

3. EL GOBIERNO DE LA JUDICATURA EN ESPAÑA

Pablo Castillo Ortiz¹

INTRODUCCIÓN

El debate en torno al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) se ha convertido, en años recientes, en uno de los más importantes de cuantos conforman el actual panorama político en España.

La controversia en torno a la institución se ha centrado, sobre todo, en su composición y la renovación de sus miembros, que a fecha de escribir estas líneas permanece en situación de bloqueo. El sistema actual de nombramiento de vocales del CGPJ da a las Cortes Generales un peso extraordinario. Dicho sistema se ha defendido con el argumento de que proporciona a la institución una transferencia de legitimidad democrática. Sin embargo, este modelo se desvía de los estándares sugeridos por las instituciones europeas, que recomiendan que al menos la mayoría de los miembros de los consejos del Poder Judicial sean elegidos por los propios miembros de la carrera judicial y no por actores políticos (GRECO, 2021).

El desencuentro entre partidos políticos en torno al CGPJ no es nuevo, aunque las posiciones al respecto de la institución parecen especialmente encontradas en la actualidad. Ello conlleva un riesgo de deterioro de la imagen y calidad institucional del CGPJ, el cual es a su vez una pieza central de la democracia cons-

titucional española. A este respecto, recientemente el índice de calidad democrática de *The Economist* ha rebajado la calificación de España a la categoría de “*flawed democracy*” como resultado de las “divisiones políticas” acerca del nombramiento de miembros del CGPJ (EIU, 2022, p. 10), poniendo de relieve la importancia de la institución.

Este estudio trata de contribuir a este debate desde ópticas poco habituales. En lugar de entrar en la controversia sobre si es deseable o no la reforma y despolitización del CGPJ, este capítulo trata de entender las implicaciones para nuestra democracia del modelo actual. Tras la introducción, se presenta la evolución del diseño del CGPJ en la democracia española nacida de la Constitución del 78 (sección 1). La segunda sección presenta los principales modelos de gobierno judicial en países de nuestro entorno. A continuación (sección 3), se describen las posiciones de los principales partidos y la ciudadanía al respecto del diseño del CGPJ. En la cuarta sección se presenta la dimensión de política exterior y europea de la controversia sobre el CGPJ. La última sección presenta unas conclusiones finales.

1. LA EVOLUCIÓN DEL CGPJ EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución consagra un determinado modelo de gobierno judicial para España: el modelo de consejo judicial, siguiendo el ejemplo de países como Francia o Italia. Como

1. Quiero agradecer a Carlos Fernández-Esquer, Gisela Hernández González y Rubén Pérez Trujillano, así como a los directores del *Informe sobre la Democracia*, por sus comentarios a versiones anteriores de este documento. Cualquier error u omisión es de la sola responsabilidad del autor.

se verá en la siguiente sección, este modelo no es el único que podemos encontrar en nuestro entorno, pero nuestra Constitución apostó claramente por él. Por ello, un cambio fundamental de modelo requeriría de una reforma constitucional.

La regulación constitucional del CGPJ no es, sin embargo, exhaustiva. Esta falta de concreción requiere de la acción del legislador, que deberá entrar a detallar cuestiones tan importantes como el sistema de nombramiento de parte de los vocales. En particular, el artículo 122.3 de la Constitución establece que el CGPJ se compondrá por el presidente del Tribunal Supremo y por veinte miembros nombrados por un período de cinco años. De estos veinte miembros, doce se nombrarán de entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que se establezca por ley orgánica. De los restantes, cuatro se nombrarán a propuesta del Congreso de los Diputados y otros cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

Tras la entrada en vigor de la Constitución, la Ley Orgánica 1/1980 estableció que los doce vocales judiciales del CGPJ serían elegidos no solo *de entre* jueces y magistrados, sino también *por* los propios miembros de la carrera. Esta regulación, sin embargo, fue alterada por ley orgánica en 1985, de forma que desde entonces también los doce miembros judiciales han pasado a ser nombrados por Congreso y Senado, por idéntica mayoría de tres quintos.

Como explica Torres (2018, p. 1773) la reforma de 1985 fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que declaró su constitucionalidad, aunque advirtió del riesgo de someter el proceso de nombramiento a políticas partidistas en el largo plazo. Tal reforma, además,

despertó una polémica que perdura hoy en día. A nivel jurídico, Perfecto Andrés Ibáñez (1994, p. 75) consideró que la reforma, si no inconstitucional, era “menos constitucional que la recogida en la ley anterior”. A nivel político, baste observar la controversia actual entre los partidos acerca del mecanismo de nombramiento de vocales, que se analiza en detalle más adelante en este capítulo.

Reformas legislativas posteriores han alterado diferentes detalles del diseño de la institución (para una revisión más pormenorizada, véase Torres Pérez, 2018). Así, Gerpe Landín y Cabellos Espíerrez (2015, p. 13) apuntan que “el CGPJ es, de entre todos los órganos constitucionales, el que en menor medida ha encontrado su lugar en el sistema institucional y el que ha tenido menos posibilidad de consolidarse bajo un modelo estable”. Las reformas del CGPJ han abordado cuestiones como el peso de las asociaciones judiciales en el procedimiento de nombramiento de vocales. Sin embargo, en todos los casos y hasta la actualidad, las reformas posteriores a la de 1985 han preservado el papel protagonista de las Cortes Generales en el nombramiento de vocales de la institución, que actualmente siguen teniendo la última palabra al respecto.

2. GOBERNANDO EL PODER JUDICIAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Cuando hablamos de “gobierno” del Poder Judicial en una sociedad democrática nos estamos refiriendo, en realidad, a un abanico amplio de cuestiones. El gobierno del Poder Judicial cubre aspectos centrales del funcionamiento de la carrera judicial que afectan de forma directa a la independencia de jueces y magistrados; por ejemplo, cómo se accede a la carrera judicial, quién y cómo promociona a los miembros de la carrera, o cuándo y por qué es posible sancionarlos por cuestiones disciplinarias. Pero los órganos de gobierno

judicial cuentan con frecuencia con otras atribuciones al margen de las relativas a las carreras judiciales: desde la adopción de estándares éticos en la judicatura a la ordenación de cargas de trabajo, gestión de programas informáticos de apoyo a la función judicial y, así, un largo etcétera. Estas tareas y atribuciones son imprescindibles para que quienes componen la carrera puedan realizar su función esencial: el ejercicio de la potestad jurisdiccional, en palabras de nuestra propia Constitución de 1978, “juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado” (artículo 117).

De manera interesante, no obstante, los diferentes países de nuestro entorno regulan de formas diferentes cuestiones tan capitales como la determinación de los órganos que ejercen estas importantes funciones de gobierno judicial. Nuestro país sigue el modelo de consejos del Poder Judicial, pero dicho modelo no es el único. Adaptando la ya asentada clasificación de Bobek y Kosar (2014), podemos clasificar los modelos de gobierno del Poder Judicial de nuestro entorno europeo en tres tipos principales resumidos en la **Tabla 1**.

Estos diferentes modelos representan un intento de clasificar los diferentes países en tipos ideales, según el órgano que ostenta las competencias de gobierno del Poder Judicial.

En el modelo de consejos del Poder Judicial, el que se sigue en España, un órgano separado, a menudo constitucionalizado, concentra un amplio repertorio de competencias de gobierno del Poder Judicial. Estas incluyen las competencias sobre carreras judiciales, pero no se limitan a ellas.

En el modelo de “servicio a los tribunales” también existe un órgano separado, pero con competencias generalmente de gestión y administración (desde gestión de cargas de trabajo a automatización, formación e incluso cuestiones presupuestarias), correspondiendo las restantes competencias a otros órganos. Por ejemplo, en Inglaterra y Gales, además del servicio a los tribunales (“Her Majesty’s Courts and Tribunals Service”) existe una *Judicial Appointments Commission* que, de forma separada, se encarga de los nombramientos a la carrera judicial.

Por último, en países como Alemania, es el Ministerio de Justicia el que formalmente retiene los poderes de gobierno de la carrera judicial, si bien es habitual que *de facto* estos poderes se compartan y se ejerzan de forma consensuada con los propios miembros de la carrera judicial (Kosař, 2018).

Dentro del modelo de consejos del Poder Judicial, una segunda clasificación puede ha-

Tabla 1. Principales modelos de gobierno judicial en Europa

| Tipo | Consejo del Poder Judicial | Servicio a los tribunales | Ministerio de Justicia |
|-----------------|--|--|---|
| Características | Un órgano <i>ad hoc</i> concentra competencias sobre las carreras judiciales y competencias de gestión | Existe un órgano <i>ad hoc</i> , pero con competencias únicamente de gestión | El Ministerio de Justicia retiene —al menos formalmente— las competencias sobre gobierno judicial |
| Ejemplos | Italia España | Inglaterra y Gales Suecia | Alemania República Checa |

Fuente: elaboración propia a partir de Bobek y Kosar (2014).

cerse en función de la composición del órgano. Por ejemplo, Garoupa y Ginsburg prestan atención a si los órganos de gobierno judicial están compuestos o no por una mayoría de jueces (Garoupa y Ginsburg, 2009, p. 122). Una perspectiva distinta, empero, enfatizaría no tanto el trasfondo “profesional” de los miembros de los consejos del Poder Judicial, sino los actores que los nombran. Es esta perspectiva la que más interesa a efectos de este capítulo, ya que es precisamente esta cuestión la que, en gran medida, anima el debate sobre política judicial y gobierno judicial en nuestro país. Así, por ejemplo, diferentes instancias supranacionales recomiendan que al menos la mitad de los miembros de los consejos del Poder Judicial sean elegidos por los miembros de la carrera (entre otros, CCJE, 2007; GRECO, 2021). El consejo italiano, por ejemplo, sigue este modelo, si bien en este caso la controversia suele vincularse al poderoso papel de las asociaciones judiciales (Benvenuti y Paris, 2018). España sigue un modelo distinto. En nuestro país, los vocales del CGPJ son elegidos por actores políticos, en particular por las cámaras de las Cortes Generales, según el esquema explicado anteriormente.

Los nombramientos de vocales de instituciones como el CGPJ implican, de hecho, dilemas de diseño institucional. Estos pueden ilustrarse acudiendo al trabajo de Garoupa y Ginsburg (2009, pp. 117-18). Según los autores, las instituciones de gobierno judicial que minimizan los problemas de politización de la judicatura pueden tener como riesgo la creación de un problema opuesto: la sobrejudicialización de las políticas públicas. Desde esta óptica, podemos ver a los órganos de gobierno judicial como instituciones sujetas a una tensión. De una parte, la necesidad de independencia judicial se traduce en una exigencia de independencia institucional del órgano de gobierno de los jueces. Pero este

incremento de independencia institucional puede conllevar el riesgo de una mayor influencia de los miembros de la carrera en la vida política. Según los autores, esta tensión puede llevar a dinámicas cíclicas de reformas de los órganos de gobierno judicial, sea para aumentar su independencia, sea para aumentar su *accountability*.

Con este trasfondo, se entiende mejor el debate sobre el CGPJ. Una parte de los actores políticos exige en España la despolitización de la institución, argumentando la necesidad de proteger la independencia judicial. Otra parte prefiere mantener el sistema parlamentario de nombramiento de vocales, acaso por temor a una institución sesgada en favor de una determinada orientación política. En la sección siguiente se analizan estas preferencias en más detalle.

3. LAS PREFERENCIAS EN TORNO AL CGPJ ENTRE PARTIDOS Y CIUDADANÍA

Como ya se ha adelantado, el debate en torno al sistema de nombramiento de vocales del CGPJ ha devenido objeto de intensos debates y propuestas por parte de los partidos políticos y de la opinión pública. Esta sección trata de describir estas preferencias.

Por lo que se refiere a los partidos políticos, el debate en los últimos años parece particularmente enconado. Un breve vistazo a los más recientes programas electorales de los partidos más votados (en las elecciones de noviembre de 2019) puede servir para describir los términos fundamentales del debate en torno a la institución:

- El PSOE no incluyó propuestas detalladas para la reforma del sistema de nombramiento de vocales del CGPJ en su más reciente programa electoral, por lo que, a grandes rasgos, parece que este partido apuesta por la preservación del *statu quo* regulatorio.

Esta idea es, además, consistente con las declaraciones públicas de los líderes del partido, centradas en defender el actual sistema y en exigir a la oposición la renovación de vocales del CGPJ según los cauces diseñados por el ordenamiento jurídico vigente (EuropaPress, 2021a, 2021b).

- El Partido Popular, sin embargo, sí incluyó en el punto 161 de su programa una propuesta para, según este partido, fortalecer la independencia del Poder Judicial, reformando la LOPJ para “recuperar el sentido originario del artículo 122.3 de la Constitución”. Durante la actual legislatura, esta posición se ha traducido hasta el momento en la exigencia de reforma del CGPJ y en la negativa a acordar la renovación de vocales de la institución como medida de presión para lograr dicha reforma (EuropaPress, 2021a).
- Vox, en el punto 93 de su programa, apostó por una “reforma del Poder Judicial para una independencia real del Poder Político”, proponiendo que los miembros del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial fueran “elegidos por concurso de méritos por y entre quienes son parte de la comunidad de la Justicia”. Esta propuesta, sin embargo, es algo ambigua, por cuanto no queda claro cómo se compatibilizarían los dos modelos apuntados por este partido (por concurso de méritos y por los miembros de la comunidad de Justicia).
- En el punto 157 de su programa, Unidas Podemos propuso “reformar el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) para reforzar su independencia a través de un sistema de elección directa por la ciudadanía”. Unidas Podemos, sin embargo, parece a la vez admitir que dicha propuesta solo podría implementarse mediante reforma constitucional, por lo que, hasta que ello ocurra, su

propuesta pasa por modificar “el sistema parlamentario de elección de vocales para aumentar la pluralidad y la transparencia de la elección de las doce vocalías de procedencia judicial, incluyendo la posibilidad de propuesta de candidaturas avaladas por la ciudadanía y las comparencias públicas iguales a las de procedencia no judicial”.

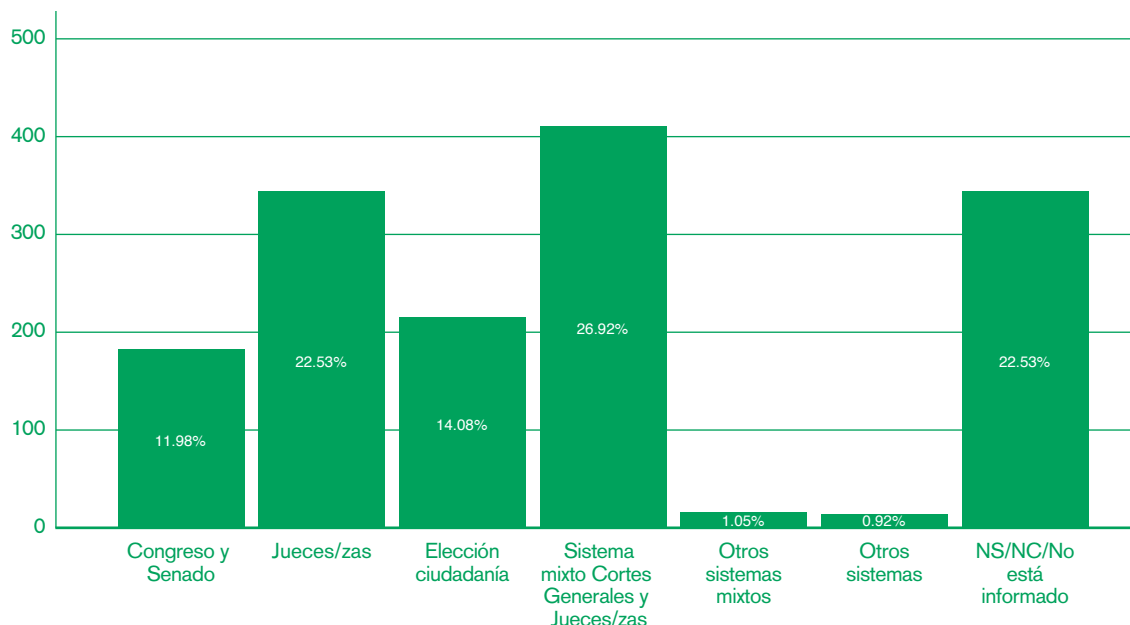
- Ciudadanos, por último, incluye la reforma del sistema de nombramiento de vocales en el punto 131 de su programa: “Garantizaremos un Poder Judicial independiente y sin injerencias políticas: reformaremos el sistema de elección de vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) para que los 12 procedentes de la carrera judicial sean elegidos directamente por todos los jueces y magistrados”.

Las posiciones de los partidos, por tanto, parecen divergir claramente, oscilando entre modelos de nombramiento parlamentario, elección por la carrera judicial e, incluso, elección ciudadana, cada uno de ellos con muy distintas implicaciones.

Por lo que respecta a la ciudadanía española, los datos de los que disponemos apuntan también a una pluralidad de preferencias, aunque con una cierta inclinación por un modelo mixto en el que tanto las Cortes Generales como los propios miembros de la carrera tengan un cierto peso en la elección. El gráfico de la **Figura 1** presenta las preferencias sobre el CGPJ de entre aquellos ciudadanos y ciudadanas que conocían la institución (según datos del Barómetro del CIS de julio de 2019).

Como se puede observar, la preferencia por el sistema actual de elección (por Congreso y Senado) es relativamente minoritaria y un sistema de elección por pares dentro de la carrera judicial tiene un respaldo relativamente mayor. Sin embargo, la categoría

Figura 1. Preferencias sobre sistema de nombramiento de vocales del CGPJ de la ciudadanía



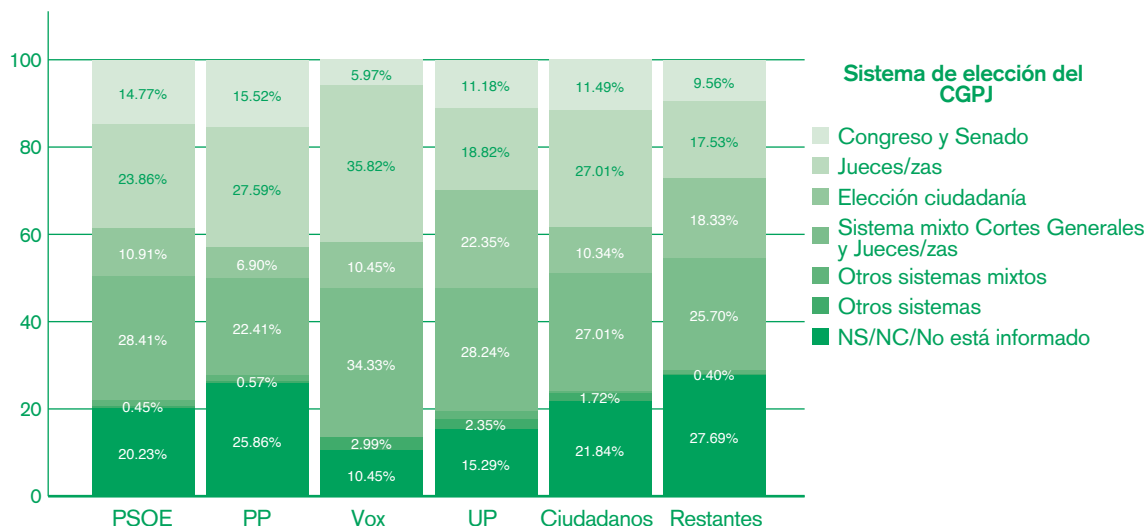
Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS.

más respaldada es la de un sistema mixto de elección entre Cortes Generales y los propios jueces.

Resulta también interesante desglosar estos datos por partidos políticos. El gráfico de la **Figura 2** presenta las preferencias de los votantes de los diferentes partidos, según recuerdo de voto, de entre quienes dicen conocer la institución del CGPJ. Se observan algunos patrones interesantes. En el caso de quienes decían recordar haber votado al PSOE y conocían la institución, la preferencia por un sistema parlamentario de nombramiento de vocales del CGPJ sigue siendo una opción con relativamente poco respaldo (14,77% del total para este partido). La opción preferida en este caso (por casi el 28,41%) es un sistema mixto de nombramientos por las Cortes Generales y por los propios miembros de la carrera. Algo parecido ocurre con quienes recuerdan haber

votado a Unidas Podemos², si bien entre estos votantes la opción por elección directa por la ciudadanía —que el partido propone en su programa— es la segunda preferida (22,35%). Por lo que respecta a Ciudadanos y Vox, las opciones más apoyadas (con similares porcentajes de preferencia) son la de un sistema mixto entre Cortes Generales y miembros de la carrera judicial y la de un sistema de elección exclusivamente por miembros de la carrera judicial. Por último, el Partido Popular exhibe un patrón algo distinto, pues en este caso la opción de elección por miembros de la carrera (27,59%) es claramente la preferida, aunque el sistema mixto tiene también un apoyo significativo (22,41%).

2. Se incluyen estrictamente los votantes de Unidas Podemos, pero no de otras candidaturas como En Comú Podem o Compromís.

Figura 2. Gráfico acerca de las preferencias sobre nombramiento de vocales del CGPJ de votantes de cada partido político

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS.

Queda la duda de qué tienen en mente los encuestados y encuestadas cuando afirman su preferencia por un sistema mixto entre Cortes Generales y elección por miembros de la carrera. En principio, parece razonable interpretar que esta respuesta se refiere a modelos similares al de 1980 y al sugerido por el grupo GRECO. De forma alternativa podría argumentarse que, dado que el sistema actual da algún peso a los miembros de la carrera judicial en el sistema de nombramiento, esta opción por sistemas mixtos podría cubrir, también, el modelo actual. Pero esto último parece menos probable, dado el claramente mayor protagonismo y visibilidad de las Cortes Generales en el proceso actual de nombramiento de vocales.

En todo caso, en ninguno de los partidos analizados existe una opción que suscite un consenso amplio, aunque resulta interesante que el modelo exclusivamente parlamentario sea relativamente minoritario entre los votantes de todos ellos.

4. LA REFORMA DEL CGPJ COMO UN PROBLEMA DE POLÍTICA EXTERIOR Y EUROPEA PARA ESPAÑA

El nombramiento de los vocales del CGPJ es, por supuesto, una pieza importante en el debate sobre la política judicial en nuestro país. Pero esta cuestión no es, en el caso de España, la única que importa. Por el contrario, la cuestión del mecanismo de nombramiento de vocales de esta institución se está convirtiendo en una importante cuestión de política europea y exterior. Mientras que las instituciones europeas examinan la situación del gobierno judicial en España, otros Gobiernos de nuestro entorno tratan de instrumentalizar nuestro debate interno, de manera que esta cuestión comienza a tener el potencial de afectar a la reputación internacional de la democracia española.

En esta sección analizaré la dimensión exterior de la controversia en torno a nuestro CGPJ, argumentando que los actores políticos en España harían bien en tratar este

asunto como una importante prioridad para el país no solo a nivel interno, sino también externo.

4.1. El contexto: el gobierno judicial iliberal en Polonia

La dimensión supranacional de la controversia sobre nuestro CGPJ no es nueva. Nuestro consejo judicial –y, en particular, su composición– ha sido escrutado por las instituciones europeas, que frecuentemente ofrecen evaluaciones críticas del mismo. El Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, por ejemplo, ha recordado a España que existe una discrepancia entre el diseño de nuestro CGPJ y los estándares de buenas prácticas en la elección de miembros de los consejos judiciales, en los términos explicados antes en este estudio (GRECO, 2021).

Pero la dimensión externa de la política de gobernanza judicial no termina con el grupo GRECO y el Consejo de Europa. En Polonia, la situación del Estado de derecho se ha deteriorado sistemáticamente durante los últimos años. En particular, tanto el Tribunal Constitucional como el órgano de gobierno judicial han sido, en dicho país, objeto de ataques políticos sostenidos en el tiempo hasta que el Ejecutivo ha sido capaz de dominar estas instituciones (véase Sadurski, 2019). Así, una amplia literatura parece coincidir en la consideración de que dicho gobierno se caracteriza por fuertes tendencias iliberales (véase, *inter alia*, Pech y Scheppele, 2017; Drinóczi y Bien-Kacała, 2019).

En un contexto de críticas internacionales –por lo que dichos ataques a las instituciones polacas suponen de erosión democrática– y para defender la situación del órgano de gobierno judicial en aquel país, el Ministro de Justicia polaco argumentó, entre otras cosas, que el sistema implementado en Polonia era similar al de España (Davies, 2017). Dicho ar-

gumento soslayaba que, a diferencia del modelo consensual e interpartidista de España, el modelo polaco permitía el nombramiento de miembros del consejo judicial por mayoría simple del Parlamento –de manera subsidiaria a una supermayoría, cuando no fuese posible alcanzar esta–. Este mecanismo de nombramiento facilita a la mayoría gubernamental polaca un fuerte control sobre la institución.

De esta manera, el Gobierno polaco trataba de legitimar su modelo de gobierno judicial enfatizando similitudes e ignorando diferencias con el caso español. La comparación con el modelo polaco entraña, de hecho, un riesgo reputacional para España y su Justicia. En este sentido, llama la atención que Vox haya optado por seguir parcialmente la narrativa del Gobierno polaco sugiriendo que el modelo de gobierno judicial de este país es copiado del de España (Agencia EFE/COPE, 2021).

4.2. El bloqueo del CGPJ: ecos de la polémica más allá de España

Más recientemente, el problema antes apuntado se ha venido agravando. El Gobierno de Pedro Sánchez sugirió, a finales de 2020, la posibilidad de una reforma legislativa para rebajar el umbral parlamentario para el nombramiento de algunos de los miembros del CGPJ. La razón, se argumentó, era la negativa de los partidos de la oposición a renovar los vocales de la institución, el mandato de muchos de los cuales había ya expirado. Dado el requisito de tres quintos en el Parlamento, los partidos del Gobierno necesitan del concurso de los partidos de la oposición para renovar el CGPJ, pero estos no están dispuestos a negociar. Fue a la luz de este bloqueo que el Gobierno español propuso el nombramiento de algunos miembros del CGPJ por mayoría absoluta. El Gobierno polaco aprovechó entonces la oportunidad para preguntar a la

Comisión Europea si pensaba sancionar a España (Sánchez Nicolás, 2020).

Esta propuesta para reformar el CGPJ ha sido finalmente descartada y el Gobierno ha asegurado que no perseverará en ella. Sin embargo, dicha propuesta dio en su momento una excusa al Gobierno polaco para tratar de legitimar su control sobre la judicatura de su país y tuvo el potencial efecto de afectar negativamente a la reputación de la democracia y del Estado de derecho en España.

CONCLUSIONES

La situación actual del debate público en España pone de manifiesto que la judicatura y su gobierno forman parte de las más importantes prioridades de la agenda política en nuestra democracia. Esto es, por lo demás, algo que se viene observando en otros países de nuestro entorno. El gobierno del Poder Judicial, su regulación y diseño son esenciales para conseguir una Justicia eficiente e independiente, cuestiones estas que son a su vez clave para alcanzar una democracia de calidad.

En este capítulo, he tratado de abordar la situación del debate político sobre el gobierno judicial en España desde ángulos distintos a los habituales, presentando esta problemática en una óptica comparada y explicando sus implicaciones en términos de política europea y exterior para España. Con base en este análisis, quisiera ahora presentar una reflexión acerca de la vinculación entre gobierno judicial y democracia en España, en forma de conclusiones finales.

1 La regulación y diseño del actual CGPJ —especialmente en lo que se refiere al sistema de nombramiento de vocales— se ha convertido en uno de los objetos centrales de disputa partidista en nuestro país. El debate sobre el diseño de las instituciones en una democracia forma parte de la vida democrática

misma. Pero, al mismo tiempo, la confianza ciudadana en las instituciones forma parte de los requisitos para mantener una democracia estable. El debate en nuestro país sobre gobierno judicial debe tener en cuenta esta dimensión y orientarse a fortalecer la confianza ciudadana en esta institución.

2 El modelo español de gobierno judicial no es el único posible, aun cuando es muy habitual en los países de nuestro entorno europeo (Castillo-Ortiz, 2019). Es más, otros países con democracias de calidad han optado por modelos de gobierno judicial distintos. Por ejemplo, Alemania es un ejemplo de supervivencia del modelo llamado “del Ministerio de Justicia”, mientras que en Reino Unido o los países escandinavos funcionan modelos de “servicio a los tribunales”. Lamentablemente, aún no disponemos de evidencia empírica exhaustiva y suficiente sobre cuáles de estos modelos hacen una mejor contribución a la calidad democrática de los países o bajo qué circunstancias unos modelos son preferibles a otros (pero véase Urbániková y Šipulová, 2018).

3 Además, la Constitución Española de 1978 consagra el modelo de Consejo del Poder Judicial. La opción por un modelo alternativo se antoja, pues, compleja, en la medida en que estaría necesitada de reforma constitucional. La Constitución permite, sin embargo, cierto margen de maniobra para regular los detalles del gobierno del Poder Judicial dentro del modelo general del CGPJ.

4 Pese a la poca evidencia empírica disponible sobre gobierno judicial y calidad democrática, existen indicios de que, cualquiera que sea el modelo de gobierno judicial que se adopte, este debe procurar asegurar la independencia institucional como un valor central. Los trabajos de que disponemos sobre casos de desconsolidación del Estado de derecho apuntan

a los peligros derivados de aquellos órganos de gobierno judicial que se hallan sometidos a control político, especialmente desde el Poder Ejecutivo (Halmai, 2018; Kovács y Scheppele, 2018; Pech y Scheppele, 2017; Sadurski, 2019).

5 El debate político-judicial sobre el CGPJ es observado –e incluso explotado– en países de nuestro entorno. En particular, el caso polaco muestra cómo Gobiernos iliberales pueden tratar de instrumentalizar la problemática española para legitimar procesos de desconsolidación del Estado de derecho en sus países. Frente a ellos, los actores políticos en España deberían ser cautelosos en sus marcos discursivos y al confeccionar sus propuestas acerca de nuestro modelo de gobierno judicial. En relación con ello, caben al menos dos recomendaciones. En primer lugar, es preciso dejar claro que, aunque se considere que nuestro actual CGPJ es mejorable, el carácter consensual e interpartidista del procedimiento de nombramiento de vocales lo diferencia de modelos en los que el Ejecutivo ejerce el control sobre la institución. Pero también, en segundo lugar, es esencial que cualquier propuesta de reforma del CGPJ se aleje de dichos modelos de control gubernamental tanto como sea posible. Y ello, no solo porque tales propuestas pueden ser usadas por Gobiernos iliberales para legitimar sus reformas, sino también porque conllevarían un riesgo real de deterioro de la calidad de nuestras instituciones en España.

6 En la actualidad, tanto el desbloqueo de la renovación de los vocales como la reforma del CGPJ parecen difíciles en nuestro país, al menos si atendemos a la dinámica existente hasta la actualidad entre los partidos políticos. Sin embargo, existen aún incentivos y oportunidades, tanto con respecto a los partidos en el Gobierno como para la oposición, para acometer al menos ciertos cambios, facilitando el acercamiento de posturas.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Efe/Cope. 2021. “Vox asegura que el denostado modelo judicial polaco es copiado del español”. Disponible en: https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/vox-asegura-que-denostado-modelo-judicial-polaco-copiado-del-espanol-20210413_1235282 (January 23, 2022).

Andrés Ibáñez, P. (1994). “CGPJ, Versión 1985: un deastre anunciado”. *Jueces para la democracia*, 21, pp. 71-75.

Benvenuti, S.; Paris, D. (2018). “Judicial Self-Government in Italy: merits, limits and the reality of an export model”. *German Law Journal*, 19(7), pp. 1641-70.

Bobek, M.; Kosar, D. (2014). “Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe”. *German Law Journal*, 15(7), pp. 1257-92.

Castillo-Ortiz, P. (2019). “The politics of implementation of the Judicial Council Model in Europe”. *European Political Science Review*, 11(4), pp. 503-20.

Consultative Council of European Judges (CCJE). (2007). “Opinion No.10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the Service of Society”. Disponible en: <https://rm.coe.int/168074779b> (January 23, 2022).

Davies, C. (2017). “Polish judges urged to ‘fight every inch’ for their independence”. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/26/polish-judges-urged-fight-independence-supreme-court> (January 23, 2022).

Drinóczi, T., Bien-Kacała, A. (2019). “Illiberal constitutionalism: the case of Hungary and Poland”. *German Law Journal*, 20(8), pp. 1140-66.

EIU. (2022). “Democracy Index 2021”.

EuropaPress. (2021a). “Casado ofrece a Sánchez renovar ya los demás órganos constitucionales pendientes, al margen del CGPJ”. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-casado-ofrece-sanchez-renovar-ya-demas-organos-constitucionales-pendientes>

[dientes-margen-cgpi-20211013092450.html](https://www.europapress.es/nacional/noticia-sanchez-asume-renovacion-cgpi-altamente-improbable-legislatura-20211229133621.html) (March 3, 2022).

– (2021b). “Sánchez asume que la renovación del CGPJ es ‘altamente improbable’ esta legislatura”. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-sanchez-asume-renovacion-cgpi-altamente-improbable-legislatura-20211229133621.html> (March 3, 2022).

Gerpe Landín, M.; Cabellos Espiérrez, M. Á. (2015). “La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un Modelo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103, pp. 13-44.

GRECO. (2021). “Fourth Evaluation. Corruption prevention in respect of members of Parliament, Judges and Prosecutors. Second Compliance Report on Spain”. Disponible en: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a3fd50> (January 23, 2022).

Halmay, G. (2018). “Illiberal constitutionalism? The Hungarian Constitution in a european perspective”. *Vergassungskrisen in Der Europäischen Union*, ed. Stefan Kadelbach. Baden-Baden. Nomos, pp. 85-104.

Kosař, D. (2018). “Beyond Judicial Councils: forms, rationales and impact of Judicial Self-Governance in Europe”. *German Law Journal*, 19(7), pp. 1567-612.

Kovács, K.; Scheppele, K. L. (2018). “The fragility of an independent judiciary: lessons from Hungary and

Poland and the European Union”. *Communist and Post-Communist Studies*, 51(3), pp. 189-200.

Garoupa, N.; Ginsburg, T. (2009). “Guarding the guardians: Judicial Councils and judicial independence”. *American Journal of Comparative Law*, 57, pp. 103-34.

Pech, L.; Scheppele, K. L. (2017). “Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU”. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, pp. 3-47.

Sadurski, W. (2019). *Poland’s constitutional breakdown*. Oxford University Press.

Sánchez Nicolás, E. (2020). “Spain’s Sánchez in Storm over Judicial Appointments Bill”. *EUObserver*. Disponible en: <https://euobserver.com/justice/149782> (January 23, 2022).

Torres Pérez, A. (2018). “Judicial Self-Government and Judicial Independence: the political capture of the General Council of the Judiciary in Spain”. *German Law Journal*, 19(7), pp. 1769-800.

Urbániková, M.; Šípulová, K. (2018). “Failed expectations: does the establishment of Judicial Councils enhance confidence in Courts?”. *German Law Journal*, 19(7), pp. 2105-36.