

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3937 Pleno. Sentencia 15/2024, de 30 de enero de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 3101-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. Régimen constitucional de las proposiciones de ley y del Consejo General del Poder Judicial: STC 128/2023 (constitucionalidad de las previsiones legales que limitan funciones que puede ejercer el Consejo tras la expiración del mandato de sus miembros; suspensión de las facultades de nombramiento de presidente del Tribunal Supremo y de planteamiento del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales), precepto que no constituye ley singular. Votos particulares.

ECLI:ES:TC:2024:15

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3101-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado y la letrada de las Cortes Generales. Ha sido ponente la magistrada María Luisa Balaguer.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el día 17 de mayo de 2021, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 76, de 30 de marzo de 2021 (en adelante, Ley Orgánica 4/2021).

En un primer apartado de la demanda, los recurrentes formulan una serie de consideraciones generales sobre el contexto político en el que ha tenido lugar la aprobación de la ley impugnada, caracterizado en el escrito como una deriva progresiva hacia la desautorización del Poder Judicial y el deterioro de su estatuto de

independencia. A partir de tal consideración introductoria, los argumentos principales que sustentan la demanda de amparo son los que se exponen sucintamente a continuación:

a) La demanda identifica una serie de vicios de procedimiento en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2021, que derivan en la individualización de dos causas de inconstitucionalidad formal por oposición de la norma a los arts. 23 y 93 CE.

En primer término, los recurrentes alegan que la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2021 se efectuó mediante el uso fraudulento de la fórmula de la proposición de ley por la vía de urgencia y sin la exigible audiencia a los interesados. Sostienen que esta iniciativa se ha tramitado como proposición de ley, y no como proyecto de ley, con el doble fin de evitar que los sectores afectados y el Consejo General del Poder Judicial tuvieran que ser oídos y de acelerar su tramitación sorteando un debate profundo sobre esta iniciativa. También constatan que no se ha dado audiencia al Consejo General del Poder Judicial, pese a la solicitud evacuada por el Pleno del mismo, el 17 de diciembre de 2020, pidiendo al Congreso de los Diputados que la iniciativa legislativa se tramitara dando audiencia a los sectores implicados, incluyendo al propio Consejo, y a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), razonando que la iniciativa afecta al núcleo esencial de las competencias que la Constitución atribuye al Consejo General del Poder Judicial en garantía de la independencia judicial.

Al hilo de la exposición de este argumento en la demanda, los recurrentes refieren cómo el Grupo Parlamentario Popular solicitó en su momento a la mesa de la Cámara que se recabara informe al Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión de Venecia y que fueran oídos todos los agentes afectados por la reforma. Esta solicitud fue rechazada mediante acuerdo de 13 de enero de 2021, recurrido en reconsideración por su carácter infundado y carente de motivación. La petición de reconsideración recibió el apoyo institucional del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, mediante declaración aprobada en sesión extraordinaria de 21 de enero de 2021, pero fue finalmente desestimada por acuerdo de la mesa del Congreso de 9 de febrero de 2021. Al tener por inmotivada esta segunda resolución, ambas decisiones de la mesa han sido objeto de recurso de amparo constitucional, por considerarlos lesivos de los derechos que consagra el art. 23 CE. Consideran los recurrentes que la estimación de la referida demanda de amparo, con la consecuente declaración de nulidad de los acuerdos de la mesa por vulneración de derechos fundamentales, conllevaría la propia inconstitucionalidad formal de la norma aprobada con base en el procedimiento viciado.

En suma, los recurrentes aducen que los acuerdos de 13 de enero de 2021 y de 9 de febrero de 2021, adoptados por la mesa del Congreso, vulneran el art. 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) resultando relevante tal vulneración desde la perspectiva de los arts. 93 y 23 CE.

(i) La denuncia de contravención del art. 93 CE, por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, parte de la consideración de que los jueces y tribunales españoles son jueces de la Unión y ello determina que se les trasladen, ex art. 19.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), las exigencias que resultan del respeto al Estado de Derecho (art. 2 TUE), así como las exigencias y atribuciones que los tratados reconocen al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 19 TUE).

El respeto al valor fundacional del Estado de Derecho se ha concretado en múltiples actos de las instituciones de la Unión, citando específicamente la demanda: el considerando tercero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020; la Recomendación CM/Rec (2010) 12, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que la Unión Europea asume como propia; las Recomendaciones (UE) 2017/1520, de 26 de julio de 2017, y 2018/103, de 20 de diciembre de 2017, ambas de la Comisión; y las SSTJUE de 24 de junio de 2019 *Comisión Europea c. Polonia*, asunto C-619/18; de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros*, asunto C-824/18, y de 19 de noviembre de 2019, *A.K.*, asunto C-585/18. Los recurrentes deducen de los estándares identificados por el Consejo de Europa y la Unión Europea

que ninguna reforma de la legislación del Poder Judicial, y específicamente las que afecten al régimen de atribuciones de su órgano de gobierno para preservar la independencia judicial (como la relativa al nombramiento de jueces y magistrados), debe tramitarse de manera acelerada y todas deben llevarse a cabo tomando en consideración y escuchando a los sectores implicados, lo que incluye a las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, al propio Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión de Venecia. Se sostiene en la demanda que la falta de garantías durante la tramitación legislativa en otros Estados miembros, en reformas de esta índole, ha sido motivo para considerarlas contrarias a los estándares definidos por el derecho de la Unión Europea. Se citan como ejemplo de ello los considerandos 43, 46 y 53 de la Recomendación (UE) 2017/1520, de 26 de julio, dirigida a Polonia.

Las alegaciones expuestas llevan a los recurrentes a concluir que la tramitación de la ley ahora impugnada por el procedimiento de urgencia y sin dar audiencia a los afectados, vulneró el art. 93 RCD al no garantizar un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista en una materia inmediatamente implicada o nuclear de las garantías de independencia del órgano de gobierno del Poder Judicial (entre otros aspectos, por su afectación de las potestades constitucionales, ex art. 122 CE, para el nombramiento y ascenso de jueces y magistrados), y lo anterior sin que concurra ninguna razón justificativa de la urgencia o la falta de audiencia de los afectados. Asimismo, sostienen que la referida infracción del Reglamento del Congreso conlleva la vulneración del art. 93 CE que impone a las Cortes Generales el deber de garantizar el cumplimiento de los tratados constitutivos de la Unión Europea.

(ii) Por otra parte, se argumenta que los acuerdos de la mesa del Congreso lesionan el derecho fundamental de los parlamentarios a ejercer el *ius in officium* (art. 23.2 CE) porque impidieron a los recurrentes contar con el exigible trámite de audiencia al Consejo General del Poder Judicial, desconociendo la existencia de una obligación jurídica conforme al Derecho de la Unión y al art. 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Y, a su vez, porque aplicaron de forma restrictiva el ordenamiento jurídico al rechazar la petición de recabar los informes, tramitar la reforma por el procedimiento de urgencia y no admitir la apertura de un trámite de comparecencias de expertos (con cita de la STC 90/2005, de 18 de abril). Tal vulneración también habría supuesto la del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), de conformidad con lo dispuesto en las SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3.

b) Como motivos de inconstitucionalidad material, los recurrentes denuncian la infracción de los arts. 122, 165, 167 y 169 CE.

(i) El art. 570 *bis* LOPJ, introducido por el apartado uno de la Ley Orgánica 4/2021, configura un régimen extraordinario que rige cuando el Consejo General del Poder Judicial agota su mandato ordinario, minimizando las funciones del Consejo al establecer, con carácter de *numerus clausus*, las competencias que puede ejercer. La demanda afirma que el régimen normativo impugnado priva al Consejo General del Poder Judicial de potestades fundamentales para el ordinario funcionamiento del Consejo y del propio Poder Judicial. Tras enumerar las dieciocho potestades suprimidas al Consejo en funciones, la demanda cita las limitaciones al normal funcionamiento del Poder Judicial; en particular, la proscripción de las decisiones en materia de gobierno de los tribunales y la resolución de recursos de alzada en este ámbito, la prohibición de asesorar a los jueces sobre conflictos de intereses, o de ejercer la potestad reglamentaria en ámbitos trascendentales, o la limitación para regular y determinar la carga de trabajo exigible, convocar el concurso oposición de los letrados del Consejo, o regular el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) en materia de publicación de sentencias, o interponer conflicto de atribuciones conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Entienden los recurrentes que el hecho de que la Constitución omita regular el periodo en funciones del Consejo responde a la diversa naturaleza de este respecto del Gobierno y las Cortes (cuyo régimen de actividad en funciones si está previsto), así como al deseo del constituyente de garantizar la continuidad e independencia del Poder Judicial. Insisten en que la inexistencia de un régimen en funciones obedece a la configuración constitucional del Consejo General del Poder Judicial, establecida en los apartados 2 y 3 del art. 122 CE, y a la necesidad de atribuir las facultades allí previstas a un órgano independiente del poder político (con cita de las SSTC 108/1986, de 29 de julio, y 105/2000, de 13 de abril). También cuestionan que la reducción competencial pueda justificarse en un supuesto déficit de legitimidad democrática del Consejo en funciones, ya que la legitimidad democrática del Consejo reside en su previsión constitucional y en su sometimiento al imperio de la ley, y no en su vinculación con las Cortes que nombran a los vocales (con cita de la STC 191/2016, de 15 de noviembre).

La demanda sostiene que la norma recurrida impone limitaciones arbitrarias, cercenadoras del normal funcionamiento del Poder Judicial, sin que ello se justifique en la necesidad de limitar los nombramientos irrevocables, supuestamente limitativos de las facultades del Consejo entrante. Esta razón no justificaría que se eliminen funciones como la de decidir en materia de gobierno de los tribunales, la resolución de los recursos de alzada, el asesoramiento a los jueces sobre conflictos de interés, el ejercicio de la potestad reglamentaria en ámbitos trascendentales, la regulación y determinación de la carga de trabajo exigible, la convocatoria del concurso oposición de los letrados del Consejo, la regulación del CENDOJ o la publicación de sentencias, que nada tienen que ver con los nombramientos. Y la retirada de las competencias en este ámbito desconoce lo establecido por el art. 122.2 CE, porque tal proscripción es susceptible de alterar el normal funcionamiento de los tribunales, al vaciar determinados órganos jurisdiccionales del Poder Judicial cuando no se puedan designar a nuevos magistrados.

Por último, explican que esta vulneración se hace más evidente a la vista de la motivación expresada en el preámbulo de la ley, al justificar la reforma sosteniendo que esta limitación de funciones constituye un medio para favorecer la renovación del Consejo, por lo que va dirigida no solo a forzar la renovación sino una determinada constitución del referido órgano constitucional.

(ii) En la medida en que el vaciamiento competencial operado por la Ley Orgánica 4/2021 innova y transforma lo dispuesto por el art. 122 CE esta reforma lleva a cabo una mutación constitucional, que constituye una reforma encubierta de la Constitución de la que deriva una vulneración del art. 167 CE, al haberse soslayado el procedimiento formalmente previsto en este precepto para la reforma constitucional. Además, como esta reforma constitucional se ha producido estando en vigor el estado de alarma acordado por el Gobierno, mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, se ha vulnerado también el art. 169 CE, que impide que pueda iniciarse la reforma constitucional cuando estén en vigor algunos de los estados excepcionales, como el de alarma, previstos en el art. 116 CE.

(iii) Los recurrentes entienden que la Ley Orgánica 4/2021 infringe el art. 165 CE porque se invade el contenido de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 165 CE, la definición del ejercicio de acciones ante el Tribunal Constitucional corresponde a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que no puede modificarse ni derogarse a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma esta que, por tanto, tampoco puede modificar la regulación del conflicto de atribuciones. Por las mismas razones la prohibición de la designación de los dos magistrados del Tribunal Constitucional establecidos por la Carta Magna, y que se deriva del *numerus clausus* de funciones recogido en la nueva redacción del art. 570 *bis* LOPJ, supone una afectación del régimen del Tribunal Constitucional, que excede de la Constitución y de su Ley Orgánica.

(iv) Finalmente, los recurrentes consideran que al introducir el nuevo art. 598 *bis* LOPJ, el apartado 2 del artículo único de la Ley Orgánica 4/2021, vulnera el art. 9.3 CE. Argumentan que este nuevo artículo, que prohíbe al Consejo General del Poder Judicial

en funciones acordar el cese del secretario general o del vicesecretario general del Consejo, es una ley singular arbitraria que no respeta la jurisprudencia constitucional. Aducen que de acuerdo con la referida jurisprudencia (se citan las SSTC 129/2013, de 4 de junio, y 203/2013, de 5 de diciembre) las leyes singulares son excepcionales, deben tener una justificación objetiva y razonable y ser proporcionadas a la situación excepcional que justifica la regulación singular. Alegan que a través de esta norma se está implantando una cláusula de protección *ad personam*, impidiendo sin causa alguna el cese de quienes actualmente desempeñan dichos cargos, no existiendo ningún motivo de interés público que lo justifique y siendo manifiesta la arbitrariedad del legislador a la hora de llevar a cabo dicha regulación. Por ello entienden que atenta contra el principio consagrado en el art. 9.3 CE, incumpléndose del mismo modo lo estipulado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en cuanto a las limitaciones que deben ser observadas por parte de las leyes singulares para considerarse válidas.

Sobre la base de todos los argumentos anteriores, los recurrentes solicitan al Tribunal que admita el presente recurso y, previos los trámites pertinentes, declare que la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, es inconstitucional y nula en su integridad.

2. El 6 de septiembre de 2021 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, a propuesta de la Sección Tercera, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus presidentes y al Gobierno a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito de 28 de septiembre de 2021, registrado en el Tribunal Constitucional el día 30 del mismo mes, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, de la misma fecha, en orden a dar por personado al Congreso de los Diputados en este procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo, que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; encomendar la representación y defensa de la Cámara a la letrada de las Cortes Generales; y remitir copia del recurso a la dirección de estudios, análisis y publicaciones de la Secretaría General.

4. El presidente del Senado, por escrito de 28 de septiembre de 2021, registrado en el Tribunal Constitucional el día 30 del mismo mes, comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara en orden a dar por personado al Senado en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito de 7 de octubre de 2021, registrado en el Tribunal Constitucional en la misma fecha, la Abogacía del Estado se personó en nombre del Gobierno en este procedimiento y solicitó, habida cuenta del número de asuntos pendientes ante esa abogacía, que se prorrogara por el máximo legal el plazo concedido para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno, de 8 de octubre de 2021, se prorrogó en ocho días, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario, el plazo inicialmente concedido para alegaciones.

6. El Congreso de los Diputados presentó sus alegaciones mediante escrito de 11 de octubre de 2021, registrado en la misma fecha.

En primer término, la letrada del Congreso de los Diputados expone los pasos seguidos en la tramitación en el Congreso de la Ley Orgánica impugnada, acompañando

la documentación correspondiente. Tras ello se refiere a las consideraciones generales de la demanda: (i) confrontando el argumento referido al contexto político de la aprobación de la norma, afirmando que este no es un criterio para analizar la constitucionalidad de la norma pues solo aporta la visión subjetiva de quien lo relata; (ii) explicando que la figura del Consejo en funciones no es una creación *ex novo*, porque ya se recogía en el art. 570.2 LOPJ, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, que nunca fue objeto de recurso de inconstitucionalidad; (iii) recordando que los apartados 1 y 3 del art. 570 LOPJ, y el apartado 3 de la disposición transitoria décima, fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 191/2016, de 15 de noviembre, que se refiere a la amplia libertad de la que dispone el legislador orgánico, en todo lo no predeterminado por la Constitución, para configurar en cada momento el Consejo General del Poder Judicial, sin ataduras respecto a lo dispuesto por el legislador anterior y especialmente para paliar situaciones de anomalía, como las derivadas de los bloqueos en la renovación del Consejo.

A partir de estas consideraciones iniciales, la letrada del Congreso de los Diputados contesta a los argumentos relativos a la inconstitucionalidad formal de la Ley Orgánica 4/2021, negando la vulneración de los arts. 23 y 93 CE, y solicitando la total desestimación de la demanda.

(i) La letrada del Congreso de los Diputados niega que haya habido un fraude de ley respecto a la tramitación de la Ley Orgánica. Para desarrollar este argumento constata que el art. 87 CE distingue entre las iniciativas legislativas gubernamentales (proyectos de ley), y las iniciativas no gubernamentales (proposiciones de ley), poniendo de manifiesto que la principal diferencia radica en que los proyectos de ley no están sometidos al trámite de la toma en consideración. También sostiene que frente a la minuciosa regulación de la tramitación de los proyectos de ley, la iniciativa legislativa articulada por proposición de ley responde a una escueta regulación (arts. 124 y 126 RCD), que no contiene precisión alguna sobre los documentos que tienen que incorporarse como antecedentes, y que no exige dictámenes o informes con carácter preceptivo.

Sentado lo anterior, se detiene en el análisis de la figura del fraude de ley concluyendo que no es posible su aplicación a este caso, porque no concurren los dos elementos que lo configuran; esto es, un acto realizado al amparo de una ley de cobertura que persigue un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él. Por un lado, no existe una ley de cobertura que responda a una finalidad distinta a la norma que se pretende evitar, que es el ejercicio de la iniciativa legislativa, porque esta puede provenir de distintos autores y si uno de ellos ejerce la iniciativa legislativa ajustándose a los requisitos que marcan las normas en función de la autoría, no se puede decir que exista fraude respecto a la aplicación de las normas previstas para el otro supuesto de autoría (con cita de la STC 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3). Por otro lado, tampoco se puede considerar que la proposición de ley que se presentó fuese una iniciativa ficticia para ocultar el negocio que realmente se quería celebrar.

Por último, la determinación del tipo de procedimiento aplicable nada tiene que ver con la supuesta relevancia de la materia (con cita de las SSTC 153/2016, de 22 de septiembre; 45/2019, de 27 de marzo, y 96/2019, de 15 de julio) y la modificación propuesta no pretendía una reforma constitucional sin atender a lo preceptuado en el art. 169 CE. De hecho, en aquellos casos en los que se ha pretendido una reforma constitucional mediante una proposición de ley, la mesa de la Cámara ha hecho uso de la posibilidad de inadmisión indicando el autor de la iniciativa legislativa el cauce reglamentario adecuado para tramitarla.

(ii) Respecto a la denunciada omisión de informes en el procedimiento legislativo y sus consecuencias en la inconstitucionalidad formal de la norma, esta parte recuerda que las exigencias del art. 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno, relativas a los anteproyectos de ley no se aplican a las proposiciones de ley de las cámaras, por lo que debe excluirse en este caso la aplicación del art. 561.1.1 LOPJ que exige el informe del

Consejo para los anteproyectos de ley que versen sobre las modificaciones de su contenido (con cita de la STC 153/2016).

Tampoco vulnera el art. 124 RCD el hecho de que una proposición de ley no se presente acompañada de los estudios e informes que justifiquen su oportunidad. La mesa de la Cámara debe limitarse a examinar los requisitos formales de las proposiciones de ley y proceder a su admisión una vez verificado el cumplimiento de tales requisitos, que se limitan a la exposición de motivos y los antecedentes. Por eso la mesa del Congreso, en su reunión del día 4 de diciembre de 2020, acordó la admisión a trámite de la proposición de ley al considerar cumplidos los requisitos formales, no pudiendo considerarse esta decisión contraria al art. 23.2 CE por haberse tramitado una iniciativa inconstitucional, porque solo el Tribunal Constitucional puede realizar tal juicio de constitucionalidad y no corresponde a la mesa rechazar la tramitación de una iniciativa legislativa que resulte manifiestamente inconstitucional (con cita de la STC 96/2019, de 15 de julio). Además, el art. 23.2 CE no incluye un derecho fundamental a la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias.

Respecto de la obligación de la mesa de solicitar informe al Consejo General del Poder Judicial la letrada del Congreso sostiene que no es tal, sino una mera posibilidad. Y, con apoyo en la STC 108/1986, de 29 de julio, sostiene que la ausencia de informes no implica la inconstitucionalidad de la ley, salvo que se hubiese privado a la Cámara de un elemento necesario para su decisión vulnerando los derechos de los parlamentarios, de modo que la Cámara cuenta con autonomía para decidir qué antecedentes son necesarios (incluyendo o no los preceptivos). La ausencia de un determinado informe solo sería relevante si hubiera mediado protesta de los diputados o grupos, considerando relevante haber tenido este elemento de juicio, y se constatare efectivamente esa relevancia. La letrada admite que la STC 108/1986, citada en sustento de sus argumentos, no se refiere a las proposiciones de ley, pero estima que algunas de sus conclusiones pueden servir para este caso, dado que si se permite a la Cámara decidir sobre la posibilidad de recabar o no un informe que tenga carácter preceptivo, con mayor razón debe ser así en los casos en los que no tenga tal carácter, como ocurre en relación con la tramitación de las proposiciones de ley. Entiende que el hecho de que hubiese mediado protesta de un grupo, que consideraba relevante contar con esos informes, no determina que se tenga que conceder en todo caso, puesto que corresponde a la mesa de la Cámara decidir sobre la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria. Más concretamente, la posibilidad de someter a informe del Consejo General del Poder Judicial la proposición de ley se configura en el art. 561.1 LOPJ como una facultad de la Cámara, pues se trata de un informe potestativo y no preceptivo. Incluso, observa que nunca ha sido obligatorio que el Consejo se tuviera que pronunciar previamente sobre las proposiciones de ley, tal y como resulta del anterior art. 109.3 LOPJ que también lo configuraba como un informe de naturaleza potestativa.

Concluye la letrada que la omisión de los informes no ha provocado la vulneración del derecho fundamental del art. 23 CE, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre, y 68/2013, de 14 de marzo), ya que, atendiendo al contenido de los debates parlamentarios, no se ha privado a los diputados de los elementos de juicio necesarios para su participación en el proceso.

(iii) En relación con la decisión de tramitar la proposición de ley por el procedimiento de urgencia, esta parte niega que pueda derivarse de la misma la vulneración del art. 23 CE. Recuerda que se trata de una potestad discrecional de la mesa de la Cámara (con cita de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, y 185/2016, de 3 de noviembre) cuyo único elemento reglado es el relativo a los sujetos legitimados para solicitar la declaración de urgencia (art. 93.1 RCD). En el supuesto de la proposición de ley recurrida la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia fue firmada por los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, cumpliéndose con el requisito reglado de los sujetos legitimados. Además, según la jurisprudencia constitucional, la

reducción de los plazos de tramitación en el procedimiento de urgencia solo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando haya alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, y en este supuesto los parlamentarios contaron con tiempo suficiente para conocer la iniciativa, dado que se desarrollaron una a una todas las fases previstas en el art. 126 RCD, de modo que la reducción de plazos no ha mermado su función representativa. La tramitación por el procedimiento de urgencia es una opción procedimental válida (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 11), contemplada en el artículo 93 RCD, y no ha impedido o coartado en este caso el desempeño de los derechos y facultades de los recurrentes que acompañan al núcleo de la función representativa parlamentaria (ATC 118/1999, de 10 de mayo). Pone de manifiesto el escrito de alegaciones que se celebraron hasta dos debates plenarios (el de toma en consideración y el de aprobación); que los diputados pudieron presentar las enmiendas que consideraron convenientes, que fueron defendidas y votadas tanto en la sesión plenaria como en ponencia y comisión; y que la proposición tuvo una tramitación de más de tres meses, incluido el periodo anterior a la declaración de urgencia, que también ha de ser considerado, porque no existe una limitación temporal máxima.

(iv) La letrada del Congreso también descarta la lesión del art. 23.2 CE por la falta de motivación del acuerdo de la mesa de la comisión de justicia, de 16 de febrero de 2021, por el que se deniegan las comparecencias solicitadas. Recuerda el escrito de alegaciones que el órgano competente para decidir sobre la celebración de comparecencia es la mesa de la comisión (resolución de la Presidencia de 2 de noviembre de 1983, art. 44, apartados 2, 3 y 4 RCD) y en esa decisión no es necesaria la unanimidad ni su posterior ratificación por el Pleno, del mismo modo que no cabe recurso interno. La decisión es política y no requiere motivación, a pesar de lo cual, en este caso, la mesa la ofreció atendiendo al criterio de que no tiene sentido celebrar comparecencias cuando la iniciativa ha sido objeto de informe e iba a ser dictaminada ese mismo día.

Respecto del rechazo de la solicitud de informes que recoge el mismo acuerdo, la letrada de la Cámara sostiene que la facultad de pedir la información y documentación se establece en el apartado 1 del art. 44 RCD y está delegada por la comisión de justicia a su mesa en términos incondicionados (acuerdo de la comisión de 30 de septiembre de 2020), de modo que los acuerdos al respecto se adoptan sobre la base de un criterio de oportunidad política, por lo que no necesitaban motivación. No obstante, en este caso la mesa también aporta una motivación de su acuerdo por remisión a las motivaciones que fueron dadas por la mesa del Congreso para rechazar esas mismas solicitudes en la resolución de 9 de febrero de 2021.

(v) En último término, la letrada del Congreso de los Diputados examina la denunciada vulneración del art. 93 CE y, tras examinar los principios que rigen la relación entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho nacional, el contenido del art. 93 CE y su relación con la posible declaración de inconstitucionalidad de la ley y aclarar la naturaleza jurídica del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, concluye que: (1) las normas del Derecho de la Unión no actúan como un canon para medir la constitucionalidad de las leyes aprobadas por las Cortes (con cita de las SSTC 28/1991, de 14 de febrero, y 232/2015, de 5 de noviembre); (2) es posible utilizar el Derecho de la Unión Europea como criterio interpretativo porque la propia Constitución así lo permite, pero la eventual vulneración del art. 93 CE no se daría mediante la contradicción de una ley nacional con una norma de la Unión Europea; (3) el art. 6.3 TUE y los arts. 52 y 53 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) utilizan la técnica del reenvío para incorporar al Derecho de la Unión los derechos de la Convención como principios generales, pero la jurisprudencia constitucional no acepta que la contradicción con el Convenio europeo de derechos humanos derive en contradicción con el art. 93 CE, limitándose a utilizar el Convenio para interpretar la Constitución por vía del artículo 10.2 CE.

El escrito de alegaciones analiza la infracción que los recurrentes imputan al art. 93 CE por haber llevado a cabo una tramitación de urgencia, sin audiencia a los afectados y sin responder a los estándares mínimos de calidad exigidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y cuestiona que la demanda no cite ninguna norma, acto, sentencia o resolución de las instituciones de la Unión Europea que sustente el argumento, limitándose a extraerlo del considerando tercero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020. Según la letrada del Congreso esta disposición no contiene ninguna exigencia procedimental para aprobar una ley, refiriéndose tan solo a una consecuencia lógica del Estado de Derecho; esto es, que se respete un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista, que también se puede derivar del art. 1.1 de nuestra Constitución. Entiende esta parte que el art. 2 TUE establece los valores en que se fundamenta la Unión, pero en el art. 3.6 TUE también se determina que la Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados de acuerdo con las competencias que se le atribuyan en los tratados, y sin que la garantía de los valores suponga un incremento de competencias. Por tanto, si bien de los valores de la Unión Europea se desprende la necesaria independencia de los órganos jurisdiccionales (arts. 19 TUE y 47 CDFUE), esta independencia puede exigirse por medio de diferentes vías contempladas en los tratados [art. 7 TUE o arts. 258 a 260 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)], pero no a través de este recurso de inconstitucionalidad. La organización de la administración de justicia es competencia de los Estados miembros, como también lo es la regulación de los requisitos de las proposiciones de ley y de los trámites legislativos.

En relación con las recomendaciones citadas en la demanda advierte que vienen dirigidas a Polonia, cuyas circunstancias particulares son distintas a las de España, por lo que la actividad de la Cámara no puede verse determinada por las mismas, ni tampoco por las declaraciones de las autoridades europeas que carecen de valor jurídico, ni por las referencias generales al Consejo de Europa que también son simples recomendaciones. Finalmente, considera que a las mismas conclusiones se llega a la hora de examinar las exigencias que se imponen por el Convenio de Roma, a partir de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Reproduce parcialmente el voto particular al acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 16 de diciembre de 2020 donde se recordaba que órganos como la Red Europea de Consejos de Justicia, o la llamada Comisión de Venecia, no son órganos colegisladores ni de la Unión Europea, ni de sus Estados miembros, con independencia de lo ilustrativas y orientadoras que puedan ser sus opiniones.

7. El 22 de octubre de 2021 el abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones en el que, tras exponer los antecedentes de la Ley Orgánica 4/2021, interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con base en las razones que se exponen seguidamente:

a) Respecto del procedimiento legislativo, la Abogacía del Estado niega la vulneración del art. 23 CE, al sostener que se deduce de la redacción de las enmiendas presentadas en el curso de aquel y del debate de la proposición de ley, que los diputados tenían un conocimiento completo del contenido y alcance de la modificación propuesta (durante el trámite de enmiendas se presentaron cuatro a la totalidad y dos de supresión).

En relación con la denunciada vulneración del Derecho de la Unión, y correlativa infracción del art. 93 CE, el escrito de alegaciones advierte que el argumento relativo al menoscabo del Estado de Derecho es genérico y no recoge ninguna vulneración concreta, más allá de no cumplirse una recomendación en orden a que cualquier reforma del órgano de gobierno de los jueces busque el mayor consenso. Entiende esta parte que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, no cabe tomar el Derecho de la Unión Europea como parámetro de constitucionalidad (con cita de las SSTC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 B), y 212/2014, de 18 de diciembre, FJ 3). Y, en relación con la cita que los recurrentes hacen del art. 561.1 LOPJ y la exigencia de informe del Consejo, sostiene el

abogado del Estado que no se realiza argumentación de desarrollo alguno y que, en cualquier caso, el art. 561.1 LOPJ se refiere solo a anteproyectos de ley o de disposiciones generales, no a proposiciones de ley.

b) A continuación, en el apartado cuarto de su escrito de alegaciones, el abogado del Estado se centra en la denuncia de los vicios de inconstitucionalidad material. A este respecto se afirma que solo cabe examinar el primer motivo de los invocados en este sentido, relativo a la prohibición constitucional de la existencia de un Consejo General del Poder Judicial en funciones, no pudiendo analizarse la segunda crítica que el recurso realiza en relación a las competencias que ejerce y no ejerce el Consejo porque, a juicio del abogado del Estado, los recurrentes no realizan argumentación alguna, limitándose a señalar el listado de materias que no pueden tratar, refiriendo que ello implica una drástica reducción de sus atribuciones que afectan a su funcionamiento ordinario, citando sin más argumentos adicionales el art. 122 CE, los relativos a la reforma constitucional (arts. 167 y 169 CE) y el art. 165 CE en relación con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Centrada así la cuestión, el abogado del Estado trae a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al carácter incompleto y abierto de la regulación del Consejo en la Constitución y el subsiguiente margen de libertad de que dispone el legislador para atender a eventualidades que, por anómalas o atípicas que sean, puedan llegar a verificarse sin ser objeto de expresa prevención por la norma fundamental. Igualmente, atiende al contenido del art. 122.2 y 3 CE, explicando que remite a la ley orgánica para la regulación de las funciones del Consejo, previendo que sus miembros sean nombrados por un periodo de cinco años, para concluir que, de la conjunción de ambas previsiones constitucionales, se deduce que el constituyente ha querido una permanencia temporal limitada en el cargo de miembro del órgano de gobierno y que el legislador orgánico sea quien regule las funciones del órgano de gobierno de los jueces. Y siendo esta previsión constitucional evidente, el abogado del Estado entiende que de ella se deduce que existe una diferencia constitucional entre el Consejo integrado por miembros dentro de su mandato de cinco años y el Consejo integrado por miembros con mandato caducado.

A continuación, y si bien insiste de nuevo en que los recurrentes no argumentan por qué la limitación de las atribuciones del Consejo implica una politización del órgano de gobierno de los jueces, analiza la limitación de las funciones relativas a la interposición de un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, explicando que dada la remisión que el art. 560 LOPJ hace a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para su interposición, habrá que estar a esta última para analizar los requisitos que deba cumplir el Consejo General del Poder Judicial para el ejercicio de acciones, sin que sea incompatible con la previsión del nuevo art. 571 *bis* LOPJ.

Finalmente, en el apartado quinto de su escrito de alegaciones, el abogado del Estado niega que el art. 598 *bis* LOPJ sea una ley singular vedada por el art. 9.3 CE. Advierte que la STC 129/2013, citada por los recurrentes en sustento de su tesis, se refiere a una ley autonómica sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos. Y que la previsión del art. 598 *bis* LOPJ no se puede entender como una ley singular dirigida a proteger a determinadas personas, ya que su vocación es general y diferida en el tiempo, por cuanto se aplicará en todos aquellos momentos en que el Consejo General del Poder Judicial esté en funciones, con independencia de la persona que en concreto ostente el cargo de vicepresidente y de secretario general del Consejo (con apoyo en la STC 148/2020, de 22 de octubre).

8. El día 31 de enero de 2023, los recurrentes presentaron sendos escritos formulando recusación, respectivamente, contra la magistrada doña Laura Díez Bueso y el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, por incurrir ambos en las causas de recusación previstas en los apartados 13 y 16 del art. 219 LOPJ. El 6 de febrero de 2023 el secretario de justicia del Pleno dictó diligencia de ordenación en la que, de acuerdo con el turno de ponencias, se designó ponente para la resolución del primer incidente a la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón y del segundo incidente al magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

El Pleno del Tribunal Constitucional dictó los AATC 68/2023 y 69/2023, de 21 de febrero, en los que inadmitió, respectivamente, las recusaciones promovidas contra el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y la magistrada doña Laura Díez Bueso, por apreciar su extemporaneidad, dado que el plazo para recusar, conforme al art. 223.1.1 LOPJ, se inició el día 9 de enero de 2023, fecha de la toma de posesión como magistrados del Tribunal Constitucional y finalizó a las 15:00 horas del día 23 de enero de 2023, habiéndose formulado las recusaciones el día 31 de enero de 2023.

9. El 10 de marzo de 2023 los recurrentes presentaron sendos escritos interponiendo recurso de súplica contra los AATC 68/2023 y 69/2023, de 21 de febrero. Por diligencia de ordenación de 16 de marzo de 2023 el secretario de justicia del Pleno acuerda incorporar a las actuaciones los escritos presentados por los recurrentes y dar traslado a las demás partes personadas para que, en el plazo de tres días, puedan alegar lo que estimen procedente en relación con dicho recurso.

El 23 de marzo de 2023 la letrada de las Cortes Generales presenta escrito comunicando que no va a formular alegaciones en relación con la cuestión planteada. El 24 de marzo de 2023 el abogado del Estado presenta escrito manifestándose conforme con el contenido de dichos autos en todos sus extremos, así como con lo resuelto en el fallo en relación con el caso concreto, pidiendo la desestimación de los recursos de súplica y la confirmación de los autos de 21 de febrero de 2023. Mediante los AATC 235/2023 y 237/2023, ambos de 9 de mayo, el Pleno desestimó los recursos de súplica interpuestos contra los AATC 69/2023 y 68/2023, de 21 de febrero, respectivamente, confirmando la extemporaneidad de las recusaciones promovidas.

10. El 2 de octubre de 2023 el presidente del Tribunal Constitucional, en el ejercicio de las competencias del art. 15 LOTC, en relación con el artículo 206 LOPJ, designa a la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón como ponente del presente recurso de inconstitucionalidad, al haber declinado la ponencia del asunto el magistrado don César Tolosa Tribiño.

11. Por providencia de 30 de enero de 2024, se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

a) El presente recurso de inconstitucionalidad núm. 3101-2021, interpuesto a instancia de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, tiene por objeto la totalidad de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

La Ley Orgánica 4/2021, en su artículo único, añade a la Ley Orgánica del Poder Judicial los arts. 570 *bis* y 598 *bis*. Los preceptos impugnados tienen el siguiente tenor literal:

«Artículo 570 *bis*.

1. Cuando, por no haberse producido su renovación en el plazo legalmente previsto, el Consejo General del Poder Judicial entre en funciones según lo previsto en el apartado 2 del artículo 570, la actividad del mismo se limitará a la realización de las siguientes atribuciones:

1. Ser oído por el Gobierno antes del nombramiento del fiscal general del Estado.
2. Participar, en los términos legalmente previstos, en la selección de jueces y magistrados.

3. Resolver lo que proceda en materia de formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos reglados, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados.

4. Ejercer la alta inspección de tribunales, así como la supervisión y coordinación de la actividad inspectora ordinaria de los presidentes y salas de gobierno de los tribunales.

5. Cuidar de la publicación oficial de las sentencias y demás resoluciones que se determinen del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales.

6. Garantizar el funcionamiento y actualizar los programas formativos de la Escuela Judicial.

7. Ejercer la potestad reglamentaria en las siguientes materias:

- a) Publicidad de las actuaciones judiciales.
- b) Publicación y reutilización de las resoluciones judiciales.
- c) Habilitación de días y horas, así como fijación de horas de audiencia pública.
- d) Constitución de los órganos judiciales fuera de su sede.
- e) Régimen de guardias de los órganos jurisdiccionales.
- f) Organización y gestión de la actuación de los órganos judiciales españoles en materia de cooperación jurisdiccional interna e internacional.
- g) Condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto de jueces y magistrados, así como el régimen jurídico de las asociaciones judiciales, sin que tal desarrollo reglamentario pueda suponer innovación o alteración alguna de la regulación legal.

8. Aprobar la relación de puestos de trabajo del personal funcionario a su servicio.

9. Colaborar con la autoridad de control en materia de protección de datos en el ámbito de la administración de justicia.

10. Recibir quejas de los ciudadanos en materias relacionadas con la administración de justicia.

11. Elaborar y ejecutar su propio presupuesto, en los términos previstos en la presente ley orgánica.

12. Proponer, previa justificación de la necesidad, las medidas de refuerzo que sean precisas en concretos órganos judiciales.

13. Emitir informe en los expedientes de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la administración de justicia.

14. Recopilar y actualizar los principios de ética judicial y proceder a su divulgación, así como a su promoción con otras entidades y organizaciones judiciales, nacionales o internacionales.

15. Elaborar los informes sobre los anteproyectos de ley y disposiciones generales que en virtud de lo dispuesto en el artículo 561 le correspondan.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, el Consejo en funciones podrá realizar aquellas otras actuaciones que sean indispensables para garantizar el funcionamiento ordinario del órgano.»

«Artículo 598 bis.

Cuando el Consejo General del Poder Judicial se encuentre en funciones, según lo previsto en el artículo 570.2, su Presidencia no podrá acordar el cese del secretario general ni del vicesecretario general del Consejo General del Poder Judicial.»

b) Los diputados recurrentes consideran que la totalidad de la norma incurre en inconstitucionalidad formal por defectos en su tramitación parlamentaria, al haberse formalizado fraudulentamente la iniciativa mediante proposición de ley y continuado el procedimiento de aprobación por la vía de urgencia y sin oír a los sectores implicados, lo que conlleva una vulneración del art. 93 RCD y, por derivación, del art. 93 CE, al haberse contravenido el Derecho de la Unión Europea, y del art. 23 CE, por el desconocimiento

de los derechos fundamentales al ejercicio del cargo representativo de los parlamentarios conforme a la ley y a la representación política de los ciudadanos. Además, alegan que el artículo único de la norma recurrida infringe materialmente los arts. 122, 165, 167 y 169 CE, en la medida en que la limitación de atribuciones que opera produce un menoscabo inconstitucional de las funciones del Consejo, afectando a la independencia y al regular funcionamiento del Poder Judicial; conlleva una mutación constitucional ajena al procedimiento de reforma previsto por el título X de la Constitución; y pretende modificar el régimen previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sin su derogación expresa. Finalmente, el apartado dos del artículo único de la Ley Orgánica 4/2021, que introduce el nuevo art. 598 *bis* LOPJ, vulnera según los recurrentes el art. 9.3 CE, por constituir una ley singular irrespetuosa de la jurisprudencia constitucional y adolecer de arbitrariedad, al impedir el cese de las personas que actualmente desempeñan los cargos de secretario general y de vicesecretario general en el Consejo.

La letrada del Congreso de los Diputados ha presentado alegaciones negando las dos vulneraciones que se imputan a la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2021, por no existir fraude de ley, ni irregularidad alguna en tal procedimiento asociada a la declaración de urgencia y a la ausencia de determinados informes, particularmente del Consejo General del Poder Judicial. También defiende la constitucionalidad del procedimiento legislativo el abogado del Estado que, además, niega el resto de las vulneraciones constitucionales sustantivas denunciadas en el recurso, cuya íntegra desestimación interesa, haciendo notar la insuficiente argumentación de las quejas planteadas en relación con la oposición de la Ley Orgánica 4/2021 a los arts. 165, 167 y 169 CE, que debieran llevar a la exclusión de estos argumentos del juicio de constitucionalidad.

2. Delimitación del objeto y sistemática.

Expuesto el contenido literal de los preceptos impugnados y sintetizadas las posiciones de las partes, es preciso, antes de abordar las cuestiones de fondo, realizar unas consideraciones previas sobre: (a) la proyección sobre el presente pronunciamiento del contenido de la STC 128/2023, de 2 de octubre; y (b) el orden de examen de los motivos de impugnación alegados por los recurrentes y no resueltos por la STC 128/2023, de 2 de octubre.

a) Proyección sobre el presente pronunciamiento del contenido de la STC 128/2023, de 2 de octubre.

El recurso de inconstitucionalidad actual se dirige contra la totalidad de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, disposición esta que también fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 2379-2021, interpuesto a instancia de cincuenta diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso, y que fue resuelto por el Tribunal en la sentencia 128/2023, aprobada el 2 de octubre de 2023.

La coincidencia entre estos recursos no se refiere solo al objeto normativo de control, sino a buena parte de las alegaciones contenidas en las respectivas demandas de incoación de ambos procesos constitucionales. El recurso de inconstitucionalidad núm. 2379-2021 también denunciaba vicios formales relacionados con la ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial en la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, al tiempo que sostenía que la opción de utilizar la iniciativa legislativa parlamentaria, a través de la proposición de ley, incurría en fraude de ley, constituyendo ambas circunstancias vulneraciones directas del art. 23 CE. Por otra parte, también se denunciaron en aquel recurso vicios materiales de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 4/2021, derivados de la creación de un Consejo General del Poder Judicial en funciones sin cobertura constitucional, siendo además contrario a las previsiones de los arts. 122, 123.2, 124.4, 159.1 y 161.l d) CE.

La STC 128/2023 desestima la totalidad de los motivos de inconstitucionalidad planteados en el recurso núm. 2379-2021, por lo que muchas de las cuestiones planteadas en la demanda por la que se incoa el presente proceso han sido ya resueltas y nos atendremos al juicio formulado en el pronunciamiento de referencia. En este pronunciamiento, partiendo de la misma doctrina constitucional que sirvió de base a la STC 128/2023, desarrollaremos *in extenso* los argumentos precisos para analizar las quejas de inconstitucionalidad que no se habían planteado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2379-2021. Respecto de las cuestiones ya tratadas, expuestas en el párrafo anterior, nos limitaremos a realizar una remisión expresa, más o menos sintética según el caso, al fundamento jurídico de la STC 128/2023 en la que quedó desestimada la vulneración en concreto de que se trate.

Así pues, se dará respuesta completa a los argumentos novedosos, conforme al orden de examen que a continuación se indica, teniendo en cuenta que corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2 C)]. Por lo que hace a las denuncias de inconstitucionalidad formal de la ley, se analizará (i) la eventual vulneración del art. 23.1 CE vinculado a la tramitación por el procedimiento de urgencia de la aprobación de la proposición de ley [FJ 3 a) y b)]; y (ii) la denuncia relativa a la lesión del art 93 CE por infracción de Derecho de la Unión Europea [FJ 3 c)]. Y en relación con las quejas de inconstitucionalidad material de la norma impugnada, se atenderá: (i) a la imputación de que la reforma legal supone una mutación constitucional contraria al art. 167 CE y, correlativamente, contraria al art. 169 CE por haberse realizado mediando la declaración del estado de alarma (FJ 5); (ii) la vulneración del art. 165 CE, vinculada a las modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (FJ 6); y (iii) la queja, estrictamente vinculada a la revisión del art. 598 *bis*, por suponer este una lesión del art. 9.3 CE (FJ 7).

b) Óbices procesales.

Se afirma en la demanda de inconstitucionalidad que la Ley Orgánica 4/2021 vacía de competencias al Consejo General del Poder Judicial, transformando lo dispuesto por el art. 122 CE, por lo que debe entenderse que esta revisión legal lleva a cabo una mutación constitucional constitutiva de una reforma encubierta de la Constitución, lesiva del art. 167 CE. Reforma constitucional que, además, se habría producido estando en vigor el estado de alarma acordado por el Gobierno mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, lo que resulta contrario a los límites temporales de la reforma constitucional que prevé el art. 169 CE en conexión con el art. 116 CE. Asimismo, consideran los recurrentes que la Ley Orgánica impugnada infringe el art. 165 CE, que establece una reserva regulatoria a favor de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la medida en que modifica esta última al referirse a los legitimados para interponer el conflicto de atribuciones. Por las mismas razones, alegan los recurrentes que es contraria al art. 165 CE la prohibición de la designación de los dos magistrados del Tribunal Constitucional establecidos por la Carta Magna, derivada del *numerus clausus* de atribuciones configurado por el art. 570 *bis* LOPJ.

A criterio de la Abogacía del Estado el juicio de constitucionalidad no debería dar respuesta a ninguna de estas quejas porque los recurrentes no habrían desarrollado una argumentación suficiente al respecto. En un sentido muy próximo, el abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2379-2021 también había defendido la inadmisión a *limine* de algunos argumentos de inconstitucionalidad en aquel proceso, pero tal alegación fue rechazada en el fundamento jurídico 2 C) de la STC 128/2023, e idéntica suerte debe correr el óbice denunciado en el proceso que ahora nos ocupa.

Independientemente de la valoración que merezca la extensión de la argumentación desarrollada por los recurrentes, y atendiendo a una consolidada jurisprudencia sobre este particular que se inicia con la STC 11/1981, de 8 de abril, y que perfila y sintetiza la STC 87/2017, de 4 de julio, el Tribunal considera procedente examinar el fondo del

asunto, porque los recurrentes han ofrecido argumentos suficientes para ello, por más que su examen de las causas de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 4/2021, en relación con los arts. 165, 167 y 169 CE, no haya sido pormenorizado. El argumento fundamental está claramente expuesto en el escrito de demanda: la regulación contenida en la Ley Orgánica 4/2021 supone, de un lado, una modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que se opone a una reserva de ley especial que los recurrentes deducen del art. 165 CE, y de otro una reforma constitucional encubierta, por afectar al contenido del art. 122 CE, que traduce una reforma constitucional sin adecuarse al procedimiento (art. 167 CE) y sin respetar los límites temporales impuestos constitucionalmente a la reforma constitucional (art. 169 CE). La presentación de esta tesis es suficiente para que este tribunal considere cumplida la carga de alegar, descartando la existencia del óbice procesal planteado por la Abogacía del Estado.

c) Desaparición sobrevenida parcial del objeto del recurso.

Tal y como ha sido expuesto en los antecedentes, los recurrentes consideran que es contraria al art. 165 CE la prohibición de designación de los dos magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Consejo General del Poder Judicial en funciones. Ahora bien, tal y como se expone en detalle en el fundamento jurídico 2 A) de la STC 128/2023, la reforma introducida en la regulación sometida a juicio de constitucionalidad por la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 *bis* y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, afecta de forma directa al objeto del recurso de inconstitucionalidad en el punto concreto al que acabamos de hacer referencia.

El artículo único de la Ley Orgánica 8/2022 introduce una doble revisión de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que recupera para el Consejo en funciones la capacidad de nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional. En la medida en que, en su demanda, los recurrentes denunciaban una lesión autónoma del art. 165 CE por la exclusión de dicha facultad y esta ha sido otorgada al Consejo General del Poder Judicial en funciones por obra del mismo legislador que inicialmente no la previó, este tribunal ya no debe pronunciarse sobre este concreto motivo de impugnación, al carecer de sentido «pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento de modo total, sin ultraactividad» [STC 128/2023, FJ 2 A) y jurisprudencia allí citada].

3. Impugnación del conjunto de la Ley Orgánica 4/2021 por motivos procedimentales.

a) Las censuras de inconstitucionalidad de carácter formal que la demanda atribuye a la Ley Orgánica 4/2021, y que vinculan la lesión del art. 23.1 CE con la omisión del informe del Consejo General del Poder Judicial y el fraude de ley por utilizar la vía de la proposición de ley, han sido desestimadas por la STC 128/2023, con los argumentos que se recogen en su fundamento jurídico 3, y que sintetizamos seguidamente.

Respecto de la primera queja este tribunal ha entendido que carece de relieve jurídico-constitucional la ausencia, durante la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, del informe del Consejo General del Poder Judicial contemplado en el art. 561.1 LOPJ, que establece que se someterán a informe del Consejo los anteproyectos de ley que versen sobre modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se afirma en la STC 128/2023 que «la discusión sobre la eventual trascendencia constitucional de la omisión del informe del Consejo General del Poder Judicial solo podría suscitarse respecto de los proyectos de ley sometidos por el Consejo de Ministros al Congreso de los Diputados [véanse las SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 5, aunque a propósito de una normativa distinta a la vigente, y 238/2012, FJ 3 c)], nunca sobre las proposiciones de ley tomadas en consideración por una u otra Cámara, proposiciones cuya tramitación se rige, exclusivamente, por los reglamentos respectivos (art. 89.1 CE), en los que no se prevé informe preceptivo alguno a cargo de otros órganos» [FJ 3 A)]. El hecho de que la Cámara no considerase oportuno pedir informe al Consejo General del Poder Judicial

para integrarlo como antecedente en la tramitación legislativa de la iniciativa (a los efectos del art. 124 RCD) tampoco merece objeción alguna en términos jurídicos constitucionales [STC 128/2023, FJ 3 A)].

Respecto del argumento de la demanda referido al uso fraudulento de la proposición de ley, ya se estableció en el fundamento jurídico 3 B) de la STC 128/2023 que esta «alegación no puede prosperar, toda vez que dicha afirmación “es expresión de una apreciación política, que en absoluto se compece con la propia racionalidad de la democracia parlamentaria” [STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 3 B) c)]», y ello en la medida en que se sostiene que «no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad, para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa» [STC 128/2023, FJ 3 B)].

b) Por lo que hace a la queja relativa a la tramitación por el procedimiento de urgencia de la que sería aprobada finalmente como Ley Orgánica 4/2021, solicitada por los grupos autores de la proposición de ley, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede oponerse a la misma.

La declaración de urgencia ha seguido los cauces previstos en los arts. 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuestión que no resulta controvertida en la demanda de inconstitucionalidad. Y, puesto que el art. 93 RCD dispone que «[a] petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, la mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia», sin excluir ningún tipo de iniciativa ni de contenido de la norma tramitada, no parece que pueda estar vedada a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por más que los recurrentes invoquen la interdicción, deducible según la demanda del Derecho de la Unión europea, de que toda reforma que afecte al núcleo esencial de la independencia judicial se tramite de manera «acelerada». No es posible ignorar que, en el ATC 9/2012, de 13 de enero, el Tribunal consideró posible una tramitación de reforma constitucional por vía de urgencia, amparándose en el argumento de que el art. 93 RCD no excluye tal opción.

Tal y como se argumentó en el fundamento jurídico 4 del ATC 9/2012, el órgano rector de la Cámara no ha de motivar o justificar su decisión, sino adoptarla en función de la solicitud elevada por los sujetos legitimados para ejercerla (art. 93.1 RCD). En el supuesto que ahora nos ocupa, los grupos autores de la proposición de ley orgánica. Ninguna justificación resulta exigible a la mesa sobre las razones de la aceptación de la solicitud, si bien, lo mismo que sucedía en el supuesto tratado en el ATC 9/2012, también aquí han existido razones de fondo para la solicitud que se explican en la propia exposición de motivos de la proposición de ley cuando se refiere al retraso en la renovación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Finalmente, puede afirmarse que la tramitación urgente no ha impedido a los recurrentes ejercer las facultades que les corresponden como diputados en el procedimiento legislativo, notablemente la facultad de presentación de enmiendas a la totalidad con texto alternativo.

También se denuncia en la demanda que la vulneración del art. 23.2 CE en su vertiente de *ius in officium*, conlleva a su vez la del derecho fundamental a la representación política de los ciudadanos. Pero una vez ha sido descartada la lesión del derecho de los diputados a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), decae correlativamente la queja en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

c) Por último, la demanda aborda la infracción del art. 93 CE argumentando que el Derecho de la Unión impide que una reforma de la legislación referida al Poder Judicial, como la contenida en la Ley Orgánica 4/2021, se tramite de forma acelerada y sin oír a los sectores implicados, en particular, a las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, al Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión de Venecia. Se

razona en la demanda que tal exigencia deriva del principio de respeto al Estado de Derecho (art. 2 TUE) que se traslada a los jueces y tribunales nacionales (art. 19.1 TUE), y que la tramitación por vía de urgencia y sin dar audiencia a los afectados vulneró el art. 93 RCD y correlativamente el art. 93 CE que impone a las Cortes Generales el deber de garantizar el cumplimiento de los tratados constitutivos de la Unión Europea.

A este respecto, nuestra jurisprudencia sostiene que el Derecho de la Unión Europea no integra en sí mismo el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 5). El art. 93 CE se limita a disponer un procedimiento de autorización formal de determinado tipo de tratados (en este sentido, STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4), pero la eventual infracción del Derecho de la Unión por una disposición española con rango de ley no entraña necesariamente la contravención directa del art. 93 CE, que no resulta afectado «por la eventual disconformidad en que pueda incurrir la legislación nacional –estatal y autonómica– respecto del ordenamiento comunitario, cuestión esta que escapa al objeto y contenido de esa norma» (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4). En línea con este planteamiento de principio, si no es posible, en el marco de atribuciones que corresponden a este tribunal, declarar la conformidad o disconformidad de una norma nacional con el Derecho de la Unión, ni dicha declaración podría dar lugar a una vulneración, «por derivación», del art. 93 CE, todavía menos cabría declarar la conformidad o disconformidad del procedimiento parlamentario de aprobación de una norma nacional con el Derecho de la Unión utilizando como parámetro interpuesto de constitucionalidad de la norma interna el art. 93 CE.

Lo dicho no impide dar respuesta al argumento relativo a que el procedimiento de tramitación de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial es lesivo del Derecho de la Unión al atentar contra el principio de independencia judicial (art. 47 CDFUE y art. 19 TUE), porque este principio se contiene también en los arts. 117.1, 124, 127, 136.3, 152 CE y disposición adicional cuarta CE, además de conectar con la garantía procesal prevista en el art. 24.1 CE. Siendo aplicable el art. 47 CDFUE y la noción de independencia formulada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (por todas, STJUE de 20 de abril de 2021, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, asunto C-896/19, §51, y jurisprudencia allí citada) a todos los jueces y tribunales nacionales, porque son jueces del Derecho de la Unión, resulta relevante analizar si el procedimiento legislativo impugnado limita dicha noción de independencia, porque de verificarse tal limitación podría haberse producido asimismo un menoscabo del principio de independencia judicial constitucionalmente reconocido.

De los dos elementos básicos del principio de independencia judicial según el Tribunal de Luxemburgo (autonomía e imparcialidad) la demanda invoca la dimensión de autonomía, al cuestionar la capacidad del Poder Legislativo para modificar las funciones del gobierno del Poder Judicial. La autonomía «supone que el órgano en cuestión ejerza sus funciones [...] sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones» (por todas STJUE de 19 de noviembre de 2019, *A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO c. Sąd Najwyższy*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, § 121).

Entre los instrumentos de garantía de la independencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se refiere a los consejos judiciales, sosteniendo además que la intervención de un consejo judicial, cuando y donde exista, en el contexto de un proceso de nombramiento de los jueces, puede contribuir a objetivar ese proceso (véase STJUE de 19 de noviembre de 2019, *A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO c. Sąd Najwyższy*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, § 137, y jurisprudencia allí citada). Pero solo contribuye en ese sentido cuando dicho organismo disfruta «él mismo de una independencia suficiente respecto de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de la autoridad a la que debe remitir tal propuesta de nombramiento» (STJUE de 19 de

noviembre de 2019, *A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO c. Sąd Najwyższy*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, § 138). A partir de ahí resulta propio a los Estados miembros determinar cómo organizan su administración de justicia dentro del respeto al principio de no regresividad en relación con la garantía de independencia (STJUE de 20 de abril de 2021, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, asunto C-896/19, § 64) y de la observancia de las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión que se proyectan a las «normas nacionales relativas a los requisitos materiales y a la regulación procesal que rigen la adopción de las decisiones de nombramiento de los jueces y, en su caso, de las normas relativas al control judicial aplicable en el contexto de tales procedimientos de nombramiento» (STJUE de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros c. Krajowa Rada Sądownictwa y otros*, asunto C-824/18, § 68, y jurisprudencia allí citada).

De la jurisprudencia citada no se deduce la exigencia a los Estados miembros de la Unión Europea de un determinado procedimiento legislativo para tramitar reformas legislativas de la administración de justicia o del órgano de gobierno del Poder Judicial. Tampoco que la intervención de los consejos judiciales en ese procedimiento sea preceptiva para garantizar la independencia. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se deriva que las exigencias a las que queda sujeta la tramitación de las normas con rango de ley a nivel nacional vienen íntegramente reguladas por el Derecho interno, igual que las normas que afectan a la organización de la administración de justicia, que es una competencia que los Estados no han cedido en los tratados constitutivos. Así lo viene admitiendo el Tribunal de Justicia cuando afirma que «corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su administración de justicia» (por todas, STJUE de 24 de junio de 2019, *Comisión Europea c. Polonia*, asunto C-619/18, § 55). Las Recomendaciones (UE) 2017/1520, de 26 de julio, y 2018/103, de 20 de diciembre, invocadas por los recurrentes, por más que deban inspirar la acción de los Estados, carecen de valor normativo vinculante y de eficacia directa, según reconoce la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que declara que «no están destinadas a producir efectos vinculantes y no pueden crear derechos que los particulares puedan invocar ante un juez nacional» (STJUE de 18 de marzo de 2010, *Rosalba Alassini c. Telecom Italia SpA, Filomena Califano c. Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono c. Telecom Italia SpA y Multiservice Srl c. Telecom Italia SpA*, asuntos acumulados C-317/08, C-318/08, C-319/08 y C-320/08, § 40, y jurisprudencia que cita). Por último, la invocación de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo formulada por los recurrentes (SSTJUE de 24 de junio de 2019, asunto C-619/18; de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, y de 19 de noviembre de 2019, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18), para defender que la garantía de independencia de los jueces depende de la garantía de independencia del órgano de gobierno caso de existir, es una cuestión que no resulta determinante a los efectos de identificar el incumplimiento de un requisito del procedimiento legislativo como el que nos ocupa.

En suma, no habiéndose quebrantado, en el presente supuesto, las normas de procedimiento para la tramitación de la ley cuestionada, tal y como ha sido ya resuelto por la STC 128/2023 y por los apartados b) y c) del presente fundamento jurídico, no puede derivarse del procedimiento legislativo utilizado, ni del modo en que se ha materializado el mismo, una vulneración del principio de independencia judicial impuesto por los arts. 19 TJUE y 47 CDFUE del que derive a su vez una infracción constitucional.

Por tanto, todos los argumentos relativos a la concurrencia de causas de inconstitucionalidad formal de la Ley Orgánica 4/2021 deben ser desestimados.

4. Impugnación de la Ley Orgánica 4/2021 por motivos materiales. Jurisprudencia constitucional precedente.

La demanda atribuye varias tachas de inconstitucionalidad a la creación, por la Ley Orgánica 4/2021, de un Consejo General del Poder Judicial en funciones, al que se recortan potestades esenciales que, entienden los recurrentes, emanan directamente de la Constitución y son, por esa razón, indisponibles por el legislador. Se argumenta que ello vulnera el art. 122 CE, así como los arts. 165, 167 y 169 CE, planteando la cuestión

de los límites impuestos por la Constitución al desarrollo legislativo del art. 122 CE y vinculando la superación de esos límites a una eventual fractura del procedimiento de reforma constitucional y de la reserva a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de la especialidad en la regulación de los procesos constitucionales.

La respuesta a esta queja, en parte solventada por la STC 128/2023, exige partir de nuestros pronunciamientos previos, que se han referido ya a diferentes aspectos de la regulación del Consejo (SSTC 45/1986, de 17 de abril; 108/1986, de 29 de julio; 105/2000, de 13 de abril; 238/2012, de 13 de diciembre, y 191/2016, de 15 de noviembre) y que han dado respuesta, en particular, a la cuestión de la necesaria intervención del legislador en el establecimiento del régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial, cuestión esta a la que ya se hizo referencia en el fundamento jurídico 4 B) de la STC 128/2023, pero que entendemos necesario reproducir de nuevo.

La falta de concreción constitucional y el necesario desarrollo legislativo de un modelo propio de gobierno del Poder Judicial han llevado a este tribunal a pronunciarse sobre diferentes aspectos de la regulación del Consejo General del Poder Judicial, estableciendo el alcance de las facultades del legislador o, en otras palabras, los límites que de forma implícita o explícita se reconocen a la potestad normativa de desarrollo de las previsiones constitucionales sobre el Consejo. En concreto, a los efectos de este recurso, hemos de atender a los pronunciamientos emitidos en relación con: (a) el sistema de nombramiento y renovación de sus miembros; y (b) las funciones atribuidas al Consejo y su configuración legal.

Nuestro examen ha de partir, necesariamente, de dos consideraciones de alcance general y complementarias. Por un lado, el legislador orgánico está condicionado, sin duda, por lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del art. 122 CE, «por el respeto, también, a la “naturaleza del Consejo” (STC 108/1986, FJ 12) y por lo que impongan, en general, las demás reglas y principios constitucionales. Pero no pesan sobre él más límites, de modo que bien puede decirse que la vinculación de la ley a la Constitución es, aquí también, de carácter negativo, excluyente de toda transgresión constitucional, pero no impositiva de una sola configuración del órgano, acabada en todos sus extremos (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 16, relativa a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)» [STC 191/2016, FJ 3 b)]. Por otro lado, también se le ha reconocido al legislador un margen de libertad suficiente «para atender a eventualidades que, por anómalas o atípicas que sean, pueden llegar a verificarse y que no fueron objeto de expresa prevención por la norma fundamental» [STC 191/2016, FJ 8 d)].

a) En cuanto al sistema de nombramiento de los vocales y su renovación tras el cumplimiento del mandato de cinco años (art. 122.3 CE), hemos de destacar que:

(i) No existe una definición constitucional excluyente del sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, siendo posible, dentro del marco constitucional, que la propuesta para su nombramiento proceda en todo o en parte del Congreso y del Senado; y ello porque, en último término, «la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico. En el caso del Consejo, todos sus vocales, incluidos los que forzosamente han de ser propuestos por las Cámaras y los que lo sean por cualquier otro mecanismo, no están vinculados al órgano proponente, como lo demuestra la prohibición del mandato imperativo (art. 119.2 LOPJ) y la fijación de un plazo determinado de mandato (cinco años), que no coincide con el de las Cámaras y durante los cuales no pueden ser removidos más que en los casos taxativamente determinados en la Ley Orgánica (art. 119.2 citada)» (STC 108/1986, FJ 10, y concordantes); prohibición de mandato imperativo que, en todo caso, es expresión del principio de separación de poderes consagrado por el texto constitucional.

(ii) En cuanto al modo de renovación del Consejo General del Poder Judicial, si parcial o general, nada dice al respecto el art. 122.3 CE, lo que significa que la renovación en su integridad del Consejo es una opción legítima del legislador orgánico –

es, de hecho, la fórmula por la que ha optado el legislador desde el principio—, no siendo inconcebible algún sistema de renovación del órgano por partes [STC 191/2016, FFJJ 7 b) y 8 a)].

(iii) La renovación íntegra del Consejo General del Poder Judicial presupone o exige una situación de normalidad institucional de la que se derivan dos consecuencias: por una parte, «ambas Cámaras han de proceder a sus propuestas [...] con la mayor simultaneidad posible y dentro siempre del respeto del plazo que al efecto prescribe la Ley Orgánica del Poder Judicial»; por otra parte, «de no producirse demoras contrarias a la ley en la propuesta de una de las Cámaras, el mandato de cinco años de los vocales (art. 122.3 CE) deviene, obviamente, mandato colegiado del órgano, y así lo prevé el artículo 568.1: “[e]l Consejo General del Poder Judicial se renovará en su totalidad cada cinco años» [STC 191/2016, FJ 8 a)].

(iv) No existen objeciones constitucionales a que la Ley Orgánica prevea opciones subsidiarias para la hipótesis de que «debiendo concurrir ambas Cámaras, por separado, a la designación de los vocales cuya propuesta les corresponde, tan solo una de ellas, por los motivos que sean, esté en condiciones de cumplir su cometido»; y eso porque «por mandato del art. 122.3 CE, la propuesta corresponde a cada una de las Cámaras, al Congreso de los Diputados y al Senado, no, pues, al órgano “de estructura global”, “plural” o compleja que son las Cortes Generales (SSTC 45/1986, de 17 de abril, FFJJ 2 y 4, y 155/2005, de 9 de junio, FJ 5) ni a estas últimas, obviamente, en sesión conjunta» [STC 191/2016, FJ 8 b)].

(v) Del mismo modo, no cabe apreciar objeciones constitucionales a una regulación que prevea que los vocales nombrados como sustitutos de los inicialmente designados —supuesto de nombramiento tardío—, no se mantengan en el cargo más allá del mandato que corresponde al órgano como tal [STC 191/2016, FJ 8 d)].

b) En relación con las funciones atribuidas al Consejo General del Poder Judicial ex art. 122.2 CE y por el legislador orgánico en el ejercicio de su potestad normativa de desarrollo constitucional, hemos de atender a los siguientes criterios:

(i) En la medida en que el Consejo General del Poder Judicial se define, como hemos indicado con anterioridad, por ser una garantía específica de la independencia judicial, a la hora de regular sus funciones, se le deben atribuir necesariamente las «que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado. Es, desde luego, una solución posible en un Estado de Derecho, aunque, conviene recordarlo frente a ciertas afirmaciones de los recurrentes, no es su consecuencia necesaria ni se encuentra, al menos con relevancia constitucional, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales» (STC 108/1986, FJ 7; en términos sustancialmente idénticos se pronuncian las SSTC 105/2000, FJ 4; 238/2012, FJ 8, y 191/2016, FJ 5).

(ii) Fuera del marco de atribuciones que la Constitución confiere al Consejo (art. 122.2 CE), y una vez regulados por la Ley Orgánica del Poder Judicial «la constitución, el funcionamiento y el gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera (art. 122.1 CE)», nada impide que «la misma Ley Orgánica pueda atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo General del Poder Judicial, indistintamente, competencias sobre todas aquellas materias que no afecten a dicho marco de atribuciones, constitucionalmente reservado al Consejo a través de la precisión que haga la LOPJ» (STC 105/2000, FJ 4).

(iii) En el ejercicio de estas funciones, es necesario recordar que «la norma fundamental configura el Consejo como una institución “no subordinada a los demás poderes públicos”, en general»; por ello, los vocales del Consejo General del Poder Judicial «no están ligados por mandato imperativo alguno ni pueden ser removidos de su cargo por decisión o a impulso de cualquier otro poder público (arts. 581 y 582.1 LOPJ),

de tal manera que el Consejo, independiente sin duda del Gobierno, lo es también respecto de las Cortes Generales, sin que entre aquel y estas medie “una vinculación de dependencia política” que el constituyente, como en su día advertimos, también quiso evitar (STC 238/2012, FJ 8, y jurisprudencia allí citada)» (STC 191/2016, FJ 5).

(iv) En relación con la competencia de nombramientos, manifestamos que «garantizaba la independencia del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo. Por tanto no debe entenderse *a priori* que el Poder Legislativo ataque la independencia judicial al cambiar la regulación sobre nombramientos, cuando actúa en ejercicio del mandato constitucional contenido en el art. 122.1 CE de determinar, mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial “la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único»; y añadimos, que entre las garantías o cautelas orientadas a reforzar la independencia judicial no se encuentra «la prohibición de modificar la legislación relativa al gobierno del Poder Judicial en el momento y en el sentido que el legislador entienda más oportunos, y siempre dentro del respeto a las reglas de contenido material y formal definidas por el bloque de la constitucionalidad» (STC 238/2012, FJ 8).

(v) Igualmente, en el marco de la función de nombramientos, respecto del concreto supuesto de provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales, afirmamos que el Consejo General del Poder Judicial «respetará el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE), el respeto al derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 CE), así como el respeto a los principios de mérito y capacidad que han de inspirar el acceso a la función pública (art. 103.3 CE) y [...] el ascenso en la carrera judicial»; más allá de este marco constitucional, «no se puede deducir del texto de la Constitución límite alguno impuesto al legislador orgánico a la hora de configurar el modo concreto en que el Consejo General del Poder Judicial adopta las decisiones relativas a la provisión de plazas de nombramiento discrecional» (STC 238/2012, FJ 7).

5. La constitucionalidad del Consejo General del Poder Judicial en funciones: el margen que el art. 122 CE atribuye al legislador democrático.

Los antecedentes jurisprudenciales citados, que se mantienen incólumes a la hora de resolver las dudas de constitucionalidad planteadas por quienes incoan el presente recurso de inconstitucionalidad, conducen directamente a desestimar la lesión de los arts. 122, 167 y 169 CE asociada a una extralimitación del legislador a la hora de desarrollar la regulación de funciones del Consejo General del Poder Judicial cesante.

Partiendo de lo resuelto en la STC 128/2023, podemos establecer lo siguiente:

a) «Al argumento de la ausencia de habilitación constitucional para la creación del Consejo en funciones, de la que se deriva la asunción por el legislador orgánico de un supuesto papel de constituyente, cabe oponer que la Constitución deja al legislador un margen de actuación lo suficientemente amplio como para que sea posible desarrollar de manera extensa el art. 122 CE, sin que ello suponga que el legislador esté asumiendo funciones constituyentes. [...] Desde el punto de vista que ahora se examina, no es posible sostener, como hacen los recurrentes, que el Poder Legislativo, al cumplir el mandato constitucional, actúe como Poder Constituyente al regular un órgano constitucional cuya configuración está predeterminada por la Constitución, precisamente porque no existe tal predeterminación» [STC 128/2023, FJ 4 C) a)].

De esta consideración deducimos el argumento necesario para descartar la eventual lesión del art. 167 CE. Una vez se rechaza que el legislador esté actuando como Poder Constituyente al aprobar la Ley Orgánica 4/2021, la conclusión automática es que la actividad legislativa impugnada no puede definirse como mutación constitucional, porque no se deriva de la ley un cambio sustancial implícito de un hipotético modelo de gobierno judicial que ni siquiera viene cerrado en el texto constitucional.

También se decía en el fundamento jurídico 4 C) a) de la STC 128/2023, que «[l]a Constitución únicamente determina, de forma clara y unívoca, que la duración del mandato de los vocales del Consejo es de cinco años, periodo en el que están en el pleno ejercicio de sus atribuciones. Lo que el texto constitucional no prevé, en ningún caso, es una prórroga indeterminada o indefinida de dicho mandato. Es, por ello, que transcurrido el plazo de cinco años, sin que se haya producido la debida renovación, nada se opone a que el legislador orgánico pueda establecer el régimen jurídico del Consejo en funciones, en los términos que considere adecuados a una situación extraordinaria o de anomalía institucional, siempre y cuando garantice la gestión del aparato administrativo del Poder Judicial».

Por tanto, no puede sostenerse que exista una reforma constitucional implícita no tramitada por el procedimiento constitucionalmente previsto en el art. 167 CE, sencillamente porque no se identifica en la Ley Orgánica ninguna alteración de la dicción literal del art. 122 CE, precepto que no contiene una expresa previsión constitucional para la regulación del Consejo en funciones. Falta de previsión que no se traduce, como se dijo también en la STC 128/2023, en una «objeción jurídico-constitucional para que el legislador prevea un régimen excepcional de funcionamiento del Consejo en aquellos supuestos en que las Cámaras no hayan cumplido su deber constitucional de nombrar a los nuevos vocales, pasado el mandato de cinco años que la Constitución prevé para este órgano constitucional en el art. 122.3 [en el mismo sentido, STC 191/2016, FJ 8 d)] y, de este modo, favorecer su renovación» [FJ 4 C) a)].

Rechazado el alegato relativo a la vulneración del art. 167 CE, decae también el argumento concerniente a la infracción del art. 169 CE, que establece que «[n]o podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116». En tanto que la Ley Orgánica 4/2021 no ha supuesto en su tramitación el impulso de ninguna reforma constitucional, ni explícita ni implícita, no resulta pertinente analizar si han sido respetados los límites temporales a la reforma que fija el art. 169 CE.

b) «El art. 122 CE no establece un elenco definido y cerrado de las funciones del Consejo General del Poder Judicial, siendo prueba de ello la ampliación progresiva, en la mayoría de las sucesivas reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de sus competencias funcionales. [...] [E]l legislador dispone de margen de libertad “para atender a eventualidades que, por anómalas o atípicas que sean, pueden llegar a verificarse y que no fueron objeto de expresa prevención por la norma fundamental” y nada hay que objetar, en términos jurídico-constitucionales, a una opción legislativa que busque paliar, con vocación de transitoriedad, los efectos de una eventual anomalía, como es la debida renovación una vez expirado el plazo de cinco años [STC 191/2016, FJ 8 d)]. [...]»

De acuerdo con lo expuesto, el Consejo General del Poder Judicial en funciones debe poder desarrollar las atribuciones que constitucionalmente le correspondan, pero sometidas a límites estrictos que eviten que este órgano, en situación de prórroga por la concurrencia de una circunstancia de anomalía institucional, comprometa la capacidad de decisión futura del gobierno del Poder Judicial, allí donde las decisiones a adoptar tengan un alto grado de discrecionalidad y un bajo contenido de mera gestión administrativa.

Esta configuración del Consejo General del Poder Judicial en funciones en nada afecta a su papel de garante de la independencia judicial, ni coloca al órgano de gobierno del Poder Judicial en una posición de subordinación respecto del Poder Legislativo» [STC 128/2023, FJ 4 C) b)].

c) «[E]ste tribunal considera que se ha de reconocer al legislador orgánico la potestad normativa necesaria para desarrollar las funciones propias del Consejo General del Poder Judicial, e incluso para establecer un régimen excepcional aplicable transitoriamente una vez que expira el mandato constitucional de cinco años, única previsión clara e inequívoca del art. 122.3 CE, sin que ese reconocimiento suponga

vulneración alguna del art. 122.2 CE, ni suponga atribuir facultades constituyentes al legislador democrático» [STC 128/2023, FJ 4 C) c)].

Las afirmaciones precedentes llevan, en idéntico sentido al resuelto por la STC 128/2023, a desestimar el argumento de que la Ley Orgánica 4/2021 resulta contraria al art. 122 CE y, adicionalmente, a negar asimismo la infracción de lo dispuesto en los arts. 167 y 169 CE.

6. La vulneración del art. 165 CE.

La demanda invoca una tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el nuevo art. 570 *bis* LOPJ, por la supresión o restricción funcional del Consejo en relación con la facultad de interponer conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional. Si en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2379-2021 los recurrentes entendían que esta previsión resultaba lesiva del art. 161.l d) CE, en la demanda por la que se incoa el presente procedimiento de control de constitucionalidad el precepto que se invoca como parámetro de control es el art. 165 CE, que establece que «(u)na ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones». Se sostiene en la demanda que es única y exclusivamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la norma habilitada para regular los procesos constitucionales.

Para resolver la cuestión planteada hemos de partir de la afirmación, contenida en el fundamento jurídico 5 b) de la STC 128/2023, de que «no es una función directamente atribuida por la Constitución al Consejo General del Poder Judicial aquella de la que deriva su legitimación para interponer un conflicto de atribuciones ante la jurisdicción constitucional, porque esta legitimación es una facultad surgida del mero reconocimiento legal que formula la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su art. 59.1 c), no teniendo un reflejo constitucional expreso». Por tanto, según lo establecido en nuestro anterior pronunciamiento, se reconoce que es el legislador quien tiene la facultad de regular los elementos básicos del proceso constitucional. Pero esto no significa que tal regulación deba contenerse de forma completa y exhaustiva en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, porque no se identifica en el art. 165 CE una reserva excluyente por razón de la especialidad de la ley a favor de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, gracias a lo cual otras leyes orgánicas han complementado la regulación de distintos procesos constitucionales. Sin ir más lejos, el art. 8.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, establece que «(l)os conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional»; y los arts. 49.3 y 4 y 114 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, prevén unos plazos y sistema de subsidiariedad específicos para la tramitación de los recursos de amparo contra la proclamación de candidatos a las convocatorias electorales, y contra la proclamación de electos tras la celebración de elecciones.

En la STC 215/2016, de 15 de diciembre, afirmamos, citando el fundamento jurídico 4 d) de la STC 118/2016, de 23 de junio, que el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente, no es un modelo cerrado o petrificado, resultando expresiva de este diseño «la reserva de ley orgánica del art. 165 CE, “cuya amplitud y vocación de plenitud hemos destacado como manifestación de la estrecha relación que existe entre la Norma Suprema y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”» [STC 215/2016, FJ 6 a)]. Pues bien, la amplitud de la reserva de ley orgánica excluye una interpretación de la misma que impida al legislador orgánico completar la dicción literal de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con previsiones complementarias contenidas en otras leyes orgánicas, que permitan definir uno o más elementos constitutivos de los procesos constitucionales. Si bien lo ideal, por razones de coherencia, sistemática y buena técnica legislativa es evitar la dispersión normativa y abordar la reforma de los procedimientos a través de la revisión del texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no puede derivarse de esa preferencia un juicio de inconstitucionalidad en el caso de que la opción del legislador orgánico sea otra. Es

constante la posición jurisprudencial que sostiene que el juicio de constitucionalidad que corresponde a este tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c), y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)» (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3, y 126/2021, de 3 de junio, FJ 6).

Por tanto, cabe desestimar el argumento de que la Ley Orgánica 4/2021, en cuanto limita la potestad del Consejo General del Poder Judicial en funciones para plantear conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, vulnera la reserva de ley orgánica prevista en el art. 165 CE.

7. La vulneración de la interdicción de leyes singulares (ex art. 9.3 CE) por parte del art. 598 bis LOPJ.

En último término los recurrentes denuncian que el apartado segundo del artículo único, al introducir el nuevo art. 598 bis LOPJ, vulnera el art. 9.3 CE en la medida en que este prohíbe las leyes singulares y la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos. Este nuevo precepto establece que cuando el Consejo General del Poder Judicial se encuentre en funciones no puede acordar el cese del secretario general ni del vicesecretario general del Consejo, y la demanda considera esta limitación de funciones contraria las previsiones del art. 9.3 CE previamente reseñadas. Para resolver la impugnación planteada resulta necesario determinar, con carácter previo, cuál es la verdadera naturaleza del precepto impugnado, que los recurrentes califican de ley singular o de caso único y autoaplicativa, que entienden dirigida únicamente a impedir el cese de las personas que actualmente desempeñan los cargos de secretario general y de vicesecretario general.

Venimos definiendo en nuestra doctrina las leyes singulares como «[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro» (SSTC 129/2013, FJ 4, y 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), de modo que «una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» (STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3, y 203/2013, FJ 3). Pues bien, en el presente supuesto, de la simple lectura del nuevo art. 598 bis se desprende, inequívocamente, que este precepto no constituye una ley singular dado que va dirigido a aplicarse en todos los supuestos en los que el Consejo esté en funciones, y no únicamente a impedir el cese de los actuales secretario general y vicesecretario general del Consejo General del Poder Judicial.

Por lo tanto, constatado que no estamos frente a una ley singular o de caso único y autoaplicativa, decae la totalidad de la argumentación sostenida por los recurrentes, por lo que procede rechazar este último motivo de inconstitucionalidad alegado.

8. Conclusión.

Este tribunal considera, por las razones anteriormente expuestas, que la norma objeto del presente recurso no incurre en ninguna de las tachas de inconstitucionalidad denunciadas por los recurrentes. En primer lugar, la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2021 no ha conculcado ni el art. 23 CE, ni el art. 93 CE, ni ningún otro de los preceptos invocados por los demandantes al formular el motivo de impugnación. En segundo lugar, y tal y como ya dijimos en el fundamento jurídico 6 de la STC 128/2023, «el establecimiento de un régimen jurídico específico del Consejo General del Poder Judicial en funciones no tiene otra finalidad que dar respuesta a una eventual anomalía: el incumplimiento del mandato constitucional de renovar cada cinco años los vocales del órgano de gobierno del Poder Judicial. A tales efectos, se ha de reconocer al legislador

orgánico la potestad normativa necesaria, no solo para desarrollar las funciones propias del Consejo, sino incluso para establecer un régimen excepcional aplicable transitoriamente una vez que expira el mandato constitucional de cinco años, única previsión clara e inequívoca del art. 122.3 CE», sin que de ese reconocimiento se pueda derivar vulneración alguna de los arts. 122.2, 167 y 169 CE, ni suponga atribuir facultades constituyentes al legislador. Tampoco resulta vulnerado el art. 9.3 CE, por cuanto el art. 598 bis LOPJ no puede ser calificado como ley autoaplicativa o de caso único. Y, por último, tampoco identificamos lesión alguna del art. 165 CE, porque no puede proclamarse una reserva de ley orgánica específica y excluyente a favor de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta de enero de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don César Tolosa Tribiño a la sentencia del Pleno del Tribunal que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3101-2021

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de los magistrados y las magistradas que han conformado la mayoría del Pleno, formulamos el presente voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad, el cual a nuestro juicio debió ser estimado, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo único de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

Las razones de nuestra discrepancia han quedado detalladamente expuestas en el voto particular formulado a la STC 128/2023, de 2 de octubre, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad sustancialmente idéntico al presente, al que por tanto nos remitimos.

Y en tal sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a treinta de enero de dos mil veinticuatro.—Ricardo Enríquez Sancho.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia del Pleno del Tribunal que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3101-2021

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de los magistrados y las magistradas

que han conformado la mayoría del Pleno, formulamos el presente voto particular para expresar nuestra discrepancia con la fundamentación y el fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de inconstitucionalidad, que a nuestro entender debió ser estimado, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo único de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

1. Cuestiones previas.

1.1 Remisión al voto particular formulado a la STC 128/2023, de 2 de octubre.

Las razones principales de nuestra discrepancia con la sentencia que resuelve este recurso de inconstitucionalidad son las expresadas en el voto particular que suscribimos junto a los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don César Tolosa Tribiño a la STC 128/2023, de 2 de octubre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, con fundamentos en buena medida coincidentes con los esgrimidos contra esa misma ley en el presente recurso, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular.

Bastará por ello con remitirnos a lo expuesto en dicho voto particular, en cuanto a las cuestiones ya resueltas en la STC 128/2023 que coinciden con las que se plantean en el presente recurso. La sentencia que ahora se dicta, partiendo de lo decidido en la STC 128/2023, desestima esas quejas coincidentes con la misma fundamentación, que innecesariamente reproduce más o menos extensamente, cuando hubiera sido suficiente con una remisión al concreto fundamento jurídico de dicha sentencia, ciñéndose la que resuelve este recurso a examinar las quejas de inconstitucionalidad dirigidas contra la Ley Orgánica 4/2021 que no se habían planteado en el recurso ya desestimado de los diputados del Grupo Parlamentario Vox.

Como queda dicho, respecto de esas tachas de inconstitucionalidad coincidentes en uno y otro recurso, que la actual sentencia desestima en aplicación de lo razonado en la citada STC 128/2023, nos limitaremos a remitirnos al voto particular conjunto formulado a dicha sentencia, sin más que advertir que el fundamento principal de nuestra discrepancia, ahora como entonces, reside en entender que los motivos materiales planteados por los recurrentes debieron estimarse, declarando que la Ley Orgánica 4/2021 vulnera el art. 122.2 CE por haber llevado a cabo una desnaturalización del Consejo General del Poder Judicial cuando está prorrogado por no haber sido renovado en plazo, al privarle de las potestades esenciales atribuidas para el cumplimiento de su cometido constitucional, y afectar a los principios de independencia judicial y separación de poderes. Asimismo, debió declararse que la ley impugnada vulneró los arts. 161.1 d) y 165 CE, en relación con el art. 59.1 c) LOTC, por negar legitimación al llamado Consejo «en funciones» para interponer un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional frente a decisiones o actos de otros órganos constitucionales que supongan una efectiva y actual invasión de sus atribuciones.

1.2 Sobre la pérdida sobrevenida (parcial) del objeto del recurso.

Se declara en el fundamento jurídico 2 c) de la sentencia la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con la impugnación de la Ley Orgánica 4/2021 basada en que la prohibición de que el Consejo General del Poder Judicial «en funciones» designe los dos magistrados del Tribunal Constitucional incurre en vulneración del art. 165 CE. La razón de esa pérdida parcial del objeto del recurso descansa en la circunstancia sobrevenida de la modificación de la ley impugnada por la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de junio, que devolvió al Consejo esa competencia de designación de magistrados constitucionales que la Ley Orgánica 4/2021 le había hurtado, lo que determina, conforme a la conocida doctrina constitucional sobre la

pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad cuando el precepto legal impugnado ha sido ya expulsado por el propio legislador, que la sentencia cita.

Sobre esta reforma legal, que sin duda conforme a nuestra consolidada doctrina sobre la impugnación por motivos sustantivos de un texto legal que resulta modificado o derogado por el legislador durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad determina la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en ese punto, habrá ocasión de volver luego. Por ahora nos contentamos con observar que llama poderosamente la atención cómo, sin fundamento jurídico para ello, la mayoría del Pleno aplica una vara de medir diferente en función de los asuntos sometidos al enjuiciamiento de este tribunal.

En efecto, en este caso, en aplicación de esa conocida doctrina constitucional a la que se hace referencia sucinta en la sentencia, se declara la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en cuanto a la alegada infracción del art. 165 CE, mientras que en la STC 44/2023, de 9 de mayo, como pusimos de relieve los magistrados firmantes del voto particular a dicha sentencia, la mayoría, sorprendentemente (o quizás no tanto), decidió que, pese a que la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, modificó (de manera sustancial, además) buena parte de los preceptos de la Ley Orgánica 2/2010 impugnados en el recurso de inconstitucionalidad, ello no determinaba la pérdida de objeto del recurso. La principal razón (la otra razón esgrimida ni siquiera se correspondía con la realidad de lo acontecido) que se dio entonces para tan singular decisión era «que pervive el interés constitucional en el enjuiciamiento sobre los motivos de inconstitucionalidad incluidos en la demanda», y ello «dado el planteamiento de la demanda y el alcance material de los cambios introducidos».

Tales argumentos nos parecieron entonces (y nos lo siguen pareciendo) insostenibles. Pero es claro que, en aras de la coherencia, si la mayoría sostuvo entonces la opinión de la «pervivencia del interés constitucional» en que el Tribunal se pronuncie sobre unos preceptos que el legislador ya ha expulsado del ordenamiento, sin ultraactividad, por «el planteamiento» del recurso y «el alcance material» de la reforma legal en cuestión, también en este caso debería haber entendido que el recurso no perdía objeto en cuanto a la impugnación referida a la infracción del art. 165 CE. Lo que no parece admisible es dispensar un distinto tratamiento a los supuestos de impugnación por motivos sustantivos de un texto legal que resulta modificado o derogado por el legislador durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad, desvirtuando así nuestra consolidada doctrina al respecto, en función de no se sabe qué razones (si es que de razones puede propiamente hablarse).

2. Algunas reflexiones sobre la respuesta que la sentencia da a las quejas de los recurrentes de carácter procedimental.

La sentencia desestima las quejas de orden procedimental por remisión a lo ya decidido en la STC 128/2023 cuando esas quejas son coincidentes con las planteadas en el recurso resuelto entonces (omisión del informe del Consejo General del Poder Judicial y fraude de ley por utilizar la vía de la proposición de ley y no la del proyecto de ley), y con una argumentación específica cuando se trata de quejas no formuladas en aquel recurso, esto es, la referida a la vulneración del art. 23 CE por la utilización del procedimiento de urgencia y la relativa a la infracción del art. 93 CE, por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en la tramitación de la norma.

Pues bien, aunque pudieran descartarse las infracciones de los arts. 23 CE y 93 CE que aducen los diputados recurrentes, consideramos que el Tribunal ha desaprovechado la ocasión de advertir al legislador de la necesidad de realizar un uso adecuado de los procedimientos parlamentarios a su disposición en atención al calado de la reforma legal que se pretende abordar, particularmente en lo que atañe al empleo del procedimiento de urgencia, que comporta la radical reducción de los plazos de análisis, estudio y deliberación de una iniciativa legislativa, es decir, un examen compendiado y acelerado de esta. Formas y procedimientos son esenciales, hemos escrito repetidamente los juristas, y aun lo son más cuando hablamos de las formas y procedimientos que conducen a la aprobación de una ley en cuanto esta es la expresión de la voluntad

popular, como dice el preámbulo de la Constitución, una voluntad debidamente formada y regida por los principios deliberativo y de transparencia y publicidad.

En efecto, por más que, como se afirma en la sentencia, de nuestra doctrina resulte que no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley, y no en un proyecto de ley, sería ingenuo pretender desconocer que la opción de acudir a la proposición de ley, a iniciativa de los grupos parlamentarios que sustentaban la coalición gubernamental, para desapoderar al Consejo General del Poder Judicial de sus funciones más relevantes cuando está prorrogado por no haber sido renovado en plazo, tenía el propósito de evitar, como sostienen los recurrentes, que se recabara, entre otros, el informe del propio Consejo, lo que no habría podido eludirse si la iniciativa se hubiera articulado a través de la vía del proyecto de ley, de conformidad con el art. 88 CE y el art. 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD).

Se suma a lo anterior que, a solicitud de los grupos parlamentarios autores de la iniciativa (se insiste, los que sostenían en la Cámara a la coalición de Gobierno), la mesa del Congreso acordó la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de urgencia (art. 93 RCD), lo que supone, como efecto principal, la reducción de los plazos previstos en el procedimiento ordinario a la mitad (art. 94 RCD). Ciertamente, el recurso al procedimiento de urgencia, aunque constituya «una decisión de mera oportunidad política» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10), que no puede entenderse lesiva del derecho garantizado por el art. 23.2 CE (STC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3), encuentra su verdadera razón de ser en la conveniencia de economizar tiempos y trámites en función de la iniciativa de que se trate. Por eso, resulta de difícil justificación la decisión de acordar la tramitación por el procedimiento de urgencia en supuestos como el presente en el que la reforma legal pretendida es de gran calado constitucional (pues atañe a las funciones que puede desempeñar el Consejo General del Poder Judicial cuando sus miembros han agotado su mandato y no se ha producido la renovación) y está sujeta a una gran controversia, tanto pública como en el propio ámbito parlamentario, donde la oposición interesó, sin éxito, que se recabara el informe del propio Consejo, así como de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) y que se diera audiencia a los sectores implicados en la reforma.

En esta tesitura, no parece temerario conjeturar que la articulación de la iniciativa por la vía de la proposición de ley, unida a la decisión de tramitarla por el procedimiento de urgencia, pretendía evitar que el Consejo General del Poder Judicial y los sectores afectados fueran oídos en la tramitación parlamentaria de la reforma pretendida y, al propio tiempo, acelerar esa tramitación, frustrando así un debate suficiente en las Cortes Generales sobre esa reforma legislativa afectante nada menos que a un órgano constitucional como es el Consejo General del Poder Judicial.

No puede olvidarse que, aunque la decisión final que dé lugar a la ley quede en manos de la mayoría parlamentaria, en el procedimiento de formación de la voluntad de las Cámaras debe quedar plenamente garantizado el derecho de la minoría a la integridad del debate parlamentario, una integridad que se pone en entredicho cuando, en una reforma legal tan relevante como la que dio lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 4/2021, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial para establecer el régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial «en funciones», no solo se rechaza recabar el informe del propio Consejo y dar audiencia a los sectores afectados por la reforma, sino que se acude al procedimiento de urgencia para acelerar la tramitación parlamentaria en un asunto en el que la importancia de la reforma y lo encontrado de las posiciones parlamentarias, antes bien aconsejaba una tramitación meditada.

3. La Ley Orgánica 4/2021 como ley singular de caso único.

La sentencia da respuesta expresa, igualmente desestimatoria, a otra tacha que los recurrentes dirigían a la Ley Orgánica 4/2021 (tacha que no se planteaba en el recurso que fue resuelto por la STC 128/2023) consistente en que es una ley singular, arbitraria y

que no respeta la jurisprudencia constitucional en relación con las leyes singulares. La sentencia que ahora nos ocupa rechaza expeditivamente ese motivo de impugnación por el sencillo expediente de negar que la ley impugnada sea una ley singular.

Los pocos argumentos que al respecto ofrece la sentencia en su fundamento jurídico 7 no son mínimamente convincentes. Por las razones que defendimos en la deliberación y que pasamos seguidamente a exponer, cabe afirmar que estamos ante un supuesto de ley singular y asimismo que no se cumplen los requisitos que la doctrina de este tribunal viene exigiendo para que puedan ser válidamente aprobadas este tipo de leyes excepcionales que son las leyes singulares.

Como es sabido, conforme a la doctrina constitucional, dentro de la categoría de la ley singular se encuentran, por una parte, las leyes no autoaplicativas, que a su vez se distinguen en las de destinatario único o de estructura singular, en atención a los destinatarios a los que va dirigida, y las dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional; y por otra, las leyes autoaplicativas.

A nuestro entender, la Ley Orgánica 4/2021 es una ley singular de caso único. El artículo único de esta ley, que modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial para privar al Consejo General del Poder Judicial de funciones esenciales cuando no se haya producido su renovación en plazo, aparece formulado en términos generales, ciertamente, pero, en realidad, constituye una regulación singular con destinatario único (el órgano de gobierno del Poder Judicial) y dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, pues lo que se pretende es hacer frente a lo que la propia sentencia de la que se discrepa (fundamento jurídico 5) con remisión a lo declarado en la STC 128/2023, FJ 4 C), califica como una «situación extraordinaria» de «anomalía institucional» (que no es otra que el incumplimiento por parte de las Cortes Generales de su deber constitucional de renovar en plazo los vocales del Consejo), a la que la Ley Orgánica 4/2021 quiere hacer frente recortando drásticamente las funciones del Consejo mientras los vocales de este no hayan sido renovados, «y, de este modo, favorecer su renovación».

Que se trata de una ley singular de caso único ha venido a reconocerlo implícitamente el propio legislador, cuando, para asegurar la pronta entrada en el Tribunal Constitucional de dos magistrados cuya renovación correspondía proponer al Gobierno, aprobó la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, para restituirle al Consejo General del Poder Judicial en situación de prórroga (o «en funciones» si se sigue la fraseología de la Ley Orgánica 4/2021) no todas las competencias de nombramiento que esta ley le sustrajo, sino solo la de designar a dos magistrados del Tribunal Constitucional. Y ello por motivos de mera oportunidad o conveniencia, porque, como la renovación del Tribunal correspondía en ese momento al tercio compuesto por dos magistrados a propuesta del Gobierno y otros dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (art. 159.1 CE y art. 16.1 LOTC), era necesario que el Consejo designase sus dos magistrados para que el Gobierno pudiera a su vez designar los dos suyos.

Conforme a nuestra doctrina, que cita sucintamente la sentencia, las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, por lo que están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución, en particular que no introduzcan una desigualdad arbitraria o injustificada. Tal es, cabalmente, el vicio en que incurre la Ley Orgánica 4/2021, al privar al Consejo General del Poder Judicial del ejercicio de competencias consustanciales a este órgano mientras no se produzca su renovación, siendo obligado advertir que lo que este tribunal (*rectius*: la mayoría que ha sacado adelante la STC 128/2023 y la actual sentencia) califica como «circunstancia de anomalía institucional» no puede deparar la desnaturalización de un órgano constitucional que, por lo demás, no es el responsable de que se produzca tal «anomalía» (pues es a las Cortes Generales, como las propias sentencias no dejan de reconocer, a las que es imputable el incumplimiento de su deber constitucional de renovar el Consejo en el plazo establecido), pues el Consejo General del Poder Judicial debe ejercer en todo momento la plenitud de las competencias que, como órgano

constitucional, tiene atribuidas y que son esenciales para preservar la independencia judicial.

A mayor abundamiento, y de modo específico, el apartado 2 del artículo único de la Ley Orgánica 4/2021, que prohíbe a la presidencia del Consejo General del Poder Judicial acordar el cese del secretario general o del vicesecretario general del mismo cuando el Consejo se encuentre «en funciones», es también una ley singular de caso único, que excede de los límites constitucionales para este tipo de leyes excepcionales porque, como señalan los recurrentes, este precepto viene a introducir arbitrariamente una cláusula de protección *ad personam* que impide el cese de quienes actualmente desempeñan dichos cargos sin que exista motivo alguno de interés público que justifique esta regulación singular; y no es argumento sostenible que en cada ocasión en que el Consejo pueda volver a encontrarse en funciones podría volver a reproducirse la misma situación de protección *ad personam* del secretario y del vicesecretario general que ocuparen tales cargos al tiempo que adviniera la situación «en funciones», entre otras razones porque la Ley Orgánica 4/2021, como explicita en su exposición de motivos, nace y se justifica *ad hoc* por el momento en que nace y al que se aplica.

Y en tal sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a uno de febrero de dos mil veinticuatro.–Enrique Arnaldo Alcobilla.–Concepción Espejel Jorquera.–Firmado y rubricado.