.

Hoy día, la aplicación de estas claves está recogida tanto a nivel nacional como supranacional. Cabe por tanto una mención especial a la Unión Europea. Citando al ilustre magistrado Pedro González-Trevijano:

¹¹ Art. 6, art. 17, art. 55 y art. 24 respectivamente.

¹² SARTORI, G.: *Teoría de la democracia*, 2. Alianza Editorial. Madrid. 1997. pp. 420 y ss.

¹³ En España, a todo ello refiere el artículo 117 de la Constitución Española: «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley».

«La Unión Europea se levanta como una Comunidad de Derecho y una federación de valores, los cuales son custodiados, en primer lugar, por las Constituciones nacionales y por los Tribunales de cada Nación»¹⁴.

Como podemos ver, el sistema jurídico de España no es hermético. El artículo 93 CE permite el compromiso del Estado, con tratados internacionales válidamente constituidos, que pasaran a formar parte del ordenamiento interno a tenor del art. 96 CE¹⁵.

Esto sirve para el conjunto del mundo en general, pero hay un ordenamiento que prevalece en la mayoría de ocasiones, tanto en tamaño como relevancia: el de la Unión Europea. La UE regula en aquellos espacios donde los Estados miembros han realizado una cesión total o parcial del ejercicio de sus competencias.

Esto se debe a que, tal y como avanza el art. 5 TUE: «La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». Se entiende por tanto que si los Estados no le han otorgado dicha competencia, mantiene la exclusividad para el mismo¹⁶. La diferenciación entre competencias exclusivas, compartidas o complementarias aparece recogida¹⁷ en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

Es necesario tener en cuenta dos principios fundamentales: proporcionalidad (la Unión no establecerá cargas más allá de las necesarias imprescindibles para alcanzar el objetivo en cuestión) y subsidiariedad (racionaliza los límites de actuación de las instituciones de la UE en competencias compartidas con el Estado)¹⁸. En este principio hay elementos de control políticos, concretamente el art. 12 TUE y los protocolos anexos al TUE y TFUE 1 y 2, los cuales dan poder e informan a los parlamentos nacionales para un control previo y posterior. España, por tanto, forma parte de esta arboleda, y pese a que el Tribunal Constitucional es la máxima autoridad en aquello que le compete, otros elementos estarán controlados por los órganos judiciales de la UE, que dirimirán en el asunto. Los dos principales son el Tribunal General¹⁹ y el Tribunal de Justicia. También existe el Tribunal de Cuentas Europeo y, hasta 2016, el Tribunal de la Función Pública.

El TJUE es el más importante dado su número de competencias y rango. Además, su nomenclatura recoge dentro de sí tanto al Tribunal de Justicia (la cúspide legal del ordenamiento judicial en su marco) como al Tribunal General y a los Tribunales

¹⁴ GONZÁLEZ TREVIJANO, P. «Discurso de despedida de presidente del Tribunal Constitucional». Madrid. 2023, 9 de enero. p. 8.

¹⁵ Los tratados deben estar siempre acorde a lo establecido en el 95 CE. De lo contrario se debe modificar la misma para no contradecirse, como ocurrió con la primera reforma constitucional en 1992 para permitir el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de ciudadanos de la UE.

¹⁶ Salvo en el caso de la excepción recogida en el art. 352 TUE.

¹⁷ La base está indicada en los artículos 2, 3, 4, 5 y 6.

¹⁸ La norma general en estos casos es que las instituciones europeas generen leyes básicas de mínimos, a partir de las cuales los Estados puedan desarrollarse. Similar a las competencias compartidas entre el Estado español y las CCAA.

¹⁹ Se encarga de la primera instancia de aquello que no es competencia exclusiva del TJ desde 1988.

Especializados. Sus competencias básicas aparecen en el art. 19 TUE Y 251 a 281 TFUE²⁰. Entre esos documentos podemos observar el Estatuto de los Jueces y los Abogados Generales, que supondría el equivalente a nuestros arts. 12 y siguientes de la LOPJ.

El TJUE está formado por 27 jueces (uno de cada Estado miembro), además de 11 abogados generales²¹ que desempeñan sus funciones por seis años con opción a renovación. Existe un comité independiente con base en el 253. TFUE que designa el procedimiento de elección. Como se presume en cualquier tribunal, se buscan a «personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales»²². Es su misión, en resumidas cuentas, la aplicación de la legislación europea de forma homogénea en todos los países, y aquellos conflictos entre Estados o instituciones. Legislación única en su tipo, podríamos considerarla como *sui generis*. Los jueces nacionales son los responsables de aplicarla, pero hay una diferenciación (a la par de combinación) entre ambos ordenamientos. La sentencia *Van Gend en Loos*²³ (que otorga efecto directo al derecho de la UE, con obligación a los Estados miembros y sus ciudadanos) y la sentencia *Costa contra ENEL*²⁴ (que otorga primacía al derecho comunitario sobre la legislación nacional en aquellos casos donde tenga competencia) son claves para la correcta comprensión.

Vemos por tanto de forma clara que tanto el derecho de la UE como el español se encuentran fuertemente regulados y con una base jurídica suficiente como para trabajar con apenas vacíos legales o problemas especialmente letales para su sostenimiento. Los jueces, por ende, deberían sentirse fuertemente respaldados y apoyados en el ejercicio de sus funciones, seguros de que la base jurídica los afianza y refuerza en su posición. En gran medida, el dogma de la separación de poderes impregna tanto a la nación como al resto de Europa (con sus excepciones como Bielorrusia). Sin embargo, pese a un profundo deseo de que esto fuera así, no siempre es cierto. A veces, el mayor peligro está más cerca de lo que desearíamos ver.

²⁰ Los detalles y demás regulaciones son consultables mediante el Protocolo sobre el Estatuto del TJUE por orden del art. 281 TFUE. Además tiene su propio Reglamento interno.

²¹ *Elabora unas conclusiones que, de manera imparcial e independiente, presenta públicamente con carácter previo a la sentencia del Tribunal. Los abogados generales no participan en la deliberación de la sentencia y el Tribunal no está vinculado por sus conclusiones.* Diccionario Panhispánico de Estudios Jurídicos.

²² Extracto del art. 254 TFUE.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963.

²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964.

3: Amenazas dentro de casa

Sería altamente negligente por nuestra parte calificar a los países de Europa (a excepción de Bielorrusia) como Estados totalitarios. Desde que Robert Schuman sentase las bases de lo que en el futuro sería la Unión Europea, no se ha hecho otra cosa que avanzar en el proceso de pacificación y unificación europeas. Su Declaración²⁵ nos dio una frase que perdura hasta nuestro tiempo:

«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho».

Esta solidaridad se encuentra reflejada en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea. En este mismo artículo podemos, a su vez, leer un desglose de valores inamovibles para su existencia: «libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos». En el art. 3 prosigue el desarrollo de aspectos clave, entrando de lleno el factor de la justicia. Y es que para la Unión (y, por ende, para los Estados miembros) es tan relevante la existencia de la justicia sin fronteras que el máximo responsable de su aplicación en la alianza, el Tribunal de Justicia, constituye una de las siete instituciones clave recogidas en el art. 13 TUE.

La Cumbre Europea de Copenhague en 1993 establecía de manera más ordenada y clara el principio regulador de acceso de nuevos países, establecido en el art. 49 del TUE un año antes. Estos criterios toman base económica y política, pero también dedica una especial atención a la adopción por parte del país candidato del acervo comunitario. Actualmente componen un total de 35 capítulos que versan de todos los temas posibles²⁶. Podríamos continuar por un largo recorrido subrayando de la importancia que tiene para la Unión un sistema judicial fuerte y bien regulado como pilar de la defensa de los valores europeos, pero por el momento sacaremos una reflexión bastante lógica: los criterios de Copenhague no terminan con la entrada a la Unión, sino que los Estados miembros deben a su vez mantener, velar y proteger aquellos valores con los que se comprometieron a su entrada. La gran mayoría de los ya miembros se mantienen en consonancia con estos criterios, pero a veces, algunos gobiernos se desvían, por lo que es necesario tomar medidas al respecto. Si hablamos de la independencia judicial, ¿qué problemas puede estar enfrentando la Unión Europea actualmente?

²⁵ La declaración del ministro da lugar al día de Europa el 9 de mayo de cada año, uno de los símbolos de la Unión Europea.

²⁶ Cada país candidato tiene la obligación de avanzar en ellos, con el fin de alcanzar unas bases mínimas de cara a entrar a la Unión. En caso de no avanzar, el proceso se estanca, pero se busca que, al menos, las nuevas acciones de los candidatos no vayan en contra de dichos criterios.

3.1: España, con el semáforo en ámbar

Hasta hace unos años, con la única excepción del gobierno de la Legislatura Constituyente y la I Legislatura²⁷, España se había formado con un sistema bipartidista, con una alternancia pacífica entre el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular. Junto con ellos, las instituciones iban funcionando de manera presumiblemente correcta; los miembros del CGPJ y del TC se sucedían, las leyes cambiaban de manera moderada entre un gobierno y otro sin buscar una supresión de la anterior legislación²⁸, y, en la gran mayoría de ocasiones, los partidos gobernaban solos, sin necesidad de pactar de forma habitual.

Se podía calificar como un «turnismo constitucional» de mutuo entendimiento. La llegada de nuevos partidos con opciones de gobernar más allá de los partidos regionalistas o locales cambió el *status quo*.

Primero llegaron Ciudadanos y Podemos (este último absorbió a Izquierda Unida); después, Ciudadanos cayó tras una serie de errores electorales y su crítica posición de partido centrista (difícil en un clima tan polarizado) y Podemos se renombró como Unidas Podemos. Durante un tiempo conviviría con sus antípodas ideológicas, VOX, el cual hoy día es la tercera fuerza del país, con presencia en los gobiernos autonómicos de Castilla y León, Aragón, Comunidad Valenciana, Murcia y Extremadura. Fue el momento donde Unidas Podemos forzó su entrada en una nueva coalición de coaliciones conocida como SUMAR.

Los caminos de VOX y SUMAR son paralelos, pero con similitudes. Mientras que los primeros han encontrado su núcleo de poder en las autonomías, el segundo permanece en el poder en un gobierno de coalición de Pedro Sánchez del PSOE, apoyados por una amalgama de 8 partidos (PSOE, SUMAR, ERC, Junts, EH Bildu, PNV, BNG y Coalición Canaria) que le otorgan un escaso margen de maniobra. Cada partido ha exigido un gran número de concesiones para su voto favorable, y el presidente Sánchez ha claudicado en las mismas. Desde la entrega de competencias en las Rodalies²⁹ en Cataluña hasta la financiación de traductores para el congreso en España (donde todos hablan en perfecto español), pasando por el acercamiento de los presos de ETA³⁰ o la entrega del ayuntamiento de Pamplona a la izquierda *abertzale*.

²⁷ El partido del Gobierno, Unión de Centro Democrático (UCD) reunía a partidos socialdemócratas, liberales, democristianos y regionalistas. Tras la dimisión de Adolfo Suárez, pasaron de 168 escaños a 11 y, tras ello, su disolución.

²⁸ Por ejemplo, el Partido Popular, pese a presentar recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley del aborto (LO 2/2010 de tres de marzo) o el matrimonio entre personas del mismo sexo (Ley 13/2005 de uno de junio), no lo prohibió a su llegada al poder. En otras que no llegó a dicho recurso, como la Ley de violencia de género, realizó modificaciones, manteniendo gran parte de la misma.

²⁹ Se excluyen del acuerdo aquellos tramos de especial interés general.

³⁰ Tras la decisión del Ministerio de Interior, ya son 164 presos en Euskadi y 11 en Navarra, quedando solo 2 fuera de la región.

Estas decisiones, si bien pueden generar debate entre sectores de la sociedad española, no suponen delitos o incumplimiento de leyes, más allá del principio de solidaridad del art. 2 CE al dotar a algunas regiones de mejores prestaciones atendiendo a criterios no técnicos. Los problemas, en especial para los jueces, son más graves.

Cuando la selección de jueces ocurría mediante un solo partido, por mayorías absolutas, los cambios se realizaban en orden; a ambas partes, periódicamente, les llegaba su turno de elegir. Ahora que las decisiones se deben pactar entre dos o siete partidos, las tensiones políticas acaban repercutiendo a la magistratura. Lo primero y más obvio son los constantes ataques por parte de los partidos políticos a los jueces y las decisiones que estos toman. La escalada de los últimos meses acusando a los jueces de atacar la separación de poderes³¹ o de establecer comportamientos machistas no parece tener fin. La exministra de igualdad Irene Montero manifestó en declaraciones públicas «*El problema que tenemos es que hay jueces que están incumpliendo la ley*»³². Otros, como el senador popular José Antonio Monago, acusó directamente a jueces de *lawfare*³³. El *lawfare*, en términos jurídicos, y si nos atenemos a lo planteado por Dunlap³⁴, consiste en «la estrategia de usar, o abusar de la ley como un sustituto de los medios militares tradicionales para lograr un objetivo operacional. Como tal, veo la ley en este contexto como un arma». Es decir, implica que jueces rompen el principio de independencia de su cargo para, de forma activa, tomar acciones ante ciertos sectores con el fin de alterar decisiones o generar causas judiciales. Cualquier ciudadano notará la gravedad de una acusación de este tipo y las graves consecuencias que tiene. Si es cierto, se deben tomar medidas contra dichos jueces, tal y como aparece en el art 16. LOPJ. Sin embargo, en el caso de resultar falsa dicha acusación, genera un halo de dudas sobre la carrera judicial que provoca una falta de confianza en el seno de uno de los tres poderes del Estado. En España, en Europa y a lo largo del globo se está volviendo habitual verter este tipo de acusaciones con el fin de condicionar ciertas decisiones judiciales, incomodando o coaccionando a los magistrados.

Otra posible ruptura de la independencia judicial y de la politización de la justicia es la denominada Ley de Amnistía que, al momento de esta investigación, acaba de ser aprobada en el Congreso con 178 votos a favor y 172 en contra.

³¹ El presidente del PSOE de Castilla y León Luís Tudanca acusa al Tribunal superior de Justicia de Castilla y León de que «son ellos los que están vulnerando esa separación de poderes». Declaraciones del 14/11/2023.

³² Declaraciones de Irene Montero sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia. Cadena Ser. 2023, 16 de noviembre.

³³ CORTES GENERALES. Diario de Sesiones del Senado: Sesión número ocho. 2023, doce de diciembre. pp. 43-44.

³⁴ DUNLAP, C. *Lawfare Today: A Perspective*. Yale Journal of International Affairs, New Haven. 2008. pp 146-154.

El último borrador disponible, fruto del dictamen de la Comisión de Justicia el 14 de marzo de 2024, prevé que se puede acoger a la amnistía personas acusadas de delitos de prevaricación, atentado contra la autoridad, obstrucción a la justicia, etc.³⁵.

Los delitos de traición al Estado se incluyen también, salvo que «se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de España en los términos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas o en la Resolución 2625 (XXV)». Será labor de cada abogado defender que su cliente no está dentro de ese marco. Sin embargo, gracias a dicha resolución 2625, pueden aducir argumentos como los indicados en el Preámbulo, que indican que, para la correcta relación de amistad y cooperación entre los Estados, no debe existir una amenaza al uso de la fuerza y respetar la libre determinación de los pueblos.

Una amnistía en la forma en que se presenta es un ataque directo al Poder Judicial y a la autonomía de los jueces. Al menos, era la versión oficial del Gobierno, responsable último de su aprobación. Según la actual presidenta del Consejo de Estado, Carmen Calvo, el 27 de abril de 2021:

«Cuando usted habla de que planteemos la amnistía, la única respuesta posible es que eso no es planteable en un Estado constitucional democrático, porque sería suprimir literalmente uno de los tres poderes del Estado, que es el Judicial. Que a usted no le gusta, que no le parece bien, que intentan romper la Constitución, que se cometen delitos a partir de semejantes actos es lo que hemos vivido...»³⁶

Cabe recordar que en aquel momento la señora Calvo era Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. En caso de considerar insuficientes las declaraciones vertidas por un vicepresidente del Gobierno español, podemos también tomar las palabras del propio Presidente del Gobierno Pedro Sánchez. El 20 de julio de 2023 manifestó en el programa «Al Rojo Vivo»: «Ni hubo amnistía ni habrá referéndum en Cataluña, ninguna Constitución del mundo permite la segregación»³⁷. Estas declaraciones no son aisladas. Un día después, en «La hora de la 1», dijo que no aceptaría la propuesta de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y Junts de aprobar una amnistía a cambio de sus votos en la investidura³⁸. El presidente había subido incluso la apuesta unos años antes; en 2021, de nuevo en «Al Rojo Vivo», comentó con respecto a la posibilidad de una amnistía: «[...] algo que, desde luego, este Gobierno no va a aceptar y que, desde luego, no entra en la legislación y en la Constitución española»³⁹.

³⁵ En dicho borrador quedan exentos de la amnistía temas como el uso inadecuado de fondos europeos, actos dolosos como provocar la muerte y el aborto o las torturas graves. Sin embargo, en un primer momento también se deseaban incluir.

³⁶ Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado: Sesión número 29. 2021, 27 de abril. pp. 13-14.

³⁷ LASEXTA «Ni hubo amnistía ni habrá referéndum en Cataluña». Al Rojo Vivo. 2023, 20 de julio.

³⁸ RTVE. «Sánchez dice que no negociará ningún referéndum en Cataluña: 'No está en la Constitución. Lo saca la derecha para asustar'». La Hora de la 1. 2023, 21 de julio.

³⁹ LASEXTA «Pedro Sánchez anuncia que presentará este viernes una iniciativa para reformar el delito de sedición». Al Rojo Vivo. 2022, 10 de noviembre.

Por supuesto, los argumentos de autoridad no son válidos en lo académico, pero, desde el valor político que contienen las declaraciones, consideramos legítimo tenerlos en cuenta dada la excepcional altura política de los cargos que lo manifiestan y, que en muchas ocasiones, se presentan como declaraciones de intenciones claras de un Gobierno, que de un modo u otro pueden acabar convirtiéndose en ley.

Ante las acusaciones de atacar al Poder Judicial y al trabajo de los jueces (ya que son ellos los que deben juzgar los delitos y condenar o absolver), se optaba en 2021 por una figura distinta a la amnistía: el indulto. El Ministerio de Justicia establecía en uno de sus informes⁴⁰ que: « [...] a diferencia de la amnistía, claramente inconstitucional, que se reclama desde algunos sectores independentistas, el indulto no hace desaparecer el delito». Se sigue por tanto un proceso mediante el cual el Poder Judicial obra según los parámetros legales aplicables a todo español y, solo después de recibir una resolución firme, el Poder Ejecutivo puede ejercer ese derecho de gracia. Una amnistía general es a todas luces una obstrucción a los magistrados a investigar y dirimir en aquellos delitos registrados en el ordenamiento. Se les arrebató la competencia base de su misión, y el Gobierno se apropia de la capacidad de decidir qué es y qué no es delito o, mejor dicho, para quién es y para quién no.

En la propia propuesta de ley, se establece que los tribunales de oficio deberán declarar el proceso sobreesido o al encausado absuelto, independientemente de la fase procesal en que se encuentren las actuaciones.

Esta propuesta de ley busca poner fin a una brecha social formada a lo largo de los años, y que casi a diario copa las portadas de los medios. Con dicha amnistía, se entiende zanjado el asunto del separatismo catalán y se espera comenzar una nueva etapa en las relaciones de la Comunidad Autónoma con el resto de entidades. Intención que se ve torpedeada con las actuaciones de los grupos políticos beneficiados de la misma. El 25 de marzo, el indultado Oriol Junqueras dijo en una entrevista en el Diario *Nació*: «si fuera necesario que algunos volvamos a la cárcel, volveremos»⁴¹.

Es razonable preguntarse qué cambio legal ha habido si, a 20 de julio de 2023, el propio Presidente del Gobierno, el Ministerio de Justicia, la vicepresidenta del Gobierno y numerosos altos cargos del PSOE que tachaban a la amnistía de inconstitucional, ahora la avalan. Los letrados del Congreso de los Diputados también dudan de su legitimidad⁴². El único cambio que la Constitución ha tenido en los últimos diez años ha sido la del 17 de febrero de 2024 al cambiar la palabra disminuidos por personas con discapacidad. La única razón que puede ser manifiestamente probada para la concesión de la amnistía que ataca frontalmente al Poder Judicial es la necesidad de capital político de los socialistas, que sin los votos de JUNTS no podrían realizar la investidura.

⁴⁰ Propuesta motivada que eleva el Ministro de Justicia para la concesión de indulto a Don Oriol Junqueras I Vies. Punto 35 de la página 30.

⁴¹ NACIÓ. «ERC debería tener suficiente fuerza para no pactar ni con irresponsables ni con egoístas. » Diari Nació. 2024, 24 de marzo.

⁴² Sin embargo, no es su función inadmitirla a trámite, ya que estiman que es el TC el responsable último de dirimir la constitucionalidad. Derivan su admisión a trámite a la Mesa de la Cámara.

El último problema que enfrenta la independencia judicial en España es el bloqueo del Consejo General del Poder Judicial. Como ya hemos visto en el capítulo anterior, sus miembros son elegidos por las Cortes Generales. En los tiempos donde existían mayorías absolutas, o al menos holgadas, dichas renovaciones solían realizarse con relativa celeridad. Sin embargo, el actual ya se encuentra caducado por un amplio margen. En diciembre de 2023 se cumplieron diez años de su última renovación ya que, cuando era el momento en 2018, no se llegó a acuerdo. En este tiempo hemos visto dos jubilaciones (Don Rafael Fernández Valverde y Don Rafael Mozo), un fallecimiento (Doña Victoria Cinto) y dos dimisiones (Doña Concepción Sáez y el presidente del CGPJ Carlos Lesmes) fruto de lo que a su parecer es una situación «insostenible».

Las sustituciones se han ido llevando a cabo mediante los suplentes recogidos mediante el art. 567.4. LOPJ. Años de negociaciones están paralizadas, hasta el punto en el que Europa ha tenido que alzar la voz al respecto. La Comisión Europea avisó en su Informe del Estado de Derecho de 2023⁴³ con respecto a España que «la falta de renovación está repercutiendo en el trabajo del Tribunal Supremo y del sistema judicial en su conjunto, lo que suscita preocupación en relación con el número de asuntos resueltos por el Tribunal Supremo y la duración de los procesos judiciales de su competencia». También considera preocupante la falta de mejoras en el régimen de Incompatibilidades de la magistratura. Son algunas de las inquietudes manifestadas, y parece que finalmente la clase política intenta tomar medidas. El Ministro de Justicia Félix Bolaños (por parte del Gobierno y del PSOE) y Esteban González Pons (responsable de asuntos institucionales del PP) estaban en plenas negociaciones con un mediador internacional⁴⁴ en Bruselas en busca de un acuerdo. Pero, como lleva siendo habitual en la política nacional, las conversaciones se han visto paralizadas hasta nuevo aviso en la mañana del 25 de marzo debido a «motivos de agenda», en esta ocasión por parte de los populares.

Como último punto, la Comisión también pide la mejora del Estatuto Orgánico de la Fiscalía. A nadie puede sorprender ya que, en 2023, el Tribunal Supremo anuló el nombramiento de la socialista Dolores Delgado como fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática. Delgado había sido durante dos años Ministra de Justicia y, tras las elecciones de noviembre de 2019, fue propuesta como Fiscal General. Muchos se oponían a tal salto entre cargos, pero el CGPJ ya caducado la avaló con 12 a favor y 7 en contra⁴⁵.

Meses después, el Tribunal Supremo anuló su nombramiento como Fiscal de Sala de lo Militar al apreciar una «desviación de poder». La sentencia:

⁴³ Este informe es realizado anualmente desde 2019 y analiza la situación de cada uno de los países miembros, realizando recomendaciones e informando de mejoras necesarias.

⁴⁴ El belga Didier Reynders, actual Comisario de Justicia de la Comisión Europea.

⁴⁵ Los cuales emitieron un voto particular discrepante indicando que «la candidata propuesta por el Gobierno no es idónea para desempeñar el cargo y que las circunstancias que concurren en ella crean una apariencia de vinculación con el Poder Ejecutivo que no contribuye a la percepción de la independencia de la Fiscalía».

« [...] considera acreditado que la finalidad buscada por el Fiscal General del Estado fue asegurar a Dolores Delgado García su promoción a la máxima categoría de la Carrera Fiscal, tratando de llenar lo que, en opinión del proponente, es una carencia de la legislación en vigor. Ello se aparta de la finalidad propia de la potestad de resolver convocatorias para plazas del Ministerio Fiscal, cuyas vacantes deben proveerse fundamentalmente con arreglo al criterio del mérito».

También se critica el posterior recurso de Delgado⁴⁶ por «el carácter francamente irrespetuoso de algunas de las expresiones empleadas».

3.2: Europa cruza en rojo

Vistos los problemas de España, podríamos pensar que se trata de un caso grave pero residual, que ocurre solo en nuestro país. Nada más lejos de la realidad. En este apartado veremos otros países que están incurriendo en faltas hacia la independencia judicial y su libre maniobrabilidad.

El ejemplo más grave lo ubicamos en Polonia. Desde 2015⁴⁷, el gobierno polaco ha arremetido duramente contra su Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, el Consejo Nacional del Poder Judicial, su Fiscalía y, en general, cualquier otro tribunal nacional. Todos ellos pretender descompensar el equilibrio de poderes, aumentando competencias del legislativo y ejecutivo en detrimento del judicial. Entre las irregularidades, se encontraban las jubilaciones anticipadas a jueces del Constitucional en 2016 o celebraciones de juicios disciplinarios. Las jubilaciones además podían ser canceladas mediante una prórroga otorgada de manera absolutamente discrecional por el Ministerio de Justicia, concedida solo a jueces afines. Numerosas leyes entraron en vigor, generando indignación de la judicatura. Desde mayo hasta julio de 2017 emanaron la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura, la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial, Ley sobre Organización de los Tribunales Ordinarios y la Ley del Tribunal Supremo⁴⁸; en total fueron más de treinta leyes. El Ministro de Justicia ejercía a su vez de Fiscal General, y la Oficina Central Anticorrupción pasó a depender de la Presidencia. Los jueces del Poder Judicial, que antes eran elegidos en su mayoría por los propios jueces, han pasado a depender en su mayoría del Sejm⁴⁹. Los tres jueces que nombraron para el Tribunal Constitucional entraron a ejercicio, impidiéndoselo a los tres que fueron elegidos por la vía habitual.

De esos tres nombrados por el Sejm, uno de ellos fue ubicado como vicepresidente del Tribunal Constitucional (el presidente del mismo también fue elegido ilegalmente).

⁴⁶ Resolución del Tribunal Supremo al recurso de la señora Delgado. ATS 461/2024, doce de marzo de 2024

⁴⁷ La información a continuación referida toma como punto de base los informes anuales del Estado de Derecho de la Comisión en 2020, 2021, 2022 y 2023. A su vez, se complementa con otros informes y documentos debidamente cotejados.

⁴⁸ CERVELL HORTAL, M.J. *Una unión de valores : ¿realidad o desiderátum? : la protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*. Cizur Menor, Navarra. Thomson Reuters Aranzadi. 2022.

⁴⁹ Cámara Baja de Polonia. Este cambio ocurre en 2018.

Es una flagrante vulneración de la Recomendación de 2010 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que en su párrafo 27 indica que «no menos de la mitad de los miembros deben ser elegidos por sus homólogos de todos los niveles del poder judicial y con respeto al pluralismo»⁵⁰. El Tribunal Supremo de Polonia emitió una cuestión prejudicial respecto a la imparcialidad de una «Sala Disciplinaria» nueva⁵¹, que fue respondida por el TJUE alegando que podía acarrear una falta de neutralidad y, con ello, atacar la confianza que una Administración de Justicia «debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática». Mientras, algunos jueces se encuentran suspendidos ya que dicha Sala ha paralizado su inmunidad.

El nuevo régimen disciplinario no está dotado de los elementos adecuados para evitar que los magistrados sean castigados por el contenido de sus decisiones si estas, pese a ser conforme a derecho, van en contra de los intereses gubernamentales. Podríamos decir que, en democracia, es tan importante el buen funcionamiento de las instituciones como la propia apariencia⁵². Las comparecencias del Gobierno en los tribunales de la Unión son más que habituales, como veremos más adelante. También tiene conflictos con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual en 2021 tenía 27 asuntos pendientes de resolver relativos al país. En lo que atañe a la Unión Europea, en el informe de la Comisión de 2022 solicitan de manera clara la disolución de la Sala Disciplinaria y la revisión de los casos abiertos por la misma, sin éxito.

El segundo país en discordia, aliado en la búsqueda de sortear las condenas del resto de la Unión y organismo internacionales, es la Hungría del conservador Víctor Orban. En lo relativo a la judicatura, este país está rebasando barreras que, antes de su llegada al poder no parecían ser posibles. El primer problema se detecta en la presidencia de la Oficina Nacional del Poder Judicial (en adelante ONJ); su presencia no debe confundirse con el Consejo Nacional del Poder Judicial, ya que el primero administra los órganos jurisdiccionales centrales y el segundo supervisa a dicha oficina. El obstáculo es que, pese a ser nombrados por el presidente de la República, se guía vía recomendación de la ONJ. Es difícil efectuar un control efectivo cuando se es elegido por la persona a la que se ha de controlar. Además, no puede recibir consultas sobre leyes que involucren al poder judicial, tiene poca capacidad de decisión en nombramientos judiciales como las presidencias y depende de forma casi total de la ONJ en lo económico, ya que su partida es muy reducida. Es, pues, un órgano limitado, sin financiación y de dudosa independencia.

Esta situación se vio expuesta cuando en 2019 el Consejo Nacional acusó al presidente de la ONJ de la anulación de nombramientos de presidentes en tribunales, colocando de forma arbitraria a personas que no estaban de acuerdo a la ley.

⁵⁰ Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación CM/Rec 12. 2010.

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de noviembre de 2019, A.K., C-585/18, C-624/18 y C-625/18, apartados 137 a 145.

⁵² El Eurobarómetro especial n.º 502 de 2020 mostraba que un 59% de los polacos veía la corrupción como un elemento común en el país. Solo el 23% cree que la independencia judicial en Polonia 2023 era muy buena según la Tabla de Justicia Europea.

Se solicitó a la *Dieta*⁵³ su expulsión del cargo, lo cual fue rechazado. Esto no debería sorprender ya que se trata del mismo órgano que lo eligió. En diciembre del mismo año se nombró a otro presidente de la ONJ, con un apoyo inicial del Consejo Nacional.

Por otro lado tenemos a la *Kúria*, que es la equivalente a nuestro Tribunal Supremo, responsable en gran medida de la homogeneización de la aplicación de la ley. Un escándalo se manifestó en septiembre de 2019 con una sentencia⁵⁴ que tachaba de ilícito que un juez regional emitiera una cuestión prejudicial al TJUE. Pese a ser meramente informativa y no verter efecto alguno en el proceso, sí provocó que el presidente del Tribunal General de la Capital (el cual estaba en funciones por lo visto anteriormente con la ONJ) abriera expediente disciplinario contra el juez que elevó la cuestión. Un mes después fue retirada, pero sentó un claro precedente de la forma de actuar con los jueces en el país. Los defectos que carga la *Kúria* siguen, ya que con las nuevas reformas de la ley ómnibus de 2019⁵⁵, los jueces del Tribunal Constitucional (que no está ligado directamente al sistema judicial del país) pueden solicitar su admisión en el mismo. Esta situación permite que un miembro del Tribunal Constitucional (que son elegidos por el Parlamento), si tiene el título de Derecho, un año de experiencia y ha pasado el examen del Colegio de Abogados Húngaro, se evitará la oposición a judicatura y será oficialmente juez. La ley también incluye la concesión de primas de forma discrecional, pudiendo condicionar las decisiones de los jueces húngaros, de por sí uno de los cuerpos judiciales peor pagados de la Unión⁵⁶.

La lucha contra la corrupción también afronta problemas, ya que la atomización de la responsabilidad entre varias agencias y organismos impide una lucha frontal y eficaz, al no quedar claro en muchos casos qué órgano es el encargado de enjuiciar a los altos cargos y las vías para incoar el procedimiento de investigación y acusación formal. Esta situación parece ser contrarrestada por una estrategia 2023-25 de lucha anticorrupción y una agencia de integridad nacional, responsable del correcto gasto de fondos europeos. La Comisión Europea también ha negociado mejoras en la ONJ, pero aún está por ver el calado de las mismas. Lo que sí está claro es que hay un inicio en la reconversión a contrapeso real del Consejo Nacional del Poder Judicial.

Polonia y Hungría son los casos más claros de cara a señalar deficiencias, pero otros países también tienen ciertos problemas con respecto a la independencia judicial y la adecuada separación de poderes.

⁵³ Parlamento nacional de Hungría. Es unicameral, formado por 199 diputados.

⁵⁴ Bt.III.838/2019/11. Los artículos 667 a 669 de la Ley XC de 2017 sobre el Código de Procedimiento Penal permiten al *Kúria* revisar en asuntos penales la legalidad de las resoluciones judiciales definitivas, incluidas aquellas que ordenan la remisión de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

⁵⁵ Ley CXXVII de 2019 sobre la modificación de algunas leyes en relación con los procedimientos administrativos en única instancia de las oficinas de distrito.

⁵⁶ En España este problema es evitado gracias al art. 402, 403, 404 y 404 bis de la LOPJ

A pesar de las reformas favorables en los últimos años, a Bulgaria⁵⁷ le queda un largo camino reformando figura de la Inspección del Tribunal Supremo. Esta comisión aún tiene mucha influencia política y los jueces no son los principales responsables de su gestión.

La Oficina Anticorrupción búlgara tampoco ha evolucionado, por lo que se enfrenta a problemas para investigar casos de corrupción en las altas esferas políticas y sus familias. Tampoco han avanzado en la adecuación de su Tribunal Supremo a estándares europeos (la ya mencionada Recomendación de 2010 del Comité de Ministros del Consejo de Europa), ya que ni siquiera la mitad de sus integrantes son elegidos por sus pares. El hecho de que el Fiscal General tenga un rol decisivo en el organismo también es preocupante debido a la combinación de poderes que ostenta. Este rol está siendo en este momento debatido por el *Narodno Sabranie*⁵⁸.

Otro país que merece cierta atención, ya en menor medida, es Rumanía⁵⁹. Los retrocesos del periodo 2017-2019 fueron importantes. En primer lugar, encontramos a la Sección para la Investigación de Delitos cometidos en la Administración de Justicia, órgano de nueva creación que recibió críticas de la Comisión de Venecia con respecto a la ausencia de motivos para crearla más allá de la intimidación a los jueces⁶⁰. También tenemos la jubilación anticipada de jueces, que silenciaba un número importante de voces discordantes. Por último, se realizó el nombramiento de la Fiscal General y el fiscal jefe de la Dirección de Investigación y Persecución de la Delincuencia Organizada y el Terrorismo, con el informe en contra del Consejo Superior de la Magistratura. Parece que el gobierno de Klaus Iohannis y su Ministro de justicia Cătălin Predoiu ha revertido la situación que empezaron y, ya en 2023, las reformas realizadas son muy favorables.

Observamos que, al comparar los problemas que han compartido los países mencionados, existen actores comunes. Polonia, Hungría y Rumania han pretendido la prejubilación de jueces como una forma de «retomar» su poder dentro de órganos como el Tribunal Constitucional. La lucha contra la corrupción es también un problema sistemático que termina repercutiendo en la capacidad de los jueces. Si comparamos con España, estos países comparten características de problemas en la fiscalía y ataques a la judicatura de manera frecuente por parte de los medios de comunicación, ya sea por su propia mano o por dar voz a políticos que ejercen dichas declaraciones. El uso de los medios para ayudar a la degradación paulatina del régimen democrático es habitual, basándose en el aprovechamiento del aumento de la polarización en la población⁶¹.

No hemos llegado al punto del presidente Franklin Delano Roosevelt, que ante las restricciones que le impuso la Corte Suprema de EE UU en su *New Deal*, intentó fabricar artificialmente una mayoría de jueces ampliando el número de los mismos. Su *court-*

⁵⁷ Informe de la Comisión 2023 sobre Bulgaria.

⁵⁸ Parlamento nacional de Bulgaria, unicameral con 240 diputados.

⁵⁹ Informes de la Comisión de 2020 y 2023 con respecto a Rumania.

⁶⁰ Véase el Dictamen CDL-AD 017 de la Comisión de Venecia, apartado 84. 2018.

⁶¹ REIFARTH MUÑOZ W. (2023) El asalto de los movimientos iliberales europeos a las fronteras de la jurisdicción. Independencia judicial en el tercer milenio. pp 63-74.

packing plan fue rechazado ampliamente por ambos partidos y no se llevó a cabo, pero permanece en la memoria de la historia judicial como un intento descarado de acabar con el control judicial pleno⁶².

Sin embargo, las actuaciones ocurridas en suelo europeo no deben considerarse banales, ya que cualquier mínimo incidente puede derivar en problemas de gran calado. Al final, los países terminan llegando a los mismos puntos, ya sean fruto de regímenes de izquierda, derecha, progresistas o conservadores. Por tanto, no es tan importante el cómo se ha llegado a dicha situación, sino el cómo se reacciona ante las mismas. En el siguiente capítulo, se evaluarán las medidas adoptadas en España y en la Unión Europea con respecto a dichos problemas, analizando su rapidez, eficacia y adecuación.

4: Parches menores para un problema mayor

4.1: España y su parsimonia política

Los problemas en España, pese a su importancia para la propia ciudadanía, no han alcanzado las cotas de presión que tienen Polonia y Hungría. Las recomendaciones de la Comisión Europea son claras, pero aún no se ha llegado a tribunales europeos, como veremos en otros casos.

Si nos fijamos en la situación del CGPJ, es pertinente hablar de una estrategia legal fruto de la coalición PSOE-Podemos en el año 2021 con respecto a la LOPJ⁶³. Dicha reforma fue recurrida en inconstitucionalidad por VOX ante el TC, el cual emitió resolución en 2023⁶⁴. El recurso fue desestimado, pero en la resolución se vierte una preocupante declaración fruto de la «mayoría progresista»⁶⁵ del tribunal:

«No existe una definición constitucional excluyente del sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, siendo posible, dentro del marco constitucional, que la propuesta para su nombramiento proceda en todo o en parte del Congreso o del Senado»

La afirmación, a mi parecer *obiter dictum*, implica tácitamente que, si se realiza una reforma al respecto, se podría lograr el nombramiento de la totalidad por tan solo una de las dos Cámaras.

Tampoco es casual que hoy día, los socialistas y los miembros de la coalición solo acaparan el poder (y mediante un estrecho margen fruto del voto favorable de partidos independentistas vascos y catalanes) en el Congreso. En el Senado, el PP tiene mayoría

⁶² Su plan no funcionó, pero en doce años de mandato logró nombrar a ocho jueces.

⁶³ Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

⁶⁴ Sentencia 128/2023, de 2 de octubre de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 2379-2021.

⁶⁵ Los 4 jueces discordantes afirman que el resto ha omitido la jurisprudencia europea relativa a la independencia judicial, como el asunto C-619/18, *Comisión Europea c. Polonia*.

absoluta de 144⁶⁶, lo que fuerza a las negociaciones que estaban teniendo lugar en Bruselas. Si dicha intención se lograra, supondría que los políticos del PSOE pasarían por encima el mandato popular que los españoles le han otorgado a otros grupos políticos en el Senado, dando a entender que solo el Congreso importa en la política actual. Ciertamente es que, en muchos casos, el Congreso tiene la última palabra, incluso con capacidad de romper vetos; sin embargo, omitir totalmente el papel del Senado supondría un antes y un después en el curso político español, condenando aún más al simbolismo de la Cámara Alta. Ante las preguntas ejercidas por el Grupo Parlamentario Popular al Comisario Reynders, este dejó claro que la prioridad según los convenios ya citados anteriormente es que al menos la mitad de los jueces sean elegidos entre pares, y todo lo que no sea avanzar en dicha dirección podría ser llevado ante la justicia europea⁶⁷. Recordemos que la Unión Europea contiene de manera habitual el concepto de no regresividad, permitiendo que las reformas que se aplican busquen su inamovilidad, previendo que en ocasiones se intente revertir lo aprobado. Días más tarde comenzaron las mesas de negociación, que tras la cuarta reunión se encuentran en punto muerto.

La imparcialidad e independencia de los jueces del Constitucional y del CGPJ se está poniendo cada vez en mayor duda fruto de esta separación mediática entre jueces «progresistas» y «conservadores»⁶⁸, a pesar de que la mayoría de recusaciones en el Alto Tribunal son desestimadas⁶⁹; en cierta medida, el hecho de plantearlas sin unas claras pruebas puede de nuevo arrojar críticas y presiones a los jueces y a su efectiva independencia. Por supuesto, la imagen inmaculada del TC es muy importante, y ayuda en gran medida a la legitimidad del órgano; todo lo que no sea una defensa clara de la institución y sus miembros o una crítica razonada basada en datos objetivos, contribuye no solo a la desconfianza en la institución, sino al refuerzo de movimientos autoritarios y/o iliberales.

La ley de amnistía también ha generado ampollas en el poder judicial, debido a las reflexiones que se mencionan en el anterior capítulo. Algunos sectores poblacionales y partidos como VOX han solicitado al PP no tramitar dicha propuesta de ley una vez llegue al Senado.

Sin embargo, esto no ha ocurrido. En contraste a la ley de Amnistía de 1977, que contó con 296 votos a favor, esta nueva amnistía se ha aprobado por un margen notablemente estrecho; 177 votos a favor frente a 172 en contra. La unión que existía en la transición, con un motivo común para las fuerzas políticas, no es la misma que la actual. La polarización que esta ley genera dista de los motivos de “pacificación y entendimiento”

⁶⁶ 148 senadores si se cuentan a Paloma Gómez Enrique (designada por VOX vía parlamento andaluz), Fernando Carbonell Tatay (VOX parlamento valenciano), Ángel Pelayo Gordillo (VOX parlamento extremeño) y María Mar Caballero (electa por UPN), todos ellos del grupo mixto.

⁶⁷ La pregunta fue realizada por el popular Pablo Hispan en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Además de la pregunta, afirmó que en el Gobierno socialista «no sólo se muestran insumisos, sino que llegan a politizar el Tribunal Constitucional, que actúa como una tercera cámara parlamentaria y llega a aceptar un control del órgano de gobierno de los jueces por la mayoría gubernamental».

⁶⁸ Calvo Sánchez, M. del C. *Control de la imparcialidad del Tribunal Constitucional : (un estudio jurisprudencial)*. Atelier. 2009

⁶⁹ Por ejemplo Auto 68/2023, de 21 de febrero de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 5630-2022.

con la que el PSOE la presentó. No habían pasado unos minutos desde su aprobación, que los sectores independentistas, conocedores de su actual fuerza, anunciaron que lucharán nuevamente por un referéndum de autonomía. La situación al respecto es tensa, y sus efectos en el tiempo imposibles de definir actualmente.

4.2: Gestión de los países rebeldes en la UE.

No todos los países que hemos nombrado previamente han requerido fuertes medidas para convencerlos de volver a la senda común europea. Es el caso de Rumanía y Bulgaria. Ambos países entraron a formar parte de la Unión en 2007, pero aún tenían deficiencias significativas en materias como la independencia y transparencia judicial y la lucha anticorrupción. Se creó específicamente para ellos el Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV), una serie de informes periódicos que buscan recoger recomendaciones que estos países cumplirán. Este informe es separado del informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho, por lo que en ocasiones se mezclan casos críticos con la actuación rumana (Informe del Estado de Derecho de 2020) y positivos (MCV 2021). En este último informe, se comprometen a eliminar la tan polémica Sección para la Investigación de Delitos Cometidos en la Administración de Justicia y los defectos en las leyes aprobadas con respecto al Poder Judicial. También se está trabajando en algunos casos como la orden del gobierno rumano a los tribunales de no cuestionar leyes y normas declaradas constitucionales de antemano⁷⁰, aunque las considerasen ilegales atendiendo a parámetros de derecho de la Unión Europea. En Bulgaria ocurre algo similar, ya que en el último informe⁷¹ la Comisión se mostraba favorable con los avances del país, pero reconociendo aun fallas sistemáticas en el Tribunal Supremo y su Inspección. Por tanto, podríamos categorizar *pro tempore* que la situación de ambos países tiende a solucionarse y no empeorará. Ambos países han podido beneficiarse a la vez del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales dotado de 142 millones de euros para mejoras en ámbitos judiciales, económicos⁷², etc.

Los dos casos restantes, Polonia y Hungría, están en otra situación. Para entender mejor su situación, debemos hablar primero del art. 7 TUE, más conocido como la «opción nuclear» del Derecho de la Unión. Este artículo, en su primer epígrafe, recoge:

«A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

⁷⁰CERVELL HORTAL, M.J: *Una unión de valores : ¿realidad o desiderátum?* p 111. Cizur Menor, Thomson Reuters. 2022

⁷¹ El último informe MCV es de 2019 y no se registran nuevos desde entonces, remitiéndome al informe del Estado de Derecho para las subsiguientes afirmaciones.

⁷² Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y el Consejo de 17 de mayo de 2017 relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales para el período 2017 a 2020 y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1303/2013 y (UE) n.o 1305/2013.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos».

El fin último de este artículo es que, en caso de reiteración y no subsanación de dichas violaciones, al Estado se le podrá llegar a retirar el derecho de voto en el Consejo. Aplicarlo supone un hecho traumático, tanto para el Estado como para la Unión, por lo que se reserva como última vía en caso de no ceder. De ahí la creación del art. 7.1 TUE⁷³.

Este artículo es, a efectos reales, casi imposible de aplicar, ya que, de acuerdo con el art. 354 TFUE, se requiere el voto afirmativo de 4/5 de los Estados miembros para aplicar dicha restricción de derechos. 21 países de los 26 (el afectado no entra al cómputo) deben aceptar, por lo que, cuando es más de un país el que se enfrenta a sanciones, podrían coalicionar con el fin de no verse envueltos en el mismo y así saltarse su aplicación. A la vista del art. 7 TUE, no puedo evitar subrayar un elemento: no hay presencia de órganos especializados como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁷⁴.

Como avanzar en el art. 7 TUE de forma más sancionadora no era viable, los Estados decidieron avanzar en términos de laxitud. Por ello, se creó lo que podríamos considerar un elemento pre-preventivo al art. 7.1, que el expresidente de la Comisión José Manuel Durão Barroso calificó como «un marco para salvaguardar el Estado de Derecho en la Unión Europea»⁷⁵. Uno de los elementos clave de este mecanismo lo conocemos hoy día como el Informe del Estado de Derecho en la Unión.

El mecanismo trifásico tiene como función prevenir y detectar la amenaza, elaborar recomendaciones para su solución (dando un plazo) y realizar un seguimiento de las mismas.

La Comisión, que toma un papel preponderante, mantiene un diálogo constante con el Estado, e informa de los avances a Parlamento Europeo y al Consejo. Su efectividad como elemento disuasorio está atada a debate. Bajo la línea argumental que sostenemos, consideramos este marco como un elemento de mínimos, solo útil en casos de poco calado, ya sea por situaciones «accidentales» de los gobiernos o de lentitud en el avance de ciertas medidas.

⁷³ Su creación (ya que antes se empezaba por el actual 7.2 TUE) data del Tratado de Niza de 2001. Antes, alcanzar su aplicación fue imposible porque se entendía necesaria la llegada de un caso extremo. Se pretendió aplicar en 1999 con la llegada al poder en Austria de una coalición en la que se encontraba el «Partido de la Libertad», de derecha extrema. Sin embargo, los 14 países de la Unión acabaron aplicando sanciones a título individual. Con el 7.1 se pretendía lograr que el Estado, presionado por ser llamado a consulta, aceptase las recomendaciones del Consejo. En caso negativo, se podría aplicar el resto del articulado del 7. TUE, que recoge la constatación de las violaciones y la posibilidad de sanción. Por tanto dentro de lo recogido, podemos diferenciar claramente una etapa de aviso y una sancionadora.

⁷⁴ Teniendo en cuenta que se crea en 2007 con la misión de asesorar en materia de derechos fundamentales, no tiene sentido que no tenga una voz de forma oficial, al menos con un informe preceptivo; más aún cuando la propia agencia elabora un informe anual del estado de los derechos fundamentales. Este documento es posiblemente usado por Comisión y Consejo, pero no obliga a su seguimiento o apreciación.

⁷⁵ Declaraciones a la prensa el 11 de marzo de 2014 en Estrasburgo.

Es el caso del Informe en España con el CGPJ (donde el problema es que las normas nacionales previas a la entrada en la UE no son acordes a lo que deberían ser en el conjunto europeo y deben cambiarse) o Rumanía y Bulgaria (constreñidos por el MCV y con una capacidad negociadora menor que los hace más proclives a aceptar las exigencias).

Cuando la situación escala, estos informes no hacen más que alargar lo inevitable. Las recomendaciones que emite la Comisión difícilmente son oídas. Polonia recibió cuatro de estas recomendaciones sin éxito alguno, por lo que el 20 de diciembre de 2017 se tuvo que aplicar el 7.1 TUE al país de las llanuras del Vístula. En el informe⁷⁶, se hace referencia a un gran número de infracciones, tales como las jubilaciones forzosas para renovar a su gusto los tribunales o las declaraciones públicas del Gobierno atacando a jueces, haciendo saltar por los aires el principio democrático de cooperación leal. Un año más tarde, esta vez por el Parlamento Europeo⁷⁷, Hungría es acusada y se solicita de nuevo la aplicación del 7.1 TUE.

Recordemos que, antes de este momento, la propia Comisión se había personado como acusación⁷⁸ contra Hungría en 2012 con motivo de la misma situación de jubilaciones anticipadas que Polonia⁷⁹. La reacción por parte del Consejo, responsable de la verificación en lo que al art. 7 TUE respecta, es, cuanto menos, pobre. Más aun teniendo en cuenta que en el caso polaco, el más grave de todos, ni siquiera ha avanzado al art. 7.2. Si ni con Polonia es posible aplicarlo, ¿cuándo es el momento adecuado? La respuesta, ateniéndonos a la realidad observable, es nunca.

Como ya avanzamos anteriormente, es necesario que 4/5 de los países estimen oportuna su aplicación. Hoy día, existe una alianza tácita que podríamos denominar como Grupo de Visegrado. Este grupo formado por Polonia, Hungría, Eslovaquia y la República Checa logra bloquear en la mayoría de casos cualquier investigación o sanción política posible. Esta alianza toma criterios básicamente económicos⁸⁰ y geográficos, ya que si se ayudan de manera recurrente, creen poder hacer acopio de poder en un sistema político ya altamente fragmentado, donde normalmente Alemania, Francia y España tienen un gran peso por su contribución económica y demográfica. Entre sus características principales podemos definir, además de las ya mencionadas, un profundo carácter antinmigratorio⁸¹ y la visión más «burócrata» de Bruselas, abogando por el

⁷⁶ Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al estado de derecho en Polonia COM (2017) 835 final, 2017/0360(NLE).

⁷⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión(2017/2131(INL)).

⁷⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012 Comisión Europea contra Hungría. ECLI:EU:C:2012:687.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 24 de junio de 2019.Comisión Europea contra República de Polonia.ECLI:EU:C:2019:531.

⁸⁰ Según la base de datos Descartes, Polonia exporta un 8% del total a Republica Checa, y esta otro 8% a Eslovaquia. En general se encuentran realmente interconectados.

⁸¹ República Checa, Eslovaquia, Polonia, Austria y Hungría incumplen constantemente las cuotas de refugiados que impuso Bruselas desde las crisis de 2015.

fortalecimiento del poder nacional en detrimento del proceso de integración⁸². Ejemplo una vez más de que los criterios para la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía y, en el caso que nos atañe, de los jueces, está totalmente supeditado a factores externos. A cambio de mejores conexiones ferroviarias, la asignación de fondos o un nuevo plan industrial, los países son capaces de dejar totalmente expuestos a magistrados, que tendrán que recurrir a otras vías para su salvaguarda.

En el apartado final, nos centraremos en las vías que los jueces de los países de la Unión han usado para salvar su independencia (o procurarlo al máximo) y, dentro de las posibilidades lógicas y realistas, emitir una serie de recomendaciones que podrían ser aplicables en el marco jurídico donde nos encontramos.

5: Herramientas y propuestas

5.1: La cuestión prejudicial: salvadora en distancias cortas

Esta especie de recurso es, a mayores, una de las claves del adecuado funcionamiento y efectividad del TJUE. Regulado en el art. 267 TFUE, otorga al Tribunal la capacidad de pronunciarse cuando los jueces nacionales tienen dudas acerca de la interpretación de alguna ley. Recordemos que estos son los que en la cotidianeidad aplican la legislación europea, que tiene efecto directo en la población (Sentencia en el asunto *Van Gend en Loos*) y se ubica en primacía con respecto al derecho nacional (Sentencia en el caso *Costa c.-ENEL*). Es por ello que, para garantizar la homogeneidad en su aplicación, la cuestión prejudicial actúa como unificadora. Puede realizarla cualquier tribunal nacional, pero solo están obligados aquellos que conocen en última instancia de los asuntos. El caso queda suspendido hasta la respuesta del TJUE, que será motivada y vinculante. Tal y como quedó en el asunto *Simmenthal*⁸³, las disposiciones de Tratados y actos de las instituciones que sean aplicables de forma directa, anulan el derecho interno, ya sea anterior o posterior.

Los jueces polacos han sido hábiles recurriendo a esta medida para procurar anular aquellos actos contrarios a derecho de la UE. Cuando un juez recibe respuesta del TJUE, su veredicto debe ser conforme a la respuesta dada. En el año 2020, y solo en lo referente a la reforma judicial, los jueces elevaron más de diez cuestiones. Las confrontaciones entre el Tribunal Supremo polaco y el Ministro de Justicia son constantes, intentando interpretar cada uno a su visión las resoluciones del Tribunal de Justicia de la UE. Por ejemplo, en una de las resoluciones de las que se habló en capítulos anteriores⁸⁴, el TJUE hablaba de que:

⁸²RODRÍGUEZ, P.M. Y PÉREZ, A.G. «El Grupo de Visegrado en la Unión Europea del siglo XXI: euroescepticismo, ultranacionalismos y exclusión social». Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM 138, Madrid. 2020.

⁸³ STJUE *Administration des finances de l'État contre Société anonyme Simmenthal*. ECLI:EU:C:1978:49.

⁸⁴ Asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18 ECLI:EU:C:2019:982. Apartados 137 a 145.

«Para que un consejo del poder judicial pueda contribuir a que el proceso de nombramiento de jueces por parte del presidente de la República sea más objetivo, tal órgano debe ser suficientemente independiente del poder legislativo y ejecutivo y del órgano sobre el que se pronuncia»

Ello derivó en un dictamen del Tribunal Supremo, que declaró a los nuevos jueces que el Consejo General del Poder Judicial nombró carecían de potestad para juzgar ningún caso. El Tribunal Constitucional, a demanda del Primer Ministro, adujo que la resolución era inconstitucional y contra el derecho de la UE. Nada de esto ha evitado que el Tribunal Supremo mantenga su postura de forma ininterrumpida⁸⁵, por lo que cada poder del Estado obra de forma separada, en guerra abierta, buscando anular la decisión contraria.

Realizando un breve pero necesario inciso, hay un elemento realmente interesante con respecto a la independencia judicial que debemos aducir, al menos a la ciudadanía. Se trata de una serie de garantías procesales recogidas en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Entre ellas, encontramos el derecho a un juez ordinario predeterminado por la ley⁸⁶. Esto impide la existencia de tribunales «ad hoc», que impide a un juez conocer de un caso si la ley que se lo permite se crea con posterioridad. Podría darse la hipótesis de que mediante esta vía y derecho, la Sala Disciplinaria y la Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos de Polonia (que pretende perseguir a jueces no afines al Gobierno) fuese anulada. Es un caso poco probable, más aun con los avances que ambas partes están realizando para su pronta resolución, pero plantar la semilla de la idea es conveniente y adecuado.

5.2: El recurso de incumplimiento, la alternativa al artículo 7 TUE

La naturaleza de dicho recurso viene dada por el art. 258 TFUE, completado por los arts. 259 y 260 TFUE. Su función es la de habilitar, primero a la Comisión, y después a los Estados⁸⁷, a denunciar irregularidades e incumplimientos del Derecho de la UE. A efectos prácticos, podemos considerarlo un claro reflejo de la evolución por parte de las instituciones de la Unión para mejorar la fluidez y variedad de opciones para enfrentar casos de rebeldía de los Estados miembros⁸⁸.

En el 2012, cuando la Comisión se personó contra Hungría por la jubilación anticipada de miembros de la carrera judicial, su base era la prevención de la no discriminación, puesto que Hungría estaba incumpliendo las obligaciones contraídas por un marco de igualdad de trato laboral⁸⁹. El TJUE otorgó la razón a la Comisión, multando a Hungría,

⁸⁵ Sala de lo Penal de 25 de junio de 2020 en el asunto I KZP 1/20.

⁸⁶ También referenciado en el caso español por el art. 24 CE y la relación de competencias de cada tribunal según la LOPJ.

⁸⁷ Art. 259 TFUE: Antes de que un Estado miembro interponga, contra otro Estado miembro, un recurso fundado en un supuesto incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, deberá someter el asunto a la Comisión.

⁸⁸ KRZYWON ´, A: La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea. pp 99-110. Revista Española de Derecho Constitucional 119, 2020. pp. 85-117.

⁸⁹ Comisión/Hungría, C-286/12, EU:C:2012:687.

pero sin contemplar la readmisión de los jueces, lo que de facto sería una victoria para el Estado, al haberse liberado de jueces distantes a sus posicionamientos.

El cambio se obtiene gracias al asunto «*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*»⁹⁰. Se trata de un caso en el que el sindicato se persona contra el Tribunal de Cuentas, el cual había reducido los sueldos debido a la crisis del país luso. Gracias al mismo, pudo empezar a plantearse como base jurídica la violación de la independencia judicial de cara a próximos recursos de incumplimiento. La propia Comisión a su vez puede pedir un proceso acelerado, además de las medidas cautelares que estime oportunas.

Compartiendo la corriente sostenida por José Martín y Pérez de Nanclares⁹¹, catedrático de esta alma mater, el hecho de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea evalúe normativas nacionales desde el prisma de la independencia judicial lo vuelve un actor vital con respecto a la constitucionalidad; elucida los vínculos de ambos ordenamientos y salvaguarda el Estado de Derecho.

A lo largo de la jurisprudencia reciente, hemos podido observar el recurso de incumplimiento como una forma útil de devolver a los Estados a la corriente conjunta de la lucha por la independencia judicial. Independencia dotada de una capa externa (evitando que factores externos permeen en los órganos de gobierno) e interna (que, una vez en el cargo, sus actuaciones sean siempre desde la neutralidad) es imprescindible⁹². Por ejemplo, en el caso polaco, tres asuntos⁹³ sirvieron para declarar incumplimientos por parte del Estado del principio de independencia judicial, además de discriminaciones por edad o sexo.

Los elementos más claros de por qué el recurso de incumplimiento es tan fructífero atienden a razones muy distintas, pero a su vez igual de importantes y, de cierta forma, conectadas. La primera es la capacidad que otorga a los Estados de saltarse la casi imposible mayoría necesaria para la aplicación del art. 7 TUE. Solo es necesario un Estado para que, ya sea motu proprio o mediante la Comisión Europea, se inicie el procedimiento. El segundo elemento está contenido en el art. 260.2 TFUE:

«Si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias».

Una sanción económica de carácter coercitivo (en la que además no existe un máximo) puede generar, si la situación se enquistaba en el tiempo, un agujero significativo en las

⁹⁰ STJUE *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas* ECLI:EU:C:2018:117.

⁹¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. El TJUE como actor de la constitucionalidad en el espacio jurídico europeo: la importancia del diálogo judicial leal con los tribunales constitucionales y con el TEDH. *Teoría y Realidad Constitucional*, 39. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid. 2017.

⁹² La Sentencia C-83/19 *Asocia ia «Forumul Judec torilor din România»*, dichos conceptos se amplían a todos los Tribunales Constitucionales nacionales.

⁹³ Asuntos C-619/18, C-192/18 y C-791/19.

arcas públicas del Estado. Por ejemplo, la multa que la Comisión impuso a Polonia por el asunto C-204/21 se situaba en medio millón de euros al día⁹⁴. Esto supone que en un solo trimestre, cuarenta y cinco millones de euros son sanción en un solo asunto. Si dicha sanción se repite en más sentencias, la economía de un país puede empezar a afectarse.

Para hacernos a la idea, el presupuesto de 2024 para el propio TJUE es de quinientos millones de euros. El de la Universidad de Salamanca es de doscientos ochenta y siete millones.

Puede que los Estados se sientan tentados de atacar a la independencia judicial, pero con este procedimiento, aplicable no solo a la independencia de la magistratura, la Comisión Europea se posiciona como un poder altamente decisorio, que puede tomar la iniciativa ante la pasividad del Consejo y realizar actos jurídicos ante la ausencia de actos políticos. Basta una presidencia de la Comisión, o en su defecto, un solo país que desee salvaguardar los valores europeos, para que el Tribunal de Justicia pueda actuar.

5.2: Mejoras y sugerencias para una mayor independencia

Pretender alcanzar resultados rápidos y de forma sencilla sería, a nuestro parecer, pecar de ilusos. Las mejoras que tanto la Unión Europea como España pueden realizar deben contar con acuerdos de mayorías, evitando en la medida de lo posible golpes unilaterales. Solo así dichas reformas contarán con un afán de permanencia en el tiempo, y su aceptación por todos los actores del proceso.

La primera y más fácil sería la propuesta con respecto a los consejos generales del poder judicial de los Estados, y trata de, de forma efectiva, cumplir la Recomendación de 2010 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de hacer que «no menos de la mitad de los miembros deben ser elegidos por sus homólogos de todos los niveles del poder judicial y con respeto al pluralismo». Con ello, no hablamos de que los jueces tomen parte en la decisión, sino que, con respecto a las plazas de los órganos que le corresponde elegir, sean los únicos responsables. Ello implicaría cambios en la mayoría de países; en España, por tanto, los doce jueces que se eligen por mayorías de 3/5 en las Cortes Generales pasarían a ser elegidos única y exclusivamente por los magistrados. La elección de los otros ocho miembros, que son juristas de reconocido prestigio, sería potestad de Congreso y Senado. Solo de esta forma se garantizaría que los magistrados elegidos representen de manera efectiva a los intereses de la magistratura, y no actúen con base en la presión del partido que los nombró.

Se generaría un sistema mediante el cual aquellos jueces que deseen formar parte de dichas instituciones deberán trabajar de manera clara por y para el poder judicial, siendo conscientes de que, en caso de no estar a la altura, su reelección no ocurriría. Efectivamente, reelección, y es que, bajo nuestra propuesta, los miembros del CGPJ podrían ser reelegidos por un solo mandato⁹⁵. Cumpliría una doble función: por un lado, otorga a los jueces un incentivo a su ya asumida honradez e imparcialidad, ya que

⁹⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2023, 21 de abril). Comunicado de prensa n.º 65/23.

⁹⁵ BUSTOS GISBERT, R. *Independencia judicial e integración europea*. Tirant lo Blanch, Valencia. 2022. pp 41-49.

pueden repetir en el cargo; por el otro, aquellos jueces que entren a su segundo y último mandato, serán fiscalizados con gran atención por aquellos magistrados que deseen presentarse al puesto en la siguiente elección. Esta decisión, al menos en el corto plazo, no tendría efecto alguno en los tribunales constitucionales, que enfrentarían otra reforma distinta. Entendemos que esta propuesta pueda generar recelos en el Poder Ejecutivo y Legislativo, al arrebatárles un elemento de control sobre el Poder Judicial; sin embargo, consideramos esta decisión como una forma de nivelar más a los tres poderes.

El Poder Judicial es un poder eminentemente reactivo con respecto a los otros dos. Mientras que el Ejecutivo y Legislativo elaboran leyes, reglamentos, reformas constitucionales, etc., el Judicial solo puede reaccionar ante los mismos, aplicando únicamente aquello que le ha sido encomendado. Si su órgano de gobierno es mayoritariamente suyo, podrá ejercer con mayor legitimidad las herramientas de las que son legalmente tenedores. Los otros dos poderes tienen, aun con este cambio, las vías suficientes como para mantener un control óptimo, sin sobrepasarse.

La segunda propuesta (esta con respecto a los Tribunales Constitucionales de Europa) toma de inspiración a la Corte Suprema de los Estados Unidos. Concretamente, en la defensa que la Constitución les otorga en el art. 3 sección primera:

«Los jueces, ya sea de la Corte Suprema o de los tribunales menores, conservarán sus cargos mientras observen buena conducta; y, en determinadas fechas, recibirán una remuneración por sus servicios, la cual no será rebajada mientras ellos continúen en sus cargos».

El desarrollo de esta sección ha derivado en que los magistrados de la Corte Suprema sean cargos vitalicios. Una vez nombrados por el presidente, permanecerán en el mismo hasta que abandonen o fallezcan. Esto hace que, atendiendo a estudios con respecto a la ideología de los magistrados, la mayoría acabe tendiendo al centro⁹⁶. No temer una retirada del cargo ayuda enormemente a mantener una independencia real respecto de todo lo exterior, pudiendo considerar sus decisiones lo más «puras» posible⁹⁷. Para nuestra propuesta en torno a los tribunales constitucionales, consideramos la base excepcional, pero con elementos que no casarían con la cultura judicial del continente. En Europa, las personas se jubilan de media a los 62 años⁹⁸.

Los jueces, en cambio, tienen su propia fecha; en España, atendiendo al art. 386.1 de la LOPJ, el juez es jubilado forzosamente a los setenta años. Nuestra sugerencia hace que el juez de cada Tribunal Constitucional, una vez elegido, permanezca inamovible del mismo hasta su fallecimiento o alcanzar los ochenta años. Solo sería necesaria una reforma de la legislación orgánica, tanto la del Poder Judicial como la del Tribunal Constitucional, para aplicar esta idea⁹⁹. Nuestro razonamiento radica en la

⁹⁶ ORENTLICHER, D. *Politics and the Supreme Court: The Need for Ideological Balance*. University of Pittsburgh Law Review, Vol. 79, No. 3. 2017. pp 412-428.

⁹⁷ MARTIN, A. D., & QUINN, K. M. «Estimación dinámica del punto ideal mediante cadenas de Markov Monte Carlo para la Corte Suprema de los Estados Unidos». 2002.

⁹⁸ OCDE. Edad actual de jubilación. 2020

⁹⁹ Cada país debería aplicar las reformas correspondientes a su ordenamiento jurídico.

excepcionalidad del cargo, entendiéndose participes del mismo un número reducido de ilustres juristas y magistrados. Para alcanzar el prestigio suficiente para tan alto honor, es necesario haber prestado servicios en la carrera judicial durante más de quince años, por lo que los miembros llegan al cargo con una avanzada edad. Otorgarles la inamovilidad del cargo hasta dicha edad permite que el juez se inhíba absolutamente del juego de poder que se genera alrededor de sus nombramientos.

Una de las críticas más entendibles es la de que, si es nombrado por un partido concreto, el magistrado puede tender a lo radical y ejercer como un «opositor» de aquello distinto a su partido elector. A ello, nos gustaría remitirnos a los casos estadounidenses de los jueces del Supremo Sotomayor y Thomas. La jueza Sotomayor fue elegida en 2009 por Barack Obama, por lo que lleva quince años en la Corte. El juez Thomas, en cambio, lleva treinta y tres años desde el nombramiento por parte de George Bush. Según los estudios citados anteriormente, podemos colocarlos claramente en las antípodas ideológicas, siendo Thomas el más republicano y Sotomayor la más demócrata. Entre ambos, hay siete magistrados más, nombrados periódicamente por el partido gobernante. El resultado final de Andrew Martin y Kevin Quinn ubica a la Corte en una media casi exacta. También es común el caso de jueces que esperan a que su partido llegue de nuevo al gobierno para jubilarse voluntariamente y facilitar el mantenimiento del número de jueces afines¹⁰⁰. Estableciendo un tope de edad, avanzada pero inamovible, evitamos la aparición de estos juegos políticos en el marco del Alto Tribunal, ya que, a lo sumo, pueden adelantar su salida, pero no posponerla. La historia democrática de Europa no muestra elementos preocupantes con respecto al turnismo político; es habitual ver cambios entre socialistas y populares, socialistas y el Movimiento Popular en Francia, socialistas y democristianos en Alemania... El control que ejerce de contrapeso seguiría de forma efectiva por el Poder Legislativo, pero, una vez elegidos, su independencia estaría totalmente asegurada.

También generaríamos un efecto secundario, y es que, al tener un límite en la edad máxima, pero no en la mínima (más allá de los quince años de experiencia), los partidos políticos tendrían incentivos para fomentar la entrada de magistrados jóvenes en el órgano. El balance entre edad, experiencia, ideología y confiabilidad rozaría la ingeniería social, haciendo que cada elección sea profundamente meditada.

La última propuesta está destinada a la protección del conjunto de los jueces de cualquier Estado que intente limitar la independencia judicial por vía del recorte y limitación de los recursos económicos del poder judicial. No es preciso en muchas ocasiones la aprobación de una ley en contra del Derecho de la Unión Europea o un reglamento inconstitucional: basta con limitar drásticamente el presupuesto judicial, congelar sueldos y demás prestaciones. Es por ello que desearíamos presentar el

¹⁰⁰ Es tristemente conocido el caso de la jueza Ruth Bader Ginsburg, la cual se mantuvo en la Corte hasta su fallecimiento por cáncer en 2020 para evitar que Donald Trump nombrase un tercer juez de su afinidad. Actualmente la Corte Suprema está formada por seis jueces de los republicanos y tres demócratas.

concepto de una semiautarquía del Poder Judicial¹⁰¹. Para ello nos hemos inspirado en la ley número 23.853 de Argentina. Citando su artículo 1:

«La Corte Suprema de Justicia de la Nación preparará el Presupuesto de Gastos y Recursos del Poder Judicial, el que será remitido al Poder Ejecutivo Nacional para su incorporación al proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional que se presenta anualmente ante el Honorable Congreso».

Gracias a la misma, el Poder Judicial define su presupuesto, con el fin de garantizar su correcto funcionamiento e independencia. La idea puede ser verdaderamente útil en países con riesgos claros de violación de la independencia de las magistraturas o, simplemente, de vaivenes constantes de la economía; no sería por tanto necesaria en su totalidad en Europa. La conocida doctrina de reversión Solange, del Tribunal Constitucional de Alemania de 1974, establecía una presunción general por la cual los Estados no violan intencional y sistemáticamente el art. 2 TUE. Si esto no ocurría, y existían violaciones de los derechos humanos no enmendadas voluntariamente, la vía de las reclamaciones al TJUE estaba en la mesa. Con nuestra propuesta, se debería crear un Sistema de Protección Económica del Poder Judicial (SPEJ) mediante el cual, si se comprueba una reducción drástica de la financiación de los Tribunales (pongamos superior al veinticinco por ciento), ya sea mediante recortes o por no adecuar el presupuesto a la inflación, la Comisión Europea, mediante denuncia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, podrá forzar al Estado a revertir dicha situación. Si el Estado decide no revertir la reducción de la financiación y devolverla a los números previos, podrá imponérsele una multa económica que se destinará en su totalidad, mediante financiación directa y la imposibilidad de control del Ejecutivo y Legislativo, a la Administración de Justicia.

Es una propuesta novedosa, cuya aplicación es la más difícil de las tres; sin embargo, consideramos que, pese al riesgo o complejidad de la misma, a la larga puede instaurar una costumbre inamovible para la clase política de no usar la financiación como forma de coacción al Poder Judicial. Una ley de autarquía sería a nuestro parecer excesivo, pero la aparición de una herramienta de control a la baja garantizaría un mínimo de estabilidad (o bien de crecimiento) para la magistratura.

¹⁰¹ ÁBALOS, M. G. *La autonomía presupuestaria del poder judicial*. 2012. pp 75-100.

6: Conclusiones

Este ensayo buscaba encontrar respuestas a los problemas prioritarios a los que Poder Judicial se enfrenta en Europa. Irregularidades en nombramientos, incumplimientos de directivas, bloqueos de los órganos de gobierno, etc. Las dificultades son visibles, pero también lo son las soluciones. Nuestras propuestas abordan de forma completa la situación y ofrecen soluciones efectivas; estas alternativas producirían efectos notables en todas las escalas de la carrera judicial y sus relaciones, tanto con el Poder Ejecutivo, como con el Poder Legislativo. Garantizar vías lógicas y efectivas para la mejora de la independencia judicial ha sido nuestra línea básica de actuación, por lo que realizar sugerencias en materias económicas, sociales y reglamentarias era nuestro *solus iter*.

Nuestra primera propuesta, con respecto al CGPJ, devuelve la democracia a sus más primitivas raíces: la elección directa. Los votos emitidos por los magistrados ponen nombre y apellido a los responsables primeros de su defensa y protección, evitando pasos intermedios que se ven afectados por la natural tendencia política al control. Recordemos que para formar parte de la carrera judicial es necesario realizar uno de los procesos selectivos más difíciles del funcionariado; el que accede a la misma tiene ya en sí mismo una serie de elementos que acreditan su formación y conocimientos. Es por ello que la elección entre pares parte de unas bases comunes, y otros elementos no tan imprescindibles para un juez (como pueden ser el liderazgo o la ambición) son el elemento diferencial que les posibilitaría ser elegidos para el CGPJ. Ya de forma habitual los jueces poseen una confianza de la población en su independencia y neutralidad a la hora de someterse a su juicio; permitirles que haciendo uso de esa misma independencia escojan a sus representantes no es más que un paso hacia delante de las ideas que se iniciaron en la revolución francesa: de separar al juez de la voluntad unilateral del rey para entregarlo al legislativo, a separar al juez del legislativo para otorgarle la total independencia judicial.

La segunda idea entraría a abordar frontalmente las mejoras necesarias en el TC. La excelencia judicial, en su máxima expresión, puede acabar en un nombramiento para el Tribunal Constitucional. Por el contrario, si los partidos tuvieran la intención de nombrar a jueces de un nivel más ajustado a la baja, pero con una fuerte lealtad ideológica, tampoco ocurriría un “secuestro” del Tribunal Constitucional, ya que, una vez elegido, este no le debe nada a su elector; se incentiva por tanto la necesidad de buscar perfiles más balanceados para que, aún en el peor de los casos (desde el prisma meramente político), el juez nominado, si bien no sea un absoluto fanático del partido, tampoco sea un opositor. Creemos que, pese a la posibilidad de tener algún nombramiento infructuoso, al medio/largo plazo sea frecuente la existencia de perfiles capaces, moderados e independientes de forma efectiva.

La clave final, pese a ser la más difícil, puede ser la más efectiva cuando queremos hacer frente a situaciones de absoluta desprotección de los jueces y su independencia. El Sistema de Protección Económica del Poder Judicial (SPEJ) vincularía el presupuesto a la

inflación, garantizando que no se generen mermas en su capacidad. Además, se incluirían medidas para evitar problemas correlacionados como la garantía de las plazas de reposición necesarias a las jubilaciones, un presupuesto estable para las renovaciones de infraestructura de la administración o un sistema de ampliación de personal en aquellos partidos judiciales saturados durante largos periodos de tiempo.

Pese al pincel pesimista con el que hemos dibujado en algunos momentos la situación de la independencia judicial en Europa, el cuadro final muestra unos colores más vivos y expresivos que sus vecinos, cercanos o lejanos. El Viejo Mundo tiene un sistema fuerte, trabajado a lo largo de los siglos para ofrecer el mayor número de garantías posibles a la Justicia. Con contadas excepciones, el sistema europeo es de los más garantistas del mundo, y los contados casos dramáticos así lo avalan. Problemas como los ocasionados por los gobiernos polacos, húngaros y españoles, (cada uno en su justa escala), no deben opacar el paisaje en gran medida apacible que el conjunto muestra. Todo Gobierno tiene la tendencia intrínseca de desear más poder y menos control a la hora de ejercer sus políticas. Es por ello que nosotros, como sociedades, debemos poner la línea roja que no se debe cruzar. El Poder Judicial es nuestro adalid en la lucha por mantener no solo nuestros derechos, sino nuestras obligaciones. Ante la pasividad, solo cabe reacción; ante un ataque solo cabe una defensa.

Como la jueza estadounidense Ruth Bader Ginsburg dijo: Una constitución, siendo tan importante como es, no significará nada, a menos que la gente esté anhelando la libertad.

La libertad no va de la mano de un hombre, de una mujer; la libertad nace y muere en la sociedad que la concibe, siendo ella la única legitimada para su delimitación. No en términos de autoritarios o libertarios, de izquierdas o derechas, de progresistas o conservadores; solo en términos de democracia. El sistema de pesos y contrapesos que tiene Europa garantiza que, mientras el diálogo ocurre de forma transversal, ya sea intergeneracional, transnacional o multicultural, la vida sigue, entregando a cada representante de la nación su cantidad óptima de poder. Entendamos pues que, a efectos reales, la lucha por una independencia judicial efectiva es uno de los reclamos sociales más importantes a los que podemos aspirar como demócratas.

- ÁBALOS, M. G. *La autonomía presupuestaria del poder judicial*. Ad.Hoc, Buenos Aires ,2012.
- AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. (2023). Informe anual de derechos fundamentales de 2023. Recuperado de <https://fra.europa.eu/es/publication/2023/fundamental-rights-report-2023>
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 2625 (XXV). Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. 1970.
- BUSTOS GISBERT, R. *Independencia judicial e integración europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- CALVO SÁNCHEZ, M. DEL C. Control de la imparcialidad del Tribunal Constitucional : (un estudio jurisprudencial). Atelier, Barcelona. 2009.
- CAMPO, J. C. Propuesta motivada que eleva el Ministro de Justicia para la concesión de indulto a don Oriol Junqueras i Vies. Ministerio del Interior. 2021, 22 de junio. Recuperado de https://www.elindependiente.com/wp-content/uploads/2021/06/21.06.22_Oriol-Junqueras.pdf
- CARVAJAL. A. «Irene Montero llama "machistas" a los jueces, Podemos los acusa de "fachas" y el CGPJ denuncia que es "intolerable"». El Mundo. 2022, 16 de noviembre. Recuperado de <https://www.elmundo.es/espana/2022/11/16/6374ccc421efa00e5b8b4570.html>
- CASAS F. «Oriol Junqueras: ERC debería tener suficiente fuerza para no pactar ni con irresponsables ni con egoístas». Diari Nació. 2024, 24 de marzo. Recuperado de <https://www.naciodigital.cat/noticia/270219/oriol-junqueras-erc-hauria-tenir-prou-forca-per-no-pactar-egoistes-irresponsables>
- CERVELL HORTAL, M.J. *Una unión de valores : ¿realidad o desiderátum? : la protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*. Cizur Menor, Navarra. Thomson Reuters Aranzadi. 2022.
- COMISIÓN DE VENEZIA. Dictamen CDL-AD 017-e de la Comisión de Venecia «Opinión sobre las enmiendas al proyecto de ley N.º 303/2004 sobre el Estatuto de Jueces y Fiscales, ley N.º 304/2004 sobre la Organización Judicial y ley N.º 317/2004 sobre el Consejo Superior de la Magistratura, adoptadas por la Comisión en su 116.ª Sesión Plenaria». 2018. Recuperado de [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)017-e)

- COMISIÓN EUROPEA. La Comisión Europea presenta un marco para salvaguardar el Estado de Derecho en la Unión Europea. 2014, 11 de marzo. [Nota de prensa] Recuperada de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_14_237
- COMISIÓN EUROPEA. Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. 1993. Recuperado de https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en
- COMISIÓN EUROPEA. Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al estado de derecho en Polonia (COM(2017) 835 final, 2017/0360(NLE)). 2017. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA. Informe sobre el mecanismo de cooperación reforzada en Bulgaria y Rumania. 2019. Recuperado de https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en?prefLang=es
- COMISIÓN EUROPEA. Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho 2020.
- COMISIÓN EUROPEA. Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho 2021.
- COMISIÓN EUROPEA. Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Cuadro de indicadores de la justicia de la UE 2023 (COM/2023/309 final). 2023. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0309>
- COMISIÓN EUROPEA. Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho 2023.
- COMISIÓN EUROPEA. Presupuesto anual de la Unión para el ejercicio 2024 (Sección IV: Tribunal de Justicia de la Unión Europea). 2024. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm>
- COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA Recomendación CM/Rec 12. 2010, 17 de noviembre. Recuperado de <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Publicado en Boletín Oficial de las Cortes Generales, XV Legislatura, 122/000019. 2023, 24 de noviembre. Recuperado de https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-32-1.PDF

- CONSEJO DE EUROPA. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. 1950. Recuperado de <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/>
- CORTES GENERALES. Diario de Sesiones del Senado: Sesión número 29. 2021, 27 de abril. Recuperado de https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_14_48.PDF 04/05/2024
- CORTES GENERALES. Diario de Sesiones del Senado: Sesión número ocho. 2023, 12 de diciembre.
- DESCARTES DATAMYNE LATAM. Intercambio comercial de Polonia de 2023. 2024. Recuperado de <https://www.datamynelatam.com/paises/polonia/>
- DÍAZ TEJERA, A. *Análisis del libro VI de las Historias de Polibio respecto a la concepción cíclica de las constituciones*. Habis, Sevilla. 1975. Nº 6, p. 24, ISSN 0210-7694
- DUNLAP, C. *Lawfare Today: A Perspective*. Yale Journal of International Affairs, New Haven. 2008.
- EUROBARÓMETRO ESPECIAL 502: CORRUPCIÓN. 2020. Recuperado de https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=es
- GAYO, & ABELLÁN VELASCO, M. *Instituciones* (1a. ed., reimp). Civitas, Madrid. 1990
- GONZÁLEZ G. «Europa advierte a España de que llevará la reforma del CGPJ al Tribunal de Justicia». *El Mundo*. 2023, 12 de octubre. Recuperado de <https://www.elmundo.es/espana/2023/10/12/6528342fe4d4d8aa698b4570.html>
- HAMILTON, A. & MADISON, J. *El federalista*: Ediciones Akal. Madrid. 2016. <https://elibro-net.usal.idm.oclc.org/es/lc/bibliotecasusal/titulos/49771>
- KELSEN, H., & MONEREO PÉREZ, J. L. *Esencia y valor de la democracia*. Comares, Granada. 2002.
- KRZYWON', A. «La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea ». *Revista Española de Derecho Constitucional* 119, 2020. pp. 85-117. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.03>
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. El TJUE como actor de la constitucionalidad en el espacio jurídico europeo: la importancia del diálogo judicial leal con los tribunales constitucionales y con el TEDH. *Teoría y Realidad Constitucional*, 39, 2017. pp 235-269. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.39.2017.19160> .
- MARTIN, A. D., & QUINN, K. M. «*Estimación dinámica del punto ideal mediante cadenas de Markov Monte Carlo para la Corte Suprema de los Estados Unidos*»

- Cambridge University Press, Cambridge. 2002. *Analisis politico*, 10(2), 134–153. doi:10.1093/pan/10.2.134.
- MONTESQUIEU, C. DE S. *El espíritu de las leyes*. El Cid Editor, Fuenlabrada. 2016.
- MORA RUIZ, M. FERNÁNDEZ RAMOS S. GAMERO CASADO E. *Derecho Administrativo para estudios no jurídicos*. Tecnos, Madrid. 2023.
- OCDE Mirada a las pensiones en 2020. OECD 2020, <https://doi.org/10.1787/67ede41b-en>.
- ORENTLICHER, D. *Politics and the Supreme Court: The Need for Ideological Balance*. University of Pittsburgh Law Review, vol. 79, p. 411. Pittsburgh. 2017.
- PARLAMENTO EUROPEO. Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL)). 2018. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018IP0340>
- PÉREZ S. «Monago: El mayor caso de ‘lawfare’ en la historia política fue el párrafo sobre el PP del fallo de la Gürtel». El País. 2023, 12 de diciembre. Recuperado de <https://elpais.com/videos/2023-12-14/video-monago-el-mayor-caso-de-lawfare-en-la-historia-politica-fue-el-parrafo-sobre-el-pp-del-fallo-de-la-gurtel.html>
- POSADA, A. *Tratado de Derecho Político*, 2. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid. 1916.
- REIFARTH MUÑOZ W. El asalto de los movimientos iliberales europeos a las fronteras de la jurisdicción. *Independencia judicial en el tercer milenio*. 2023 .pp 63-74.
- RIVEIRO A. «El PP pide que el Senado abra un conflicto con el Congreso por la ley de amnistía». ElDiario.es. 2024, 19 de marzo. Recuperado de https://www.eldiario.es/politica/pp-pide-senado-abra-conflicto-atribuciones-congreso-ley-amnistia_1_11226424.html
- RODRÍGUEZ, P. M., & PÉREZ, A. G. *El Grupo de Visegrado en la Unión Europea del siglo XXI: euroescepticismo, ultranacionalismos y exclusión social*. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM 138, Madrid. 2020.
- ROVIRA M. «El PSOE y ERC cierran el pacto para el traspaso a Cataluña de los trenes de Rodalies», El País. 2023, 2 de noviembre. Recuperado de <https://elpais.com/espana/catalunya/2023-11-02/el-psoe-y-erc-acuerdan-el-traspaso-politico-de-rodalies-y-ultiman-los-flecos-finales.html>
- SARTORI, G.: *Teoría de la democracia*. Alianza Editorial. Madrid, 1997.

SCHUMAN R. Declaración Schuman. 1950. Recuperado de https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Nota de la secretaría general relativa a la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. 2023, 20 de noviembre.

SENADO DE ESPAÑA. Composición del Senado. 2024, 26 de mayo. Recuperado de <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/composiciongruposparlamentarios/index.html>

TRATADO DE NIZA. Tratado de Niza que modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. 2001. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12001C%2FTXT&qid=1716718868480>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. Buscador de jurisprudencia constitucional. 2024. Recuperado de <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Busqueda/Index>

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. [Nota de prensa] n.º 65/23. 2023, 21 de abril.

ZARZALEJOS NIETO, J., BERZOSA LÓPEZ, D., & FREIXES SANJUÁN, T. *La protección de la independencia judicial en la Unión Europea*. Grupo del Partido Popular Europeo, Bruselas. 2023.

Anexo de legislación:

Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y el Consejo de 17 de mayo de 2017 relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales para el período 2017 a 2020 y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 1305/2013. Diario Oficial de la Unión Europea, L 129.

Constitución española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. (BOE núm. 239, de 05/10/1979).

Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. (BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2021)

Ley omnibus CXXVII de Hungría. Magyar Közlöny. (2017). évi, 127. szám. Recuperado de <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/63f51a29d467ede6f8b21cd323551a548feafa8a/megtekintes>

Ley XC de 2017 de Hungría Bt.III.838/2019/11. Recuperado de <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/a97734df746d20b085b2dd634e4c551b3db81654/megtekintes>

Anexo de jurisprudencia:

STJUE 19 de noviembre de 2019, Asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, apartados 137 a 145. *A. K. contra Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO contra Sąd Najwyższy*. ECLI:EU:C:2019:982

STJUE 18 de mayo de 2021, Asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19. *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros contra «Inspekția Judiciară» y otros*. ECLI:EU:C:2021:393

STJUE 9 de marzo de 1978, as. C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra SpA Simmenthal*. ECLI:EU:C:1978:49

STJUE 24 de junio de 2019, as. C-619/18. *Comisión Europea contra República de Polonia*. ECLI:EU:C:2019:531

STJUE 6 de noviembre de 2012, as. C-286/12, *Comisión Europea contra Hungría*. ECLI:EU:C:2012:687

STC 128/2023 de 2 de octubre.

STC 44/2023, de 9 de mayo.

STC 8/2015 de 22 de enero.

STC 198/2012, de 6 de noviembre.

ATS 461/2024 de 22 de enero. ECLI:ES:TS:2024:461A

Sentencia Tribunal Supremo de Polonia de 25 de junio de 2020. Asunto I KZP 1/20. Pleno TC. Auto 68/2023, de 21 de febrero de 2023.