

# BOLETÍN DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

Año LXXVIII

Núm. 2.277

Julio de 2024

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS  
HUMANOS Y RECOMENDACIONES DE LOS COMITÉS  
DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS



**TRADUCCIÓN REALIZADA POR EL EQUIPO DE TRADUCCIÓN DE LA  
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS**

Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el inglés y el francés, en los que se publican las sentencias, decisiones y cualquier otra documentación.

SECCIÓN QUINTA

**ASUNTO LORENZO BRAGADO Y OTROS c. ESPAÑA**

*(Demandas nº 53193/21 y otras 5 – véase el cuadro adjunto)*

SENTENCIA

Art 6.1 (civil) - Acceso a jueces y tribunales – Inadmisión por el Tribunal Constitucional del recurso de amparo por extemporáneo y sin llevar a cabo un examen sobre el fondo, interpuesto por los jueces incluidos en el listado definitivo de candidatos contra la ausencia de continuar con el proceso de nombramiento de un nuevo Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) por parte de las Cortes Generales – Aplicación del artículo 6 - Actuación obligatoria y específica de las Cortes Generales dentro de un plazo determinado - Litigio genuino y grave sobre el derecho civil defendible con arreglo al ordenamiento jurídico para formar parte del CGPJ y a un examen de sus candidaturas por parte de las Cortes Generales en los plazos previstos - La pretensión de los demandantes podría haber sido resuelta por el Tribunal Constitucional - No se cumple la primera condición del test *Eskelinen* - Interpretación y aplicación imprevisible del Derecho interno pertinente por el Tribunal Constitucional - Menoscabo de la esencia misma del derecho de acceder a un tribunal.

ESTRASBURGO

22 de junio de 2023

FIRME

22/09/2023

*Esta sentencia es firme según lo dispuesto en el artículo 44.2 del Convenio.  
Puede ser objeto de revisión editorial.*

## En el asunto Lorenzo Bragado y otros c. España,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Quinta), reunido en una Sala formada por:

Carlo Ranzoni, *Presidente*,  
Mārtiņš Mits,  
Stéphanie Mourou-Vikström,  
María Elósegui,  
Mattias Guyomar,  
Kateřina Šimáčková,  
Mykola Gnatovskyy, *jueces*,  
y Victor Soloveytkhik, *Secretario de Sección*,

Teniendo en cuenta:

las demandas (nº 53193/21, 53707/21, 53848/21, 54582/21, 54703/21 y 54731/21) interpuestas el 22 de octubre de 2021 contra el Reino de España ante el Tribunal, de conformidad con el artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio»), por seis ciudadanos españoles («los demandantes», véase el listado anexo);

la decisión de poner la demanda en conocimiento del Gobierno español («el Gobierno») en virtud del artículo 6 en relación con el procedimiento seguido por los demandantes ante el Tribunal Constitucional y una cuestión relacionada con su derecho al respeto de su vida privada, y de declarar inadmisibles el resto de la demanda;

las observaciones de las partes;

tras deliberar a puerta cerrada el 28 de marzo y el 16 de mayo de 2023, dicta la siguiente sentencia adoptada en la última de esas fechas:

## INTRODUCCIÓN

1. El presente asunto se refiere a la inadmisión por parte del Tribunal Constitucional del recurso de amparo interpuesto por los demandantes quejándose de que las Cortes Generales no habían continuado con el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial a partir de un listado de candidatos en el que estaban incluidos. Los demandantes se remitieron al artículo 6 del Convenio.

## HECHOS

2. Los demandantes estuvieron representados por V.J. Tovar Sabio, abogado en ejercicio en Granada.
3. El Gobierno estuvo representado por su Agente, A. Brezmes Martínez de Villareal.
4. Los hechos del caso pueden resumirse como sigue.

## I. RENOVACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN 2018

5. El Consejo General del Poder Judicial – «el CGPJ»- es el órgano de gobierno del Poder Judicial; entre sus funciones se encuentran el nombramiento, y promoción de los jueces así como la instrucción de procedimientos disciplinarios en relación con los jueces (véase el párrafo 30 infra). El CGPJ está formado por el Presidente del Tribunal Supremo (quien lo preside) y por 20 miembros nombrados para cinco años: doce miembros son elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales y ocho miembros son elegidos entre abogados y otros juristas (véase el párrafo 30 infra). La sesión constitutiva de la nueva composición del CGPJ se celebró el 4 de diciembre de 2013. Estaba previsto que el mandato de cinco años expirara el 4 de diciembre de 2018. En virtud de la Ley Orgánica 4/2013 (véase el párrafo 32 infra), el procedimiento de designación de un nuevo CGPJ consta de dos etapas: a) elaboración de una lista de candidatos, y b) selección por las Cortes Generales de los miembros del CGPJ del listado definitivo de candidaturas (véase el párrafo 34 infra).

6. El 3 de agosto de 2018, el Presidente del CGPJ inició el procedimiento para renovar dicho órgano y declaró abierto el plazo para presentar candidaturas por parte de jueces y magistrados en activo para formar parte del mismo.

7. En el momento de los hechos, los demandantes eran jueces españoles y miembros de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria, una de las asociaciones autorizadas por la legislación española para respaldar a los candidatos a vocales del CGPJ (véase el párrafo 44 infra). Los demandantes presentaron sus respectivas candidaturas a miembros del Consejo. El 4 de septiembre de 2018, la Asociación remitió al Tribunal Supremo una lista de candidatos avalada por ella. Otras asociaciones presentaron sus propios candidatos.

8. El 6 de septiembre de 2018 se publicó la lista de jueces y magistrados (incluidos los demandantes) que cumplían los requisitos legales para ser miembros del CGPJ. El 27 de septiembre de 2018 el Presidente del CGPJ remitió la lista a los Presidentes del Congreso y del Senado (las dos Cámaras de las Cortes Generales españolas).

9. El 9 de octubre de 2018, la Mesa (el órgano de gobierno) del Congreso<sup>1</sup> admitió a trámite el asunto, e indicó a los grupos parlamentarios al proceso a seguir para la renovación del CGPJ con arreglo al artículo 567 de la Ley Orgánica 6/1985 (véase el párrafo 34 infra), y publicó el listado definitivo con los 51 candidatos. Dicho listado se publicó el 15 de octubre de 2018.

---

1 El órgano rector y de representación colegiada de la Cámara del Congreso, integrado por el Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Son elegidos por la Cámara al inicio de la legislatura, mediante un sistema que favorece su distribución entre los distintos grupos parlamentarios. A la Mesa le corresponde el gobierno interior y la organización del trabajo parlamentario, como programar las líneas generales de actuación de la Cámara y coordinar los trabajos de sus distintos órganos.

10. En octubre y noviembre de 2018, la Mesa del Congreso acordó, a petición de los grupos parlamentarios, tras prórrogas distintas del plazo en cuando a la tramitación de la lista de candidatos del turno de juristas. La Mesa del Senado acordó aceptar el acuerdo sobre la proclamación definitiva de las candidaturas a vocales del CGPJ de jueces y magistrados y abrir un plazo de presentación de candidaturas para designar a los miembros del turno de juristas hasta el 31 de octubre de 2018. En noviembre de 2018 dos grupos parlamentarios presentaron candidaturas de abogados, que fueron admitidas a trámite el 20 de noviembre de 2018 por la Mesa del Senado. Posteriormente ambos grupos retiraron dichas propuestas.

11. Las Cortes Generales se disolvieron el 4 de marzo de 2019. El 27 de marzo se anunciaron oficialmente las iniciativas parlamentarias que se consideraban caducadas o que debían incorporarse a la nueva legislatura (la XIII Legislatura). La renovación de la composición del CGPJ no figuraba entre las tareas caducadas por lo que se consideró que se trasladaba al examen de las próximas Cortes Generales.

12. Tras las elecciones generales del 28 de abril de 2019, las Cámaras se reunieron en sesión constitutiva el 21 de mayo de 2019. Respecto a la renovación del CGPJ, el asunto se transmitió a los grupos parlamentarios, «a la espera de que la Mesa acordase el inicio del procedimiento de renovación de los miembros del CGPJ». El 11 de julio de 2019, el Presidente del Tribunal Supremo (quien también ejerce, *ex officio*, como Presidente del CGPJ) escribió a los Presidentes del Congreso y del Senado, reiterando la necesidad de proceder a la renovación de la composición del CGPJ. El 16 de julio de 2019, dicha comunicación se remitió a los grupos parlamentarios. El 24 de julio de 2019, el Senado también acusó recibo de su recepción. El 24 de septiembre de 2019, se disolvieron las Cortes Generales y se convocaron nuevas elecciones para el 10 de noviembre de 2019. El 23 de octubre de 2019 se anunció de forma oficial que la renovación de la composición del CGPJ se trasladaba a las siguientes Cortes Generales (la XIV Legislatura). Al parecer, las Cámaras se reunieron en sesión constitutiva el 3 o 4 de diciembre de 2019.

13. De nuevo, la Mesa del Congreso decidió remitir el asunto a los grupos parlamentarios. El 30 de diciembre de 2019 el Presidente del CGPJ remitió una nueva comunicación, reiterando la necesidad de renovar la composición del CGPJ.

14. El 30 de noviembre de 2020, Vox, uno de los grupos parlamentarios, presentó una propuesta para incluir el asunto sobre la renovación del CGPJ en el orden del día de la reunión de la Junta de Portavoces<sup>2</sup>. La Mesa del Congreso respondió que el asunto no era competencia de la Junta. Según el Gobierno, el 9 de febrero de 2021 la Mesa desestimó el recurso de Vox, indicando que correspondía a los grupos parlamentarios

---

2 Es el órgano a través del cual participan los Grupos Parlamentarios en la ordenación del trabajo de la Cámara. Está integrada por el Presidente del Congreso y por los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios. La principal función de este órgano es la fijación del orden del día de las sesiones plenarias. Debe ser consultada, entre otras, en la preparación del calendario y la ordenación de los trabajos.

impulsar políticamente dicho asunto y que, teniendo en cuenta que la elección de los vocales del CGPJ por mayoría cualificada correspondía al pleno, los grupos parlamentarios debían presentar «candidaturas relativas a los vocales del turno de juristas» y articular un acuerdo previo sobre el procedimiento a seguir.

15. Hasta en 45 ocasiones, en particular durante las reuniones de la Junta de Portavoces, el Presidente del Senado reiteró la necesidad de que los grupos parlamentarios alcanzaran un acuerdo para cubrir las vacantes existentes en los órganos constitucionales, el CGPJ en particular.

16. En ese tiempo, la composición anterior del CGPJ (véase el párrafo 5 supra) continúa ejerciendo sus funciones con carácter provisional (véase también el párrafo 38 infra).

## II. RECURSO DE AMPARO INTERPUESTO POR LOS DEMANDANTES

17. El 14 de octubre de 2020, los demandantes, junto a la Asociación de Jueces Francisco de Vitoria, recurrieron en amparo ante el Tribunal Constitucional (véase el párrafo 45 infra). Respecto al objeto del recurso, se expuso lo siguiente:

*«Conforme a lo preceptuado en el artº 41.2 y 42 de la LOTC, la INACTIVIDAD u OMISIÓN de las Cortes Generales en el cumplimiento de su deber de renovación de los vocales de procedencia judicial del Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artº 567, 568, 576 y 578 de la LOPJ.*

Desde que tuvo entrada la lista de candidatos remitida por el Consejo General del Poder Judicial, han transcurrido más de dos años sin que se hayan convocados los plenos del Congreso y del Senado para proceder a la votación y nombramiento de seis vocales por cada Cámara».

18. Por lo que respecta al plazo legal para interponer el recurso de amparo en virtud del artículo 42 (véase el apartado 46 infra), los demandantes manifestaron:

*«La omisión constitutiva de vulneración de derechos fundamentales se ha seguido produciendo con carácter permanente, por lo que aún no ha transcurrido el plazo de tres meses ... para la interposición del recurso de amparo.»*

Los demandantes solicitaron las siguientes medidas ante el Tribunal Constitucional:

*«Declarar vulnerado el derecho de los recurrentes al acceso a cargo público (artes 23.2 de la CE) y el derecho de la asociación [de los demandantes], en relación con el anterior derecho, por incumplimiento de los trámites legalmente previstos para la renovación de los cargos del Consejo General del Poder Judicial.*

*Restablecer a los recurrentes en la integridad de sus derechos y, en consecuencia, dictar una resolución a fin de instar a las Cortes Generales a efectuar sin dilaciones los trámites que legalmente se encuentran previstos para la inmediata renovación del Consejo General del Poder Judicial.»*

19. Los demandantes alegaron que la situación descrita anteriormente constituía una violación de su derecho con arreglo al artículo 23.2 de la Constitución Española (véase el párrafo 26 infra) por la falta de convocatoria de la sesión(es) plenaria(s) durante dos años por parte de las Cortes Generales para proceder a votar y designar a los seis vocales para cada Cámara. Los demandantes alegaron una violación del artículo 568 de la Ley Orgánica 6/1985 sobre el procedimiento para la renovación del CGPJ y del derecho de los candidatos acceder a dicho Consejo, de conformidad con el artículo 573 de dicha normativa (véase el párrafo 35 infra). Los demandantes afirmaron que una nueva composición debía ser aprobada por las tres quintas partes de los miembros de cada Cámara de las Cortes Generales (garantizando de esta manera la estabilidad de dicha institución y la independencia de sus miembros), y que su falta de renovación constituía una anomalía política que afectaba negativamente a la institución y a la percepción que la ciudadanía tenía de ella. Los candidatos se vieron directamente afectados por la inacción del Congreso, teniendo en cuenta que debían mantener su estatus profesional para seguir cumpliendo las condiciones exigidas para su nombramiento, lo que les impedía acceder a otros cargos públicos propuestos por las asociaciones.

20. Con arreglo al artículo 22 de la Constitución, la Asociación de Jueces Francisco de Vitoria esencialmente alegó la violación de los artículos 401 y 568 de la Ley Orgánica 6/1985 (véanse los párrafos 34 y 44 infra) a causa de la inacción del Congreso en relación con el nombramiento de candidatos propuestos por las asociaciones de jueces (véase el párrafo 7 infra). La posibilidad que tenían de avalar a los candidatos para su nombramiento como miembros del CGPJ suponía una importante función participativa, frustrada por la falta de votación en el Congreso. La inoperancia de las elecciones lesionó el derecho de las asociaciones, dejando sin efecto sus propias funciones y fines.

21. Los demandantes declararon que su recurso de amparo tenía especial trascendencia constitucional, y que con arreglo al artículo 50 de la ley 2/1979 requería una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional. Los demandantes hicieron referencia a un informe de la Comisión Europea de septiembre de 2020 sobre el estado de derecho en España (véase también el párrafo 63 infra), y argumentaron que los nombramientos por parte del anterior composición del CGPJ no reflejaban, o no reflejarían, la actual composición del Congreso y del Senado ni de la actual mayoría parlamentaria.

22. El 28 de abril de 2021 el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo por extemporáneo (véase el párrafo 47 infra). El 4 de mayo de 2021, la Secretaría de Justicia del Tribunal Constitucional comunicó a los demandantes lo siguiente:

«La Sección ha examinado el recurso presentado y ha acordado no admitirlo a trámite con arreglo a lo previsto en el art. 50.1.a) LOTC, en relación con el art. 42, toda vez que el recurso ha sido presentado fuera de plazo.»

El 3 de junio 2021, la secretaria del Tribunal Constitucional notificó asimismo lo siguiente a los demandantes:

« ... tanto si se considera que las vulneraciones denunciadas se hubieran producido por la omisión en la convocatoria de los plenos del Congreso y del Senado para proceder a la votación y nombramiento de los diez vocales por cada Cámara, en cuyo caso el plazo se iniciaría el 4 de diciembre de 2018, fecha de la finalización del mandato del CGPJ, como si se entiende que como consecuencia de la renovación de las Cámaras a través de la celebración de elecciones se reabriría un nuevo plazo a contar desde la constitución de la XIV Legislatura, 4 de diciembre de 2019, y el recurso tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 14 de octubre del 2020, por lo que resulto extemporáneo».

### **III. ACONTECIMIENTOS POSTERIORES**

23. A finales de 2018, el quinto demandante tomó posesión de un puesto en un tribunal distinto a aquel en el que prestaba servicios. A propuesta del CGPJ, en marzo de 2021 el primer demandante fue nombrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

24. En diciembre de 2022, el grupo parlamentario del Partido Popular presentó en el Congreso una proposición de ley para modificar el sistema de elección de los vocales del CGPJ, proponiendo que sean los propios jueces y magistrados quienes designen a los doce vocales del turno de juristas.

25. Está previsto que las próximas elecciones a las Cortes Generales se celebren a finales de 2023.

## **MARCO LEGAL Y PRÁCTICA RELEVANTES**

### **I. DERECHO Y PRÁCTICA NACIONALES**

#### **A. La Constitución Española de 1978**

26. El artículo 22 de la Constitución ampara el derecho de asociación. El artículo 23 ampara el derecho de participación, estipulando lo siguiente:

«1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

27. Según el Tribunal Constitucional (sentencia 50/1986), el artículo 23.2 de la Constitución garantiza el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, pero no da derecho a ocupar un cargo o a desempeñar una función determinada, ni a proponerse como candidato, para dicho cargo o función. El derecho a participar en un procedimiento selectivo o

electivo que lleve al nombramiento para un cargo o función y, *a fortiori*, el derecho a tomar posesión de dicho cargo o función, sólo surgen de las normas legales o reglamentarias que regulan, en cada caso, el acceso al cargo o función de que se trate. Como manifestación del principio general de igualdad, el artículo 23.2 establece el derecho de impugnar, ante los tribunales ordinarios y en última instancia ante el Tribunal Constitucional, cualquier norma o la aplicación concreta de una norma que vulnere el principio de igualdad. La mención en el artículo 23.2 a las normas significa que la igualdad se predica sobre las condiciones establecidas para acceder a un determinado cargo o función, y que, por tanto, los requisitos o condiciones que deben cumplir los ciudadanos para poder aspirar a diversos cargos o funciones pueden ser diferentes, sin que dichas diferencias se consideren lesivas para la igualdad. Existe una estrecha relación entre los derechos establecidos en el artículo 23.2 y el artículo 103 de la Constitución (véase el párrafo 55 *infra*), debiendo interpretarse uno a la luz del otro.

28. El contenido del derecho establecido en el artículo 23.2 incluye: a) el acceso a una función o cargo público y su ejercicio en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes, en el cargo o función pública para el que haya sido nombrado y del que no puede ser destituido, salvo de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos. Todos los aspectos del derecho previstos en el artículo 23.2, es decir, acceso, permanencia y ejercicio, están sujetos a la necesidad de llevarse a cabo «en condiciones de igualdad» y de conformidad con «los requisitos que señalen las leyes» (véase, *inter alia*, la sentencia 298/2006 del Tribunal Constitucional).

29. El artículo 66 establece que las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, y ejercen la potestad legislativa del Estado así como otras competencias que les atribuya la Constitución.

30. El artículo 122 establece lo siguiente:

«1. La ley orgánica del Poder Judicial determinará 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 del personal al servicio de la Administración de Justicia.

2. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros (...).

31. Con arreglo al artículo 127 de la Constitución, los jueces y magistrados, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de jueces y magistrados.

## **B. Ley Orgánica 4/2013**

32. De acuerdo con el preámbulo de la ley, la designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) se realizará con arreglo a exclusivos criterios de mérito y capacidad. La anterior regulación del Consejo permitía que la falta de renovación del órgano cuando finaliza su mandato diese lugar a la prórroga, a menudo durante mucho tiempo. Este fenómeno debe ser evitado en la medida de lo posible. Así, se establece que la prórroga del Consejo no sea posible, salvo en el supuesto muy excepcional de que ninguna de las Cámaras cumpliera el mandato de designación. De acuerdo con el preámbulo de la ley, las Cámaras pueden «en todo momento evitar» una situación manifiestamente inadecuada para el correcto funcionamiento de instituciones tales como el CGPJ.

33. Dicha norma contemplaba una versión renovada de aquellas partes de la Ley Orgánica 6/1985 que afectaban al Consejo (véase más abajo).

## **C. Ley Orgánica 6/1985 modificada**

### *1. Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)*

#### **(a) Procedimiento de designación**

34. La Ley Orgánica 6/1985, modificada por la Ley Orgánica 4/2013, establece el procedimiento para designar/nombrar nuevos miembros del Consejo, que estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte vocales, de los cuales doce serán Jueces o Magistrados y ocho juristas (artículo 566). El artículo 567 establece que los veinte Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán designados por las Cortes Generales del modo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica; cada una de las Cámaras elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, a diez vocales, cuatro juristas y seis correspondientes al turno judicial. Con arreglo al artículo 568, el Consejo se renovará en su totalidad cada cinco años, contados desde la fecha de su constitución; los Presidentes del Congreso de los Diputados en el Senado deberán adoptar las medidas necesarias para que la renovación del Consejo se produzca en plazo; a tal efecto, y con el fin de que las Cámaras puedan dar comienzo al proceso de renovación del Consejo, cuatro meses antes de la expiración del mencionado plazo, el Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ dispondrá la apertura del plazo de presentación de candidaturas para designar a los vocales correspondientes al turno judicial.

35. En virtud del artículo 573, cualquier juez o magistrado en servicio activo en la carrera judicial podrá presentar su candidatura para ser elegido vocal por el turno judicial, salvo que se halle en alguna de las situaciones que, conforme a lo establecido en la Ley, se lo impidan. El juez o magistrado que desee presentar su candidatura podrá elegir entre aportar el aval de veinticinco miembros de la carrera judicial en servicio activo o el aval de una asociación judicial legalmente constituida (artículo 574). Corresponde a la Junta Electoral resolver cuantas cuestiones se planteen en el proceso de presentación de candidaturas a vocales del CGPJ y proceder a la proclamación de candidaturas y a publicar la lista de candidatos que reúnan los requisitos legalmente exigidos (artículo 576). Contra la proclamación definitiva de candidaturas cabrá interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo (artículo 577). Con arreglo al artículo 578, el Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ remitirá las candidaturas definitivamente admitidas a los Presidentes del Congreso y del Senado, a fin de que ambas Cámaras procedan a la designación de los Vocales del turno judicial conforme a lo previsto en el artículo 567 (véase el párrafo 34 supra).

36. En virtud del artículo 569, los vocales del CGPJ serán nombrados por el rey mediante Real Decreto; la sesión constitutiva del nuevo Consejo tendrá lugar dentro de los cinco días posteriores a la expiración del anterior Consejo, salvo en el supuesto previsto en el artículo 570.2.

37. Con arreglo al artículo 570, si el día de la sesión constitutiva del nuevo CGPJ alguna de las Cámaras aún no hubiese procedido a la elección de los vocales, se constituirá el CGPJ con los diez vocales designados por la otra Cámara y con los vocales del Consejo saliente designados en su momento por la Cámara que haya incumplido el plazo de designación (es decir, diez vocales – apartado 1). Si ninguna de las dos Cámaras hubiera efectuado en el plazo legalmente previsto la designación de los Vocales que les corresponda, el Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo (apartado 2).

38. Tras la reforma que establece el régimen *ad interim* para el CGPJ, (Ley Orgánica 4/2021), el Consejo en funciones no puede proponer el nombramiento de altos cargos judiciales. La ley impide al Consejo en funciones proponer el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, de los Presidentes de las Audiencias Provinciales y de los Tribunales Superiores de Justicia, el Presidente de la Audiencia Nacional, los Presidentes de Sala y los Magistrados del Tribunal Supremo. Con arreglo al artículo 570 bis, en el caso de que no se hubiese producido su renovación en el plazo legalmente previsto, el CGPJ asumirá sus funciones según lo previsto en el apartado 2 del artículo 570, pero la actividad del mismo se limitará a la realización de ciertas atribuciones, como proponer el nombramiento de dos magistrados para formar parte del Tribunal Constitucional. En virtud de la Ley Orgánica 8/2022, se facultó al CGPJ para proponer en diciembre de 2022 el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional.

39. En lo que respecta al modo de elegir a los vocales del CGPJ por las Cortes, el Tribunal Constitucional afirmó mediante sentencia 108/1986 que la composición del Consejo

debe reflejar el pluralismo existente en el seno de la sociedad, y muy en especial, en el seno del Poder Judicial. Dicha finalidad no se ve menoscabada por la atribución a las Cortes de la facultad de proponer a los vocales del CGPJ, teniendo en cuenta que la Ley Orgánica 6/1985 establecía ciertas cautelas (como exigir que los nombramientos se hicieran sobre la base de una mayoría calificada de tres quintos en cada Cámara). Se corre un cierto riesgo de frustrar la finalidad señalada si las Cámaras, al efectuar sus propuestas, atienden solo a la división de fuerzas existente en su propio seno, y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. No obstante, aunque la lógica del sistema de partidos aumenta las probabilidades de que se produzcan actuaciones de ese tipo, también garantiza que ciertos ámbitos de poder se mantengan al margen de la lucha de partidos, incluido (especialmente) el Poder Judicial.

### **(b) Competencia del CGPJ**

40. Con arreglo al artículo 560, el CGPJ tiene, *inter alia*, las siguientes atribuciones: proponer el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial; proponer el nombramiento de jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo; proponer el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional; participar, en los términos legalmente previstos, en la selección de jueces y magistrados; resolver lo que proceda en materia de formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados; y nombrar al Vicepresidente del Tribunal Supremo.

41. Con arreglo al artículo 599, el Pleno conocerá de las siguientes materias: la propuesta de nombramiento de los dos magistrados del Tribunal Constitucional (cuya designación corresponde al CGPJ) y la propuesta de nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ; el nombramiento del Vicepresidente del Tribunal Supremo; todos los nombramientos o propuestas de nombramientos y promociones que impliquen algún margen de discrecionalidad o apreciación de méritos; y la resolución de aquellos expedientes disciplinarios en los que la propuesta de sanción consista en la separación de la carrera judicial de la persona interesada.

### **(c) Estatuto de los vocales del CGPJ**

42. En virtud del artículo 579, los vocales del CGPJ desarrollarán su actividad con dedicación exclusiva, siendo su cargo incompatible con cualquier otro puesto, profesión o actividad, público o privado. Además, le serán de aplicación las incompatibilidades específicas de los jueces y magistrados enunciadas expresamente en el artículo 389. No podrá compatibilizarse el cargo de vocal con el desempeño simultáneo de otras responsabilidades gubernativas en el ámbito judicial. En caso de concurrencia y mientras se ostente el cargo de vocal, dichas responsabilidades serán asumidas por quien deba sustituir al interesado según la legislación vigente.

43. Con arreglo al artículo 584 bis, los miembros del CGPJ percibirán la retribución que se fije como única y exclusiva en atención a la importancia de su función en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

## 2. Asociación profesional de jueces y magistrados

44. En virtud del artículo 401 de la Ley Orgánica, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 127 de la Constitución (véase el párrafo 31 supra), se reconoce el derecho de libre asociación profesional de los jueces y magistrados. Las asociaciones de jueces y magistrados podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la justicia en general. Los jueces y magistrados podrán libremente asociarse o no a asociaciones profesionales.

## D. Ley Orgánica 2/1979

45. En virtud del artículo 41 de la Ley Orgánica 2/1979, modificada mediante Ley Orgánica 6/2007, los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución serán susceptibles de amparo constitucional, en los casos y formas establecidos por la Ley Orgánica 2/1979 (apartado 1). El recurso de amparo constitucional protege frente a las violaciones de los derechos y libertades originadas por, *inter alia*, actos jurídicos u omisiones de los poderes públicos, así como de sus funcionarios o agentes (apartado 2)

46. El artículo 42 establece lo siguiente:

«Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

47. Con arreglo al artículo 50, el recurso de amparo debe ser objeto de una decisión de admisión a trámite. La Sección, por unanimidad, acordará mediante providencia la admisión, en todo o en parte, del recurso de amparo solamente cuando la demanda cumpla con lo dispuesto en los artículos 41 a 46 y 49, y el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional para: a) la interpretación de la Constitución, b) su aplicación o su general eficacia; y c) la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. La providencia de inadmisión se notificará al recurrente en amparo y al Ministerio Fiscal. Este último podrá recurrir en súplica en el plazo de tres días. Con arreglo al artículo 86, una decisión de inadmisión inicial adoptará la forma de auto; otras resoluciones adoptarán la forma de auto, si son motivadas, o de providencia si no lo son, según la índole de su contenido.

48. El examen sobre el fondo de un recurso de amparo resultará en el otorgamiento de amparo o en su denegación (artículo 53). La concesión del amparo contendrá alguno o algunos de los siguientes pronunciamientos: a) declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos; b) reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado; y c) restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación (artículo 55).

49. En la sentencia 147/1982, el Tribunal Constitucional ha declarado que como miembros de las Cortes Generales, los diputados y senadores no son ni poderes públicos ni agentes o funcionarios en el sentido del artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/1979; únicamente el órgano del que forman parte en calidad de miembros puede ser considerado como poder público, ya que puede producir actos de los mencionados en dicha disposición o actuar en términos que puedan imponer obligaciones a los ciudadanos, pudiendo de ese modo lesionar sus derechos y libertades fundamentales

50. En la sentencia 659/1987, el Tribunal Constitucional declaró que el artículo 42 regula un recurso de amparo contra actos parlamentarios que violen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Dicho recurso no supone una injerencia judicial en la normal actividad parlamentaria ni una vía para corregir las lagunas o insuficiencias del propio ordenamiento.

51. En la sentencia 173/2020, el Tribunal Constitucional indicó que el artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/1979 recoge, con carácter general, que el recurso de amparo protege frente a las violaciones de derechos y libertades originadas, *inter alia*, por omisiones. Por tanto, no hay razones para interpretar que el recurso de amparo parlamentario no pueda interponerse contra omisiones o simple vía de hecho de los órganos parlamentarios que pudieran tener como consecuencia la vulneración de alguno de los derechos fundamentales a los que se refiere el artículo 41.1, de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución, todo ello en atención al carácter general del artículo 41, así como al principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional también en relación con el artículo 23.2 de la Constitución (véase asimismo, la sentencia 66/2021). La sentencia 242/1993 reconoce la violación del artículo 29.1 de la Constitución (derecho de petición) provocada por la omisión de toda respuesta por parte del Parlamento canario a la petición dirigida por el recurrente, y reconoció, como medida de restablecimiento, el derecho a que su petición fuese tramitada conforme a la regulación del Reglamento del Parlamento canario, incluyendo la obtención de un acuse de recibo. Mediante sentencia 101/1983 se admitió la posibilidad de interponer un recurso de amparo parlamentario contra violaciones de derechos y libertades originadas por la simple vía de hecho.

52. El Tribunal Constitucional afirmó asimismo que el citado plazo de tres meses, una vez que el acto o decisión impugnados hubieran devenido firmes, debía computarse desde la fecha de su notificación mediante la pertinente comunicación o mediante su

publicación en el Boletín Oficial de la Cámara (sentencia 13/2018 y la jurisprudencia allí citada).

## **E. Textos adicionales**

### *1. Reglamento del Congreso y del Senado*

53. En virtud del artículo 205 del Reglamento del Congreso de los Diputados, la propuesta para el nombramiento de los seis vocales del CGPJ se ajustará a las siguientes reglas: a) hasta un máximo de 36 candidatos, corresponderá a los jueces y magistrados en los términos establecidos en la Ley 6/1985; b) los candidatos presentados serán sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplan los requisitos constitucional y legalmente establecidos.

54. De conformidad con los artículos 184 a 186 del Reglamento del Senado, la propuesta para el nombramiento de los seis vocales del CGPJ entre jueces y magistrados se ajustará a las siguientes reglas: a) hasta un máximo de 36 candidatos, corresponderá a los jueces y magistrados en los términos establecidos en la Ley 6/1985; b) los candidatos presentados, con excepción de los elegidos previamente por el Congreso de los Diputados, serán sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos; c) la deliberación y las votaciones se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 186 del Reglamento. Con arreglo al artículo 185, la Comisión de nombramientos, presidida por el Presidente del Senado, estará integrada por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios. Una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo, la Comisión, a iniciativa propia o a petición de un grupo parlamentario, podrá acordar la comparecencia de los candidatos. La Comisión elaborará un informe sobre la idoneidad de los candidatos para acceder a los cargos que proceda cubrir. Dicho informe se someterá al Pleno. La presidencia del Senado, a la vista de las deliberaciones en la Comisión y del tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento, podrá proponer a la Mesa de la Cámara la apertura de sucesivos plazos de presentación de candidaturas. Las nuevas candidaturas se tramitarán por el mismo procedimiento. De conformidad con el artículo 186, la deliberación en el Pleno consistirá en la presentación del informe seguida de la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios que lo deseen. La votación será por papeletas, en las que cada Senador podrá incluir tantos nombres como puestos a cubrir. La Mesa proclamará elegidos a los candidatos que obtengan mayor número de votos en función del número de puestos a cubrir, siempre que aquel equivalga a la mayoría exigido en cada caso por la Constitución o las leyes.

### *2. Ordenamiento jurídico y jurisprudencia interna adicionales*

55. En virtud del artículo 103 de la Constitución Española, los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. La ley regulará el

estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

56. De conformidad con el artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público, todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico. Los procedimientos de selección garantizarán dichos principios constitucionales, así como la imparcialidad de los miembros de los órganos de selección y su transparencia. Las disposiciones del Estatuto sólo se aplicarán directamente, cuando así lo disponga su legislación específica, al personal funcionario de los Órganos Constitucionales y al personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia (artículo 4 del Estatuto).

57. Con arreglo al artículo 25 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los procedimientos iniciados de oficio el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, no exime a la administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver. Con arreglo a la disposición adicional quinta de dicha norma, la actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado y del Consejo General del Poder Judicial, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con dicha Ley.

58. El Gobierno hizo referencia al Auto 225/2002 del Tribunal Constitucional en el que el recurrente se quejó de que presentó su candidatura ante el Presidente del CGPJ pero que sin embargo éste decidió no incluirlo en la relación de candidatos; a continuación, el Tribunal Supremo inadmitió a trámite el recurso del recurrente por falta de jurisdicción, ya que el acuerdo del Presidente del CGPJ tenía meramente el carácter de acto preparatorio de la decisión final de un procedimiento parlamentario. El Tribunal Constitucional estuvo de acuerdo con el Tribunal Supremo, ya que la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, excluye determinados actos parlamentarios del control jurisdiccional contencioso-administrativo, y el acuerdo del Presidente del CGPJ, en el marco del proceso para la renovación de la composición de dicho Consejo, es meramente preparatoria de una función parlamentaria en la que participa el Presidente.

### 3. *Elementos de hecho adicionales*

59. Según un informe del Tribunal Supremo de fecha 18 de octubre de 2021, entre 2018 y octubre de 2021, quedaron vacantes 11 puestos del Tribunal Supremo (de un total de 79 Magistrados). En 2022, se esperaba que el número de vacantes en dicho tribunal ascendería a 16 (20% de la cifra total de miembros). Dicho informe estimaba asimismo que, debido a la falta de jueces, el Tribunal Supremo dictaría en 2022 unas mil sentencias menos de las que podrían haberse dictado con una composición plena y que, además, se producirían retrasos considerables en la tramitación de los recursos de casación.

## II. TEXTOS PERTINENTES ADICIONALES

60. En relación con la normativa europea sobre consejos de justicia, véase el Informe nº 10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, y el Dictamen nº 24 (2021) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos sobre la Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales.

61. Para cuestiones sobre nombramientos y funcionamiento de los Consejos Superiores de la Magistratura, véanse los Dictámenes de la Comisión de Venecia (CDLAD(2013)007, § 52; CDL-AD(2017)013, § 87; CDL-PI(2018)003rev, en especial el capítulo IV; y CDL-AD(2023)006, §§ 17-18).

62. En junio de 2019, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) presentó el Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España, en el marco de la Cuarta ronda de Evaluación, Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales. Sus conclusiones (Recomendación V) fueron las siguientes:

«El GRECO recomendó realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y sus efectos sobre la independencia real y percibida de este órgano respecto de cualquier influencia indebida, con vistas a subsanar las deficiencias detectadas.

30 En el informe intermedio de cumplimiento, el GRECO lamentó la falta de una acción decidida en este ámbito y concluyó que no se había la recomendación no se había cumplido.

31. Las autoridades de España informan sobre la aprobación, el 28 de diciembre de 2018, de la Ley Orgánica 4/2018 de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Si bien no modifica el método de designación de los miembros del CGPJ, sí incluye importantes novedades para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el funcionamiento del CGPJ. La Ley Orgánica 4/2018 establece a este respecto: la dedicación a tiempo completo de todos los miembros del CGPJ, la mayor relevancia del pleno del CGPJ (eliminando, por tanto, el anterior sistema de corte presidencial), la mayoría cualificada en los procesos de toma de decisiones, el control del Parlamento en la actividad general y una mayor transparencia en la designación de los altos cargos del Poder judicial (...).

32. El GRECO reconoce los esfuerzos realizados por las autoridades en este ámbito para reforzar la democracia interna, la transparencia y la rendición de cuentas en los métodos de trabajo del CGPJ. Dicho esto, el GRECO lamenta que la importante labor llevada a cabo por la Subcomisión de Justicia en el Congreso en relación con la cuestión de la composición del CGPJ haya fracasado en el Parlamento, en particular, la necesidad de eliminar la elección del turno judicial por parte de los políticos. El GRECO considera que se ha perdido la oportunidad de subsanar lo que ha demostrado

ser, en los ojos de los ciudadanos, el talón de Aquiles de la judicatura española: su supuesta politización.

33. El clamor público por esta última debilidad fue especialmente agudo en noviembre de 2018, cuando se estaba formando el nuevo CGPJ. En esa ocasión, se filtró información respecto de la intervención de los partidos políticos en el nombramiento de puestos judiciales clave. El cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2019 muestra que la independencia de la Justicia, tanto entre el público en general como entre las empresas, se percibe más severamente que en años anteriores. Las asociaciones judiciales también son muy críticas a este respecto.

34. En este contexto, el GRECO solo puede recordar su opinión de que la creación de Consejos del Poder Judicial tiene por objeto, en general, garantizar mejor la independencia del Poder judicial, en apariencia y en la práctica. Lamentablemente, el resultado en España sigue siendo el contrario, como ya se destacó en el informe de evaluación de la cuarta ronda y se ha visto confirmado por los recientes acontecimientos en el país. Esto no quiere decir que se ponga en tela de juicio la independencia de los jueces; el GRECO ha sido muy claro a este respecto y desea volver a serlo: no cabe duda de la independencia e imparcialidad de los jueces en el desempeño de sus funciones (...).

35. En el momento de la visita de evaluación, en 2013, el GRECO destacó que cuando las estructuras de gobierno del Poder judicial no se perciben como imparciales e independientes, esto tiene un impacto inmediato y negativo en la prevención de la corrupción y en la confianza del público en la equidad y eficacia del sistema jurídico del país. Seis años después, la situación es la misma y, por tanto, la recomendación V no puede considerarse cumplida. El GRECO reitera su opinión de que las autoridades políticas no deben participar, en ningún momento, en el proceso de selección del turno judicial.

36. El GRECO concluye que la recomendación no se ha cumplido».

La Adenda (publicada en diciembre de 2022) al Segundo Informe de Cumplimiento establece lo siguiente:

«Recomendación v

(...)

14. GRECO llegó a la conclusión en el segundo informe de cumplimiento que esta recomendación no se había implementado. GRECO de nuevo reiteró la necesidad de eliminar la intervención de los políticos en la selección de los miembros judiciales.

15. Las autoridades de España indican que las negociaciones sobre la renovación del CGPJ se reanudaron en octubre de 2022; no obstante, se interrumpieron a finales de ese mismo mes.

16. GRECO lamenta la ausencia de resultados positivos de cualquier tipo para implementar esta recomendación. GRECO vuelve a hacer referencia a las normas del Consejo de Europa relativas a la selección de los miembros de la carrera judicial de los consejos judiciales: cuando existe una composición mixta de consejos judiciales, para la selección de los miembros judiciales las normas disponen que estos sean elegidos por sus homólogos (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia de la judicatura en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como las Cortes Generales o el poder ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección. Por último, aunque no por ello menos importante, el bloqueo de cuatro años en la designación del CGPJ es motivo de gran preocupación, que debe abordarse de forma prioritaria (...).

Recomendación vi

18. GRECO recomendó que se establecieran por ley criterios objetivos y requisitos de evaluación para el nombramiento de los puestos superiores de la judicatura, p. ej., los Presidentes de las Audiencias Provinciales, los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, así como los magistrados de este último, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso.

(...)

21. GRECO lamenta la ausencia de avances de cualquier tipo en este ámbito. También indica que, tras la reforma de marzo de 2021 que especificaba el régimen provisional del Consejo General del Poder Judicial (Ley Orgánica 4/2021), el Consejo en funciones no puede nombrar a los cargos judiciales de mayor rango<sup>3</sup>. Esta es una situación de lo más preocupante».

63. En su Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 (en el capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España), la Comisión Europea recomendó a España proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial con carácter prioritario y emprender, inmediatamente después de su renovación, una reforma del proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia. Declaró lo siguiente:

«El retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial continúa siendo motivo de preocupación. El Consejo General del Poder Judicial viene ejerciendo sus funciones *ad interim* desde diciembre de 2018. Esta situación suscita preocupación ante la posibilidad de que este organismo se perciba como vulnerable a la politización, como ya se indicaba en los Informes sobre el Estado de Derecho en 2020 y 2021. Se han reiterado los llamamientos para proceder a su renovación con carácter urgente y la actual situación ha sido descrita por las principales partes interesadas como insostenible y anómala. Tras la reforma de marzo de 2021, en la que se especifica el régimen provisional del Consejo General del Poder Judicial, el Consejo en funciones no puede nombrar a los cargos judiciales de mayor rango. El 24 de

junio de 2022, el Gobierno presentó una reforma que permite al Consejo General del Poder Judicial proceder al nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional. El Gabinete Técnico del Tribunal Supremo publicó el 18 de octubre de 2021 un informe sobre las consecuencias de la falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo. Ese informe concluye que el Tribunal Supremo está ejerciendo sus funciones con un 14 % menos de magistrados de lo que requiere la ley, lo que podría suponer unas 1.000 sentencias menos al año y, por tanto, socavaría la eficiencia de la justicia».

## EL DERECHO

### I. ACUMULACIÓN DE LAS DEMANDAS

64. Teniendo en cuenta la similitud del objeto de las demandas, el Tribunal considera conveniente examinarlas conjuntamente en una única sentencia.

### II. PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO

65. Los demandantes se quejaron de que la sentencia inadmitiendo su recurso de amparo vulnera el artículo 6.1 del Convenio, que reza como sigue:

«Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativamente (...) por un Tribunal (...), que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil (...).».

#### A. Admisibilidad

##### 1. Alegaciones de las partes

##### (a) El Gobierno

66. El Gobierno alegó que el plazo de seis meses para interponer una demanda ante el Tribunal (según lo previsto en el artículo 35.1 del Convenio en vigor en ese momento) expiraba el 4 de noviembre de 2021, pero que tres demandantes interpusieron sus demandas posteriormente, según el sello del registro.

67. Ante el Tribunal Constitucional, los demandantes hicieron referencia a la violación de derechos puramente políticos, que no eran «derechos civiles» incluso en el sentido autónomo del artículo 6.1 del Convenio, es decir, el derecho de acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas en virtud del artículo 23.2 de la Constitución en lo que respecta al nombramiento a un órgano constitucional. El fondo de su recurso de amparo se limitó a exigir que se requiriera a las Cámaras que adoptasen las medidas necesarias para asegurar la continuación del proceso de nombramiento de los candidatos

del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Esta es una materia que corresponde al funcionamiento interno de las Cortes Generales (véase el párrafo 58 supra).

68. El Gobierno afirmó que el presente caso difería de otros casos sobre destitución de jueces de sus funciones principales o de las funciones ejercidas en órganos similares al CGPJ. Los demandantes no sufrieron pérdida alguna en relación con los puestos que ocupaban. Tampoco podían invocar ningún vínculo actual relacionado con el servicio público porque todavía no eran miembros del CGPJ. El nombramiento para formar parte de dicho Consejo no podía considerarse como un ascenso en el seno de la carrera judicial. Tampoco tenían derecho alguno a obtener la condición de vocales del Consejo, ya que el nombramiento a dicho órgano depende de una decisión discrecional adoptada por las Cámaras.

69. En cualquier caso, el artículo 6 es aplicable con arreglo a los criterios establecidos en *Vilho Eskelinen y otros c. Finlandia* ([GS], nº 63235/00, TEDH 2007-II), conocidos como «criterios *Eskelinen*». En el presente caso, los demandantes pretendían impugnar la actuación de las Cámaras en relación con el nombramiento de los miembros del Consejo. Ese tipo de reclamación se excluye de la jurisdicción de los tribunales nacionales con arreglo al artículo 42 de la Ley 2/1979, que sólo prevé el recurso directo ante el Tribunal Constitucional. Dicho Tribunal había considerado previamente que tenía una competencia limitada en lo que respecta al artículo 42, teniendo en cuenta el respeto a la autonomía de las Cámaras. Además, el artículo 42 tiene por objeto verificar la constitucionalidad de la actuación pública en el ejercicio de la soberanía del Estado. Las actividades conexas no podían ser objeto de una revisión judicial penal, sin violar el principio de separación de poderes, el principio de subsidiariedad y el respeto de la autonomía parlamentaria. La exclusión de la revisión judicial con arreglo al artículo 42 no iba dirigida en particular contra los demandantes.

70. El Gobierno indicó que el artículo 42 prevé un recurso específico en relación con la protección constitucional que facilita la impugnación de violaciones de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que derivan *stricto sensu* de actos parlamentarios. No obstante, el artículo 42 no permite un control jurisdiccional completo de cada acto realizado en el curso de las actividades parlamentarias. Permitir un control tan completo violaría el principio de separación de poderes (véase el párrafo 50 supra). El objeto del recurso de amparo se limita a los actos de naturaleza estrictamente parlamentaria (distintos de los estatutos). Los actos esencialmente administrativos de las Cámaras, como los relativos al personal de las Cortes Generales, no pueden ser objeto de procedimientos contencioso-administrativos ante los tribunales. Las actuaciones por parte de diputados o senadores concretos se sitúan fuera del ámbito del recurso de amparo (véase el párrafo 49 supra). Lo mismo debe aplicarse a los grupos parlamentarios, formados por voluntad de diputados y senadores y que actúan como representantes, sin constituir órganos de las Cámaras. Por ello, dichos grupos están legitimados para impugnar las acciones emprendidas por los órganos parlamentarios (véase, por ejemplo, la sentencia 177/2002 del Tribunal Constitucional).

**(b) Los demandantes**

71. Los demandantes subrayaron el hecho de que las demandas se enviaron el 22 de octubre 2021, como lo confirma el matasellos de correos, que es el criterio de referencia pertinente según la jurisprudencia del Tribunal.

72. En su opinión, el procedimiento de amparo se refiere a la cuestión de los derechos civiles, teniendo en cuenta que los demandantes participaron en el proceso selectivo, que estaba abierto a jueces y magistrados en ejercicio y que requería que los candidatos cumplieran determinados requisitos legales. Se refiere a la promoción profesional de jueces y magistrados y equivalía a un ascenso dentro de su carrera judicial. El único aspecto político del asunto, hace referencia al contexto (presuntamente) corrupto y politizado de la renovación y funcionamiento del CGPJ, teniendo en cuenta que está influenciado por determinados grupos políticos (es decir, parlamentarios) (véase asimismo el párrafo 39 supra). La renovación del CGPJ es una función no legislativa atribuida a las Cortes Generales, y por tanto, no es una cuestión puramente política relacionada con el funcionamiento interno de las Cortes Generales, o de sus Cámaras. El control judicial sobre el ejercicio de esa función no interfiere con la función principal y legislativa de las Cámaras. El Tribunal Constitucional es la única instancia judicial que debe examinar un recurso de amparo interpuesto en virtud del artículo 42 de la Ley 2/1979. Mediante la desestimación del recurso de los demandantes, el Tribunal Constitucional no aplicó, de forma coherente y previsible, la jurisprudencia anterior relevante, apartándose de su propia sentencia 52/2014 sobre la inaplicación de un plazo legal en el contexto de la impugnación de una inacción u omisión.

73. Además, el segundo demandante afirmó que en 2018, con 65 años, decidió postularse como candidato para el CGPJ. Tras esperar durante cuatro años, en vista de su edad (se acercaba a la edad de jubilación) no contaba con expectativas profesionales serias como vocal del CGPJ. La tercera demandante afirmó que, debido a la inacción de las Cortes Generales, durante mucho tiempo mantuvo un estado de incertidumbre y tuvo que aplazar la toma de diversas decisiones relacionadas con su vida personal y profesional, en particular porque en los medios de comunicación se mencionaba recurrentemente que iba a reanudarse el procedimiento parlamentario. Ese estado de inseguridad, incertidumbre y agotamiento afectó a sus relaciones familiares y personales y frustró sus legítimas expectativas profesionales. Determinadas circunstancias le obligaron a solicitar una excedencia del servicio judicial activo para atender a un familiar dependiente, y que ello influyó en su candidatura como vocal del CGPJ. Supuestamente, tuvo que continuar con determinadas actividades mencionadas en el CV presentado para su candidatura, a pesar del cambio en su situación familiar. En 2021, anunció su candidatura al Tribunal Supremo; no obstante, desde marzo de 2021, el CGPJ se vio impedido para llevar a cabo nombramientos (en virtud de una reforma que fue consecuencia directa de la situación de bloqueo en la que se encontraba la renovación del Consejo). En 2022 no fue aceptada para formar parte del comité de ética judicial de una asociación de jueces, ya que su nombre figuraba en la lista de candidatos del CGPJ

## 2. Valoración del Tribunal

### (a) Plazo de seis meses

74. Las demandas se remitieron al Tribunal el 22 de octubre de 2021. Siendo la fecha de envío relevante para el plazo de seis meses previsto en el artículo 35.1 del Convenio en el momento pertinente (véase *Vasiliauskas c. Lituania* [GS], n° 35343/05, § 117, TEDH 2015), el Tribunal considera que las demandas se presentaron en plazo (tras la notificación de la inadmisibilidad del recurso de amparo a los demandantes – véanse los apartados 22 y 47 supra).

### (b) Aplicación del artículo 6 del Convenio

75. Los principios generales pertinentes se resumieron recientemente en *Grzęda c. Polonia* [GS], n° 43572/18, §§ 257-64, de 15 de marzo de 2022.

76. En el presente caso se plantea la cuestión de si el artículo 6.1 del Convenio, en su aspecto civil, es aplicable a un litigio derivado de un incumplimiento prolongado y continuado del procedimiento parlamentario con vistas a renovar la composición del órgano de gobierno del Poder Judicial, sobre la base de la lista definitiva de candidatos del turno judicial, incluidos los demandantes.

(i) *Existencia de un «derecho»*

#### a. Principios generales

77. Para que pueda aplicarse el artículo 6.1 del Convenio en su aspecto civil, debe existir un litigio sobre un «derecho» que podemos afirmar («*que l'on peut prétendre*»), al menos sobre argumentos defendibles, que esté reconocido en el derecho interno -con independencia de que ese derecho esté o no protegido por el Convenio (véase *Grzęda*, citada anteriormente, § 257). El litigio debe ser real y grave. El resultado del procedimiento debe ser directamente decisivo para el derecho en cuestión, no bastando conexiones poco significativas o consecuencias remotas para que entre en juego el artículo 6.1 (ibid.).

78. El litigio debe referirse a la existencia real de un derecho, su ámbito y la forma de su ejercicio (ibid.). El artículo 6.1 no garantiza un contenido especial para «derechos y obligaciones civiles» en el derecho sustantivo de las partes contratantes del Convenio: el Tribunal no puede crear mediante la interpretación del artículo 6.1 «un derecho sustantivo» sin base jurídica en el Estado en cuestión (ibid., § 258). Con el fin de aplicar el artículo 6, el «derecho» en cuestión puede ser sustantivo o procesal, o una combinación de ambos (véase *Regner c. República Checa* [GS], n° 35289/11, § 101, de 19 de septiembre de 2017). Cuando un derecho sustantivo reconocido en el derecho interno va acompañado de un derecho procesal para que ese derecho se haga valer ante los tribunales, no puede haber ninguna duda sobre la existencia de un «derecho» en el sentido del artículo 6.1 (ibid., § 102, y *Dolińska-Ficek y Ozimek c. Polonia*, n° 49868/19 y 57511/19, § 222, de 8 de noviembre de 2021).

79. El mero hecho de que la formulación de una disposición legal otorga un elemento de discrecionalidad no excluye por sí mismo la existencia de un derecho. El artículo 6 se aplica cuando el procedimiento judicial se refiere a una decisión discrecional que supone una injerencia en los derechos de un demandante (véase *Regner*, antes citada, § 102). En algunos casos, el derecho interno, aunque no reconoce necesariamente que un individuo tenga «un derecho subjetivo», le confiere el derecho a un procedimiento legal para el examen de su «reclamación», lo que implica cuestiones como resolver si una decisión fue arbitraria o *ultra vires*, o si se produjeron irregularidades durante el procedimiento. Este es el caso de ciertas resoluciones en las que las autoridades tienen un poder puramente discrecional para conceder o denegar una ventaja o un privilegio, confiriendo a la persona afectada mediante ley «el derecho a recurrir a jueces y magistrados», que podrán anular dicha resolución si consideran que es ilegal. En ese caso, es aplicable el artículo 6.1 del Convenio, a condición de que la ventaja o el privilegio, una vez concedidos, den lugar a un derecho civil (ibid., § 105). Mientras que el acceso al empleo y al desempeño profesional pueden constituir en principio un privilegio que no puede invocarse legalmente, no ocurre lo mismo con la continuación de una relación laboral o las condiciones en las que esta se ejerce (ibid., § 117; véase también *Denisov c. Ucrania* [GS], nº 76639/11, § 46, de 25 de septiembre de 2018).

80. Cuando, al inicio del procedimiento, existe un litigio real y grave sobre la existencia de un «derecho», el hecho de que los tribunales nacionales concluyan que ese derecho no existe, no impide que se aplique retrospectivamente el artículo 6.1 del Convenio (véase *Z y otros c. Reino Unido* [GS], nº 29392/95, §§ 88-89, TEDH 2001-V; véase también *Markovic y otros c. Italia* [GS], nº 1398/03, §§ 100 02, TEDH 2006 XIV, asunto en el que los tribunales nacionales tuvieron que decidir por primera vez sobre dicha cuestión; compárese también *Károly Nagy c. Hungría* [GS], nº. 56665/09, §§ 75-77, de 14 de septiembre de 2017, y *X y otros c. Rusia*, nº 78042/16 y 66158/14, § 47, de 14 de enero de 2020

81. Además, para que un «derecho» permita la aplicación del artículo 6.1 del Convenio, basta demostrar que un demandante puede alegar un derecho en virtud del ordenamiento jurídico interno. Al determinar si existe base jurídica para el derecho alegado por un demandante, el Tribunal sólo necesita comprobar si sus argumentos son suficientemente defendibles, no si hubiera tenido necesariamente éxito de habersele concedido el acceso a un juez o tribunal (véase *Grzęda*, anteriormente citada, § 268). Al hacerlo, el Tribunal debe tener en cuenta la formulación de las disposiciones legales pertinentes y su interpretación, en su caso, por los tribunales internos (véase *Bilgen c. Turquía*, nº 1571/07, § 53, de 9 de marzo de 2021), tomándolos como «punto de partida» (véase *Grzęda*, anteriormente citada, § 259). El Tribunal debe analizar la naturaleza real de la reclamación de los demandantes ante las autoridades nacionales. Es el derecho, tal y como lo hizo valer el recurrente en dichos procedimientos, lo que debe tenerse en cuenta para evaluar si es aplicable el artículo 6.1 de Convenio (véase *Regner*, § 113, y *Bilgen*, § 54, ambas citadas anteriormente; véase también *Gloveli c. Georgia*, nº 18952/18, § 38, de 7 de abril de 2022).

b. *Otra jurisprudencia pertinente relativa a la existencia de un «derecho» a efectos de la aplicación del artículo 6 del Convenio*

— *Procedimientos relativos a reclamaciones sobre el acceso al empleo en el sector público*

82. Ni el artículo 6 ni ninguna otra disposición del Convenio o de sus Protocolos garantiza, como tal, el derecho a ser nombrado para un puesto o a ser promocionado en el seno de la función pública (véase *Bara y Kola c. Albania*, nº 43391/18 y 17766/19, § 55, de 12 de octubre de 2021).

83. En *Savino y otros c. Italia* (nº 17214/05 y otras 2 demandas, §§ 23-34, 40 y 68-69, de 28 de abril de 2009) algunos de los demandantes no fueron admitidos, por un jurado formado por la administración de la Cámara de Diputados, a la segunda fase de un concurso público para un puesto de trabajo como asistente parlamentario. La Comisión para el personal de la Cámara, órgano jurisdiccional para el personal, estimó entonces su reclamación sobre el proceso de concurso y los criterios de evaluación de las pruebas escritas durante la primera fase del concurso, y admitió provisionalmente a los candidatos a la segunda fase a la espera de que se volvieran a examinar de las pruebas. Esta decisión fue anulada por la Sección competente de la Cámara en el marco de un procedimiento interno de recurso. El Tribunal de Casación declaró inadmisibles los recursos de los demandantes. Ante este Tribunal Europeo se quejaron, en virtud del artículo 6 del Convenio, de que los órganos jurisdiccionales de la Sala no eran tribunales independientes e imparciales establecidos por ley. El Tribunal Europeo señaló que el derecho interno prevé el «derecho a recurrir a jueces y tribunales» y el derecho a obtener la revisión de la legalidad de todo el procedimiento de contratación llevado a cabo mediante concurso público; el Tribunal señaló asimismo que el Comité había aceptado las alegaciones de los demandantes, permitiendo su participación en la segunda fase de dicho concurso. Por tanto, el procedimiento seguido ante dichos órganos jurisdiccionales se refirió a un litigio sobre los «derechos» de los demandantes.

84. En *Majski c. Croacia (nº 2)* (nº 16924/08, § 50, de 19 de julio de 2011) el procedimiento objeto de impugnación se refería a la decisión de nombrar a otro candidato para el puesto de Abogado del Estado adjunto. El Consejo de Abogados del Estado consideró que ambos candidatos cumplían los requisitos legales para ser nombrados para dicho puesto, pero no se dió prioridad al demandante sino al otro candidato. Los tribunales inadmitieron entonces la reclamación del demandante, resolviendo que la decisión impugnada no era un «acto administrativo» en el sentido de la Ley Contencioso-administrativa. De acuerdo con la jurisprudencia del tribunal administrativo, cualquier candidato que cumpliera los requisitos legales tenía «derecho a participar en igualdad de condiciones en un concurso para un cargo público», y ese derecho era corolario del derecho a la igualdad de acceso a la función pública, garantizado en la Constitución. Este Tribunal consideró, teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo de Abogados del Estado, que el demandante tenía un «derecho» que podría afirmarse como reconocido en la legislación croata.

85. En *Juričić c. Croacia* (nº 58222/09, § 52, de 26 de julio de 2011) el demandante, juez en activo del Tribunal Administrativo en el momento de los hechos, se había presentado para el puesto de Magistrado del Tribunal Constitucional, siendo preseleccionado junto a otros tres candidatos para su votación por las Cortes Generales, aunque no obtuvo el número de votos requerido. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Administrativo, cualquier candidato que cumpliera los requisitos legales tenía «derecho a participar en igualdad de condiciones en un concurso para ocupar un cargo público», y ese derecho era corolario del derecho a la igualdad de acceso a la función pública garantizado en la Constitución. El Tribunal Administrativo consideró vulnerados los derechos constitucionales del demandante a la igualdad de acceso a la función pública y al empleo, garantizados por la Constitución. Si bien el Tribunal Constitucional anuló posteriormente la sentencia del Tribunal Administrativo, no cuestionó el derecho del demandante a invocar los citados derechos. Este Tribunal consideró que el demandante tenía un «derecho» que podría afirmarse como reconocido en la legislación croata.

86. En *Frezadou c. Grecia* (nº 2683/12, §§ 27-30, de 8 de noviembre de 2018) el procedimiento interno se refería a la reclamación de la demandante contra una resolución ministerial nombrando a varias personas para los puestos vacantes de coordinadores educativos, al que también se había presentado la demandante. Cuestionó la legalidad del procedimiento y la forma en que había sido calificada, alegando la violación de los principios de buena administración y de protección de la confianza legítima. El ordenamiento interno otorgaba a los candidatos que cumplían los requisitos formales establecidos en las disposiciones pertinentes «el derecho a solicitar ser nombrados» coordinadores educativos (un puesto que la demandante ocupó en el pasado). El ordenamiento interno preveía la posibilidad de recurrir aquellas resoluciones de candidatos excluidos a determinados puestos. En consecuencia, la demandante tenía «derecho a impugnar ante los tribunales» el hecho de no haber sido elegida para el puesto así como la legalidad del procedimiento de selección. Los tribunales nacionales no desestimaron su reclamación alegando la inexistencia de un derecho, sino que simplemente alegaron la caducidad del acto impugnado y, asimismo, que por tanto no existían motivos para pronunciarse sobre la validez del acto impugnado. Este Tribunal consideró que, a la vista del marco legislativo nacional, la demandante podía alegar su «derecho a participar en un procedimiento de contratación legal y justo en la función pública».

87. En *Bara y Kola* (citado anteriormente, § 56), el procedimiento iniciado por el primer demandante se refería a la decisión de nombrar a otro candidato para el puesto de Rector universitario. El ordenamiento interno otorgaba a aquellos candidatos que cumplían los requisitos legales especificados en las disposiciones pertinentes el derecho a solicitar dicho cargo público. Además, el derecho interno preveía recurrir cualquier irregularidad de procedimiento en la elección para dicho puesto. El demandante era uno de los tres candidatos que cumplían los requisitos de elegibilidad y poseía las cualificaciones necesarias para presentarse para dicho cargo. En la elección universitaria, el primer demandante quedó en segundo lugar. Posteriormente, impugnó la legalidad de la elección y los resultados de la misma en vía administrativa y en vía judicial. El Tribunal señaló

que los tribunales no desestimaron sus reclamaciones contra las decisiones administrativas por inexistencia de un derecho, sino porque no había habido irregularidades durante el desarrollo de la elección universitaria. En dichas circunstancias, el Tribunal concluyó que cabía afirmar que el demandante tuvo «derecho a participar en un proceso de elección universitaria legal y justo» para el cargo público de Rector universitario.

88. En *Gloveli* (citado anteriormente, §§ 30, 37-38 y 41) la demandante, que había sido magistrada, recurrió ante el Tribunal Supremo la desestimación de su candidatura en un concurso para un cargo judicial. Alegó parcialidad de algunos miembros del Consejo Superior de Justicia, haciendo valer su derecho a un proceso justo en dicho concurso. El Tribunal Supremo se abstuvo de examinar el caso por falta de competencia. A la vista del marco jurídico nacional pertinente, según la interpretación dada por el Tribunal Constitucional, este Tribunal consideró que cabía afirmar la existencia de un «derecho» reconocido por la legislación georgiana «a un proceso justo en los concursos judiciales, incluido el derecho a ser protegido contra desestimaciones arbitrarias y discriminatorias». Al examinar la queja con arreglo al artículo 6.1 del Convenio sobre el acceso de la demandante al Tribunal Supremo, este Tribunal sostuvo que el fondo del procedimiento interno había sido «el derecho a un proceso justo durante el examen de una candidatura a un cargo judicial».

— *Otros asuntos relevantes*

89. En *Tsanova-Gecheva c. Bulgaria* (nº 43800/12, §§ 84-85, de 15 de septiembre de 2015) la demandante, y en ese momento jueza y vicepresidenta del Tribunal de Sofía, impugnó el nombramiento de otro candidato al puesto de Presidente de dicho tribunal. Este Tribunal Europeo señaló que ya había considerado anteriormente, en contextos similares, que el derecho a un proceso legal y justo de contratación o promoción, así como la igualdad de acceso al empleo y a un cargo público, podían considerarse derechos reconocidos, al menos con argumentos defendibles, en la legislación nacional. El Tribunal precisó que ese era el caso cuando los tribunales nacionales reconocían su existencia y examinaban los argumentos al respecto. La legislación búlgara contenía normas detalladas sobre el procedimiento de selección, y los tribunales nacionales eran competentes para examinar los argumentos sobre el cumplimiento de dicho procedimiento.

90. En *Regner* (anteriormente citado, §§ 114-19) el demandante se quejó ante este Tribunal del carácter abusivo del proceso seguido ante los tribunales administrativos iniciado a raíz de la revocación, por parte de la Autoridad Nacional de Seguridad, de la acreditación de seguridad que le había sido expedida para poder desempeñar sus funciones en el Ministerio de Defensa. A su juicio, había perdido su cargo y posteriormente su empleo por la decisión de revocar su acreditación de seguridad. De las normas de derecho interno y de su interpretación por parte de los tribunales nacionales, se desprende claramente que la posesión de la acreditación de seguridad es un requisito previo para el ejercicio de actividades profesionales que exigen que los interesados tengan conocimiento o manejen información clasificada del Estado. La acreditación de

seguridad no es un derecho autónomo sino una condición *sine qua non* para el ejercicio de funciones del tipo de las desempeñadas por el demandante. Este Tribunal estableció si el demandante podía invocar un derecho o si se encontraba en una situación en la que aspiraba a obtener una mera ventaja o privilegio que la autoridad competente tenía la discrecionalidad de concederle o denegarle sin tener que motivar su decisión. El acceso al empleo y, además, a las funciones desempeñadas por el demandante, constituye en principio un privilegio que puede concederse a discreción de la autoridad competente y que no puede ser exigido legalmente. No ocurre lo mismo con la continuación de dicha relación laboral o las condiciones en las que se ejerce. En el sector privado, la legislación laboral confiere generalmente a los trabajadores el derecho a recurrir judicialmente su despido cuando consideran que han sido despedidos ilegalmente o se han modificado sustancialmente las condiciones de trabajo de forma unilateral. Lo mismo se aplica, *mutatis mutandis*, a los empleados del sector público, salvo en aquellos casos en que sea aplicable la excepción prevista en *Vilho Eskelinen y otros* (anteriormente citado). La capacidad del demandante para desempeñar sus funciones estuvo condicionada a la autorización para acceder a información clasificada. Por tanto, la revocación de su acreditación de seguridad imposibilitó que desempeñara plenamente sus funciones y afectó negativamente a su capacidad para obtener un nuevo puesto en el sector público. Este Tribunal concluyó que el vínculo entre la decisión de revocar la acreditación de seguridad del demandante y la privación de su cargo y de su empleo no era meramente leve o remoto. Podía por tanto confiar en «el derecho a impugnar la legalidad de dicha revocación ante los tribunales».

91. En un *Cimperšek c. Eslovenia* (nº 58512/16, § 36, de 30 de junio de 2020) el Tribunal consideró que, si bien en el ordenamiento jurídico esloveno no existía el derecho a adquirir el título del perito judicial, las partes no cuestionaron que el demandante, candidato a dicho título, tenía derecho a «un proceso legal para evaluar su solicitud». El Tribunal señaló asimismo que la legislación eslovena permitía impugnar ante los tribunales las decisiones adoptadas por el ministro competente sobre la atribución de dicho título, y que el demandante recurrió la decisión impugnada ante el tribunal administrativo.

92. En *Grzęda* (anteriormente citada, §§ 267-70) el demandante se quejó de que se le había denegado el acceso a un tribunal para recurrir la terminación prematura y supuestamente arbitraria de su mandato como magistrado del Consejo Nacional del Poder Judicial polaco. El Tribunal consideró que, a la vista del marco jurídico interno vigente en el momento de su elección y durante su mandato, el demandante podía «invocar un derecho» en virtud de la legislación polaca «a la protección contra la destitución como magistrado de dicho Consejo durante ese periodo». Además, «la pretensión sobre el derecho a cumplir todo su mandato como juez de dicho órgano» se apoyaba en que se trataba de un órgano al que la Constitución encomendaba salvaguardar la independencia de jueces y tribunales. Aunque en principio, el Convenio no reconoce el derecho a ocupar un cargo público en el ámbito de la administración de justicia, tal derecho puede existir en el ámbito nacional.

93. En *Mirovni Inštitut c. Eslovenia* (nº 32303/13, §§ 28-29, de 13 de marzo de 2018) el demandante presentó una oferta para realizar una investigación como respuesta a una convocatoria del Gobierno. El Tribunal señaló que el demandante no había tenido derecho a la adjudicación de la cuantía ofrecida por el Gobierno y que, al aplicar las normas pertinentes para determinar cuál era el mejor programa de investigación científica, las autoridades nacionales contaban con cierto poder discrecional. Las partes ante el Tribunal no cuestionaron que los participantes en la licitación tuvieron derecho a un procedimiento legal para valorar sus ofertas. Invocando a *Regner* (citado anteriormente) el Tribunal estimó que el demandante «gozaba claramente de un derecho procesal a la correcta y legal adjudicación de las ofertas». En caso de que la licitación se hubiera adjudicado al demandante, éste habría disfrutado de un derecho civil.

c. *Aplicación de los principios generales y de la jurisprudencia al presente caso*

94. El Tribunal observa que la queja con arreglo al artículo 6 del Convenio en el presente caso se refiere a una presunta violación del derecho de los demandantes a acceder a jueces y tribunales, cuya reclamación no fue examinada en cuanto al fondo en el procedimiento seguido ante el Tribunal Constitucional, siendo rechazada por extemporánea, y que dicha reclamación se dirigía contra las Cortes Generales y sus órganos por no haber adoptado determinadas medidas con vistas a proseguir el proceso de selección respecto de los candidatos al CGPJ, incluyendo a los demandantes.

95. En su calidad de jueces en activo, los demandantes ejercieron su derecho a presentar sus candidaturas para los puestos de vocales en el CGPJ (véase el párrafo 35 supra) en virtud del artículo 573 de la Ley 6/1985. Contaron con los avales necesarios y cumplían los requisitos estatutarios para ser vocales del CGPJ. La legislación española prevé un recurso contra las irregularidades procesales surgidas durante el proceso que dio lugar a dicho listado (véase el párrafo 35 supra). Los demandantes figuraban entre los candidatos del listado definitivo que debían evaluar las Cortes Generales (compárese con *Gloveli*, anteriormente citado, § 40). Llegaron a dicha fase tras superar la primera etapa del proceso, que tuvo como resultado su inclusión en el listado definitivo de candidatos a partir del cual las Cortes Generales debían seleccionar a los vocales del CGPJ hasta diciembre de 2018.

96. De conformidad con la Constitución Española (véase párrafos 29 y 30 supra), las Cortes Generales tienen atribuida la función no legislativa de renovar a los vocales del CGPJ. El ejercicio de dicha función es obligatorio, en particular en lo referente a los procedimientos que conducen al resultado final (la votación efectiva por parte de los miembros de las Cortes Generales), y está sujeto a un calendario específico y obligatorio. Con arreglo al artículo 568 de la ley 6/1985, el Consejo General del Poder Judicial se renovará completamente cada cinco años, contados desde la fecha de su constitución. La sesión constitutiva del nuevo CGPJ tendrá lugar dentro de los cinco días posteriores a la expiración del anterior Consejo (véase el párrafo 36 supra). Los Presidentes del Congreso y del Senado deberán adoptar las medidas necesarias para que la renovación del Consejo se produzca en plazo. Éste y otros cometidos de las Cortes Generales y de

sus órganos se especifican con más detalle en los reglamentos internos de las Cámaras (véanse los párrafos 53 y 54 supra). En particular, el listado de candidatos del Poder Judicial debe someterse a votación en el Pleno. Las Cámaras y sus órganos tienen la obligación legal de proseguir el proceso de selección sobre la base de dicho listado (véase el párrafo 34 supra). No obstante, en el presente caso, dicho procedimiento de selección estuvo pendiente ante las Cortes Generales en su fase final durante tres legislaturas consecutivas (véanse los apartados 11 y 12 supra) entre diciembre de 2018 y octubre de 2020, cuando los demandantes recurrieron ante el Tribunal Constitucional.

97. La queja presentada por los demandantes ante este Tribunal se refiere a un procedimiento en el que invocaron el artículo 23.2 de la Constitución Española, que establece el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas con los requisitos que señalen las Leyes (véase los párrafos 26 al 28 supra; compárese con *Gloveli*, § 38, y *Juričić*, § 52, ambos citados anteriormente) - en relación con el ejercicio de su derecho en virtud del artículo 573 de la Ley 6/1985 (véase el párrafo 35 supra).

98. El Tribunal subraya que lo que estaba en juego en este procedimiento no se refería al derecho a ser vocal del Consejo. Al parecer, no tenían tal derecho con arreglo a la legislación española (véase el párrafo 27 supra). En realidad, los demandantes reclamaban el derecho a un procedimiento legal en el examen de sus candidaturas admisibles para acceder a un cargo público dentro de los plazos previstos; en concreto, el derecho a que se resolvieran los procedimientos por los que sus candidaturas se habían visto perjudicadas por, lo que argumentaban haber sido, un incumplimiento manifiestamente prolongado, continuado y *prima facie* ilegal e injustificado en proseguir con el proceso de selección obligatorio. Cabe señalar asimismo que la reclamación de los demandantes no se refería a la votación y a su resultado, sino a un estadio anterior del procedimiento parlamentario.

99. El Gobierno no ha puesto en duda que, durante el curso normal de los acontecimientos, el proceso ante las Cortes Generales debía alcanzar al menos - dentro del plazo ligado al final del mandato de la anterior composición del Consejo-, un resultado intermedio: es decir, la votación del listado definitivo de candidatos elegidos entre los miembros de la carrera judicial en servicio activo. Ello se desprende de forma inequívoca de las disposiciones de la legislación aplicable (véanse los párrafos 32 y 96 supra).

100. Al rechazar de plano las pretensiones de los demandantes por una cuestión de procedimiento, el Tribunal Constitucional no se pronunció sobre el fondo del asunto, ni siquiera sobre la existencia o el alcance del «derecho» con arreglo a la legislación española cuya protección se requería. En consecuencia, este Tribunal no cuenta con la ventaja de la interpretación del derecho interno realizada por el tribunal nacional a este respecto frente a la de los demandantes. Su queja ante el Tribunal se refiere específicamente a dicha falta de examen sobre el fondo de sus pretensiones y a la presunta violación de su derecho de acceder a un tribunal en virtud del artículo 6.1 del Convenio. En este contexto, este Tribunal no está en disposición de descartar la existencia del «derecho» por el mero hecho de que el tribunal nacional no haya reconocido su existencia y no

haya examinado sus motivos (compárese *Regner*, § 105; *Bara y Kola*, § 55; y *Tsanova-Gecheva*, § 84, todas ellas citadas anteriormente, en las que la queja ante el Tribunal no se refería a ninguna violación del derecho de acceso a un juez o tribunal).

101. Cabe señalar que el Tribunal Constitucional no rechazó el recurso de amparo de los demandantes por la falta o irrelevancia del derecho. Fue rechazado únicamente sobre la base de su presentación extemporánea - no por ninguna otra razón, como la falta de legitimación de los demandantes o la falta de injerencia con el derecho constitucional cuya protección se requería (véanse, *mutatis mutandis*, *Frezadou*, § 29, y *Bara y Kola*, § 56, ambas citadas anteriormente). No es posible alcanzar dicha conclusión sobre la base del material disponible o de las alegaciones del Gobierno, que se centran en impugnar la naturaleza «civil» del derecho (véase el párrafo 110 infra).

102. Teniendo en cuenta que, de acuerdo con el procedimiento legal interno, el proceso obligatorio de selección al Consejo basado en el listado definitivo de candidaturas entre los miembros en activo de la judicatura tenía que desembocar necesariamente en una votación, el examen de las candidaturas de los demandantes se basó en el curso de acción obligatorio y específico dentro de un plazo concreto: es decir, la convocatoria de una sesión plenaria para examinar la cuestión de la pertenencia al Consejo. Para seguir cumpliendo los requisitos de elegibilidad de sus candidaturas, los demandantes debían, como mínimo, permanecer en activo en sus funciones judiciales durante todo el proceso de selección. Durante un periodo visiblemente prolongado (unos dos años en aquel momento), permanecieron en un estado de incertidumbre con respecto a la oportunidad profesional que suponía para sus carreras como juristas y sus candidaturas a un cargo público (véase también el párrafo 73 supra). Teniendo en cuenta la formulación de las disposiciones pertinentes (véanse, en particular, los apartados 28, 32 a 36 y 53 a 54 supra) y el contenido del recurso de los demandantes ante el Tribunal Constitucional, este Tribunal está convencido de que sus argumentos eran suficientemente defendibles y de que puede afirmarse, al menos sobre bases defendibles, que su derecho al examen de sus candidaturas está reconocido por la legislación española (véanse asimismo los apartados 55 a 57 supra).

103. La queja de los demandantes se basó en la presunta violación del procedimiento legalmente establecido aplicable durante la fase parlamentaria del proceso selectivo. La presunta violación de su derecho de acceso a un cargo público, vista a la luz del ejercicio de su derecho en virtud del artículo 573 de la Ley 6/1985, podría considerarse una violación de los «requisitos que señalen las Leyes» en el sentido del artículo 23.2 de la Constitución (véase el párrafo 39 supra).

104. Además, el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979 prevé la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional frente a las Cortes Generales o sus órganos, en busca de la protección de los derechos constitucionales individuales (véase el párrafo 46 supra). Los demandantes hicieron uso de dicho recurso. Impugnaron la inacción ante la falta de continuar con el procedimiento por medio de una votación por parte de las Cortes Generales. Los demandantes solicitaron que se declarara la vulneración de

su derecho por el incumplimiento del procedimiento exigido para renovar el Consejo. Solicitaron asimismo que se restableciera su derecho y, en consecuencia, que el Tribunal Constitucional dictara una resolución con el fin de instar a las Cortes Generales la aplicación de dicho procedimiento sin más demora. La cuestión de si el «derecho» invocado por los demandantes iba acompañado de un derecho procesal a ejecutarlo a través de los tribunales (véase *Dolińska-Ficek y Ozimek*, antes citada, § 222) está vinculada a la objeción del Gobierno, que se examina a continuación respecto a si el acceso a un juez o tribunal se encuentra excluido en virtud del test *Eskelinen* (véanse los párrafos 123 a 129 infra). Baste señalar en este contexto que el recurso de amparo parecía ser el/un recurso adecuado, dadas las circunstancias del caso. El Tribunal afirma que el «derecho» invocado por los demandantes, sobre bases cuanto menos defendibles, iba acompañado de otro derecho de carácter procesal, como es el derecho a su aplicación por un tribunal nacional.

105. Con el fin de que el artículo 6.1 en su vertiente civil sea aplicable, el litigio pertinente debe referirse a la existencia del «derecho» (véase *Grzęda*, citada anteriormente, § 257). El Gobierno no ha fundamentado de forma concreta que el litigio ante el Tribunal Constitucional no fuese real y grave, en el marco de la jurisprudencia del Tribunal (véase *Gloveli*, citada anteriormente, § 42). El asunto se basa en elementos de hecho y de derecho, que no carecen manifiestamente de expectativas de prosperar (compárese *Teker c. Turquía* (dec.), nº 2272/11, §§ 71-77, de 20 de junio de 2017; véase también *Eleftherios G. Kokkinakis - Dilos Kykloforiaki A.T.E. c. Grecia*, nº. 45826/11, § 64, de 20 de octubre de 2016), no se consideren frívolos ni están claramente injustificados. El asunto se refiere a una presunta violación del derecho de los demandantes en base al incumplimiento en proseguir con el procedimiento de selección al CGPJ una institución de importancia fundamental para el sistema judicial. El asunto plantea, *prima facie*, cuestiones jurídicas complejas, incluidas aquellas relativas a la interpretación y aplicación del plazo legalmente previsto en el artículo 42 de la Ley 2/1979 (compárese *Markovic y otros*, §§ 100-01, y *Károly Nagy*, §§ 60, 72 y 75, ambas citadas anteriormente). De hecho, la queja de los demandantes ante el Tribunal se refiere en concreto a la presunta violación de su derecho de acceder a un juez o tribunal (véase *Arribas Antón c. España*, nº 16563/11, §§ 24-25, de 20 de enero de 2015; comparar asimismo con *Eleftherios G. Kokkinakis - Dilos Kykloforiaki A.T.E.*, § 61, y *Teker* (dec.), § 68, ambos citados anteriormente). En este contexto, el Tribunal no considera que el litigio no fuese real y grave por el mero hecho de haberse inadmitido el recurso de amparo por motivos procesales.

106. Por último, el Gobierno no ha impugnado concretamente, y el Tribunal así lo estima, que el procedimiento fuese «directamente decisivo» para los derechos de los demandantes, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal. Si el asunto se hubiera examinado en cuanto al fondo y hubiera concluido con un resultado favorable (véase el apartado 48 supra), podría haber dado lugar al reconocimiento de la vulneración de sus derechos y/o que sus candidaturas se hubiesen tenido en cuenta finalmente en el proceso parlamentario (compárense *Bara y Kola*, citada anteriormente, § 58 y la jurisprudencia allí citada; *Tsanova Gecheva*, citada anteriormente, § 84; y *Dzhidzheva-Trendafilova c. Bulgaria* (dec.), nº

12628/09, § 43, de 9 de octubre de 2012; en lo que respecta a los recursos que dan lugar a la declaración de ilegalidad; véase también *Karastelev y otros c. Rusia*, nº 16435/10, § 116, de 6 de octubre de 2020 y la jurisprudencia allí citada, y *Pinkas y otros c. Bosnia y Herzegovina*, nº 8701/21, §§ 37 y 38, de 4 de octubre de 2022, en lo que respecta al procedimiento constitucional). Teniendo en cuenta las circunstancias del caso, en concreto, no ha quedado demostrado que el mero hecho de que el procedimiento relativo a la inacción o falta de actuación impidiera necesariamente que el recurso de amparo fuera directamente decisivo para el derecho que se busca proteger.

107. Por tanto, a juicio del Tribunal, el procedimiento impugnado -sobre la base de las alegaciones de los demandantes respecto al incumplimiento de los plazos para llevar a cabo el proceso de nombramiento para un cargo público y la prolongada y continua falta de examen de sus candidaturas- se refiere a la existencia y la presunta violación de su «derecho», que puede decirse, al menos sobre bases defendibles, que está reconocido por el ordenamiento jurídico español.

108. El Tribunal concluye que, en las circunstancias particulares del caso, los demandantes, todos ellos incluidos en el listado definitivo de candidatos a partir del cual las Cortes Generales debían seleccionar a doce vocales del Consejo, tenían un «derecho», que puede considerarse reconocido por el ordenamiento jurídico, al menos sobre bases defendibles, a participar en un procedimiento para ser nombrados vocales del Consejo y a que las Cortes Generales examinasen sus candidaturas dentro de los plazos previstos en el ordenamiento jurídico interno.

(ii) *Carácter «civil» del derecho*

109. La siguiente cuestión que debe resolverse es si el derecho reclamado por los demandantes era «civil» en el sentido autónomo del Artículo 6.1 del Convenio. El concepto de «derechos y obligaciones civiles» no puede interpretarse únicamente a la luz del derecho interno del Estado demandado; se trata de un concepto autónomo derivado del Convenio (véase *Grzęda*, citada anteriormente, § 287)).

110. El Tribunal se centrará ahora en los dos argumentos del Gobierno, separados pero entrelazados, destinados a impugnar la naturaleza «civil» del derecho en cuestión: uno relativo a la naturaleza supuestamente «política» del derecho y el otro, relativo al test *Eskelinen*.

1. *Presunto carácter «político» del derecho*

111. En relación con *Cățănicu c. Rumanía* ((dec.), nº 22717/17, §§ 34-35, de 6 de diciembre de 2018), el Gobierno argumentó que tanto el derecho cuya protección solicitaban los demandantes ante el Tribunal Constitucional como la correspondiente omisión imputada al Parlamento o a sus órganos eran pura o estrictamente «políticos».

112. En *Cătăniciu* la queja en el procedimiento interno se refería a la cuestión de si, durante el período en que la demandante había ocupado el cargo de concejal municipal, se encontraba en una situación que implicaba un conflicto de intereses. Dichos procedimientos se referían a la obligación, en virtud de la legislación rumana, de no colocarse en tal situación en el ejercicio de las funciones propias de su cargo electo. La respuesta afirmativa de los tribunales nacionales a esta cuestión tuvo consecuencias disciplinarias para la demandante, que entretanto había sido elegida diputada al parlamento nacional. El Tribunal consideró que el procedimiento interno se centró en la forma de ejercicio de un «cargo político» y de una «obligación política», excluyendo así la aplicación del artículo 6 del Convenio relativo a los «derechos y obligaciones civiles».

113. Según ha reiterado el Tribunal recientemente, el catálogo de derechos garantizados por el Convenio y su Protocolo 1 se basa en «derechos civiles» y «derechos políticos» (véase *Beeler c. Suiza* [GS], nº 78630/12, § 50, de 11 de octubre de 2022). Los litigios internos, que pueden clasificarse como litigios electorales relativos a «derechos políticos», no entran en el ámbito de aplicación del artículo 6 del Convenio, ya que no se refieren a la determinación de «derechos y obligaciones civiles» (véase *Mugemangango c. Bélgica* [GS], nº 310/15, § 96, de 10 de julio de 2020 y la jurisprudencia allí citada, sobre los litigios relativos a los derechos protegidos por el artículo 3 de dicho Protocolo en relación con la elección del poder legislativo).

114. El caso de los demandantes ante el Tribunal Constitucional no se refería a ese contexto ni al ejercicio de ningún «derecho político» relacionado con él en virtud del Convenio o de su Protocolo, o del ordenamiento jurídico. El recurso ante el Tribunal Constitucional fue interpuesto por jueces en activo y se refería a sus candidaturas en un procedimiento para ingresar en el CGPJ, el órgano de gobierno del Poder Judicial. Dicha pertenencia no implicaba en absoluto «obligación política» alguna ni el ejercicio de ningún «derecho político». Tampoco fue calificada de «cargo político» (compárese *Gloveli*, citado anteriormente, §§ 22 y 38). Una de las manifestaciones clave de la contribución del CGPJ a la gobernanza del Poder Judicial y a la salvaguarda de la independencia judicial es su competencia en materia de nombramientos judiciales (véanse los párrafos 40 y 41 supra). La pertenencia al CGPJ está sujeta a las limitaciones aplicables a jueces y magistrados en materia de actividades incompatibles, y excluye el desempeño simultáneo de otras responsabilidades de gobierno en el ámbito judicial (véase el párrafo 42 supra).

115. Además, el procedimiento de selección de los vocales del CGPJ entre magistrados y jueces en activo no pretendía ser «político» en el sentido de la jurisprudencia mencionada ni, a *fortiori*, politizado o instrumentalizado por razones o fines políticos (compárese *Gloveli*, citada anteriormente, §§ 22 y 38). El proceso de selección debía ajustarse a determinados criterios, aplicables con carácter general para la igualdad de acceso a las funciones o cargos públicos y a la función pública según la legislación española, como los criterios de mérito y capacidad (véanse los apartados 32 y 55 a 56 supra). A este respecto, cabe señalar que el Tribunal Constitucional advirtió específicamente de los riesgos relacionados con cualquier enfoque partidista, por parte de los grupos políticos

dominantes, en la selección de los vocales del CGPJ (véase el párrafo 39 supra; véanse también las conclusiones de la Comisión de Venecia en los documentos citados en el párrafo 61 supra). Es importante señalar que el recurso interno de los demandantes estaba relacionado con la parte del procedimiento que precede a cualquier votación real por parte de los miembros de las Cortes Generales (o a los resultados de la misma). Aunque conferida a las Cortes Generales, la función relativa a ese procedimiento y, en la medida en que sea relevante en el presente caso, esa parte específica del procedimiento conferida a sus órganos no estaban relacionada con la función legislativa esencial de las Cortes Generales (compárese *Savino y otros*, citada anteriormente, §§ 23-25, sobre un procedimiento de contratación de personal del y para el Parlamento, y *Juričić*, citada anteriormente, §§ 8-10, sobre un procedimiento de contratación judicial ante el Parlamento).

116. En consecuencia, deben desestimarse las alegaciones presentadas por el Gobierno.

## 2. *El test Eskelinen*

117. El Tribunal reitera que el alcance del concepto «civil» del artículo 6 no está limitado por el objeto inmediato de un litigio. El aspecto civil puede abarcar casos que en principio podrían no referirse a un derecho «civil», pero que pueden tener repercusiones directas y significativas sobre un derecho privado material o moral perteneciente a un individuo. El aspecto civil del artículo 6 se ha aplicado a una variedad de litigios que pueden haberse clasificado en el derecho interno como litigios de derecho público (véase, por ejemplo, *Mirovni Inštitut*, citado anteriormente, §§ 28-29). El ámbito del aspecto civil se ha ampliado en relación con los litigios sobre empleo público (véase *Denisov*, citada anteriormente, §§ 51-54).

118. El Gobierno demandado alegó que el artículo 6 del Convenio no era de aplicación en virtud del test *Eskelinen*. El Tribunal reitera que, a menos que se cumplan dos condiciones, el Estado demandado no puede alegar ante el Tribunal que la condición de funcionario de un demandante le excluye de beneficiarse de la protección del artículo 6 del Convenio. La primera de esas condiciones es que el Estado haya excluido de su ordenamiento jurídico el derecho de acceso a jueces y tribunales respecto de los litigios relativos al puesto o a la categoría de personal de que se trate. En segundo lugar, dicha exclusión debe estar justificada por razones objetivas de interés público. Para justificar dicha exclusión no basta con que el Estado establezca que el funcionario en cuestión participa en el ejercicio del poder público o que existe «un vínculo especial de confianza y lealtad» entre el funcionario y el Estado (en calidad de empleador). También corresponde al Estado demandado demostrar que el objeto del litigio en cuestión está relacionado con el ejercicio del poder del Estado o que ha «puesto en tela de juicio» dicho vínculo especial. Por ello, en principio no puede justificarse la exclusión de las garantías del artículo 6 de los conflictos laborales ordinarios (como los relativos a salarios, subsidios o derechos similares) sobre la base de la naturaleza especial de la relación entre el funcionario concreto y el Estado en cuestión. En efecto, se presume la aplicación del artículo 6. Corresponde al Estado demandado demostrar, en primer lugar, que un

funcionario demandante no tiene derecho de acceso a jueces y tribunales en virtud de la legislación nacional y, en segundo lugar, que la exclusión de los derechos previstos en el artículo 6 con respecto a dicho funcionario está justificada (véase *Grzęda*, antes citada, § 261; véase también el párrafo 123 *infra*).

119. Aunque no forma parte del funcionariado como tal, el poder judicial forma parte del típico servicio público (véase *Grzęda*, citada anteriormente, §§ 262-63 y la jurisprudencia allí citada). El Tribunal examinó las objeciones de los Gobiernos demandados basadas en el test *Eskelinen*, respecto a diversos tipos de litigios que afectaban a los jueces y a sus cargos o carrera. Dichas objeciones también fueron examinadas y desestimadas en el contexto de una finalización prematura del mandato de un juez en activo como miembro del Consejo Nacional del Poder Judicial (*ibíd.*; véase también *Zurek c. Polonia*, nº 39650/18, §§ 129-34, de 16 de junio de 2022) y en el contexto de una suspensión por un Consejo similar de uno de sus miembros fuera del ámbito judicial (véase *Loquifer c. Bélgica*, nº 79089/13 y otros 2, §§ 36-41, de 20 de julio de 2021).

120. El rasgo destacado en el presente caso es que los procedimientos impugnados no se referían a las actividades profesionales principales de los demandantes en su calidad de jueces, sino a la oportunidad frustrada, como candidatos cuyos nombres habían sido incluidos en el listado definitivo de jueces en activo, para ser considerados vocales del CGPJ español por parte de las Cortes Generales.

121. En las sentencias sobre procedimientos relacionados con solicitudes rechazadas en procedimientos selectivos para puestos en el ámbito judicial (véase *Juričić*, §§ 53-56, y *Tsanova-Gecheva*, §§ 85-87, ambas citadas anteriormente, sobre solicitudes presentadas por jueces en activo para ocupar un puesto en un tribunal superior y para el puesto de presidente de un tribunal, respectivamente; véase también *Gloveli*, citada anteriormente, §§ 43-52, relativa a la solicitud, en esencia, de un ex juez para ser readmitido en la judicatura), en este punto de su evaluación el Tribunal también se centró en el test *Eskelinen*. Se adoptó un enfoque similar en sentencias relativas a procedimientos de contratación para otros puestos de naturaleza pública o funcional (véase *Frezadou*, §§ 31-32; *Savino y otros*, §§ 70-79; y *Majski* (nº 2), §§ 51-54, todas ellas citadas anteriormente; compárese *Bara y Kola*, citada anteriormente, § 57, donde el Tribunal también señaló que la elección y posterior nombramiento para el puesto de rector de universidad, financiado con fondos públicos, afectaba al ejercicio de la carrera profesional de una persona y, en consecuencia, a sus intereses materiales). El Tribunal no aprecia razón alguna para adoptar un enfoque diferente en el presente caso. No obstante, cabe señalar que el procedimiento de nombramiento para ser vocal del CGPJ español afectó al progreso en la carrera de los demandantes como juristas (véanse los apartados 42 y 43 *supra*).

122. A la vista de cuanto antecede, el Tribunal considera que el test *Eskelinen* es *prima facie* pertinente a los hechos del caso. Examinará por tanto si se ha respetado.

— Primera condición del test *Eskelinen*

123. En cuanto a la primera condición del test *Eskelinen* (es decir, si la legislación nacional «excluía» el acceso a jueces y tribunales), el Tribunal ha señalado recientemente (en *Grzęda*, ya citado) lo siguiente:

«291. (...) esta condición es deliberadamente estricta, teniendo en cuenta que forma parte del test que, si se satisface plenamente, refutará la presunción sobre la aplicación del artículo 6 a litigios laborales ordinarios de los funcionarios (...) excluyéndolos de uno de los derechos más fundamentales previstos en el Convenio, el derecho a un tribunal. El carácter estricto de esta condición se ve confirmado por el hecho de que rara vez se ha cumplido (...). Sólo en muy raras ocasiones un Estado demandado ha podido demostrar que el acceso a un tribunal estaba expresamente excluido en el caso de un demandante (...). Como las dos condiciones establecidas en la sentencia *Vilho Eskelinen y otros* son acumulativas, el hecho de que no se cumpla la primera basta para considerar que es aplicable el artículo 6, sin necesidad de examinar la segunda parte del test (...)

292. (...) una aplicación directa de la primera condición no sería del todo idónea en todas las situaciones (...). Puede considerarse que se cumple la primera condición cuando, incluso sin una disposición expresa en este sentido, se ha demostrado claramente que el derecho interno excluye el acceso a un tribunal para el tipo de litigio de que se trate. Así, en primer lugar, esta condición se cumple cuando el derecho interno contiene una exclusión explícita de acceder a un tribunal. En segundo lugar, la misma condición puede también satisfacerse cuando la citada exclusión es de naturaleza implícita, en particular cuando se deriva de una interpretación sistémica del marco jurídico aplicable o del conjunto del ordenamiento jurídico».

124. El Gobierno argumentó que el recurso de amparo quedaba excluido del ámbito jurisdiccional ya que la demanda en virtud del artículo 42 de la Ley 2/1979 sólo prevé el recurso directo ante el Tribunal Constitucional; que el ámbito de este último es especialmente restringido para respetar la autonomía de las Cortes Generales. No obstante, no se discute que el artículo 42 prevé un recurso en caso de violación de los derechos constitucionales frente a determinadas formas de actividad parlamentaria. En consecuencia, aunque el alcance de ese tipo de revisión constitucional está limitado, no se ha demostrado claramente que el acceso a un tribunal estuviera expresamente excluido.

125. En lo que respecta al recurso de amparo por inacción u omisión, más que por cualquier decisión o acción final específica adoptada por las Cortes Generales o sus órganos, el Tribunal observa que el artículo 41.2 establece un marco general para diversos tipos de recursos de amparo y establece la posibilidad de impugnar «omisiones» (véase el párrafo 46 supra). El Tribunal Constitucional no se pronunció específicamente sobre si tal omisión o inacción era impugnabile en virtud del artículo 42 o, más concretamente, sobre si el recurso de amparo de los demandantes entraba o no en su ámbito de aplicación. Sin embargo, de la documentación disponible por el Tribunal, se desprende claramente que una omisión puede ser objeto de revisión en virtud del artículo 42 (véase el párrafo 51 supra).

126. En cuanto a si la supuesta inacción denunciada en el recurso de amparo debía imputarse a las Cortes Generales o a sus órganos o, más bien, a los grupos parlamentarios y a la situación de bloqueo entre ellos (y, por tanto, podría ser inadmisibile *ratione personae* en virtud del artículo 42), el Tribunal ha examinado la jurisprudencia interna presentada por el Gobierno (véase el párrafo 49 supra) y considera sus argumentos poco convincentes. Del recurso de amparo de los demandantes se desprende claramente que su demanda se dirigía contra las Cortes Generales y sus órganos. Los demandantes se refirieron específicamente a la supuesta violación de las obligaciones concretas que corresponden a los órganos de las Cortes Generales (véanse los párrafos 34, 53, 54 y 96 supra). La reclamación no se refiere a la función legislativa o norma parlamentaria ni a ninguna omisión legislativa.

127. No ha quedado demostrado que la imposibilidad de los demandantes para acceder a un tribunal fuera de naturaleza implícita - derivada, por ejemplo, de una interpretación sistémica del marco jurídico aplicable o del cuerpo normativo completo (véase *Grzęda*, citada anteriormente, § 292). La resolución de inadmisión del Tribunal Constitucional de 2002 a la que se remite el Gobierno (véase el párrafo 58 supra) hacía referencia a un conjunto de hechos sustancialmente diferente, a un marco legislativo anterior que regía la renovación de los vocales del CGPJ, y a un marco distinto y a la serie de recursos ante los tribunales.

— *Conclusión en relación con el test Eskelinen*

128. Corresponde al Gobierno demandado cumplir la carga de la prueba en lo que respecta a la primera condición del test *Eskelinen* y refutar la presunción de aplicación del artículo 6 del Convenio (véase *Grzęda*, citada anteriormente, § 291). En el presente asunto no se ha fundamentado de forma convincente que el acceso al Tribunal Constitucional estuviera excluido en relación con la demanda específica presentada ante dicho tribunal por parte de los demandantes. Por tanto, tras haber examinado las alegaciones de las partes y la documentación disponible, el Tribunal está convencido, a efectos del presente asunto, de que dicha reclamación podría haber sido resuelta por el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, no se cumple la primera condición del test *Eskelinen*. A la vista de esta conclusión, no es necesario examinar si se ha cumplido la segunda condición de dicho test (véase *Grzęda*, antes citada, § 292).

129. En consecuencia, la objeción del Gobierno debe ser desestimada.

**(c) Conclusión sobre la admisibilidad**

130. En consecuencia, la objeción del Gobierno sobre la aplicación del artículo 6.1 del Convenio debe ser desestimada. El Tribunal considera que, en el presente caso, es de aplicación el artículo 6 del Convenio en su aspecto civil.

131. El Tribunal observa asimismo que la queja no carece manifiestamente de fundamento ni es inadmisibile por ninguno de los otros motivos enumerados en el artículo 35 del Convenio. Por lo tanto, debe admitirse.

## **B. Fondo**

### *1. Alegaciones de las partes*

#### **(a) Los demandantes**

132. Reiterando sus alegaciones sobre la aplicación del artículo 6 del Convenio, los demandantes mantuvieron su queja.

#### **(b) El Gobierno**

133. El artículo 42 de la Ley 2/1979 prevé explícitamente un plazo de tres meses para interponer un recurso de amparo y ese plazo debe calcularse con referencia a la firmeza del acto impugnado. A falta de un recurso para impugnarlo en los procedimientos parlamentarios internos, esa firmeza se determina con referencia a la publicación del citado acto (sentencia 147/1982 del Tribunal Constitucional).

134. El Gobierno afirmó que, incluso suponiendo que se pudiese aplicar el artículo 6 del Convenio, no se había producido violación alguna a causa de la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional. La existencia y aplicación de plazos y condiciones de inadmisibilidad no implican necesariamente una violación del artículo 6. El artículo 42 establece claramente un plazo para recurrir, esto es, tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o de las Asambleas, los actos impugnados sean firmes. Los argumentos de los demandantes sobre la supuesta incoherencia en la aplicación del plazo se basaron en una única sentencia del Tribunal Constitucional relativa concretamente al efecto de un rechazo tácito por parte de una autoridad administrativa de una reclamación. En cuanto a la previsión del artículo 42, el Gobierno afirmó que en su recurso de amparo los demandantes reconocieron la existencia de un plazo. No era imprevisible afirmar que, aunque se impugnara la supuesta inacción de las autoridades, la intención del legislador respecto al artículo 42 había sido evitar escenarios en los que no se permitiera que las situaciones reclamadas persistieran a perpetuidad. Por tanto, se estableció un plazo de tres meses desde la última actuación relevante.

135. La aplicación del plazo en el caso de los demandantes no fue incoherente ni novedosa. La sentencia 52/2014 del Tribunal Constitucional, citada por los demandantes, hace referencia al rechazo implícito por parte de una autoridad administrativa de una reclamación presentada ante dicha autoridad y a la posibilidad de impugnarla ante un tribunal hasta que la Administración resuelva expresamente estimando o desestimando dicha reclamación. El presente asunto no se refiere a una reclamación presentada ante una autoridad administrativa, ni siquiera a una petición a las Cortes Generales, sino a una candidatura para un puesto cuyo nombramiento es discrecional por parte de dichas Cortes Generales. El presente asunto se refiere a una cuestión regulada por la Constitución y por la Ley 6/1985; no se refiere a una cuestión regulada por la legislación sobre procedimiento administrativo. Los demandantes no acreditaron que en una situación

similar el Tribunal Constitucional hubiera resuelto, o lo hubiera hecho de forma diferente, en cuanto a la aplicación del plazo. Aunque los recursos de amparo con arreglo al artículo 42 de la Ley 2/1979 son menos comunes que los recursos en virtud de los artículos 43 y 44, la naturaleza particular del caso no supone, *per se*, la violación del artículo 6 del Convenio. El Tribunal Constitucional se pronunció en dos ocasiones en virtud del artículo 42 en el contexto de una omisión (véase el apartado 51 supra). En una de esas sentencias no se planteó la cuestión de la extemporaneidad porque el recurso de amparo se presentó en plazo. Por el contrario, en el presente caso la obligación de renovar el CGPJ (con referencia a la cual se alegaba una omisión de actuar) expiró con la finalización del mandato del anterior CGPJ en diciembre de 2018; los demandantes esperaron entonces unos dos años, hasta octubre de 2000, antes de recurrir en amparo. La otra sentencia hace referencia a la falta de acuse de recibo o de respuesta a una solicitud presentada ante el Parlamento de Canarias. Basándose en dicha sentencia, los demandantes podrían haber inducido a la Mesa o Mesas del Parlamento para que cumpliera con sus obligaciones parlamentarias; en caso de negarse, podrían haber impugnado dicha negativa en el plazo de tres meses. Los demandantes no presentaron ninguna queja o reclamación ante las Cámaras del Parlamento.

136. La aplicación del plazo en el caso de los demandantes no fue imprevisible ni arbitraria. En las sentencias antes citadas, los demandantes precisaron el momento en que cristalizó la omisión respecto de una forma de actividad parlamentaria, y presentaron diligentemente sus respectivas demandas en los tres meses siguientes a ese momento. En el presente caso, el momento decisivo se produjo claramente el 4 de diciembre de 2018, cuando había expirado el plazo para renovar el CGPJ. En ese momento, los demandantes ya eran conscientes de la existencia y alcance de la vulneración; por tanto, se habían dado todos los elementos que les permitían recurrir en amparo en el plazo de tres meses. También fue posible identificar otros puntos de referencia, claros y relevantes, respecto de acontecimientos parlamentarios (como la constitución de una nueva Cámara) que posiblemente añadieron gravedad a la supuesta omisión, dado que la renovación del CGPJ figuraba claramente como asunto pendiente. En ese momento, tenía que reactivarse el proceso para la renovación del CGPJ y, al no haberlo hecho, la nueva Cámara de las Cortes Generales fue responsable de otra omisión, que tenía que ser impugnada en amparo en el plazo de tres meses. Las alegaciones de los demandantes de que no existía plazo alguno para impugnar una inactividad u omisión prolongada no encaja con el espíritu y finalidad del artículo 42 y con el principio de seguridad jurídica, que es aún más importante cuando está en juego un asunto tan delicado como un acto (o actividad) parlamentario de naturaleza no legislativa.

## 2. Valoración del Tribunal

### (a) Principios generales

137. El derecho de acceso a un tribunal es un aspecto del derecho a un proceso equitativo garantizado por el artículo 6.1 del Convenio y un elemento intrínseco de las salvaguardas

amparadas por el artículo 6, teniendo en cuenta los principios del Estado de Derecho y la prevención del poder arbitrario que subyace en gran parte del Convenio (véase *Grzęda*, citada anteriormente, § 342). Por tanto, el artículo 6.1 garantiza a toda persona el derecho a presentar una demanda en relación con sus derechos y obligaciones civiles ante un tribunal (ibid.). El derecho de acceder a un tribunal no es absoluto y puede estar sujeto a limitaciones que no restrinjan o coarten el acceso permitido al individuo de tal manera o hasta tal punto que se menoscabe la esencia misma del derecho. Además, una limitación no será compatible con el artículo 6.1 si no persigue un objetivo legítimo y si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que se pretende alcanzar (ibid., § 343; véase también *Gloveli*, citada anteriormente, § 57). En particular, el derecho de acceso a un tribunal puede estar sujeto, en determinadas circunstancias, a restricciones legítimas, como los plazos de prescripción legales (véase *Stubbings y otros c. Reino Unido*, de 22 de octubre de 1996, §§ 51 y 52, *Informes de sentencias y decisiones 1996 IV*; *Gajtani c. Suiza*, nº 43730/07, §§ 64 y 75, de 9 de septiembre de 2014; y *Sanofi Pasteur c. Francia*, nº 25137/16, §§ 50-55, de 13 de febrero de 2020).

138. Por lo que respecta al artículo 6.1 del Convenio, no obliga a las Partes Contratantes a crear tribunales de apelación o de casación o tribunales competentes en materia de amparo (véase *Arrozpide Sarasola y otros c. España*, nº 65101/16 y 2 otras, § 99, de 23 de octubre de 2018, y *Dos Santos Calado y otros c. Portugal*, nº 55997/14 y 3 otras, § 111, de 31 de marzo de 2020). Sin embargo, cuando existen tales tribunales, deben cumplirse las garantías del artículo 6; por ejemplo, en cuanto que garantiza a los litigantes un derecho efectivo de acceso a los tribunales para la determinación de sus derechos y obligaciones civiles (véase *Zubac c. Croacia [GS]*, nº 40160/12, § 80, de 5 de abril de 2018). Si bien las condiciones de admisibilidad del recurso ante dichos órganos jurisdiccionales pueden ser más estrictas, en función del ámbito de sus competencias en un país determinado, que para un recurso ordinario, las autoridades nacionales no disponen de un poder discrecional ilimitado a este respecto (véase la sentencia *Dos Santos Calado y otros*, antes citada, § 112). Por lo tanto, es pertinente considerar la totalidad de los procedimientos internos y el papel jugado por el tribunal correspondiente (ibid.).

139. Por lo que se refiere al derecho de acceso a un tribunal en virtud del artículo 6.1 del Convenio ante una instancia superior (ibid., §§ 113-16), procede examinar si las condiciones de acceso al mismo eran previsibles para un litigante; si debido al error u obstáculo procesal que impidió el acceso del demandante a un tribunal, éste tuvo que soportar una carga excesiva a causa de dicho error u obstáculo; y si hubo un «formalismo excesivo» - por ejemplo, consistente en una interpretación particularmente rigurosa de una norma procesal - que dio lugar a la limitación del acceso del demandante a un tribunal. El derecho de acceso a un tribunal se ve menoscabado cuando las normas dejan de servir a los objetivos de seguridad jurídica y de buena administración de justicia, y forman una especie de barrera que impide al litigante que el tribunal competente resuelva en cuanto al fondo de su asunto (véase *Gil Sanjuan c. España*, nº 48297/15, § 31, de

26 de mayo de 2020, y *Olivares Zúñiga c. España*, nº 11/18, § 28, de 15 de diciembre de 2022).

**(b) Aplicación de los principios generales en el presente asunto**

140. El Tribunal reitera que en su recurso de amparo los demandantes alegaron una omisión continuada y sostenida en el tiempo, en fase parlamentaria, de las actuaciones concretas legalmente requeridas con vistas a proseguir el proceso de selección frente a su posición como candidatos potenciales para ser nombrados por el CGPJ.

141. El recurso de amparo fue desestimado por una cuestión procesal, al haber transcurrido el plazo de tres meses previsto en el artículo 42 de la Ley 2/1979 (véase el párrafo 46 supra). La sentencia del Tribunal Constitucional se limitó a exponer dicho motivo (véanse los párrafos 22 y 47 supra). Las partes coinciden en que, tras esta decisión de inadmisibilidad, se aportaron algunos elementos sobre la aplicación del plazo en relación con los hechos del caso (véanse los párrafos 22 y 47 supra). Por tanto, el Tribunal los tendrá en cuenta en el presente asunto. El Tribunal examinará ahora el fondo de la queja de los demandantes en virtud del artículo 6 del Convenio con referencia al razonamiento del tribunal nacional.

142. Las partes coinciden en que la tarea de tramitar el listado de candidaturas presentado durante la XII legislatura (y el procedimiento de renovación pendiente ante las Cortes Generales sobre la base de dicho listado) se trasladó a las legislaturas siguientes (a saber, la XIII y la XIV); en dicho periodo, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso de amparo de los demandantes por extemporáneo. El Tribunal también reitera que, al establecer un marco general para los diversos tipos de recurso de amparo, incluido el previsto en el artículo 42, el artículo 41.2 prevé la posibilidad de impugnar «omisiones» (véase el párrafo 46 supra). Del material del que dispone el Tribunal se desprende claramente que una omisión puede ser objeto de revisión en virtud del artículo 42 (ver párrafo 51 supra). El Tribunal Constitucional no se pronunció sobre si la omisión o inacción continuada y sostenida en el tiempo alegada por los demandantes era o no susceptible de ser enjuiciada en virtud del artículo 42 o, más concretamente, si el recurso de amparo de los demandantes entraba dentro de su ámbito de aplicación (véase también el párrafo 125 supra). El Tribunal observa que los demandantes se refirieron específicamente a la naturaleza continuada y sostenida en el tiempo de la supuesta inacción por parte de las Cortes Generales y sus órganos y de la supuesta violación de sus derechos a causa de esa prolongada inacción (véase párrafo 18 supra). El Tribunal Constitucional no respondió a esta alegación específica, fundamental para determinar la aplicación y el cumplimiento del plazo de tres meses previsto en el artículo 42 de la Ley 2/1979.

143. El Tribunal reitera que corresponde en primer lugar a las autoridades nacionales, en particular a los tribunales, interpretar y aplicar el Derecho interno (véase *Selahattin Demirtaş c. Turquía* (nº 2) [GS], nº 14305/17, § 249, 22 de diciembre de 2020). El papel de juzgador conferido a los tribunales (en particular, a los tribunales superiores) es

disipar las dudas interpretativas. Toda norma jurídica se aplica en algún momento por primera vez (ibid., §§ 250 y 253). Teniendo en cuenta el texto de la resolución del Tribunal Constitucional y el material aportado a este Tribunal, no parece existir jurisprudencia (consolidada) sobre el plazo legal y cual sería previsiblemente aplicable al contexto fáctico y jurídico específico planteado en el recurso de amparo de los demandantes.

144. El Tribunal señala también que el Tribunal Constitucional es la única instancia jurisdiccional capaz de conocer de la situación denunciada en el seno del recurso de amparo mencionado (compárense *Arribas Antón*, antes citada, § 50, en la que el proceso constitucional puso fin a la cadena de recursos interpuestos ante otros órganos jurisdiccionales; *Zubac*, antes citada, § 125; *Katsikeros c. Grecia*, nº 2303/19, § 79, de 21 de julio de 2022; y *Pasquini c. San Marino*, nº 50956/16, § 159, de 2 de mayo de 2019).

145. A la vista de cuanto antecede y teniendo en cuenta tanto la evidente importancia general del asunto, la aparente novedad o rareza de las cuestiones jurídicas planteadas ante el Tribunal Constitucional, como las circunstancias particulares del caso y con la debida atención a los objetivos de seguridad jurídica y de buena administración de justicia, era razonable esperar que cualquier desestimación del recurso de amparo por el mero incumplimiento del plazo legal tuviera que basarse en una motivación adecuada (véase, *mutatis mutandis*, *Paun Jovanović c. Serbia*, nº 41394/15, § 110, 7 de febrero de 2023). Dentro de este contexto particular, era esencial que el Tribunal Constitucional explicara si: a) el artículo 42 era de aplicación a una situación relativa a la inacción o a una omisión y a una situación continuada y sostenida en el tiempo; b) era de aplicación el plazo de tres meses y, en caso afirmativo, cómo debía calcularse; y c) la justificación del enfoque que debía adoptarse (véanse también los apartados 51 y 52 supra; compárense también *Franquesa Freixas c. España* (dec.), nº 53590/99, de 21 de noviembre de 2000, y *Moragon Iglesias v. Spain* (dec.), nº 48004/99, de 19 de noviembre de 2002).

146. Al proponer como *dies a quo* dos fechas relacionadas con hechos distintos -la fecha de expiración del mandato de la anterior composición del CGPJ y una fecha relacionada con las últimas elecciones al Parlamento-, el Tribunal Constitucional omitió exponer siquiera una justificación elemental de la relevancia de esas fechas *vis-à-vis* con el alcance del recurso de amparo del que tenía conocimiento. En ausencia de cualquier razonamiento por parte del Tribunal Constitucional, es difícil ver la razón por la que el 4 de diciembre de 2019 (es decir, la fecha de apertura de la XIV legislatura) debía ser tenida en cuenta, de manera previsible, como *dies a quo*.

147. Ante la falta de motivación, la referencia del Tribunal Constitucional al 4 de diciembre de 2018 (cuando había expirado el mandato de la anterior composición del CGPJ) no era previsible. El Tribunal observa a este respecto que el núcleo del recurso de amparo se refería a la queja sobre el retraso posterior -continuo y sostenido- (que duraba ya unos dos años, en aquel momento) en convocar un Pleno para que se pudiera proceder a la votación de la lista.

148. El Tribunal concluye que la imprevisible interpretación y aplicación del artículo 42 de la Ley 2/1979 y el impacto adverso resultante sobre una salvaguarda fundamental como es el acceso a un tribunal para la protección del derecho civil defendible de los demandantes, que está estrechamente relacionado con la observancia del procedimiento legal para renovar la composición del órgano de gobierno del Poder Judicial y con el correcto funcionamiento del sistema judicial, menoscabó la esencia misma de su derecho de acceso a un tribunal, dadas las circunstancias del caso (compare *Gajtani*, §§ 75-76, y *Gloveli*, § 59, ambas citadas anteriormente).

149. En consecuencia, se ha producido una violación del artículo 6.1 del Convenio en relación con cada demandante.

### III. ARTÍCULO 8 DEL CONVENIO

150. En la medida en que puede considerarse que los demandantes también han planteado, en esencia, una queja en virtud del artículo 8 del Convenio, el Tribunal considera que, habida cuenta de la naturaleza y el alcance de sus conclusiones en virtud del artículo 6 del Convenio, ha examinado la cuestión principal en el presente asunto y no resulta necesario proseguir su examen en virtud del artículo 8 del Convenio (véase, *mutatis mutandis*, *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Rumanía* [GS], nº 47848/08, § 156, TEDH 2014).

### IV. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DEL CONVENIO

151. El artículo 41 del Convenio dispone lo siguiente:

«Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa».

#### A. Daños

152. Cada demandante reclamó un euro en concepto de daños morales.

153. El Gobierno recurrió la reclamación.

154. El Tribunal estima que la constatación de una violación con arreglo al artículo 6 del Convenio supone en sí misma una satisfacción equitativa suficiente por los daños morales sufridos por los demandantes.

#### B. Costas y gastos procesales

155. Cada demandante reclamó 2.000 euros y 6.000 euros, respectivamente, en concepto de gastos y costas incurridos ante el Tribunal Constitucional y ante este Tribunal. Reclamaron asimismo 674 euros por costes de traducción.

156. El Gobierno recurrió la reclamación por considerarla excesiva y sin prueba documental del pago.

157. Un demandante tiene derecho al reembolso de las costas y gastos procesales únicamente si se demuestra que son reales, necesarios y razonables en cuanto a su cuantía. Teniendo en cuenta toda la documentación obrante en su poder y su jurisprudencia (véase *Vegotex International S.A. c. Bélgica* [GS], n° 49812/09, §§ 167-68, de 3 de noviembre de 2022, y *Beeler*, anteriormente citada, § 128), el Tribunal rechaza las reclamaciones.

#### POR CUANTO ANTECEDE, ESTE TRIBUNAL

1. *Decide*, unánimemente, acumular las demandas;
2. *Declara*, por mayoría, admitir la queja con arreglo al artículo 6 del Convenio;
3. *Afirma*, por cuatro votos a tres, que se ha producido una violación del artículo 6 del Convenio por lo que respecta a cada demandante;
4. *Afirma*, por cuatro votos a tres, que no resulta necesario examinar separadamente la queja con arreglo al artículo 8 del Convenio;
5. *Afirma*, por cuatro votos a tres, que la constatación de una violación supone en sí misma una satisfacción equitativa suficiente por los daños morales sufridos por los demandantes;
6. *Desestima*, de forma unánime, el resto de la demanda respecto a las costas y gastos procesales.

Redactado en inglés y notificado por escrito el 22 de junio de 2023, de conformidad con las reglas 77.2 y 3 del Reglamento del Tribunal.

Victor Soloveytchik  
Secretario

Carlo Ranzoni  
Presidente

De conformidad con el artículo 45.2 del Convenio y la Regla 74.2 del Reglamento del Tribunal, se adjuntan a la presente sentencia los siguientes votos particulares:

- (a) voto concurrente de la jueza Elósegui;
- (b) votos discrepantes de los jueces Ranzoni, Guyomar y Gnatovskyy.

C.R.  
V.S.

## VOTO PARTICULAR CONCURRENTENTE DE LA JUEZA ELÓSEGUI

### I. INTRODUCCIÓN

1. En primer lugar, comparto plenamente todas las conclusiones y declaraciones de la presente sentencia. El objetivo de este voto concurrente es reafirmar algunos de los puntos de su razonamiento y subrayar *a fortiori* la necesidad de la sentencia del Tribunal en este asunto. En resumen: a) el Tribunal está cumpliendo su función en virtud del Convenio; b) existe una abundante jurisprudencia aplicable a esta situación (véanse los apartados 82 a 93 de la sentencia); c) se trata de los derechos individuales de los demandantes; d) es aplicable el artículo 6.1 del Convenio; y e) se ha producido una violación del artículo 6.1 del Convenio.

2. Puede observarse que en los últimos años el Tribunal ha recibido una enorme cantidad de demandas presentadas por jueces para la protección de sus derechos. Por ejemplo, en un artículo escrito por K. Aquilina en 2021 en el *Liber amicorum* respecto al juez Vincent De Gaetano, citaba 39 sentencias<sup>1</sup>. Muchas más quejas han llegado al Tribunal en los dos últimos años. Es una señal de que el Tribunal tiene que seguir prestando atención a este fenómeno. Muchos observadores de la democracia en Europa están preocupados por los síntomas de retroceso de la democracia y del Estado de Derecho y por la falta de separación de poderes, no sólo en las democracias en transición, sino también en las antiguas democracias occidentales<sup>2</sup>.

3. La presente demanda, aunque aborda una cuestión sobre el funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial («el CGPJ») en España, va mucho más allá porque afecta a la esencia misma de la independencia del Poder Judicial. Está claro que la Comisión de Venecia acepta que hay diferentes formas de nombrar al CGPJ (ver párrafo 61 de la sentencia), es decir, el órgano de gobierno del Poder Judicial, y que la intervención de las Cortes Generales se encuentra entre dichas posibilidades. Sin embargo, las Cortes Generales españolas sólo tiene una función instrumental, y la decisión sobre dichos nombramientos no es un acto legislativo propiamente dicho (véase el apartado 96 de la sentencia). Además, es preceptivo. Impedir la renovación de los vocales del CGPJ durante cuatro años por falta de acuerdo entre los partidos políticos, y la falta de inclusión de la lista de candidatos ya aprobada en el orden del día para su votación en las Cortes Generales, supone un bloqueo sin precedentes en los últimos cuarenta y ocho años de democracia en España, desde 1975.

---

1 Aquilina, K. «*The Independence of the Judiciary in Strasbourg: Judicial Disciplinary Case Law: Judges as applicants and national judicial council as factotums of respondent states*», en de Albuquerque P.P., Wojtyczek K. (eds) *Judicial power in a globalized world. Liber Amicorum Vincent De Gaetano*, Springer, Heidelberg, 2019.

2 Véanse, por ejemplo, las repetidas advertencias del juez Harutyunyan en Harutyunyan, A. «*The Independence of Judiciary Within the Political Dimension*», en Elósegui, M., Miron, A. y Motoc, I (eds.), *The Rule of Law in Europe. Recent Challenges and Judicial Responses*, Springer, Heidelberg, 2021, pp. 61-68.

## II. DERECHO DE LOS DEMANDANTES A UNA DECISIÓN SOBRE SU NOMBRAMIENTO EN EL CGPJ

4. La sentencia considera que las personas que figuran en la lista aprobada de candidatos a vocales del CGPJ tienen derecho a que se resuelva su nombramiento como miembros del CGPJ en el concurso para la provisión de dichos puestos, proceso que sigue en curso en la actualidad. El hecho de que las Cortes Generales dispongan de un margen de discrecionalidad en relación con los resultados y de que esta elección no se base únicamente en criterios de mérito y capacidad, sino en la valoración de otras funciones que los partidos políticos consideren oportuno incluir, no significa que el bloqueo de estos nombramientos sea conforme a Derecho, porque la renovación de este órgano es obligatoria en virtud de la Constitución y de la Ley Orgánica del Poder Judicial (véase el apartado 34 de la sentencia).

## III. EL DERECHO DE LOS DEMANDANTES DE ACCESO A UN TRIBUNAL PARA DEFENDER SUS DERECHOS COMO FUNCIONARIOS ANTE UN BLOQUEO DE LAS CORTES GENERALES

5. El Tribunal reconoce que el marco legislativo español debe ofrecer un mecanismo de protección a los candidatos que se han presentado y que, en caso de bloqueo o de falta de respuesta, deben tener acceso a un órgano jurisdiccional para proteger su derecho a que finalice el concurso y se renueven los vocales del Consejo. El Tribunal también reconoce que el plazo para tener en cuenta las posibles omisiones es abierto y prosigue hasta la resolución del concurso. Del recurso de amparo de los demandantes se desprende claramente que su pretensión se dirigía contra las Cortes Generales y sus órganos. Los demandantes se referían específicamente a una supuesta violación de deberes específicos que incumben a los órganos de las Cortes Generales (véanse los apartados 1, 34, 54, 55 y 98 de la sentencia). La reclamación no estaba relacionada con la función legislativa de las Cortes Generales ni con ningún acto de dicho órgano o con la omisión de legislar.

6. Las plazas de jueces del Consejo General del Poder Judicial español (que deben estar integrados por doce de los veinte vocales que componen dicho órgano, más el presidente del CGPJ, quien es asimismo Presidente del Tribunal Supremo, elegido posteriormente por estos veinte vocales mediante votación libre) se proveen mediante convocatoria pública y su función es un cargo público, ejercido en su condición de jueces y funcionarios y que conlleva funciones técnicas; por tanto, forma parte de su carrera profesional y no es un cargo político (véanse los apartados 34 y 121 de la sentencia). De hecho, en España los jueces tienen prohibido pertenecer a partidos políticos mientras ejercen su cargo (véase el apartado 31 de la sentencia) (a diferencia de otros países como Alemania, Austria, Liechtenstein y Francia<sup>3</sup>). Además, en España, el acceso a estos órganos

3 Véase Seibert-Fohr, A. «Judges' Freedom of Expression: An Ambivalent Relationship», en Elósegui, M., Miron, A. y Motoc, I. (eds.), *The Rule of Law in Europe. Recent Challenges and Judicial Responses*, Springer, Heidelberg, 2021, pp. 89-110.

administrativos se rige por los principios de igualdad y mérito, y los procedimientos han de desarrollarse conforme a los requisitos establecidos por ley (véase el apartado 28 de la sentencia). El procedimiento de nombramiento para el CGPJ español afectaba al progreso de la carrera profesional de los demandantes como profesionales del Derecho (véanse los apartados 42, 43, 56 y 57 de la sentencia). Además, este derecho fundamental está protegido por el propio ordenamiento jurídico, que regula las vías de recurso disponibles en caso de irregularidades en estos procesos. En cuanto al acceso a la condición de vocal del CGPJ, el proceso está previsto en la propia Constitución y en una ley orgánica, por lo que también forma parte del sistema de derechos fundamentales de la Constitución. En consecuencia, el órgano competente para proteger esos derechos es el Tribunal Constitucional.

#### **IV. CONSECUENCIAS DE LA DISFUNCIONAL FALTA DE RENOVACIÓN DEL CGPJ**

7. Las consecuencias derivadas de la disfunción en la renovación del CGPJ son enormes en lo que se refiere al funcionamiento ordinario del Poder Judicial. Se observa una cadena de desajustes en todo el sistema judicial. Hoy, de los veintiún vocales que componían el CGPJ hace cinco años en 2018, sólo quedan diecisiete con carácter interino (uno ha alcanzado la edad de jubilación, otro ha fallecido, el presidente dimitió el año pasado y otro vocal lo hizo el 13 de marzo de 2023). El presidente *ad interim* acabó aceptando esta última renuncia al amparo del artículo 582.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual los vocales sólo cesan en sus cargos transcurridos los cinco años para los que fueron nombrados, o mediante renuncia aceptada por el presidente del órgano de gobierno de los jueces.

8. Además, este órgano administrativo se encarga de los nombramientos para el Tribunal Supremo y del nombramiento de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia (órganos judiciales de cada Comunidad Autónoma, que son 17) y de las Audiencias Provinciales (véanse los apartados 40-41 de la sentencia); a día de hoy, de las 79 plazas de magistrado del Tribunal Supremo, 22 están vacantes (véase el apartado 59 de la sentencia). En total, hay 80 vacantes en estos tribunales superiores. Además, el CGPJ se encarga de los concursos ordinarios de acceso a la judicatura. Es un hecho objetivo que existe un enorme exceso de carga de trabajo provocado, entre otras razones, por jubilaciones que no se están cubriendo. Actualmente hay 563 vacantes de jueces. Aunque está previsto que 382 nuevos jueces tomen posesión de sus cargos de aquí a finales de diciembre de 2023, 181 plazas seguirán vacantes. Los jueces han amenazado con iniciar una huelga, algo inédito en la historia de España (y la ley no contempla tal derecho). Recientemente, los abogados españoles llevaron a cabo dos meses de huelga indefinida hasta que el Ministerio de Justicia accedió a un aumento salarial.

## V. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 6.1 DEL CONVENIO AL PRESENTE CASO, Y LA JURISPRUDENCIA PREVIA DEL TRIBUNAL

9. En la presente sentencia, el Tribunal reitera que el derecho de acceder a un tribunal en virtud del artículo 6.1 del Convenio debe interpretarse a la luz del preámbulo del Convenio, que, en su parte relevante, declara que el Estado de Derecho forma parte del patrimonio común de los Estados contratantes. Para que la legislación nacional que excluye el acceso a un tribunal surta algún efecto en virtud del artículo 6.1 en un caso concreto, debe ser compatible con el Estado de Derecho (véase *Grzęda c. Polonia* [GS], nº 43572/18, § 299, de 15 de marzo de 2022). El examen del Tribunal ha tenido debidamente en cuenta el hecho de que el recurso de los demandantes ante el Tribunal Constitucional se refería al proceso de selección para el CGPJ, órgano constitucional que desempeña un papel fundamental para garantizar el correcto funcionamiento del sistema judicial y que también contribuye a salvaguardar la independencia de jueces y tribunales.

10. En la sentencia de Gran Sala en el asunto *Grzęda*, citada anteriormente, el Tribunal estableció muy claramente una serie de principios relativos al funcionamiento de los consejos judiciales que son igualmente aplicables al caso español. En el asunto *Grzęda* se trataba de la destitución del presidente del consejo judicial polaco. En dicha sentencia (citada anteriormente, §§ 325-26), el Tribunal consideró que el cargo del demandante como miembro electo del Consejo del Poder Judicial, órgano que tiene la responsabilidad constitucional de salvaguardar la independencia judicial, había sido prematuramente cesado por ley en ausencia de cualquier control judicial de la legalidad de dicha medida. El demandante fue excluido del acceso a un tribunal, una garantía fundamental para proteger un derecho civil discutible estrechamente relacionado con la protección de la independencia judicial.

11. En el presente caso español se trata de la paralización durante cuatro años de la resolución de un proceso de nombramientos que ya estaba en marcha. No obstante, ello no implica ninguna diferencia en cuanto al fondo del derecho protegido por el Convenio. De hecho, el Gobierno español no ha explicado de forma convincente por qué el litigio -derivado de la ausencia de determinadas actuaciones, manifiestamente prolongadas y, *prima facie*, ilegales e injustificadas, con vistas a proseguir el proceso de elección de los vocales del órgano de gobierno del Poder Judicial- no merecía tutela judicial (véase, *mutatis mutandis*, *Grzęda*, antes citada, § 296).

12. En su complicado test basado en los criterios de *Vilho Eskelinen*, en definitiva, el Tribunal concluye que existía recurso de amparo disponible ante el Tribunal Constitucional y que los demandantes intentaron utilizarlo. Ello significa que el Tribunal Constitucional obstaculizó la posibilidad de entrar en el fondo de la demanda, utilizando una argumentación formalista poco convincente y rechazando el caso alegando que la demanda se había presentado fuera de plazo. Además, aunque la sentencia concluye claramente que se ha producido una vulneración procesal del artículo 6 del Convenio, en la medida en que los demandantes no pudieron acceder a un órgano jurisdiccional para que se llevara a cabo el procedimiento de nombramiento, en realidad es evidente que lo que se cuestiona es la vulneración de un derecho sustantivo fundamental y constitucional,

ya que los jueces candidatos tienen derecho a que se resuelva su nombramiento en el CGPJ en relación con el resultado del concurso en el que participaron, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

## **VI. EL PAPEL DEL TRIBUNAL EN LA PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO, LA DEMOCRACIA Y LA SEPARACIÓN DE PODERES**

13. Forma parte del cometido del Tribunal Europeo de Derechos Humanos desempeñar sus funciones en estas situaciones de ataque frontal al Convenio, al Estado de Derecho, a la democracia y a la separación de poderes. El Tribunal ha declarado su competencia en numerosas ocasiones para actuar cuando el asunto afecta a individuos cuyos derechos no están siendo protegidos y a los que no se permite acceder a los tribunales para defenderse. El incumplimiento del proceso legal de renovación de la composición del órgano de gobierno del Poder Judicial puede tener - habida cuenta de las funciones de dicho órgano relativas, en particular, a los nombramientos judiciales - un impacto significativo en el funcionamiento de la justicia y en el cumplimiento por el Estado demandado de sus responsabilidades antes mencionadas en el marco del Convenio.

14. La razón de ser del CGPJ español como órgano de gobierno del sistema de justicia y su contribución a la salvaguarda de la independencia judicial requieren que el CGPJ goce de autonomía frente a los poderes políticos del Estado. La situación denunciada en el presente caso podría, como mínimo, afectar negativamente a la misión del CGPJ, lo que plantearía serias cuestiones de Estado de Derecho, incluidas las relativas a la salvaguarda de los derechos consagrados y protegidos por el Convenio (véanse los apartados 38, 62 y 63 de la sentencia).

15. El Tribunal señala que la documentación disponible (véanse los apartados 39 y 61 a 63 de la sentencia) revela que el funcionamiento de los consejos judiciales y, en particular, las cuestiones relativas a los procedimientos de selección de sus miembros, se consideran esenciales para el buen funcionamiento de los sistemas de justicia nacionales; los estancamientos, bloqueos y otras omisiones que afectan a la renovación de la composición de dichas instituciones se consideran especialmente preocupantes, en particular desde el punto de vista del Estado de Derecho.

## **VII. EL VÍNCULO ENTRE EL FUNCIONAMIENTO AUTÓNOMO DEL CGPJ Y LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL RESPECTO DE LOS DEMÁS PODERES DEL ESTADO**

16. Aunque el asunto en cuestión se refiere al funcionamiento del órgano administrativo que rige los nombramientos de jueces y los procedimientos disciplinarios, existe un vínculo entre este órgano y la independencia del propio Poder Judicial. Como se ha explicado anteriormente, en España este órgano se encarga de muchos nombramientos de jueces para los tribunales superiores y de convocar concursos para jueces de los tribunales ordinarios. El GRECO, la Comisión de Venecia y la Comisión Europea han subrayado la necesidad de reforzar la independencia del Poder Judicial en España. El Poder Judicial

tiene un papel singular en la sociedad como garante de la justicia, valor fundamental en un Estado de Derecho; debe gozar de la confianza de los ciudadanos para que los jueces puedan desempeñar con éxito sus funciones. Esta consideración ha resultado relevante en relación con el derecho de acceso a un tribunal de los jueces en asuntos relativos a su situación o a su carrera. Dado el lugar destacado que ocupa el Poder Judicial entre los órganos del Estado en una sociedad democrática y la importancia que se concede a la separación de poderes y a la necesidad de salvaguardar la independencia del Poder Judicial, el Tribunal debe estar especialmente atento a la protección de los miembros del Poder Judicial frente a medidas que puedan amenazar su independencia y autonomía judicial (véase *Grzęda*, citada anteriormente, § 302, y la jurisprudencia allí citada).

17. Con arreglo a las normas pertinentes del Consejo de Europa, la autonomía de un consejo del Poder Judicial en materia de nombramientos debe protegerse de la injerencia de los poderes legislativo y ejecutivo, y debe garantizarse su independencia. Como mencionó el Gobierno, de conformidad con el principio de autonomía de las Cortes Generales, ampliamente reconocido en los Estados miembros del Consejo de Europa, las Cortes Generales tienen derecho, con exclusión de otros poderes y dentro de los límites del marco constitucional, a regular sus propios asuntos internos (véase *Karácsony y otros c. Hungría* [GS], nº 42461/13 y 44357/13, § 142, de 17 de mayo de 2016).

18. El Convenio no impide que los Estados adopten decisiones legítimas y necesarias para reformar el Poder Judicial (véase *Gumenyuk y otros c. Ucrania*, nº 11423/19, § 43, de 22 de julio de 2021). Sin embargo, cualquier reforma del sistema judicial o, como en el presente caso, cualquier incumplimiento manifiestamente prolongado y *prima facie* ilegal e injustificado del ejercicio de una función no legislativa obligatoria conferida a las Cortes Generales en relación con el Poder Judicial (a saber, el proceso de selección de los vocales del órgano de gobierno del Poder Judicial) no debe socavar su funcionamiento y legitimidad, el buen funcionamiento de la justicia (en particular, en lo que respecta al proceso de nombramiento de los jueces) ni la confianza de los ciudadanos en las instituciones constitucionales, en este caso las Cortes Generales y el CGPJ (véase, *mutatis mutandis*, *Grzęda*, antes citada, § 302).

19. Por último, en relación con el margen de apreciación permitido a España como Estado miembro del Consejo de Europa, y la ejecución de las sentencias del Tribunal, la legislación española prevé desde 2015 un recurso ante el Tribunal Supremo para la revisión de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo. Este procedimiento sigue abierto a los demandantes y no es necesario que el Tribunal lo mencione explícitamente en cada sentencia. En este sentido, el control de la ejecución de la sentencia corresponde al Comité de Ministros, pero corresponde a los demandantes, a su vez, hacer uso del recurso previsto en la propia legislación española. De hecho, ya han sido revisadas por el Tribunal Supremo varias sentencias de este Tribunal Europeo contra España a petición de los demandantes. En consecuencia, esta vía de recurso refuerza el margen de apreciación de los Estados ya que, dependiendo del tipo de violación que se haya producido, la reparación de la violación del Convenio puede estar de nuevo en manos de los tribunales internos.

## VOTO PARTICULAR DISCREPANTE DE LOS JUECES RANZONI, GUYOMAR Y GNATOVSKYY

1. Lamentamos no poder sumarnos a la mayoría en la conclusión de que ha habido una violación del artículo 6 del Convenio con respecto a cada demandante en el presente caso. Aunque nos parece lamentable la situación que provocó las quejas de los demandantes y consideramos que afecta negativamente al funcionamiento del Poder Judicial español, estimamos que el artículo 6.1 del Convenio no es aplicable en las circunstancias de este caso.

2. El asunto se refiere al derecho de los candidatos demandantes a acceder a un tribunal ante la ausencia, durante cinco años, de convocatoria por parte de las Cortes Generales españolas de una sesión plenaria para elegir a los vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), situación que «ha sido calificada por los principales interesados de insostenible y anómala» (véase el apartado 63 de la sentencia). En la medida en que el sentido de las quejas de los demandantes parece oponerse a esta inacción deliberada del legislador, sus esfuerzos son ciertamente loables. Sin embargo, consideramos que una situación de esta naturaleza no puede resolverse instrumentalizando el mecanismo de protección de los derechos humanos creado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, en particular, basándose en el derecho a un proceso equitativo previsto en su artículo 6.

3. Como se resume correctamente en el apartado 77 de la sentencia con referencia a la reciente sentencia de la Gran Sala en el asunto *Grzęda c. Polonia* (nº 43572/18, de 15 de marzo de 2022), para que sea aplicable el artículo 6.1 del Convenio en su vertiente civil, debe existir un litigio real y serio sobre un «derecho» que pueda decirse, al menos con argumentos de peso, que está reconocido en el Derecho interno, y el resultado del procedimiento debe ser directamente decisivo para el derecho en cuestión. En nuestra opinión, estos elementos están ausentes en el presente caso.

4. La jurisprudencia del Tribunal ya ha ido bastante lejos en el reconocimiento de la existencia de un «derecho» en cuanto al aspecto civil del artículo 6 mediante el desarrollo de un enfoque más amplio, según el cual el aspecto «civil» ha abarcado casos que inicialmente podrían no parecer tener relación con un derecho civil, pero que pueden repercutir directa y significativamente en un derecho privado de carácter patrimonial o no perteneciente a un individuo (véase *Denisov c. Ucrania* [GS], nº 76639/11, § 51, de 25 de septiembre de 2018). Sobre todo, el Tribunal lo ha hecho para oponerse a cualquier ataque al Estado de Derecho protegiendo a los jueces en asuntos como la disciplina judicial, los conflictos laborales, el salario, las prestaciones de jubilación, etc.

5. La presente sentencia va claramente más allá al sugerir que cuando un parlamento está encargado de elegir a los miembros de un consejo del Poder Judicial y no lo hace debido a un bloqueo político o por cualquier otra razón, el artículo 6.1 exige que los candidatos a dicho consejo tengan acceso individual a un tribunal. Para llegar a tal conclusión, la mayoría ha profundizado mucho en la interpretación del Derecho interno, en particular del artículo 23.2 de la Constitución a la luz del ejercicio del derecho previsto

en el artículo 573 de la Ley 6/1985 (véase el apartado 103 de la sentencia). Tal interpretación no es, por principio, tarea del Tribunal. En el presente caso, dicha interpretación, que además no se basa en ninguna decisión de los tribunales nacionales, no nos parece en absoluto convincente.

6. Como se indica en los apartados 26 a 28 de la presente sentencia, el artículo 23.2 de la Constitución Española establece que los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», es decir, en este caso el procedimiento relativo a la elección de jueces del CGPJ establecido en la Ley 6/1985 (véanse los apartados 34 y ss. de la sentencia). Parece bastante evidente que la queja de los demandantes no tiene nada que ver con el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos. Por el contrario, lo que realmente está en juego es la inacción de las Cortes Generales. Constatar en estas circunstancias la existencia de un «derecho civil» y, en todo caso, de un derecho de acceso individual a un órgano jurisdiccional dista mucho de cualquier repercusión directa y significativa sobre un derecho privado patrimonial o no de los demandantes.

7. Además, no podemos estar de acuerdo con la conclusión de que la impugnación de la inactividad parlamentaria pueda entenderse como una controversia «auténtica y seria», ni con la apreciación de que el resultado del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional sería «directamente decisivo» para el nombramiento de los candidatos demandantes al CGPJ. Aun suponiendo que los demandantes hubieran podido disponer de un recurso judicial en relación con las irregularidades procesales surgidas durante el proceso que dio lugar a la preselección de los candidatos al CGPJ, dicho recurso se referiría únicamente a la primera fase del proceso, pero no a la segunda fase, posterior a la elaboración de un listado, a saber, el proceso de selección por las Cortes Generales sobre la base de dicho listado. La elección del legislador español de atribuir a dicha institución la competencia de elegir a los miembros del CGPJ significa que existe un elemento político inevitable en la adopción de esta decisión. En otras palabras, incluso si el resultado de los recursos de amparo hubiera sido positivo para los demandantes, no podría haber sido directamente decisivo para el derecho en cuestión, ya que ningún tribunal podría obligar a los miembros de las Cortes Generales a votar en absoluto, y mucho menos en apoyo de cualquiera de los demandantes.

8. Para concluir, nos gustaría hacer hincapié en que el uso excesivo de la línea de argumentación en cuanto a la aplicación del aspecto civil del artículo 6, tal y como se ha resumido más recientemente en el asunto *Grzęda* (citado anteriormente), con el fin de abordar cualquier disfunción relacionada con el Poder Judicial, difícilmente puede considerarse un ejercicio adecuado de las competencias del Tribunal.

**ANEXO**

Relación de asuntos:

Nº	Demanda nº	Asunto	Fecha de interposición	Demandante Año de nacimiento Domicilio	Representado por
1.	53193/21	Lorenzo Bragado c. España	22/10/2021	<b>Juan Luis LORENZO BRAGADO</b> 1962 Santa Cruz de Tenerife	Vicente Jesús TOVAR SABIO
2.	53707/21	Jaén Vallejo c. España		<b>Manuel María JAÉN VALLEJO</b> 1953 Madrid	
3.	53848/21	García de Yzaguirre c. España		<b>Mónica GARCIA DE YZAGUIRRE</b> 1962 Las Palmas de Gran Canaria	
4.	54582/21	Estevez Benito c. España		<b>Rafael ESTÉVEZ BENITO</b> 1973 Cáceres	
5.	54703/21	Tardon Olmos c. España		<b>María TARDON OLMOS</b> 1957 Madrid	
6.	54731/21	Baena Sierra c. España		<b>Jose Antonio BAENA SIERRA</b> Málaga	