

CUADERNOS DE DERECHO ORGÁNICO

Nº 2. Abril de 2017

**AJFV-ASOCIACIÓN DE JUECES Y
MAGISTRADOS FRANCISCO DE
VITORIA**

Dirección: Natalia Velilla Antolín

Coordinación: Estefanía López Muñoz



**UNA NUEVA VISIÓN SOBRE LA LEGITIMIDAD DEL CONSEJO
GENERAL DEL PODER JUDICIAL ESPAÑOL. LA SENTENCIA
DEL TRIBUNAL EUROPEO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE
21 DE JUNIO DE 2016 (RAMOS NUNES DE CARVALHO
CONTRA PORTUGAL)**

ÓSCAR LUIS ROJAS DE LA VIUDA

Magistrado

ESTEFANÍA LÓPEZ MUÑOZ

Magistrado

VOCES: Derecho a un tribunal independiente e imparcial. Convenio Europeo de Derechos Humanos. Consejo General del Poder Judicial. Proceso disciplinario. Reforma de la justicia.

Se aborda en este artículo el examen de la sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de 21 de junio de 2016 (caso Ramos Nunes de Carvalho E Sá, Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos y Figueiredo vs Portugal).

<http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%225391/13%22,%2257728/13%22,%2274041/13%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-164449%22%5D%7D>

Esta sentencia, referida al Estado portugués y su organización judicial, ha sido objeto de múltiples interpretaciones por sectores jurídicos, medios de comunicación e incluso algunos partidos políticos en relación a nuestro Estado de Derecho afirmando que pone en tela de juicio la legitimación del Consejo General del Poder Judicial por su composición. Incluso se ha llegado a enlazar

con el pacto de investidura entre el Partido Popular y Ciudadanos que establece, en el punto nº 102, el impulso de medidas para que los doce miembros del CGPJ sean elegidos directamente por jueces y magistrados.

La posibilidad de elegir a los miembros del órgano de gobierno del Poder Judicial es una reivindicación unánime de todas las asociaciones judiciales, sin perjuicio de las discrepancias sobre cómo debe hacerse. No obstante, más allá de cuestiones políticas y metajurídicas, cabe preguntarse qué efectos podría tener, a la hora de recurrir determinadas sanciones disciplinarias, una alegación como la examinada en esta sentencia, a saber, que al dictarla se ha violado el derecho a un tribunal independiente tal y como se reconoce en el artículo sexto, apartado primero, de la Convención Europea de Derechos Humanos, así como los efectos colaterales que la resolución puede tener en lo concerniente a la manera en que se componen los órganos del Consejo General del Poder Judicial con competencias sancionadoras.

COMENTARIO

El artículo sexto, apartado primero, del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), que entró en vigor en España el 4 de octubre de 1979, establece que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida.

En la sentencia analizada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos revisa conjuntamente las reclamaciones efectuadas por tres jueces portuguesas, Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá, de 44 años, Sofia Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos, de 41 años, y María da Luz Figueiredo, de 53 años, que fueron sancionadas disciplinariamente por el Consejo Superior de la Magistratura portugués. El motivo de la sanción fue, respecto de la primera, la falta de respeto a un inspector del Consejo

Superior de la Magistratura (presuntamente lo llamó mentiroso por teléfono y dijo a una tercera persona que se movía por inercia y con falta de diligencia). Por este motivo se le impuso una multa de 20 días de salario; posteriormente se abrieron nuevos procedimientos por considerar que había intervenido para lograr testimonios falsos a su favor, terminando con la acumulación de los tres procedimientos disciplinarios e imponiendo una sanción de suspensión de 240 días.

La segunda fue sancionada por no haber actuado en el marco del interés general y por no haber cumplido con el deber de diligencia en varios casos. Se la condenó a una multa de 25 días de salario por no fijar los días y horas de audiencia de forma adecuada y no ser productiva.

La tercera, juez de lo Social en Lisboa, fue sancionada por incumplir el interés general y el deber de diligencia, lealtad e información a la multa de 50 días de sueldo.

Las tres recurrieron al TEDH por entender que se había violado el derecho a un tribunal independiente e imparcial, el derecho de revisar los hechos establecidos por el mismo y, en el caso de la juez Nunes, el derecho de audiencia. La sentencia acoge el recurso estimando que, efectivamente, se produjeron tales violaciones en la medida en que, en el caso examinado de la juez Nunes, la comisión disciplinaria no estaba constituida en su mayoría por vocales de adscripción judicial en una de las deliberaciones, y que no se les había permitido en la fase de recurso ante el Tribunal Supremo portugués practicar pruebas ni revisar los datos fácticos sobre los cuales asentó su criterio el Consejo Superior de la Magistratura.

A la vista de esta sentencia se abren dos posibles líneas de análisis: la primera, en relación con el procedimiento seguido ante el Tribunal y las consecuencias que pudiera tener esta resolución judicial en los procedimientos disciplinarios seguidos por el Consejo General del Poder Judicial, si se entendiera que podría carecer de legitimidad. La segunda

afecta directamente a la composición del Consejo General del Poder Judicial español.

La primera línea se analiza especialmente por el Magistrado de lo Contencioso Administrativo y coordinador de la materia contenciosa de la revista de la Asociación Óscar Luis Rojas de la Viuda. La segunda línea se analiza fundamentalmente por la Magistrado de lo Social y encargada de la coordinación de la revista de derecho orgánico Estefanía López Muñoz.

El procedimiento ante el TEDH

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos comienza examinando la admisibilidad del recurso de conformidad con el artículo 35 y, de forma más precisa, si el recurso se encuentra manifiestamente mal fundado en relación con el Convenio. Se plantea si en este caso puede considerarse que está en juego un derecho u obligación de carácter civil o una acusación penal, que son los únicos supuestos a los que se refiere la literalidad del artículo sexto y si de la misma deriva un perjuicio importante.

El gobierno portugués afirma que nos encontramos ante una cuestión meramente relativa a los derechos profesionales, digamos funcionariales, ajenos al ámbito civil, pero también a la sanción penal. Pues bien, afirma el tribunal que, desde luego, está en juego un verdadero derecho en tanto que si se hubiese estimado el recurso interpuesto contra la decisión del Consejo Superior de la Magistratura (Conselho Superior da Magistratura) ante el Tribunal Superior, esto hubiera supuesto la anulación de la sanción; el resultado de este mismo procedimiento debe considerarse directamente decisivo para el derecho en cuestión. Por lo que respecta a la naturaleza "civil" de derecho, afirma que no se trata tanto del concepto "civil" en el sentido de rama del derecho, en contraposición a penal, contencioso o social, sino de relación del Estado con sus ciudadanos.

A nuestro entender dos son las cuestiones fundamentales de este procedimiento seguido ante el TEDH que nos pueden afectar.

1.- En primer lugar la alegación de la demandante de que la composición de la Consejo Superior de la Magistratura, presidido por el Presidente de la Corte Tribunal Supremo, no cumple con los requisitos de un "tribunal independiente".

El Consejo Superior de la Magistratura, equivalente a nuestro Consejo General del Poder Judicial, se compone según el artículo 218. 1 de la Constitución Portuguesa de dos miembros nombrados por el Presidente de la República (uno debe ser magistrado), siete designados por la Asamblea de la República y "sólo" siete de sus miembros son jueces y magistrados elegidos entre sus pares en armonía con el principio de representación proporcional. Como se puede observar, la mayoría de los miembros del Consejo son jueces, pero los elegidos por los propios jueces son una minoría.

El Tribunal de Estrasburgo recuerda que la imparcialidad de un tribunal se deduce de la forma de su nombramiento, la duración del mandato de sus miembros, la existencia de una protección contra presiones externas y la cuestión de si hay o no apariencia de independencia (Findlay v. Reino Unido, 25 de febrero de 1997, § 73, Repertorio de sentencias y resoluciones 1997-I, y otra Brudnicka c. Polonia, N° 54723/00, § 38, ECHR 2005-II), hecho que pone en relación con la imparcialidad, de sesgo subjetivo (ausencia de perjuicio o sesgo) e incluso con la apariencia de imparcialidad (no solo debe hacerse justicia, sino también parecer que se hace). Menciona en este sentido el apartado 42 supra de la Carta Europea que se refiere al Estatuto de los jueces, las opiniones de la Comisión de Venecia (párrafo 43), la Recomendación CM / Rec (2010) del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo Europa sobre los jueces, aprobado por el Comité de Ministros 17 de noviembre de 2010, y que para asegurar su independencia, al menos la mitad de los miembros de la autoridad deben ser jueces elegidos por sus pares (párrafo 38 más arriba). Además, señala la Recomendación 6

del informe de evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) adoptada el 4 de diciembre de 2015 para incluir en la ley que al menos la mitad de sus miembros sean jueces elegidos entre ellos y el Consejo Consultivo de Jueces Europeos aprobó en su sesión plenaria (17-19 noviembre de 2010) una Carta Magna de los jueces que establece que la Junta estará compuesta de forma exclusiva por jueces o, al menos, por una gran mayoría de jueces elegidos por sus pares (véase el apartado 49 supra).

El TEDH termina analizando el supuesto concreto de las juezas portuguesas para concluir que en la fase administrativa el número de jueces nombrados por ellos mismos fue de menos de la mitad, es decir, no basta que la composición del órgano genéricamente considerado no fuera adecuada, sino que desciende al supuesto de hecho para analizar si en el caso planteado también sucedió así llegando a una conclusión afirmativa.

2.- Debe examinarse la sentencia en relación con el grado de control ejercido sobre el Consejo de la Magistratura por el Tribunal Supremo, en concreto, si es un control de mera legalidad o de plena jurisdicción.

El TEDH, a la hora de decidir si el caso de las juezas ha sido juzgado por un tribunal equitativo e imparcial, ha tenido muy en cuenta lo declarado por el Tribunal Supremo portugués al resolver los recursos presentados contra las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura. El Tribunal Supremo, único órgano de naturaleza jurisdiccional encargado de resolver el recurso presentado, afirmó que no era su responsabilidad revisar la apreciación que el Consejo Superior de la Magistratura había efectuado sobre el comportamiento de una juez, es decir, que no tiene la potestad de revisar nuevamente la prueba obrante en el proceso, sino que se limita a examinar si la valoración realizada por el mismo es o no razonable. Conforme con ello, la posible falta de imparcialidad del órgano de control portugués cobra una especial relevancia porque, en realidad, si consideramos que éste no es imparcial, no existe ningún tribunal imparcial que haya controlado su decisión “fáctica”.

Si estudiamos ahora el ordenamiento español, ante las decisiones del Consejo General del Poder Judicial, también las más graves que corresponden al Pleno, cabe recurso ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. Y el Tribunal Supremo tiene potestad para revisar los hechos en los que se ha basado el órgano del Consejo General del Poder Judicial como se puede ver, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo, Sección 1ª, de 26 de marzo de 2014, Roj: STS 1328/2015 - ECLI:ES:TS:2015:1328. Por lo tanto, si un hipotético recurrente alegara ante el TEDH violación del artículo sexto párrafo primero, difícilmente podría afirmarse que no ha existido un órgano imparcial que haya podido revisar la valoración de los hechos que haya realizado el CGPJ dado que, al menos en principio, el Tribunal Supremo puede y entra a valorar el acierto o no de los hechos en los que se basa la sanción.

En consecuencia, aunque en el caso analizado se declara, por unanimidad, que ha habido una violación del artículo seis de la Convención (si bien se rechaza la solicitud de indemnización por seis votos a uno, dado que la Sala no puede especular lo que hubiera sucedido de haber sido imparcial el órgano, rechazando igualmente el abono de las costas causadas en instancias anteriores a la vista de la documentación presentada), no parece seguro, ni tan siquiera fácil, que una reclamación así hubiera prosperado en un procedimiento español porque la decisión administrativa puede ser revisada en plenitud de jurisdicción por un órgano judicial independiente e imparcial.

La legitimidad del Consejo General del Poder Judicial en los procedimientos sancionadores desde la perspectiva de la sentencia del TEDH

Como se ha comentado, en el caso resuelto por la sentencia del Tribunal de Estrasburgo las demandantes alegaron que la composición del Consejo

Superior de la Magistratura Portugués, integrado por 8 jueces y 9 vocales de adscripción no judicial, no cumplía con los requisitos de un "tribunal independiente".

El TEDH, cuando se enfrenta a este motivo de impugnación, toma como punto de partida que en los procedimientos disciplinarios incoados contra jueces es necesaria una mayoría sustancial de estos en la correspondiente comisión disciplinaria con el fin de garantizar su independencia, ello conforme a lo establecido en la Carta Europea en relación con el estatuto de los jueces y la Carta Magna de Jueces adoptada por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos en su undécimo plenario.

El Tribunal acoge la demanda de la juez Nunes entendiendo que, en la medida en que durante una de las deliberaciones de su proceso disciplinario la mayor parte de los vocales no era de adscripción judicial, se habría vulnerado el artículo 6.1 de la Convención.

La clave fundamental de la resolución, en lo que a nosotros nos atañe, estriba en que el TEDH razona que en el sistema legal portugués la ley no prevé ninguna exigencia referente a los requisitos de los miembros no judiciales del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que la imparcialidad e independencia del Órgano estaría en entredicho o, explicado con otras palabras, una comisión disciplinaria con mayoría no judicial es contraria al artículo 6.1 de la Convención.

Cabe preguntarse si, descendiendo al caso español, una comisión disciplinaria, aún con mayoría judicial, podría ser contraria al art. 6.1 en atención a la manera en que son seleccionados los vocales judiciales, garantizándose o no los principios de imparcialidad e independencia.

A diferencia de lo que ocurre en Portugal, nuestro CGPJ está integrado en su mayor parte por jueces. Así, el artículo 122 de la Constitución Española prevé que el Consejo se compone por 20 miembros, 12 entre jueces

y magistrados, 4 a propuesta del Congreso y 4 a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros entre abogados y juristas de reconocida competencia.

En nuestro sistema, por tanto, el problema no radica en las proporciones en abstracto del Consejo. A fin de concluir si se observan los principios de legitimidad e imparcialidad la cuestión estribaría en los siguientes tres aspectos:

- La proporción concreta que conforme al TEDH debe establecerse en los órganos del CGPJ que resuelven los procedimientos disciplinarios
- Los requisitos de los vocales no judiciales
- Los requisitos de los vocales judiciales

En cuanto a la Comisión Disciplinaria, el artículo 603.2 de la LOPJ señala que estará compuesta por siete vocales, 4 del turno judicial y 3 del turno de reconocida competencia. La Comisión Permanente, que puede tener alguna facultad disciplinaria residual como la prevista en el artículo 608 de la LOPJ, guarda la misma proporción de vocales de origen judicial y extrajudicial. Por último, el Pleno, que conoce de los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos sancionadores de la Comisión Disciplinaria (artículo 599.11º de la LOPJ) y de la resolución de aquellos expedientes disciplinarios que impliquen la separación de la carrera judicial (artículo 599.10º), también mantiene la mayoría de 12 frente a 8 ya prevista en la Constitución Española. Por tanto, los órganos colegiados con competencias disciplinarias respetan la proporción de mayoría de miembros de adscripción judicial.

En lo relativo a los vocales no judiciales, la Carta Magna tan sólo establece que serán elegidos por las Cortes con arreglo al principio de mayoría parlamentaria. La vinculación ideológica de estos vocales sería

palmaria y se intentaría paliar con las proporciones anteriormente indicadas de los órganos con competencia sancionadora, donde la mayoría de miembros siempre es de adscripción judicial.

La cuestión entonces se ciñe a los vocales judiciales puesto que de ellos va a depender en última instancia la imparcialidad del órgano que va a resolver cuestiones disciplinarias que afectan a jueces y magistrados, un colectivo que integra el tercer poder del Estado y que requiere unas garantías específicas en la medida en que se puede ver afectado por sanciones como la suspensión, la separación o el traslado que afectan al principio de inamovilidad, pilar básico del principio de independencia judicial (art. 117 de la Constitución Española).

En relación a la forma en que se determinan los 12 miembros de adscripción judicial, tras la reforma de la LOPJ operada por la LO 4/2013, de 28 de junio, cualquier Juez o Magistrado en servicio activo en la carrera judicial podrá presentar su candidatura para ser elegido Vocal por el turno judicial, pudiendo elegir entre aportar el aval de veinticinco miembros de la carrera judicial en servicio activo o el aval de una Asociación judicial, siendo las Cámaras legislativas las que proceden a la designación, debiendo tomar en consideración el número existente en la carrera judicial de Jueces y Magistrados no afiliados y de afiliados a cada una de las distintas Asociaciones judiciales y debiendo respetar, como mínimo, la siguiente proporción: tres Magistrados del Tribunal Supremo; tres Magistrados con más de veinticinco años de antigüedad en la carrera judicial y seis Jueces o Magistrados sin sujeción a antigüedad.

A la vista de la nueva redacción del precepto nos encontramos con un CGPJ que se vería conformado nominalmente por una mayoría de miembros de origen judicial, cuya independencia se presume, pero que son designados por las Cámaras Legislativas bajo criterios de oportunidad política fluctuantes según cada ciclo parlamentario.

Para poder determinar si en los órganos con competencia disciplinaria del CGPJ integrados mayoritariamente por este tipo de vocales concurren las notas de independencia e imparcialidad del tribunal exigidas por el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se puede acudir a los criterios exegéticos ofrecidos por el propio TEDH.

En una sentencia anterior, de 1-12-2015 (demanda nº 6113/12, asunto Blesa Rodríguez contra España), se pronunció sobre la manera en que debía apreciarse la imparcialidad de un tribunal reiterando los criterios ya sentados en precedentes tales como los casos Morice contra Francia nº 29369/10, de 23 de abril de 2015, y Pescador y Thomann contra Suiza, 10 de junio de 1996, manteniendo que debe evaluarse por medio de un doble análisis:

- a) Subjetivo, que consiste en tratar de determinar la opinión personal de un juez concreto en un asunto determinado.
- b) Objetivo, que consiste en confirmar si el juez ofrece suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima en este sentido.

Para el TEDH, lo que debe determinarse es si, independientemente del comportamiento del magistrado, existen hechos objetivos que puedan plantear dudas sobre su imparcialidad precisando que, en este sentido, incluso las apariencias pueden ser importantes puesto que lo que está en juego es la confianza que los tribunales deben inspirar en la ciudadanía de una sociedad democrática y se remite a lo razonado en el asunto Castillo Algar contra España, sentencia de 28 de octubre de 1998.

Añade el TEDH en el citado asunto Blesa que, al decidir si en un caso determinado existe un motivo válido para temer que un juez concreto carece de imparcialidad, la opinión del demandante es importante pero no decisiva ya que lo determinante es si dicho temor puede entenderse como objetivamente justificado, tal y como ya estableció en resoluciones como las

recaídas en el asunto Ferrantelli y Santangelo contra Italia, de 7 de agosto de 1996, y Wettstein contra Suiza, n° 33958/96.

De este breve análisis jurisprudencial se concluye que, para poder determinar la independencia del tribunal, ha de acudirse a datos objetivos, incluso a las apariencias. Trasladando esta tesis al caso de España cabe razonar que desde el mismo momento en que la elección de un vocal del Consejo General del Poder Judicial depende de una mayoría o consenso parlamentario es obvio que la desvinculación política del elegido queda desvirtuada puesto que es seleccionado por un poder del Estado construido sobre la base de los partidos políticos, con sus respectivas tendencias ideológicas. De hecho, es habitual conocer si el vocal de turno es “conservador” o “progresista”, en función del partido político que ha favorecido su nombramiento, y, a pesar del porcentaje de no afiliados de la carrera judicial y de afiliados que tienen las cuatro asociaciones judiciales, su reflejo en los integrantes del Consejo no respeta la proporción asociativa, sino la de las fuerzas que componen el arco parlamentario, que con cada renovación parcial del CGPJ se reparten los vocales judiciales.

En suma, la consecuencia de esta última reforma legislativa del CGPJ hoy vigente es que se difuminan las fronteras entre los tres poderes del Estado en lo referente al órgano de autogobierno de los jueces, que nace estrechamente vinculado a las fuerzas políticas presentes en las Cámaras, que son las que han elegido a sus miembros, y más concretamente a la fuerza parlamentaria más amplia, que es la que accede al Poder Ejecutivo.

Por tanto, es indiferente que nos hallemos o no ante vocales de adscripción judicial puesto que el modo en que son elegidos en nuestro país estos vocales del CGPJ que integran de manera mayoritaria los órganos con competencia disciplinaria podría vulnerar el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en la manera en que lo interpreta la sentencia comentada en este trabajo ya que en su selección no se garantiza la imparcialidad y la independencia de los integrantes del órgano sancionador,

que no estarían protegidos frente a las presiones externas provenientes de los otros dos poderes del Estado a los que deben su elección, no serían neutrales ni, mucho menos, gozan de la apariencia de independencia que exige la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde hace años.

En la sentencia comentada el TEDH no fija, como no podía ser de otra manera, el sistema correcto para elegir los miembros de los Consejos preservando las premisas del Convenio pero, a lo largo de estos años, se han debatido en foros públicos y privados diversas fórmulas que permitirían conformar un CGPJ cuyos vocales accedan al puesto por conocimientos, experiencia, talante o representatividad y no por la mera connivencia política, todo ello a fin de que nuestro órgano de gobierno sea imparcial e independiente, con fiel reflejo de estas características en los órganos disciplinarios.

CONCLUSIONES

1º.- Desde el punto de vista procesal, el Tribunal Supremo posee las facultades del control jurisdiccional de las decisiones disciplinarias del CGPJ con plena jurisdicción, al contrario de lo que sucede en Portugal. Conforme con ello, en principio, falta uno de los requisitos esenciales tenidos en cuenta por la sentencia analizada para afirmar que no ha existido un juez independiente e imparcial (sin entrar ahora en el debate del nombramiento de este órgano, cuestión que queda fuera de la finalidad de este artículo).

2º.- Desde un punto de vista material, el caso analizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es extrapolable a España en la medida en que los vocales de adscripción judicial que integran el Consejo General del Poder Judicial, y por tanto los diversos órganos con competencias disciplinarias de manera mayoritaria, son seleccionados mediante una fórmula que no garantiza su imparcialidad e independencia, en los términos

en que el propio TEDH interpreta tales requisitos, al ser elegidos directamente por el poder político, pudiéndose contravenir así el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

ÓSCAR LUIS ROJAS DE LA VIUDA

Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Burgos

ESTEFANÍA LÓPEZ MUÑOZ

Magistrado del Juzgado de lo Social nº 1 de Avilés

