

III.
DERECHO PÚBLICO
EUROPEO

**LOS CONSEJOS DE JUSTICIA ANTE
LA INVOLUCIÓN DEL ESTADO
DE DERECHO: PERSPECTIVAS DE
REFORMA INTERNA Y ESTÁNDARES
SUPRANACIONALES**

VALENTINA FAGGIANI

SUMARIO

1. Introducción. 2. Los Consejos de Justicia en Europa: de la recepción constitucional a la creación de redes supranacionales. 3. El proyecto de Ley Constitucional de reforma de la Justicia como respuesta a la desautorización del *Consiglio Superiore della Magistratura* en Italia. 4. La política judicial de España: anomalías constitucionales, involución democrática y reforma del Consejo General del Poder Judicial. 5. El intento de Polonia de revertir la *rule of law backsliding* a través de la contrarreforma del Consejo Nacional de la Magistratura. 6. La importancia de los estándares del TEDH sobre la “saga polaca” en la construcción de un modelo común de Consejos de Justicia. 7. Conclusiones.

LOS CONSEJOS DE JUSTICIA ANTE LA INVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO: PERSPECTIVAS DE REFORMA INTERNA Y ESTÁNDARES SUPRANACIONALES

VALENTINA FAGGIANI¹

1. INTRODUCCIÓN

La *rule of law backsliding*² en los países de Europa centro-oriental, con epicentro en sus sistemas de justicia, junto a las disfunciones, que han afectado también a otros Estados de la UE, ha puesto de relieve la necesidad de replantear la *judicial governance* para contener las tendencias involutivas.

Los Consejos de la Magistratura o Consejos de Justicia están previstos por la ley o la Constitución para preservar la independencia del poder judicial y de los jueces *uti singuli* y, de esta forma, asegurar el correcto desempeño de sus funciones³. Esta noción muestra el nexo entre Consejos Judiciales y Estado de Derecho, siendo tales órganos una pieza clave de este modelo. En efecto, su institución pretendía salvaguardar la “autonomía de la magistratura frente a los demás poderes”, a través del “ejercicio de

¹ Profesora Titular de Derecho Constitucional (Catedrática Acreditada), Facultad de Derecho, Universidad de Granada, Plaza de la Universidad s/n, 18001, Granada, valenf@ugr.es, código Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1759-3781>. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Módulo Jean Monnet, “Challenges to justice in the EU: perspectives for reform”, 2022-2025, ERASMUS-JMO-2022-MODULE, 101085462; y del proyecto de investigación I+D+ i “Proceso Penal y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Garantías, Cooperación Transfronteriza y Digitalización”, PID2023-152074NB-I00.

² Faggiani, V. (2019). “La ‘rule of law backsliding’ como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE”. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 71, págs. 57-99.

³ Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 17.11.2010, CM/Rec (2010)12, Chapter IV – Councils for the judiciary, n. 26. V. Castillo-Ortiz, P. (2023). *Judicial Governance and Democracy in Europe*, Springer, págs. 2 y 3.

una serie de competencias relativas a los magistrados que vienen sustraídas al poder ejecutivo”⁴.

Esta descentralización de funciones ha creado un “cuarto poder”⁵ (*fourth branch*), que no se enmarca en la “estructura tripartita”⁶, puesto que su legitimidad no deriva ni del poder legislativo ni del ejecutivo ni del judicial, sino que se coloca más allá y por encima. El “guardián de los guardianes”⁷ tendría la función de defender uno de los tres poderes, la Justicia, administrándola y controlando su actividad tanto frente a los riesgos *ab extra* de politización por las influencias del Ejecutivo como *ad intra* derivados de la judicialización de la política por las presiones del corporativismo y el rol de las asociaciones judiciales.

Por ello, la presente contribución se articulará en tres partes. En la primera parte, se analizará cómo y porqué los Consejos de Justicia han sido progresivamente incorporados en los ordenamientos internos de los Estados de la UE, que querían encaminarse hacia la democracia, y el progresivo desarrollo de redes supranacionales. A continuación, la segunda parte profundizará en el nexo Consejos de Justicia-Estado de Derecho, centrándose en la experiencia de Italia, España y Polonia, tres Estados, que presentan aspectos de interés y están atravesando importantes procesos de reforma. Y, por último, la tercera parte se centrará en los estándares del TJUE y, en particular, del TEDH sobre los procesos de selección de los miembros de los órganos de autogobierno judicial, que como afirma Biglino Campos se han convertido de un asunto interno sometido, exclusivamente, a la soberanía de los Estados en un asunto de la UE⁸.

2. LOS CONSEJOS DE JUSTICIA EN EUROPA: DE LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL A LA CREACIÓN DE REDES SUPRANACIONALES

La institución de los Consejos de Justicia tiene que considerarse desde el prisma del Estado de Derecho, siendo uno de los elementos que marca el tránsito de los gobiernos autoritarios hacia la democracia. De hecho, su recepción por los distintos ordenamientos europeos se ha realizado de forma progresiva, estando muy imbricada con los procesos de transición constitucional. Inicialmente, la nueva *judicial*

⁴ Volpi, M. (2022). “I Consigli della magistratura in Europa”. *Cosmopolis. Rivista di Filosofia e Teoria politica*, XIX, núm. 1.

⁵ Tushnet, M. (2021). *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁶ Kosař, D.; Šipulová, K. y Kadlec, O. (2024). “The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions”. *European Constitutional Law Review*, vol. 20, núm. 1, pág. 87.

⁷ Garoupa, N. y Ginsburg, T. (2009). “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”. *American Journal of Comparative Law*, vol. 53, págs. 103-134; Khaitan, T. (2021). “Guarantor Institutions”. *Asian Journal of Comparative Law*, vol. 16, págs. 40-59.

⁸ Biglino Campos, M^a.P. (2023). “Los estándares europeos sobre la elección de los Consejos judiciales”. *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 38, pág. 16.

*governance*⁹ pareció un acierto. Desde la previsión del *Conseil Supérieur de la Magistrature* en la Constitución francesa de 1946¹⁰, seguido poco después por Italia en 1947¹¹, que fueron los “dos pioneros”, se “exportó”¹², implementándose no solo en los demás Estados europeos sino en América Latina y en Asia.

A continuación, en los años setenta, también España, Portugal y Grecia se inspiraron en este modelo. No obstante, fue en los años noventa, después de la caída del muro de Berlín y el fin de los regímenes comunistas, que los países de Europa centro-oriental se dotaron de estos órganos¹³. El éxito, que alcanzaron, gracias al impulso del Consejo de Europa y, en su seno, de la Comisión de Venecia¹⁴, y de la Unión Europea, les ha permitido convertirse en un indicador de democracia.

La estricta relación entre Consejos de Justicia y Democracia trascendió así las fronteras nacionales, pues la institución de estos órganos a nivel interno puso en marcha un proceso de circulación y reelaboración en el ámbito supranacional de los estándares en materia de justicia. Tales tendencias expansivas fueron favorecidas por el desarrollo de redes de trabajo, de *networks*, concebidos como “lugar de construcción de derechos además de tutela de estos”¹⁵. Esta interacción ha constituido la base para impulsar la armonización y, por lo tanto, la creación de un modelo común.

En dicho marco, la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces (1998) contempla la “intervención de un organismo independiente respecto al poder ejecutivo y legislativo para las decisiones relativas a la selección, contratación, nombramiento, desarrollo de la carrera o cese de funciones de un/a juez”, abogando porque sea compuesto, al menos en su mitad, por jueces elegidos por ellos mismos¹⁶.

De forma parecida, la Carta Magna de los Jueces (2010), adoptada por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), reconoce que la independencia debe ser

⁹ Castillo Ortiz, P., *op. cit.*; ID (2019). “The politics of implementation of the judicial council model in Europe”. *European Political Science Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 503-520.

¹⁰ Constitución francesa de 13 de octubre de 1946 (arts. 83-84).

¹¹ Se ha hablado de un “modelo italo-francés de Consejo” o también de un modelo “sur-europeo” por la autoridad adquirida en particular por el CSM, que se contrapone al “modelo norte-europeo”. *Vid.* Voermans, W. J. M. (2003). “Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models”, en Fernández Segado, F. (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, Dykinson, págs. 2133-2144.

¹² Donati, F. (2021). “Dal CSM ai Consigli di Giustizia europei. L'incerta diffusione di un modello costituzionale”. *Quaderni costituzionali*, núm. 2, pág. 355.

¹³ Bobek, M. (2008). “The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries”. *European public law*, vol. 14, núm. 1, págs. 99-123.

¹⁴ Bartole, S. (2018). “The contribution of the Venice Commission to the internationalization of the national constitutional law on the organization of the judiciary”, en Motoc, I., Pinto de Albuquerque, P. y Wojtyczek, K., *New developments in Constitutional law, Essays in honour of Andras Sajó*, The Hague, Eleven International Publishing, págs. 1-20.

¹⁵ Canepa, A. (2006). “La progressiva ‘retificazione’ dell’Unione europea: il caso del settore giustizia”. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, núm. 3, págs. 1033 ss.

¹⁶ Consejo de Europa, Carta europea sobre el estatuto de los jueces, Estrasburgo, 8-10 de julio de 1998, DAJ/DOC (98) 23, principio general 1.3.

garantizada respecto de los otros poderes del Estado, los justiciables, los demás jueces y la sociedad en general por las normas jurídicas internas de más alto rango¹⁷. Y, por último, no se puede soslayar la labor de diálogo de la Red Europea de los Consejos de Justicia (RECJ/ENCJ, 2004)¹⁸, integrada por las instituciones nacionales de los Estados miembros de la UE, independientes o autónomas del poder legislativo y ejecutivo¹⁹.

Sin embargo, después de un primer periodo de éxito, en la práctica, los Consejos han demostrado sus déficits, resultando ser susceptibles a la “captura”. En algunos casos, se han convertido en instrumentos al servicio del Ejecutivo, como ha ocurrido en Polonia y en Hungría; en otros, como España, la persistente politización ha llevado a un bloqueo, que ha impedido su renovación durante más de cinco años; y en otros supuestos aun han mostrado una fuerte dependencia del corporativismo, como en Italia, Eslovaquia²⁰ o Francia antes de la reforma de 2008²¹.

En todos estos casos, la gestión partidista de la administración de la justicia ha afectado a la independencia judicial y por lo tanto al Estado de Derecho. Sin embargo, la actual crisis de los Consejos de Justicia no puede ser imputada de forma exclusiva a los fallos en los procedimientos de nombramiento y a la formulación deficiente de las normas en materia de composición, sino más bien a su concreto funcionamiento. Esto significa que, si bien no se discute el carácter indefectible de estos órganos²², el declive, que los está caracterizando, impone replantear los modelos implementados, para que puedan volver a desarrollar la función de garante de la justicia y de salvaguarda del Estado de Derecho.

¹⁷ CCJE, Carta Magna de los Jueces, de 17 de noviembre de 2010, Estrasburgo, punto 3.

¹⁸ En la Asamblea General de 8 de diciembre de 2016 se suspendió la condición de Observador a Turquía y en la Asamblea General de 28 y 29 de octubre de 2021 se expulsó a Polonia.

¹⁹ *Vid.* General Assembly of the ENCJ, Declaration, Self-Governance for the Judiciary: Balancing Independence and Accountability”, Budapest, 21-23.5.2008. En 2023 el Grupo de trabajo de la RECJ elaboró el Informe sobre los códigos de conducta de los miembros de los Consejos de Justicia.

²⁰ Čuroš, P. (2024). “Autonomy or legitimacy? misinterpreted role of Judicial Council”, en Faggiani, V. (dir.), *Independencia judicial y crisis del Estado de Derecho en perspectiva comparada y europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 275-311.

²¹ Revisión Constitucional de 2008, desarrollada por Ley Orgánica n. 2010-830 de 22 de julio de 2010. Montanari, L. (2020). “Il Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici”. *DPCE Online*, vol. 45, núm. 4, págs. 4883- 4895.

²² Los Consejos de Justicia no se encuentran incardinados en el Poder Judicial pero tampoco son órganos administrativos *stricto sensu*. En España, por ejemplo, el CGPJ tiene naturaleza de órgano constitucional; en cambio, en Italia el CSM se suele considerar de relevancia-garantía constitucional, aunque según Silvestri, G. (2017). “Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale”. *Questione Giustizia*, núm. 4, págs. 19-29, es “un organo costituzionale poiché si pone come indefettibile rispetto al nucleo fondamentale della Costituzione che va sotto il nome di ‘principi supremi’”.

3. EL PROYECTO DE LEY CONSTITUCIONAL DE REFORMA DE LA JUSTICIA COMO RESPUESTA A LA DESAUTORIZACIÓN DEL *CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA* EN ITALIA

Italia representa el ejemplo de cómo el sistema de nombramiento y composición de los Consejos de Justicia ha sido instrumentalizado por las asociaciones judiciales²³, mermando la imagen y autoridad de la magistratura. No obstante, esto no ha desembocado en un fenómeno de *rule of law backsliding* tan intenso como en los Estados de Europa centro-oriental.

La Constitución italiana se ocupa del CSM en el Título IV sobre el Ordenamiento Jurisdiccional. El art. 104 prevé que la magistratura constituye un orden autónomo e independiente de los demás poderes. El CSM está presidido por el presidente de la República, garante de la unidad del país, que es parte integrante de este órgano de pleno derecho junto al primer presidente y al fiscal general del Tribunal de Casación. Los demás componentes son elegidos por dos tercios por todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las distintas categorías, y por un tercio por el Parlamento en sesión conjunta entre catedráticos de universidad en materias jurídicas y abogados con más quince años de ejercicio. El mandato de los miembros electivos es de cuatro años y no son inmediatamente reelegibles. Su composición es por lo tanto mixta.

Actualmente, atendiendo a lo dispuesto por la Ley, el CSM está compuesto por 33 miembros: 3 de derecho y 30 electivos, entre los que 20 magistrados (“togados”) y 10 profesionales ajenos a la magistratura (“laicos”)²⁴. La elección de la mayoría de los miembros en su seno le concede un carácter más “democrático”²⁵, de representación de las distintas culturas. En concreto, por un lado, la mayoría de extracción judicial tiene el objetivo de asegurar la independencia *ad extra*; y por otro, el componente laico debería favorecer la apertura del Consejo a la “sociedad civil y contribuir a evitar derivas autorreferenciales del orden judicial”²⁶, constituyendo un antídoto a las tendencias corporativistas y equilibrando la composición. Sin embargo, en la práctica, se ha asistido a acuerdos para repartir los puestos entre las distintas fuerzas políticas.

El CSM, que fue instituido para ser la “piedra angular”²⁷, fuente autorizada de asunción de responsabilidad de la magistratura, se ha convertido en un sistema con

²³ Volpi, M. (2020). “Le correnti della magistratura: origini, ragioni, ideali, degenerazioni”. *Rivista AIC*, núm. 2, págs. 355-372.

²⁴ Art. 1, Legge 24 marzo 1958, n. 195, Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, GU n. 75, 27.3.1958.

²⁵ Sobre el CSM *ex multis*: Ferri, G. (2021). “Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi”. *DPCE Online*, vol. 45, núm. 4, en particular pág. 4877; ID. (2005). *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Padova, Cedam; Volpi, M. (2020). “Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica”. *DPCE online*, núm. 4, págs. 4851-4867.

²⁶ Donati, F., *op. cit.*, p. 357.

²⁷ *Corte Costituzionale, sent. n. 4/1986, dell'8 gennaio*.

una estructura jerárquica, caracterizada por juegos de poder. El conocido “escándalo Palamara” (2019)²⁸ y la consiguiente dimisión de 6 miembros electivos “togados” y un miembro de derecho, el fiscal general del Tribunal de Casación, provocaron una crisis institucional, mostrando cómo dentro del CSM se realizaba la distribución de los altos cargos judiciales.

Este *affaire* reveló la necesidad de resolver el problema del corporativismo por el peso de las distintas asociaciones judiciales y las corrientes en el ámbito de la ANM²⁹, las cuales inciden en la independencia *ad intra*, y de las relaciones con la política, a fin de evitar que sigan siendo centros de poder cerrados³⁰.

Para intentar obviar esta situación de degeneración se puso en marcha un proceso de reforma, que llevó antes a la adopción de la Ley 71/2022³¹, que se ha ocupado en particular de las puertas giratorias, y ahora está encima de la mesa el proyecto de reforma constitucional, presentado por el Gobierno a la Cámara de los diputados el 13 de junio de 2024³² y aprobado por esta el 16 de enero de 2025.

El presente proyecto se basa en los siguientes ejes: la separación de las carreras entre *magistrato requirente* y *giudicante* (fiscal y juez) (artículos 102, co. 2, y 104 de la Constitución italiana) con el consiguiente “desdoblamiento” del CSM³³ a través de la institución de dos Consejos, uno para los jueces y el otro para los fiscales; la elección de los miembros “laicos y togados” por sorteo; y la institución del Alto Tribunal Disciplinario.

La separación entre *magistrato requirente* y *giudicante*³⁴ representa la base desde la que se articula el nuevo sistema de justicia. Según el Gobierno este cambio no afectaría a la independencia de los fiscales, puesto que la efectividad de esta garantía no

²⁸ L. Palamara fue ex presidente de la Anm (Asociación Nacional de la Magistratura), miembro del CSM y aspirante *Procuratore aggiunto* de Roma. Se consideraba el “hombre” de la magistratura para obtener altos cargos judiciales o determinados traslados. Vid. Massari, A. (2020). *Magistratopoli. Tutto quello che non vi hanno mai raccontato sul Csm e sul caso Palamara*, Roma, Paper First.

²⁹ Poggi, A. (2020). “L’associazionismo è consustanziale al CSM? Riflessioni in margine alla Relazione di Francesca Biondi”. *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4, págs. 418-425.

³⁰ Ferri, G. (2021). “Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi”. *DPCE Online*, cit., pág. 4871.

³¹ Legge 17 giugno 2022, n. 71, Deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, GU n.142, 20.06.2022.

³² Disegno di legge costituzionale (C. 1917): “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, 13.6.2024. Para el procedimiento de revisión constitucional, v. art. 138 de la Constitución italiana.

³³ CSM, Parere sul disegno di legge costituzionale recante: “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, delibera 8 gennaio 2025, pp. 24 ss.

³⁴ En sentido crítico, v. Gialuz, M. (2024). “Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante”. *Sistema Penale*; Balduzzi, R. (2024). “Le proposte di revisione costituzionale d’iniziativa parlamentare in tema di giustizia”. *Gruppo di Pisa*, núm. 1, págs. 352; Madeo, A. (2024). “Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere dei magistrati”. *Sicurezza e Giustizia*.

depende de la previsión de una carrera común sino de las normas de procedimiento, que disciplinan su función y rol. Tales normas no se verían modificadas, así como la cultura de la jurisdicción de los fiscales³⁵.

Otro pilar está constituido por la institución de dos Consejos Superiores, uno para los jueces y el otro para los fiscales, “superponibles entre ellos — por características, funciones y garantías”³⁶. El presidente de la República ostentaría la presidencia de ambos órganos. Este desdoblamiento no parece necesario; al contrario, puede ser contraproducente desde el punto de vista práctico, funcional y organizativo.

En primer lugar, desde el plano concreto, es suficiente pensar que, si ha sido difícil gestionar un solo Consejo de Justicia, mucho más complicado será asegurar el funcionamiento de dos órganos, supuestamente autónomos y distintos, pero que están destinados a interrelacionarse. Por esto, quizás hubiera tenido más sentido el mantenimiento de un único órgano, pero estructurado en dos distintas secciones³⁷.

En segundo lugar, desde un plano más bien funcional, aunque corresponda al legislador ordinario delimitar las competencias de ambos órganos, no se excluye que puedan surgir conflictos, que pondrían al presidente de la República, en su condición de presidente de ambas instituciones, en una posición incómoda. Y, por último, en cuanto a la organización, la reforma impone invertir en medios financieros y personales adecuados para el correcto desempeño de sus funciones.

En esta línea, despierta perplejidad también la designación de los demás miembros laicos, así como togados, por sorteo. Los primeros se sortearían por un tercio de un elenco (“sorteo atemperado”)³⁸ de Catedráticos de universidad en materias jurídicas y abogados con al menos quince años de ejercicio, que el Parlamento en sesión conjunta, dentro de los seis meses del comienzo del mandato, recopila mediante elección; y los segundos por dos tercios respectivamente entre jueces y fiscales (“sorteo seco” o “puro”³⁹), atendiendo al procedimiento previsto por la ley.

Si bien a primera vista el sorteo puede ser interpretado como el mal menor, siendo un método sencillo para alcanzar una mayor objetividad, plantea varias dudas. Ante todo, la eliminación de la selección contribuiría a reducir la legitimación del CSM⁴⁰, privándolo del pluralismo que le permite desarrollar un rol de enlace en las

³⁵ El Consejo Nacional Forense se ha expresado en favor de la separación de las carreras. *Vid.* Commissione Europea, Relazione sullo Stato di diritto 2024. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, Bruxelles, 24.7.2024 SWD(2024) 812 final, Nota 25, p. 7.

³⁶ Disegno di legge costituzionale: “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, 13.6.2024, p. 2.

³⁷ CSM, *op. cit.*, p. 25.

³⁸ Rossi, N. (2024). “Leggi e istituzioni. Il sorteggio per i due CSM e per l’Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia”. *Questione giustizia*.

³⁹ *Ibidem*. En cambio, se ha mostrado favorable al sorteo Cassese, S. (2024). “Il sorteggio al Csm è una soluzione, l’Anm è un’anomalia”. *Il Dubbio*.

⁴⁰ Según Savio, V. (2019). “Come eleggere il Csm, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male”. *Questione Giustizia*, el vocal designado por sorteo “sarebbe una monade svincolata da ogni responsabilità politica e di gruppo”, “e potrebbe” “diventare il terminale di una lobby personale”.

relaciones entre magistratura-Estado-política⁴¹. Además, se prescindiría del mérito, las competencias, la capacidad y el esfuerzo, porque ya no se debería demostrar ser juristas de reconocido prestigio, dando el paso hacia sistemas basados en el azar⁴².

Asimismo, se aprecia una incompatibilidad con los estándares contenidos en las Recomendaciones del Comité de ministros del Consejo de Europa, de 17 de noviembre de 2010⁴³, atendiendo a las cuales por lo menos la mitad de los miembros de los Consejos de Justicia deberían ser magistrados elegidos por sus pares⁴⁴. Tampoco, es cierto que este método evitaría la creación de propias redes por partes de los vocales, una vez asumido el cargo.

En efecto, aunque se sustraería a la ANM el poder de control y reparto de los magistrados, poniendo así fin a la lógica de *do ut des* entre corrientes, la existencia de centros de poder es un factor endémico, que se remite a la ética de cada uno. Y finalmente, no está clara la razón por la que todos los magistrados ordinarios podrían ser designados por sorteo, mientras los miembros laicos serían extraídos de un elenco de candidatos elegibles recopilado por el Parlamento⁴⁵.

Por su parte, el Alto Tribunal Disciplinario asumiría el ejercicio de la potestad disciplinaria en lugar de la sala interna del CSM, como ocurre actualmente, en el intento de evitar una justicia muy manipulable, separando las actividades relativas a la selección y los ascensos de las de carácter jurisdiccional para comprobar la responsabilidad. A este nuevo órgano de relevancia constitucional le correspondería la función de juzgar tanto a los jueces como a los fiscales y sería competente para resolver los recursos interpuestos contra las sentencias emitidas por este mismo órgano en primera instancia. El procedimiento se llevaría a cabo sin la participación de los componentes, que adoptaron la decisión impugnada. Sin embargo, también en este caso, no convencen varios aspectos: desde la previsión del sorteo de sus miembros, al establecimiento de un único tribunal, cuando, al contrario, uno de los puntos fuertes de la reforma es la separación de las carreras, sin dejar a un lado el nuevo sistema de recursos, que ya no serían resueltos por el Tribunal de Casación, como ahora, convirtiendo al Alto Tribunal en un juez de primera y segunda instancia⁴⁶.

⁴¹ La ANM ha expresado preocupación sobre la institución de dos Consejos, puesto que afectaría a su autoridad y representación. Carelli, E. (2024). "Separazione delle carriere, sorteggio per il Csm, controllo politico. Santalucia bocchia il disegno di legge costituzionale. L'intervista del presidente ANM sull'Espresso". <https://www.associazionemagistrati.it>.

⁴² En sentido crítico, *vid.* también Volpi, M. (2020). "Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni". *Rivista AIC*, cit., págs. 369 y 370.

⁴³ Comité de ministros del Consejo de Europa (2010), Recomendaciones, p. 27.

⁴⁴ Luciani, M. (2020). "Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale". *Rivista AIC - Osservatorio costituzionale*, núm. 1, pág. 16, pone de relieve que el sorteo es expresión de una "cultura de la sospecha que mancha la imagen de la magistratura".

⁴⁵ Commissione Europea. Relazione sullo Stato di diritto 2024. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, p. 7, nota 32.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 8.

4. LA POLÍTICA JUDICIAL DE ESPAÑA: ANOMALÍAS CONSTITUCIONALES, INVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Los acontecimientos, que han caracterizado en los últimos años la política judicial de España, han mostrado un sistema muy débil, fuertemente politizado y vulnerable a las tendencias iliberales⁴⁷. El procedimiento de selección de los vocales del CGPJ⁴⁸, que desde 1985, siguiendo el modelo parlamentario, ha sustraído a los jueces la designación de sus miembros, remitiéndolo a las Cortes Generales, lo hace de por sí muy sensible a recibir interferencias. En este sentido, la politización se puede concebir como su talón de Aquiles. De hecho, se realiza un reparto por “cuotas de partidos”.

Por su parte, la mayoría reforzada de los 3/5 de las Cámaras para la elección de sus componentes, establecida para bloquear la captura del órgano de autogobierno de la magistratura, en realidad no ha impedido su contaminación política. Ha impuesto simplemente la necesidad de alcanzar acuerdos entre las principales fuerzas para intentar contentar a todos. Dicha regulación representa una singularidad en el panorama europeo, puesto que los miembros del CGPJ son elegidos por las dos Cámaras.

De esta debilidad han aprovechado todos los partidos previo acuerdo con las asociaciones judiciales⁴⁹ para nombrar a “vocales afines ideológicamente”. No obstante, el Gobierno actual ha ido más allá, intentando secuestrar también al CGPJ⁵⁰, puesto que dicho órgano, a través del nombramiento y la promoción de los jueces y de la resolución de los procedimientos disciplinarios, desarrolla un rol instrumental para el ejercicio independiente e imparcial de la función judicial.

⁴⁷ Rosado Iglesias, G. (2018). “La constitucionalización del Gobierno Judicial: cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes”. *Revista de derecho político*, núm. 101, págs. 353-391.

⁴⁸ La composición del CGPJ está regulada en el art. 122.3 CE, atendiendo al que está integrado por el presidente del TS y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. Entre estos, doce serán elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, entre abogados y otros juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio profesional, los cuales serán designados por mayoría de 3/5. Frente al silencio de la Constitución, también los doce miembros de extracción judicial son elegidos por el Congreso de los Diputados y el Senado por mayoría de 3/5 (art. 567 de la Ley Orgánica 5/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE, n. 157, de 2 de julio de 1985, LOPJ).

⁴⁹ Serra Cristóbal, R. (2008). “El derecho de asociación de los jueces: asociacionismo profesional y asociación del juez a asociaciones no profesionales”. *REDC*, núm. 83, págs. 115-145.

⁵⁰ Faggiani, V. (2024). “La crisis del Estado de Derecho de este a oeste: el ‘giro iliberal’ de España”, en Faggiani, V. (dir.), *Independencia Judicial y crisis del Estado de Derecho*, cit., págs. 195-220.

Las instituciones de la UE, el Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa (GRECO)⁵¹, la Comisión Europea⁵² y el TEDH en la sentencia de 22 de junio de 2023, en el asunto *Lorenzo Bragado*⁵³, han reiterado en numerosas ocasiones su preocupación, exhortando a España a activarse para emprender una reforma que respete los estándares europeos⁵⁴, puesto que la situación de bloqueo ha afectado a la “esencia misma de la independencia del poder judicial”⁵⁵.

Finalmente, el 25 de junio de 2024, el PSOE y el PP pactaron después de más de cinco años y medio el acuerdo para la renovación inmediata del CGPJ⁵⁶, en el que se indicaba una “lista conjunta” de veinte candidatos, formada por personas “de perfil profesional e independiente” y basada en un reparto equilibrado: la mitad respaldada por el PSOE y la otra por el PP. Además, las dos fuerzas políticas se comprometieron a activarse para reformar el sistema, devolviendo a los jueces la designación de los vocales del CGPJ de extracción judicial, mediante un modelo corporativo de participación directa⁵⁷.

El acuerdo en sí merece una evaluación positiva. Por lo pronto, todos los intentos de modificar mayorías⁵⁸ para la designación de los vocales, de controlar, manipular

⁵¹ GRECO (2022). IV ronda de evaluación. Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales, Adenda al segundo informe de cumplimiento España, Estrasburgo.

⁵² European Commission (2022). Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Spain, Luxembourg, SWD (2022) 509 final, Commission Staff Working Document.

⁵³ STEDH, de 22 de junio de 2023, *Lorenzo Bragado y otros c. España*.

⁵⁴ Vid. Ortega Gutiérrez, D. (2022). “Elección del Consejo General del Poder Judicial: un análisis panorámico”. *RDP*, núm. 114, págs. 13-45.

⁵⁵ Opinión concurrente del Juez Elosegui Itxaso a la STEDH, *Lorenzo Bragado c. España*, 3. Camoni Rodríguez, D. (2023). “La sentenza della Corte EDU sul mancato rinnovo del Consejo General del Poder Judicial in Spagna: la montagna ha partorito il topolino?”. *DPCE Online*, vol. 60, núm. 3, págs. 2985- 2994.

⁵⁶ Faggiani, V. (2024). “El acuerdo de renovación del CGPJ: ¿hacia un nuevo modelo de justicia más independiente o vuelta al bipartidismo?”. *www.hayderecho.com*; e ID (2024). “¿Está a salvo la Independencia Judicial en España tras el acuerdo de Renovación del CGPJ?”. *www.forolibertadyalternativa.es*.

⁵⁷ Según Miguel Barrio, R. (2024). “El Consejo General del Poder Judicial en Perspectiva: análisis, desafíos y propuesta de reforma”. *RDP*, núm. 120, págs. 289-317, un “modelo basado en el sufragio directo permite que los jueces y magistrados ejerzan su derecho de elección sin presiones externas”. Por su parte, Cabellos Espiérrez, M.A. (2020). “La reforma inacabada: el Consejo General del Poder Judicial ante su enésima reformulación”. *REDC*, vol. 40, núm. 118, págs. 13-44, considera “que el Parlamento decida totalmente en la elección de los vocales” puede facilitar “la existencia de un *continuum* partidos-asociaciones-Parlamento-CGPJ”, pág. 42. Por su parte, Vidal Marín, T. (2023). “Una propuesta conciliadora para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: la necesaria despolitización del mismo y la superación de las situaciones de bloqueo”. *TRC*, núm. 51, págs. 347-384, propone “un sistema ecléctico donde los jueces hacen una primera elección de sus candidatos a vocal del CGPJ, pero la última palabra la tienen las CCGG” (p. 380).

⁵⁸ Proposición de LO por la que se modifica la LOPJ para la reforma del procedimiento de elección de los Vocales del CGPJ correspondientes al turno judicial y para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al CGPJ en funciones, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, BOCG, 23 de octubre de 2020. Se proponía que los vocales del turno judicial, en el caso de no alcanzarse en primera votación parlamentaria la mayoría

e imponerse en los nombramientos, las acciones de descrédito y el llamamiento al *laufare*, de momento, de poco han servido. Además, ha contribuido a desbloquear una situación de deterioro, que se había agravado tras la adopción de la LO 4/2021⁵⁹, que instituyó un Consejo *ad interim* o “*en funciones*” “limitado”, que actuaría cuando no se haya conseguido renovar su composición tras los cinco años de mandato.

Esta normativa ha perjudicado una serie de atribuciones, que inciden en la correcta administración de la justicia, impidiendo proponer determinados altos cargos judiciales e imposibilitando el correcto ejercicio de la función judicial⁶⁰. Es suficiente pensar que no se necesitaba renovar solo los 20 vocales del CGPJ, sino que sigue pendiente un número elevado de nombramientos⁶¹.

Al respecto, es interesante observar que el Gobierno cedió en este momento por las presiones de la UE, que estaba vigilando España no solo por el *impasse* en el Consejo sino también por la adopción de la Ley Orgánica 1/2024 de Amnistía⁶². No obstante, el sistema se ha debilitado tanto que necesita un cambio y una nueva regeneración política e institucional, que no sea solo aparente.

Además, si bien se ha conseguido reactivar el sistema, también es cierto que la composición del actual CGPJ ha permitido anular solo en el inmediato el intento de captura del Poder Judicial, poniéndolo en un limbo. De hecho, la reforma que se aprobará se aplicaría al mandato posterior. En este sentido, hubiera sido preferible que los vocales entrantes hubieran sido designados conforme a un nuevo procedimiento, pero esto era pedir demasiado y era prioritario actuar de forma urgente.

Dos son los perfiles que merecen ser resaltados: la vuelta al bipartidismo y la marcada orientación política de los vocales. Desde el primer punto de vista, si bien el acuerdo entre PSOE y PP asegura una cierta estabilidad, es índice de la persistente politización de este modelo y por lo tanto también de la justicia, con un impacto importante en la independencia judicial. Y desde el segundo, se observa que esta distribución de “cuotas” no es realmente representativa de las asociaciones judiciales presentes en España sino de las distintas “sensibilidades políticas”⁶³.

de 3/5 exigida por la LOPJ, pudieran ser designados en segunda votación por mayoría absoluta de las Cámaras.

⁵⁹ BOE, n. 76, de 30 de marzo de 2021. La LO 4/2021 ha sido avalada por el TC en la sent. 128/2023, de 2 de octubre de 2023, y en la sent. 15/2024, de 30 de enero de 2024.

⁶⁰ La LO 8/2022 devolvió al CGPJ la función de proponer a los jueces del TC. El TC en noviembre de 2024 desestimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 6914-2022.

⁶¹ Poder Judicial (2024). Comunicación: El Tribunal Supremo solicita al Ministerio de Justicia la ampliación del plan de refuerzo extraordinario para paliar la situación creada por la falta de cobertura de las vacantes de magistrados. <https://www.poderjudicial.es>.

⁶² BOE, n. 141, de 11.06.2024. Aragón Reyes, M., Gimbernat Ordeig, E. y Ruiz Robledo, A. (2024). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Barcelona, Colex.

⁶³ Por ejemplo, se han designado a cinco representantes de la Asociación Profesional de la Magistratura (APM), que es la primera, y hasta tres de la Asociación Juezas y Jueces para la Democracia (AJJpD), a la que están afiliados solo el 8% de los jueces. Al contrario, no hay ningún vocal de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria (AJFR), que es la segunda en España y presentó 6 candidaturas.

Poco después se adoptó la LO 3/2024, de 2 de agosto, relativa al Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal⁶⁴, que incide en el régimen de incompatibilidades y pretende asegurar una mayor transparencia en el proceso de elección. En primer lugar, por lo que se refiere a las “puertas giratorias” se prevé que no podrán ser designados como vocales por el turno de juristas de reconocida competencia quienes, en los cinco años anteriores, bien hayan sido titulares de un Ministerio, de una Secretaría de Estado, de una Consejería de un Gobierno autonómico o de la Presidencia de una Corporación local, o bien hayan ocupado cargos públicos representativos en el Parlamento Europeo, el Congreso de los Diputados, el Senado o las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, para asegurar una mayor transparencia, se obliga a que los candidatos comparezcan ante la Comisión de nombramientos de la Cámara correspondiente (Art. 567, par. 2, LOPJ) y presenten una memoria de méritos y objetivos, antes de ser elegidos vocales del CGPJ (Art. 567, par. 3, LOPJ). En tercer lugar, se establece que las Cámaras elijan un suplente por cada vocal titular. Y, por último, se prevé la creación de una Comisión de Calificación en el CGPJ, integrada por cinco vocales, que informará sobre todos los nombramientos que sean competencia del Pleno, con el fin de garantizar una valoración objetiva de las candidaturas presentadas (Art. 610 bis LOPJ).

Tal y como previsto en la Disposición Adicional única de la Ley Orgánica 3/2024, en el plazo de seis meses, el Pleno del CGPJ ha elaborado un estudio sobre los sistemas europeos para la elección de vocales en órganos análogos y una propuesta de reforma, que incluye varias alternativas, para remitirlos al Gobierno y a las Cortes Generales. No obstante, el que se hayan formulado varias opciones no es índice, como se ha puesto de relieve, de pluralismo, sino que denota más bien la persistente falta de acuerdo en el seno del Consejo, y el intento de mantener el *status quo*, es decir un sistema muy manipulable sobre todo por ejecutivos como el actual.

5. EL INTENTO DE POLONIA DE REVERTIR LA *RULE OF LAW* BACKSLIDING A TRAVÉS DE LA CONTRARREFORMA DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

El “declive” de los Consejos de Justicia ha asumido una particular gravedad en los países de Europa-centro oriental, como Hungría y Polonia, los denominados “Estados iliberales”⁶⁵. Con respecto a Polonia, es interesante seguir las vicisitudes de

Foro Judicial Independiente no tenía candidatos. La “vinculación política” reaparece también en los vocales “laicos”, que no son perfiles políticos puros, pero es conocida la orientación política.

⁶⁴ BOE, n. 188, de 5 de agosto de 2024.

⁶⁵ Halmai, G. (2018). “How the EU can and should cope with illiberal Member States”. *Quaderni costituzionali*, núm. 2, págs. 313-340; Sadurski, W. (2018). “How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding”. *Sydney Law School Legal Studies*, Research Paper,

este país para comprender cómo se ha producido la regresión del Estado de Derecho y comprobar si las medidas que el actual gobierno de Donald Tusk está adoptando pueden contribuir a marcar un antes y un después respecto al anterior ejecutivo de extrema derecha.

En efecto, si bien la Comisión Europea, el 6 de mayo de 2024, ha declarado cerrado el procedimiento para la aplicación del art. 7, par. 1, del TUE, considerando que ya no existían riesgos de una crisis sistémica del Estado de Derecho, es surrealista pensar que un proceso de involución de esta intensidad se pueda revertir en tan poco tiempo, pues PiS ha estado gobernando casi diez años, un tiempo, que le ha permitido dejar huella, colonizando las instituciones de garantía.

Polonia incorporó el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en la Constitución de 1989. Según el artículo 186 de la Constitución la función del CNM es “salvaguardar la independencia de los tribunales y de los jueces”. A continuación, el artículo 187 de la Constitución establece además que el CNM está compuesto por tres miembros de pleno derecho (el Primer Presidente del TS, el Ministro de Justicia y el Presidente de la Suprema Corte Administrativa), un miembro designado por el Presidente de la República, quince miembros elegidos entre jueces del TS, tribunales ordinarios, administrativos y militares, sin especificar de qué forma, cuatro miembros, también de elección por el *Sejm* entre sus diputados y dos miembros por el Senado entre senadores.

Atendiendo a la reforma de 2017, los quince vocales togados ya no tenían que ser propuestos por los magistrados, sino por el *Sejm*, con la consiguiente prevalencia de los nombramientos políticos (23 sobre 25). El mandato seguía teniendo una duración de cuatro años⁶⁶. El fuerte impacto de esta modificación en el estatuto de los jueces se puede comprender muy fácilmente, considerando que, según el art. 179 de la Constitución, estos son nombrados formalmente por el presidente de la República, pero quien propone es el CNM. El resultado ha sido convertir el sistema de justicia en una “extensión del Parlamento”⁶⁷, alterando la relación entre Poder Judicial y Poder Legislativo para dotar al primero de una mayor legitimación democrática. Al respecto,

71 pp.; Gianello, S. (2020). “La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali”. *DPCE*, núm. 2, pp. 489-498; Krzywón, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años”. *TRC*, núm. 41, págs. 359-379; Śledzińska-Simon, A. (2018). “The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition”. *German Law Journal*, vol. 19, núm. 7, págs. 1839-1870; Bojarski, L. (2024). “Judicial Resistance: missing part of judicial independence? The case of Poland and beyond”. *Oñati Socio-Legal Series*, págs. 1-39; Mazur, D. (2020). “From Bad to Worse – The Polish Judiciary in the Shadow of the “muzzle act” (second publication)”. Annual report for 2020. *Themis Sedziowie.eu*, 2020; Pech, L., Sadurski, W., Scheppele, K.L. (2020). Open Letter to the President of the European Commission Regarding Poland’s “Muzzle Law”. *VerfBlog*.

⁶⁶ Chancellery of the Prime Minister (2018). White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, Warsaw, pp. 1-94 (https://www.premier.gov.pl/files/files/white_paper_en_full.pdf).

⁶⁷ STEDH (GC), de 15 de marzo de 2022, *Grzęda c. Polonia*, 223.

es interesante observar que esta modificación se ha llevado a cabo sin necesidad de tocar el texto constitucional, pues con una simple reforma legislativa.

En esta línea, el TC “capturado”, modificando su jurisprudencia⁶⁸, con sentencia de 20 de junio de 2017⁶⁹, afirmó que la Constitución no determina quién puede elegir a los miembros judiciales del Consejo y, a continuación, avaló el nuevo sistema⁷⁰. Según el TC el CNM no es un órgano de autogobierno judicial⁷¹; por ello, su composición híbrida garantizaba el equilibrio y la cooperación entre distintos poderes. En cambio, el Tribunal Supremo, que realizó una evaluación *in concreto*, atendiendo a los criterios formulados por el TJUE en el asunto *A.K* (2019)⁷², estimó que el Consejo no era independiente del poder legislativo y ejecutivo, puesto que se había “distorsionado” la separación de poderes⁷³.

Desde más frentes se intervino para intentar disuadir a Polonia. La Red de los Consejos de Justicia europeos antes suspendió a este país y después incoó el procedimiento de expulsión. En esta línea, el TJUE declaró en los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión Europea (art. 258 TFUE)⁷⁴ que Polonia no había respetado las obligaciones derivadas del Derecho de la UE, porque la sala disciplinaria, que ostentaba el control de los procedimientos contra los jueces, no era un órgano independiente e imparcial (art. 19.1.2 TUE y art. 267.2 y 3 TFUE). Además, hacía hincapié en el contexto de “ruptura estructural”⁷⁵ provocado por la reforma del sistema de justicia. Y de forma parecida, también el TEDH condenó a Polonia en numerosas ocasiones.

El nuevo gobierno, tras ganar las elecciones, el 15 de octubre de 2023, presentó un plan de acción sobre el Estado de Derecho, en el marco del que el 12 de julio de 2024 se adoptó la Ley de reforma del CNM⁷⁶. No obstante, el presidente Duda ha

⁶⁸ Constitutional Court, judgment of 18.7.2007, n. K 25/07.

⁶⁹ Constitutional Court, judgment of 20.6.2017, n. K 5/17.

⁷⁰ Constitutional Court, judgment of 25.3.2019, n. K 12/18.

⁷¹ STEDH, *Grzęda c. Polonia*, 40.

⁷² STJUE, de 19 de noviembre de 2019, *A.K. y otros*, C-585, 624 e 625/18, 139-144.

⁷³ Supreme Court, judgment 5.12.2019 (no. III PO 7/18); Resolution of the formation of the joined Civil, Criminal and Labour and Social Security Chambers of the Supreme Court of 23 January 2020 (no. BSA I-4110-1/20); STEDH, *Grzęda c. Polonia*, 319.

⁷⁴ STJUE de 15 de julio de 2021, C-791/19, *Comisión c. Polonia*; y STJUE, de 5 de junio de 2023, *Comisión Europea c. Polonia*, C-204/21.

⁷⁵ STJUE, *Comisión c. Polonia*, C-791/19, 64.

⁷⁶ Law of 12 July 2024 amending the Act on the National Council of the Judiciary (https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/219_u.htm). *Vid.* también European Commission (2024). 2024 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Poland, Commission Staff Working Document, SWD (2024) 821 final, Brussels; Wójcik, A. (2024). Policy Brief, Restoring the Rule of Law in Poland: An Assessment of the New Government's Progress (<https://www.gmfus.org/news/restoring-rule-law-poland-assessment-new-governments-progress>); NCJ (2024), Resolution no. 747/2024 on the presentation to the Sejm of the Republic of Poland of its position on threats to the independence of judges; Skóra, M. (2024). “Restoring the Rule of Law: Politics in the Service of Democracy”. *VerfBlog*. El Grupo Greco, (2025). Report on Poland Fourth evaluation round on Corruption prevention in

sometido dicho texto al control del Tribunal constitucional en vía preventiva, bloqueándolo. La nueva normativa vuelve a reintroducir la elección de los 15 jueces por sus pares de forma directa y por cuotas para jueces de diferentes niveles y jurisdicciones, a fin de asegurar una amplia representación del poder judicial.

La Comisión de Venecia intervino en el debate emitiendo un dictamen urgente⁷⁷ para analizar el respeto del marco de la UE en materia de Estado de Derecho, instando a Polonia a revisar los criterios de elegibilidad de los jueces que aspiran a ser candidatos en las elecciones al CNM. En efecto, la reforma excluía de la posibilidad de presentarse a los jueces nombrados o ascendidos atendiendo a la reforma de 2017, es decir entre 2.000 y 3.000 de aproximadamente 10.000, planteando dudas de proporcionalidad⁷⁸. Sin embargo, Polonia desatendió esta recomendación. Se estableció una excepción solo para quien volviera al puesto ocupado antes del nombramiento por parte del Consejo secuestrado. Una previsión de este tipo es interesante porque muestra la dificultad de revertir la situación de involución democrática y las contradicciones de este país, cuyos orígenes no se hallan en el gobierno de PIS, siendo el fruto de una historia compleja, que impide a Polonia instaurar gobiernos realmente democráticos.

6. LA IMPORTANCIA DE LOS ESTÁNDARES DEL TEDH SOBRE LA “SAGA POLACA” EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO COMÚN DE CONSEJOS DE JUSTICIA

La crisis sistémica de la Justicia en Polonia ha ofrecido la ocasión para la elaboración de estándares por parte del TJUE y del TEDH, que en este ámbito han entablado un diálogo sinérgico⁷⁹. Tales mínimos pueden representar las bases de un estatuto común. La jurisprudencia de Luxemburgo y Estrasburgo se centra en la importancia de los procesos de selección y composición de los Consejos de Justicia. Según ambos tribunales, si bien no existe un modelo uniforme de *judicial governance*, se pueden

respect of members of parliament, judges and prosecutors. Third interim compliance report including follow-up to the ad hoc (Rule 34), págs. 44-48, concluye que el nivel de cumplimiento de las reformas por parte de Polonia es todavía “globalmente insatisfactorio”.

⁷⁷ European Commission for Democracy through law (Venice Commission) (2024). Poland urgent joint opinion on the draft law amending the law on the national council of the judiciary, CDL-PI(2024)009.

⁷⁸ *Ibidem*, ap. 81.

⁷⁹ *Vid.* Bustos Gisbert, R. (2022). *Independencia judicial e integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch; Lenaerts, K. (2022). “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 72, págs. 351-368; Caggiano, G. (2020). “La Corte di giustizia sulla tutela dell’indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto”. *Studi sull’integrazione europea*, núm. 2, págs. 249-266; Faggiani, V. (2023). “Indici di violazione dell’indipendenza giudiziaria nell’UE da Est a Ovest: l’importanza degli standard di Strasburgo e Lussemburgo”. *Studi sull’integrazione europea*, núm. 2, págs. 283-312.

individualizar ciertas características, que tienen que ser evaluadas *in concreto* y en su conjunto⁸⁰, considerando “los aspectos de hecho y de derecho”, es decir las condiciones, en las que se realizaron las designaciones de sus miembros y cómo desempeñan su cometido⁸¹.

Entre tales elementos, destaca la importancia del nexo entre la independencia de los Consejos de Justicia, en su condición de órganos instrumentales, y de la judicatura. En este sentido, a través de la selección, el nombramiento y la promoción se pretende asegurar a los jueces de toda influencia y, de tal forma, garantizar la tutela judicial efectiva (art. 19 TUE) y el derecho a un proceso equitativo (art. 47 de la Carta y por conexión art. 6 CEDH), salvaguardando los valores europeos (art. 2 TUE), *in primis* el Estado de Derecho.

A tal fin, en línea con la Comisión de Venecia, ambos tribunales recomiendan que los Consejos estén compuestos, al menos, por una mayoría de jueces elegidos por sus homólogos, a fin de evitar la manipulación y las presiones indebidas, desaconsejan la participación del Legislativo y del Ejecutivo en el proceso de selección y exhortan a no sustituir simultáneamente a los miembros de los Consejos de Justicia y a no renovar sus mandatos tras la celebración de las elecciones legislativas⁸².

La jurisprudencia del TEDH, en particular, se ha articulado en tres fases, pasando de una intervención indirecta a una actuación más directa, que lo ha llevado a afirmar la existencia de una situación de crisis sistémica y aplicar el mecanismo de las sentencias piloto⁸³. En una primera fase de esta línea jurisprudencial, en los casos *Xero Flor y Reczkowicz*⁸⁴, los asuntos tratados no tenían por objeto el Consejo de Justicia polaco en sí, sino la independencia de otros órganos jurisdiccionales. El CNM entraba en juego por su rol en los procesos de selección, al incidir los nombramientos de los jueces en la independencia objetiva. Al respecto, se ha considerado que la existencia de un vicio de este tipo en la composición del Consejo, derivado de la influencia indebida de los poderes legislativo y ejecutivo, sería tan fundamental que

⁸⁰ Donati, F., *op. cit.*, p. 359.

⁸¹ Conclusiones del Abogado General Tachev de 27 de junio de 2019, A.K., C 585/18, 123-124; y STJUE, AK, 137-140.

⁸² Conclusiones A.K., 126-127.

⁸³ STEDH, del 23 noviembre de 2023 (final 23 de febrero de 2024), *Wałęsa c. Polonia*.

⁸⁴ En la sentencia *Xero Flor c. Polonia*, de 7 de mayo de 2021, la primera de esta etapa, el TEDH constató la violación del derecho a un tribunal predeterminado por la ley por las irregularidades en el nombramiento del TC polaco. A continuación, en la sentencia, de 22 de julio de 2021 (final 22 de noviembre de 2021), *Reczkowicz c. Polonia*, se centró en la Sala disciplinaria, analizando el contexto en el que se habían producido tales nombramientos y los problemas estructurales de la justicia. Sobre la jurisprudencia del TEDH, *vid.* Sabato, R. (2024). “Una nuova tutela “genetica” dell’indipendenza-imparzialità giudiziaria nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo?”. *Questione Giustizia*, núm. 1-2, págs. 222-230.

afectaría a la esencia misma del derecho de los demandantes a un “tribunal establecido por la ley” (art. 6.1 CEDH), invalidando dicha designación⁸⁵.

De ahí, el deber del Estado de indemnizar a los afectados y adoptar, bajo la supervisión del Comité de ministros, las medidas generales y/o, en su caso, individuales para eliminar el origen del problema y evitar que en el futuro se produzcan asuntos similares (artículos 41 y 46 CEDH) por el impacto que los nombramientos procedentes de un CNM capturado pueden tener en el sistema de justicia en su conjunto. El mantenimiento de una situación de este tipo, como ha ocurrido en Polonia, puede “perpetúa[r] la disfunción sistémica” y dar lugar en el futuro a violaciones múltiples del derecho a un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, agravando la crisis del Estado de Derecho (artículos 41 y 46 CEDH)⁸⁶.

Este planteamiento ha constituido la base desde la que, en la segunda fase de la jurisprudencia en este ámbito, en concreto en la sentencia *Grzęda*, el TEDH ha abordado el rol del Consejo y la relación entre sus miembros y el Estado, habida cuenta de que los jueces no pueden ser privados de las garantías mínimas, como la independencia judicial, a través de reformas, que rebajan el nivel de protección. Sería contrario a los principios de subsidiariedad y responsabilidad compartida entre los Estados parte y el Tribunal de Estrasburgo⁸⁷.

Esto significa que no se puede considerar la independencia judicial sin tener en cuenta que el juez es a la vez titular de la función jurisdiccional, integrando uno de los poderes del Estado, y funcionario, es decir titular de una situación subjetiva de empleo⁸⁸. El respeto de esta garantía requiere mantener una distancia entre el poder judicial y los demás poderes tanto en el proceso de designación como durante el ejercicio de sus funciones⁸⁹. De hecho, la incapacidad de asegurar esta separación sería un indicador evidente de la existencia de un problema estructural en el sistema de justicia con un impacto perjudicial en la protección de los derechos fundamentales (art. 6.1 CEDH)⁹⁰.

⁸⁵ STEDH, de 8 de noviembre de 2021 (final 8 de febrero de 2022), *Dolińska-Ficek y Ozimek c. Polonia* sobre la Sala para la Revisión de los Asuntos Públicos, 368-369.

⁸⁶ *Ibidem*, 364 y 365.

⁸⁷ STEDH, *Grzęda c. Polonia*, 308 y 324. En el asunto *Grzęda* se analizaba la destitución del presidente del CNM de forma arbitraria, sin posibilidad de control judicial, antes de la finalización de su mandato. El recurrente no reclamaba el derecho a ocupar un cargo público, sino a ejercer el mandato para el que fue designado. Sobre el principio de no regresión de las tutelas, *vid.* STJUE, de 20 de abril de 2021, *Republika*, C-896/19.

⁸⁸ Garrido Carrillo, F.J. (2024). “Independencia Judicial y derechos de participación política de Jueces y Magistrados. Las asociaciones judiciales y el derecho de huelga”, en Faggiani, V. (dir.), *Independencia Judicial y crisis del Estado de Derecho...*, cit., págs. 221-272.

⁸⁹ STEDH, *Grzęda c. Polonia*, 264 y 303.

⁹⁰ STEDH, *Wałęsa c. Polonia*, 314. En el supuesto de que se trata la “situación sistémica” no derivaba de un número elevado de solicitudes similares pendientes, aunque se constatará el “rápido y continuo aumento del número de demandas”, sino de una evaluación prospectiva por el número potencial de asuntos futuros, los problemas relativos a la inejecución de las sentencias del TEDH y la actitud desafiadora del TC tanto respecto al Tribunal de Estrasburgo como a la primacía del Derecho de

Por ello, en la sentencia *Walesa*, que ha abierto la tercera fase de esta jurisprudencia, el TEDH ha decidido intensificar su respuesta, dictando una sentencia-piloto, en la que no se limita a poner de relieve la necesidad de una reforma, sino que indica al Estado demandado las medidas que debería adoptar, es decir cómo debería reformar la Ley de 2017. El uso de las sentencias piloto es significativo, porque no tienen un carácter meramente declarativo, sino que el TEDH asume una función “casi-legislativa”, que le permite incidir directamente en los ordenamientos internos, instando a buscar “una solución nacional”. La doble naturaleza de este procedimiento, en el que confluyen elementos típicos del proceso de casación y del recurso de constitucionalidad⁹¹, además contribuye a reforzar la dimensión constitucional del Tribunal de Estrasburgo hacia la construcción de un orden público europeo, adquiriendo a todos los efectos el papel de juez de los derechos fundamentales.

7. CONCLUSIONES

Uno de los principales efectos de la *rule of law backsliding* es la alteración del equilibrio entre los Poderes Públicos, que de esta forma se difumina. En este marco, los Consejos de Justicia por las características y la importancia de las funciones, que desempeñan, son susceptibles a la captura *ad extra* por parte del Ejecutivo, como ha ocurrido en Polonia y Hungría o se ha intentado hacer en España, y *ad intra*, es decir, por parte de los mismos jueces, que también pueden llegar a controlar y manipular los nombramientos, como en Italia.

El funcionamiento de estos órganos, definidos como el “cuarto poder” (*Fourth Branch*), constituye un indicador del estado de salud del sistema democrático por su carácter instrumental para el ejercicio de la función judicial de forma independiente e imparcial y, por lo tanto, la garantía de una protección efectiva de los derechos. De hecho, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, todos los Estados que querían romper con los regímenes autoritarios y encaminarse hacia la transición democrática optaron por su recepción a nivel constitucional. Además, la confianza y la autoridad, de la que han sido rodeados, han impulsado un proceso de circulación de estándares, que ha ido más allá de las fronteras nacionales, desembocando en la creación de redes supranacionales, cuyo objetivo es la promoción del diálogo y la comunicación.

No obstante, de la teoría a la praxis ha habido una importante discrepancia, la mala gestión no solo en los Estados iliberales sino también en los demás ha impuesto replantear los modelos nacionales de *judicial governance*, a fin de que vuelvan a funcionar correctamente. Por todo ello, en el presente trabajo, se han analizado

la UE. En este sentido, la obligación del Estado de eliminar la “fuente de la violación” y de indemnizar a las víctimas tiene una función tanto represiva como preventiva (315-318).

⁹¹ Garlicki, L. (2007). “Broniowski and After: on the Dual Nature of Pilot Judgments”, en Caflisch, L., et al. (eds.), *Liber amicorum Luzius Wildhaber: human rights, Strasbourg views*, Kehl-Strasbourg-Arlington, N.P. Engel, págs. 186 y 192.

las experiencias de Italia, España y Polonia. Se trata de tres contextos distintos, que están siendo atravesados por importantes procesos de reforma.

De esta comparación se observa que la crisis, que en algunos ordenamientos ha desnaturalizado a los órganos de autogobierno de la magistratura, es solo en parte imputable a los procesos de nombramiento y a las normas en materia de composición, puesto que en realidad no existe un modelo apolítico perfecto. En Polonia y España ha habido interferencias del poder ejecutivo, pues la indefinición del texto constitucional sobre la selección de los vocales togados facilita la institución por ley de un sistema propenso a la politización; en Italia, en cambio, ha habido presiones de los mismos jueces. No obstante, las disfunciones no derivan solo del tipo de modelo elegido, y esto significa que detrás hay más y que el funcionamiento de estos órganos depende de la presencia de una tradición consolidada en este sentido y de la fuerza democrática del país.

El modelo italiano representa el ejemplo de cómo el exceso de corporativismo y el sistema de alianzas, que lo caracteriza, puede distorsionar el sistema, desarrollando redes de corrupción, perfectamente asimiladas, y que por ello han conseguido mantenerse en el tiempo, entrelazando política/ejecutivo, poder judicial y negocios. Por su parte, en España, los déficits del CGPJ han sido agravados por la crisis política e institucional, que lo ha llevado al bloqueo durante más de cinco años. Por último, Polonia constituye un caso-límite de cómo los gobiernos iliberales pueden aprovecharse de un sistema frágil para capturarlo y así manipular la justicia.

En general, los tres Estados han respondido tarde. Italia empezó a poner en marcha el proceso de reforma tras la crisis institucional seguida al escándalo Palamara. Fue el detonante que hizo aflorar un sistema de regalías, que en realidad muchos conocían. El último proyecto de reforma constitucional presenta más sombras que luces. Al margen de todo ello, el problema no se encuentra tanto en el texto de la norma; se trata más bien de un factor endémico, de un problema cultural, que se remite a la ética de quienes ostentan o aspiran a tener posiciones de poder.

En cuanto a España, ha demostrado ser un sistema muy débil, fuertemente politizado y vulnerable a las interferencias. No hay dudas sobre la necesidad de una reforma, pero estos cambios deberían ser acompañados por una regeneración de las relaciones y de los vínculos entre política y justicia, puesto que también las asociaciones judiciales reflejan las orientaciones de los distintos partidos y se encuentran a ellos muy vinculados.

Y con respecto a Polonia, las medidas puestas en marcha por el gobierno de Tusk para intentar revertir la involución manifiestan el intento de aportar cambios, pero estas modificaciones tienen que ser realizadas con las debidas garantías y no con la simple intención de pasar de un régimen a otro, solo aparentemente más democrático. Las tensiones entre forma y substancia, ley abstracta y su concreta aplicación siguen siendo muy problemáticas y más en los países centro orientales de la UE.

Por su parte, el caso polaco ha tenido un impacto importante en el seno de la UE en su conjunto. A raíz de la crisis del Estado de Derecho en este país, tanto el TJUE

como el TEDH han desarrollado una función “transformadora”⁹², que ha sentado las bases para la construcción de un modelo común de *judicial governance*. Se trata de una jurisprudencia sinérgica y complementaria, coincidente en el fondo, que muestra la apuesta por los Consejos de Justicia como órganos de garantía de los derechos fundamentales desvinculados por las funciones que revisten de la política en el marco del Estado de Derecho, para cuya salvaguarda siguen siendo esenciales.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M., GIMBERNAT ORDEIG, E. y RUIZ ROBLEDO, A. (2024). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Barcelona, Colex.
- BALDUZZI, R. (2024). “Le proposte di revisione costituzionale d’iniziativa parlamentare in tema di giustizia”. *Gruppo di Pisa*, núm. 1, págs. 352-354.
- BARTOLE, S. (2018). “The contribution of the Venice Commission to the internationalization of the national constitutional law on the organization of the judiciary”, en Motoc, I., Pinto de Albuquerque, P. y Wojtyczek, K., *New developments in Constitutional law, Essays in honour of Andras Sajó*, The Hague, Eleven International Publishing, págs. 1-20.
- BIGLINO CAMPOS, M^a.P. (2023). “Los estándares europeos sobre la elección de los Consejos judiciales”. *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 38, págs. 1-20.
- BOBEK, M. (2008). “The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries”. *European public law*, vol. 14, núm. 1, págs. 99-123.
- BOJARSKI, L. (2024). “Judicial Resistance: missing part of judicial independence? The case of Poland and beyond”. *Oñati Socio-Legal Series*, págs. 1-39. doi: 10.35295/osls.iisl.1893.
- BUSTOS GISBERT, R. (2022). *Independencia judicial e integracion europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (2020). “La reforma inacabada: el Consejo General del Poder Judicial ante su enésima reformulación”. *REDC*, vol. 40, núm. 118, págs. 13-44.
- CAGGIANO, G. (2020). “La Corte di giustizia sulla tutela dell’indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto”. *Studi sull’integrazione europea*, núm. 2, págs. 249-266.
- CAMONI RODRÍGUEZ, D. (2023). “La sentenza della Corte EDU sul mancato rinnovo del Consejo General del Poder Judicial in Spagna: la montagna ha partorito il topolino?”. *DPCE Online*, vol. 60, núm. 3, págs. 2985- 2994.

⁹² Modi, N. (2024). “The Fourth Branch, Separation of Powers, and Transformative Constitutionalism”. *Oregon Review of International Law*, vol. 25, núm. 49, págs. 49-114; von Bogdandy, A., Dimitrios Spieker, L. (2022). “Transformative constitutionalism in Luxembourg: how the Court can support democratic transitions”. *Columbia Journal of European Law*, vol. 29, n. 2, pp. 65-92.

- CANEPA, A. (2006). “La progressiva ‘retificazione’ dell’Unione europea: il caso del settore giustizia”. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, núm. 3, págs. 1033 ss.
- CARELLI, E. (2024). “Separazione delle carriere, sorteggio per il Csm, controllo politico. Santalucia boccia il disegno di legge costituzionale. L’intervista del presidente ANM sull’Espresso”. *ANM*. Disponible online en <https://www.associazionemagistrati.it>.
- CASSESE, S. (2024). “Il sorteggio al Csm è una soluzione, l’Anm è un’anomalia”. *Il Dubbio* (<https://www.irpa.eu/il-sorteggio-al-csm-e-una-soluzione-lanm-e-una-anomalia-sabino-cassese-per-il-dubbio/>).
- CASTILLO ORTIZ, P. (2019). “The politics of implementation of the judicial council model in Europe”. *European Political Science Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 503-520.
- CASTILLO-ORTIZ, P. (2023). *Judicial Governance and Democracy in Europe*, Springer.
- CCJE (2010). Carta Magna de los Jueces, Estrasburgo.
- ČUROŠ, P. (2024). “Autonomy or legitimacy? misinterpreted role of Judicial Council”, en Faggiani, V. (dir.), *Independencia judicial y crisis del Estado de Derecho en perspectiva comparada y europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 275-311.
- DONATI, F. (2021). “Dal CSM ai Consigli di Giustizia europei. L’incerta diffusione di un modello costituzionale”. *Quaderni costituzionali*, núm. 2, pág. 355-373.
- FAGGIANI, V. (2019). “La ‘rule of law backsliding’ como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE”. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 71, págs. 57-99.
- FAGGIANI, V. (2023). “Indici di violazione dell’indipendenza giudiziaria nell’UE da Est a Ovest: l’importanza degli standard di Strasburgo e Lussemburgo”. *Studi sull’integrazione europea*, núm. 2, págs. 283-312.
- FAGGIANI, V. (2024). “¿Está a salvo la Independencia Judicial en España tras el acuerdo de Renovación del CGPJ?”. www.forolibertadyalternativa.es.
- FAGGIANI, V. (2024). “El acuerdo de renovación del CGPJ: ¿hacia un nuevo modelo de justicia más independiente o vuelta al bipartidismo?”. <https://www.hayderecho.com/2024/07/15/renovacion-cgpj-bipartidismo/>.
- FAGGIANI, V. (2024). “La crisis del Estado de Derecho de este a oeste: el ‘giro iliberal’ de España”, en V. Faggiani (Dir.), *Independencia Judicial y crisis del Estado de Derecho en perspectiva comparada y europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 195-220.
- FERRI, G. (2005). *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Padova, Cedam.
- FERRI, G. (2021). “Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi”. *DPCE Online*, vol. 45, núm. 4, págs. 4869-4881.
- GARLICKI, L. (2007). “Broniowski and After: on the Dual Nature of Pilot Judgments”, en Caflisch, L., et al. (eds.), *Liber amicorum Luzius Wildhaber: human rights, Strasbourg views, Kehl-Strasbourg-Arlington*, N.P. Engel.

- GAROUPA, N. y GINSBURG, T. (2009). “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”. *American Journal of Comparative Law*, vol. 53, págs. 103-134.
- GARRIDO CARRILLO, F.J. (2024). “Independencia Judicial y derechos de participación política de Jueces y Magistrados. Las asociaciones judiciales y el derecho de huelga”, en V. Faggiani (Dir.), *Independencia Judicial y crisis del Estado de Derecho en perspectiva comparada y europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 221-272.
- GIALUZ, M. (2024). “Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante”. *Sistema Penale*.
- GIANELLO, S. (2020). “La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali”. *DPCE*, núm. 2, pp. 489-498.
- HALMAI, G. (2018). “How the EU can and should cope with illiberal Member States”. *Quaderni costituzionali*, núm. 2, págs. 313-340.
- KHAITAN, T. (2021). “Guarantor Institutions”. *Asian Journal of Comparative Law*, vol. 16, págs. 40-59.
- KOSAŘ, D.; ŠIPULOVÁ, K.; KADLEC, O. (2024). “The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions”. *European Constitutional Law Review*, vol. 20, núm. 1, págs. 82-119.
- KRZYWON, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años”. *TRC*, núm. 41, págs. 359-379.
- LENAERTS, K. (2022). “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 72, págs. 351-368.
- LUCIANI, M. (2020). “Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale”. *Rivista AIC - Osservatorio costituzionale*, núm. 1, págs. 6-20.
- MADEO, A. (2024). “Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere dei magistrati”. *Sicurezza e Giustizia*.
- MASSARI, A. (2020). *Magistratopoli. Tutto quello che non vi hanno mai raccontato sul Csm e sul caso Palamara*, Roma, Paper First.
- MAZUR, D. (2020). “From Bad to Worse – The Polish Judiciary in the Shadow of the “muzzle act” (second publication)”. Annual report for 2020. *Themis Sedziowie.eu*, 2020, <https://themis-sedziowie.eu/from-bad-to-worse-the-polish-judiciary-in-the-shadow-of-the-muzzle-act-annual-report-for-2020-second-publication/>
- MIGUEL BARRIO, R. (2024). “El Consejo General del Poder Judicial en Perspectiva: análisis, desafíos y propuesta de reforma”. *RDP*, núm. 120, págs. 289-317.
- MODI, N. (2024). “The Fourth Branch, Separation of Powers, and Transformative Constitutionalism”. *Oregon Review of International Law*, vol. 25, núm. 49, págs. 49-114.
- MONTANARI, L. (2020). “Il Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici”. *DPCE Online*, vol. 45, núm. 4, págs. 4883- 4895.

- ORTEGA GUTIÉRREZ, D. (2022). “Elección del Consejo General del Poder Judicial: un análisis panorámico”. *Revista de Derecho Político*, núm. 114, págs. 13-45.
- PECH, L., SADURSKI, W., SCHEPPELE, K.L. (2020). Open Letter to the President of the European Commission Regarding Poland’s “Muzzle Law”. *VerfBlog*. <https://verfassungsblog.de/open-letter-to-the-president-of-the-european-commission-regarding-polands-muzzle-law/>.
- POGGI, A. (2020). “L’associazionismo è consustanziale al CSM? Riflessioni in margine alla Relazione di Francesca Biondi”. *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020, págs. 418-425.
- ROSADO IGLESIAS, G. (2018). “La constitucionalización del Gobierno Judicial: cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes”. *Revista de derecho político*, núm. 101, págs. 353-391.
- ROSSI, N. (2024). “Leggi e istituzioni. Il sorteggio per i due CSM e per l’Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia”. *Questione Giustizia*.
- SABATO, R. (2024). “Una nuova tutela “genetica” dell’indipendenza-imparzialità giudiziaria nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo?”. *Questione Giustizia*, núm. 1-2, págs. 222-230.
- SADURSKI, W. (2018). “How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding”. *Sydney Law School Legal Studies*, Research Paper, 71 pp.
- SAVIO, V. (2019). “Come eleggere il Csm, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male”. *Questione Giustizia*.
- SERRA CRISTÓBAL, R. (2008). “El derecho de asociación de los jueces: asociacionismo profesional y asociación del juez a asociaciones no profesionales”. *REDC*, núm. 83, págs. 115-145.
- SILVESTRI, G. (2017). “Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale”. *Questione Giustizia*, núm. 4, págs. 19-29.
- SKÓRA, M. (2024). *Restoring the Rule of Law: Politics in the Service of Democracy*, *VerfBlog*, 2024.12.18. <https://verfassungsblog.de/restoring-the-rule-of-law/>.
- ŚLEDZIŃSKA-SIMON, A. (2018). “The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition”. *German Law Journal*, vol. 19, núm. 7, págs. 1839-1870.
- TUSHNET, M. (2021). *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VIDAL MARÍN, T. (2023). “Una propuesta conciliadora para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: la necesaria despolitización del mismo y la superación de las situaciones de bloqueo”. *TRC*, núm. 51, págs. 347-384.
- VOERMANS, W. J. M. (2003). “Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models”, en F. Fernández Segado (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, Dykinson, págs. 2133-2144.

- VOLPI, M. (2020). "Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica". *DPCE online*, núm. 4, págs 4851-4867.
- VOLPI, M. (2020). "Le correnti della magistratura: origini, ragioni, ideali, degenerazioni". *Rivista AIC. Associazione italiana dei costituzionalisti*, núm. 2, págs. 355-372.
- VOLPI, M. (2022). "I Consigli della magistratura in Europa". *Cosmopolis. Rivista di Filosofia e Teoria politica*, XIX, núm. 1 (www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=IV12009&id=5).
- VON BOGDANDY, A., DIMITRIOS SPIEKER, L. (2022). "Transformative constitutionalism in Luxembourg: how the Court can support democratic transitions". *Columbia Journal of European Law*, vol. 29, núm. 2, pp. 65-92.
- WÓJCIK, A. (2024). Policy Brief, Restoring the Rule of Law in Poland: An Assessment of the New Government's Progress (<https://www.gmfus.org/news/restoring-rule-law-poland-assessment-new-governments-progress>).

Title

The Councils of Justice in the framework of the Rule of Law backsliding: Between national perspectives of reform and supranational standards

Summary

1. Introduction. 2. The institution of the Councils of Justice in Europe: from the constitutional reception to the creation of supranational networks. 3. The draft Constitutional Law for the reform of the judiciary as response to the *Consiglio Superiore della Magistratura's* disallowance in Italy. 4. The judicial governance in Spain: constitutional anomalies, democratic involution and reform of the General Council of Judicial Power. 5. The Poland's attempt to reverse the rule of law backsliding through the counter-reform of the National Council of Magistrates. 6. The importance of the ECtHR standards on the 'Polish saga' in the construction of a common model of Councils of the Judiciary. 7. Conclusions.

Resumen

La fuerte exposición a la captura *ad extra* y *ad intra* de los Consejos de Justicia ha impuesto la necesidad de replantear los modelos nacionales de *judicial governance* para que vuelvan a adquirir la función de garantes de una Justicia independiente y por tanto de la estabilidad del Estado de Derecho. Por ello, el presente trabajo, tras profundizar en la experiencia de Italia, España y Polonia, tres Estados Miembros de la UE, que presentan aspectos de interés y están siendo caracterizados por importantes procesos de refor-

ma, se centrará en los estándares elaborados por el TJUE y, en particular, por el TEDH, los cuales pueden constituir la base para el desarrollo de un modelo de justicia común.

Abstract

The strong exposure to *ad extra* and *ad intra* captures of the Councils of Justice has imposed the need to rethink the national models of judicial governance. Only in this way, these bodies could once again guarantee an independent Justice and the stability of the Rule of Law. Therefore, this paper, after the study of Italian, Spanish and Polish experiences, three EU Member States, with aspects of interest, characterised by important processes of reform, will focus on the standards of the CJEU and, specially, the ECtHR. Such standards can constitute the basis for the development of a common justice model.

Palabras clave

Consejos de Justicia; crisis del Estado de Derecho; independencia judicial; Italia; España; Polonia.

Key words

Council of Justice; rule of law backsliding; judicial independence; Italy; Spain; Poland.

