

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 72/1 enero-junio 2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7212024>

MONOGRÁFICO

A VUELTAS CON LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y EL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LOS JUECES: EL GENUINO CASO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA FRANCÉS

*On judicial independence and the governing body of judges:
the genuine case of the High Council for the French
Judiciary*

Cecilia Rosado-Villaverde

Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos, España
<https://orcid.org/0000-0003-2458-4576>

<https://doi.org/10.18543/ed.3103>

Fecha de recepción: 07.05.2024

Fecha de aceptación: 10.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 72/1, enero-junio 2024
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

A VUELTAS CON LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y EL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LOS JUECES: EL GENUINO CASO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA FRANCÉS¹

*On judicial independence and the governing body of judges:
the genuine case of the High Council for the French
Judiciary*

Cecilia Rosado-Villaverde

Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional

Universidad Rey Juan Carlos, España

<https://orcid.org/0000-0003-2458-4576>

<https://doi.org/10.18543/ed.3103>

Fecha de recepción: 07.05.2024

Fecha de aceptación: 10.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

Resumen

El objetivo de este trabajo consiste en demostrar si la configuración del Consejo Superior de la Magistratura francés ha logrado sobreponerse a los problemas inherentes que arrastra el poder judicial en Francia desde el inicio del Estado constitucional de Derecho. Así, se pretende determinar si esta institución sustenta la naturaleza jurídica que poseen los órganos de gobierno de los jueces. El fin es identificar si este Consejo asegura y salvaguarda la independencia judicial. En tal sentido, es necesario realizar un análisis contextualizado de esta institución y de las múltiples reformas constitucionales y legales a las que se ha visto sometida a lo largo de los sesenta y

¹ Este trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto titulado «Unidad e independencia del poder judicial en el constitucionalismo actual». Entidad financiadora: Asociación Científica EU Acquis. Código: 2022/00349/001.

cinco años de vida de la V República. Finalmente, las conclusiones de este artículo se centran en determinar si los cambios normativos del Consejo han supuesto una transformación relevante de su naturaleza jurídica.

Palabras clave

Independencia judicial; control ejecutivo; corporativismo; órgano de gobierno de los jueces.

Abstract

The aim of this paper is to demonstrate whether the configuration of the High Council for the French Judiciary has managed to overcome the inherent problems that the judicial power in France has suffered since the beginning of the constitutional rule of law. Thus, the aim is to determine if this institution supports the legal nature of the governing bodies of judges. The purpose is to identify if this Council ensures and safeguards judicial independence. In this sense, it is necessary to carry out a contextualized analysis of this institution and the multiple constitutional and legal reforms to which it has been subjected throughout the sixty-five years of the Fifth Republic. Finally, the conclusions of this study focus on determining whether the High Council's regulatory changes have led to a relevant transformation of its legal nature.

Keywords

Judicial independence; executive control; corporatism; governing bodies of judges.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CAMBIO DE MODELO DE GOBIERNO JUDICIAL EN FRANCIA: EL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA. III. EL TERCER Y CUARTO «NACIMIENTO» DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA: LA V REPÚBLICA. 1. El papel preponderante del poder ejecutivo en el Consejo. 2. Un Consejo doble: la reforma constitucional de 1993. 3. La profunda transformación del Consejo Superior de la Magistratura: su apertura ciudadana. IV. A MODO DE EPÍLOGO: ¿HACIA UNA NUEVA NATURALEZA JURÍDICA DEL CSM? V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La independencia judicial y el órgano de gobierno de los jueces son temas recurrentes tanto en la doctrina como en el contexto político. En los últimos años, este asunto ha sido un problema complejo que está en el centro de la actualidad en España, con posiciones muy enfrentadas y sin visos de llegar a una solución temprana. Ante esta coyuntura, es imprescindible detenerse en la concepción de los órganos de gobierno judicial. En este sentido, observar cómo se han ideado otros Consejos de nuestro entorno puede ayudarnos a ampliar nuestra perspectiva más allá de nuestras experiencias, normas jurídicas y conflictos internos. Por lo tanto, en este trabajo, nos centraremos en el Consejo Superior de la Magistratura francés (CSM), una autoridad de gobierno de los jueces que se distingue por su diseño especial y singularidad en Europa. Aunque pueda parecer que no merece la pena estudiarlo debido a sus diferencias con el Consejo General del Poder Judicial español (CGPJ), es importante considerar que algunos de los problemas que enfrenta el CSM podrían ser compartidos con el CGPJ, como la politización de sus miembros. Así, al analizar el CSM, podemos obtener ideas valiosas para nuestro propio modelo judicial.

Este artículo de investigación no intenta realizar una comparación entre el CGPJ y el CSM. En cambio, se centra exclusivamente en el órgano de gobierno judicial francés. Seguramente se pueden extraer comparaciones y conclusiones de su lectura, si bien estas páginas han optado por efectuar un examen pormenorizado del CSM. La información actualizada sobre este órgano en castellano a menudo contiene imprecisiones debido a las numerosas reformas constitucionales y legales que ha experimentado, siendo la última de ellas en noviembre de 2023. Estas modificaciones han tenido un impacto significativo, alterando la composición, las funciones y la rutina del CSM. En 2008, tras una reforma constitucional, la doctrina francesa publicó numerosos trabajos que trataban sobre la revolución que esta modificación había producido en el poder judicial. Incluso si el interés en el país galo ha disminuido desde entonces, los cambios legales y la preocupación general

por la deriva de la independencia judicial en Europa hacen que sea relevante una nueva reflexión sobre este singular órgano.

Por tanto, en las próximas páginas se realizará un análisis contextualizado en el que revisaremos los puntos más destacados de las reformas normativas del CSM y exploraremos las razones detrás de estas reformas. El objetivo es evaluar qué impulsó estos cambios y cómo las revisiones constitucionales y legales han ido transformando al CSM. Nos centraremos en comprender si el Consejo Superior de la Magistratura garantiza y asegura la independencia judicial, tal como deberían hacerlo los órganos de gobierno de los jueces. A tal efecto, se mencionarán tanto los logros como los problemas que aún afectan a esta institución. La V República ha sufrido numerosas mutaciones desde su fundación en 1958, cuando el Presidente de la República tenía omnipresencia en el modelo constitucional. Sin embargo, en la actualidad, nos encontramos un sistema semipresidencial más racionalizado. Los cambios en el CSM forman parte de esas mutaciones y han contribuido a la pérdida de preeminencia del Presidente de la República en la judicatura, algo crucial para preservar la independencia judicial. Para abordar esta tesis, comenzaremos examinando la concepción del poder judicial en los inicios del Estado constitucional francés, especialmente durante la primera constitucionalización del CSM en 1946. Luego, nos adentraremos en el papel preponderante del poder ejecutivo en el CSM bajo la Constitución de 1958, durante la V República. Posteriormente, exploraremos cómo las revisiones constitucionales de 1993 y 2008, junto con las reformas legales, han influido en una evolución distinta de la prevista para esta institución de gobierno de los jueces. En última instancia, a modo de epílogo, nos cuestionaremos si estos cambios han incidido en la naturaleza jurídica del CSM y, en caso afirmativo, cómo lo han hecho y cuáles han sido sus consecuencias. En resumen, este trabajo se sumergirá profundamente en el Consejo Superior de la Magistratura francés.

II. EL CAMBIO DE MODELO DE GOBIERNO JUDICIAL EN FRANCIA: EL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA

La separación de poderes como principio vertebrador del estado de derecho se aprecia desde la Revolución francesa, que buscaba formar una organización política antagónica a la monarquía absoluta. La evolución de esta teoría ha supuesto que el poder judicial se configure como el moderador de los poderes políticos. Por eso, la finalidad del tercer poder del estado no se centra sólo en dirimir los conflictos que se planteen en la comunidad sino también, y de forma esencial, en conseguir que las instituciones políticas cumplan con el derecho positivo. Para alcanzar este objetivo, la magistratura aplica e interpreta las normas del ordenamiento jurídico para dar cumplimiento al principio de legalidad.

La labor de interpretación es esencial para hacer cumplir el Derecho y para conformar la concepción del estado de derecho, así lo entendieron los liberales estadounidenses en 1787. En cambio, la formulación de este poder por parte de los liberales franceses no partió del mismo lugar que en Estados Unidos, la carga histórica jugó un papel determinante en el pensamiento de los revolucionarios del país galo. Hoy, cuando los estudiantes del Grado en Derecho inician su periplo académico y acuden a las clases de Derecho Constitucional aprenden rápidamente que la separación de poderes se recoge magistralmente por Montesquieu en su obra *De l'esprit des lois* que divide el poder en tres, siendo el judicial el responsable de aplicar e interpretar las normas jurídicas (Montesquieu, 1748). Seguramente, en muchas de esas aulas universitarias también se explica que esta definición contemporánea y la visión actual de los jueces y de sus funciones dista mucho de la opinión que los ilustrados y revolucionarios franceses del siglo XVIII tenían de la magistratura (Carré de Malberg, R., 2001: 741-793; Eisenmann, C., 1952: 133-140; García Roca, J., 2000: 41-75; Gordillo Pérez, L. I., 2023: 27-52).

Antes de la Revolución francesa, el monarca absoluto encarnaba a la justicia y los puestos judiciales se podían heredar y vender. La corrupción de los jueces y magistrados y el nulo control disciplinario sobre aquellos que utilizaban su cargo para beneficio propio o para interpretar el Derecho conforme a sus intereses, o a otros intereses distintos al de los justiciables, recorrían el país. Muestra de ello es que en 1614, en los «cuadernos de quejas» (*Cahier de doléances*) que se elevaban a los Estados Generales, se reclamó la intervención del rey para sancionar los abusos de la magistratura. Por tanto, la Revolución francesa quiso revertir esta condición aplicando algunos correctivos. En primer lugar, y así lo expuso Montesquieu, se relegó a los jueces a la mera aplicación de las leyes. Este no era el poder competente para interpretar las leyes, función que se reservó a la Asamblea Nacional. En segundo lugar, ante la desconfianza de los titulares del poder judicial, los revolucionarios idearon una nueva estructura judicial que afectó al nombramiento de los jueces. La Ley de 16 de agosto de 1790, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y sancionada el 24 de agosto, simplificó la organización de la magistratura que empezó a depender de los jueces de paz y fundó la dualidad de los órdenes jurisdiccionales. Esta ley determinó que los jueces fueran elegidos por votación de la ciudadanía, sistema que quedó incorporado en el artículo 2 del capítulo V del Título III de la Constitución de 3 de septiembre de 1791. En tercer lugar, esa misma desconfianza promovió desde la Primera República que el poder ejecutivo realizara numerosas depuraciones entre los magistrados, las cuales se repitieron en regímenes políticos posteriores (VV. AA., 2000: 130-161; Sánchez Castañeda, A., 2001: 286; Lafon, J., 2001: 338-396).

Estos ajustes estaban basados en el recelo hacia los jueces que se propagó a lo largo de los siguientes siglos. El artículo tercero del Capítulo V de la

primera Constitución francesa plasmaba fehacientemente esa cautela hacia el poder judicial al manifestar que «Los tribunales no pueden intervenir en el ejercicio del Poder Legislativo, ni suspender la ejecución de las leyes, ni realizar funciones administrativas, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones» (Rials, S., 2010: 13)². Se podría decir que este era el único precepto que recogía una parte del contenido del principio de independencia judicial ya que dejaba claro que este poder estaba separado del legislativo y del ejecutivo, pero desde una visión en la cual era el judicial el que no debía inmiscuirse en las funciones de los otros dos poderes. De esta manera, al no establecerse el contenido completo de este principio, podemos asegurar que en la Constitución revolucionaria de 1791 no se consagraba la independencia judicial. La sospecha sobre la magistratura era más que evidente y esto implicó una concepción distorsionada de la independencia judicial: era una advertencia hacia el juez para no intervenir en el ejecutivo o en el legislativo, pero no suponía una garantía ni una protección de la injerencia de los otros poderes hacia su persona ni hacia el desarrollo de sus funciones. Esta arquitectura constitucional, jurídica y doctrinal ha estado presente en la judicatura francesa hasta la V República y se ha expresado a través de la intromisión del poder ejecutivo en el poder judicial –aspecto que se ha vivido asimismo en otros países europeos–³ (Chauvaud, F., 2002: 1-14; Royer, J-P., Derasse, N., Allinne, J-P., Durand, B., Jean, J-P., 2016: 487-532).

La desconfianza no era infundada, tenía sus raíces en la actuación judicial previa la Revolución francesa. Por un lado, se acreditó su afección a la monarquía absoluta y, por otro, se observó que el sistema judicial funcionaba como un cuerpo clientelar cerrado donde prevalecía el corporativismo. Esta situación persistió tras la Revolución, lo que demuestra que los mecanismos de control ejercidos por los otros dos poderes y la merma del principio de independencia judicial no consiguieron resolver este problema. El Estado constitucional francés sigue enfrentando la desconfianza hacia la magistratura, señalada tanto por

² Traducción propia.

³ Esta coyuntura se vivió en España donde el poder judicial no gozó de auténtica independencia judicial hasta la Constitución de 1978. A diferencia que en Francia, las Constituciones españolas sí recogieron el principio de independencia, en especial la Constitución de Cádiz, la Constitución de 1869 o la de 1931. Ahora bien, era un mero reconocimiento formal ya que tanto las leyes de desarrollo como la práctica diaria demostraron que el poder ejecutivo mantenía un fuerte control sobre el judicial. De hecho, se puede observar en los debates constituyentes de todas las Constituciones españolas la reticencia a hablar de independencia de los jueces, siendo la autonomía lo máximo que se defendía y concluyendo que el tercer poder del estado debía ser una sección más de la Administración. No olvidamos que algunos políticos españoles sí defendieron la independencia judicial, pero no fue la tendencia general durante el siglo XIX y del siglo XX, hasta 1978 (Rosado Villaverde, C., 2022: 63-67; 163-167; Aparicio, M. A., 1995: 20-27).

la doctrina como por los representantes políticos. Sirvan como ejemplo las palabras del relator general de la Asamblea Constituyente de 1946, Paul Coste-Floret, que declaró que con la Constitución de la IV República se estaba buscando terminar con los magistrados que dependían únicamente de su «jefe superior» en la Corte⁴. Estas palabras revelan otro rasgo de la justicia en Francia: su fuerte jerarquización. Ésta ha contribuido a mantener vivo el corporativismo y ha sido un obstáculo para la independencia, ya que esta última también se predica frente a los órganos jurisdiccionales superiores. Dicha jerarquización proviene de la época de Napoleón que aplicó los criterios militares a la magistratura. El descreimiento basado en este rasgo ha propiciado la injerencia ejecutiva en el tercer poder del estado, convirtiendo el contexto judicial en un ciclo sin avance que dificulta la independencia de este poder. Por eso, no es de extrañar que el mismo relator general de la Asamblea Constituyente de 1946 dijera públicamente que «para nosotros, la mejor manera de asegurar la verdadera independencia de la justicia es a través de los elegidos como representantes del pueblo» (Gimeno Sendra, J. V., 2024: 41-47; Martinel, A., Natali, F., 2014: 33-35; Soula, M., 2013: 171-187; Errera, R., 2009: 12-18; Bancaud, A., 2002: 63-82; Guichard, F., 1990: 88).

Aunque el control del ejecutivo y el corporativismo judicial han sido la tónica hasta la V República, la proclamación de la IV República, tras la II Guerra Mundial, entrañó un cambio sustancial en el modelo judicial que merece una especial atención. Este cambio no fue todo lo transformador que se esperaba, pero construyó los cimientos del futuro del poder judicial francés. La Constitución de 4 de octubre de 1946 venía precedida de un intenso debate sobre la democratización de la justicia y la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma del tercer poder del estado⁵. Con la Norma Fundamental de 1946 se esperaba una auténtica reorganización judicial que corrigiera los problemas intrínsecos de la judicatura y que alejara a la justicia de su reciente actividad poco gloriosa marcada por su adhesión al régimen de Vichy⁶. En esta línea se constitucionalizó el CSM que daba

⁴ No querían un poder judicial al servicio del poder ejecutivo, pero tampoco un poder judicial encerrado en sí mismo y convertido en una corporación que no velaba por la ciudadanía (Bancaud, A., 2002: 63-82).

⁵ El cual estaba dominado por el poder ejecutivo y la jerarquía judicial, elementos que se habían instituido por el Consulado y por Napoleón Bonaparte, que habían sido remodificados en la III República y que se habían agravado durante el régimen de Vichy (Bancaud, A., 2002: 63-82).

⁶ Afirma François Guichard que «no existió ni un solo magistrado que rechazara en 1941 el alineamiento con el régimen colaborador de Vichy. Todos los demás juraron fidelidad a la persona del jefe del Estado, el mariscal Petain. Al dar su visto bueno a las perversas leyes sobre el estatuto de los judíos, o los tribunales de excepción encargados de

nombre al Título IX, encargado del poder judicial. Esta institución se fundó por primera vez en la Ley de 30 de agosto de 1883, sobre la reforma de la organización judicial. Este Consejo implantado legalmente en la III República tenía una formación y unas funciones muy distintas a la de los órganos que se inscribían y se inscriben dentro del modelo institucional de gobierno de los jueces⁷. Por esta razón, la doctrina francesa sostiene que hasta la constitucionalización del CSM, durante la IV República, no nos encontramos ante un auténtico órgano de gobierno de los jueces (Bancaud, A., 2006: 373-374; Masson G., 1977: 228-235; Bloch, E., 1983: 179-205; Imbert-Quaretta, M., 2017: 31⁸).

A pesar de la gran innovación que representaba la creación del CSM, la ansiada reforma judicial no fue más allá. En la Constitución se consignó quién se encargaba de los nombramientos de los jueces –el Presidente de la República–, se mencionaba que era el CSM el que ejercería la potestad disciplinaria y se proclamaba la inamovilidad de los jueces. Se instauraron los principios de independencia o unidad jurisdiccional de manera escueta y ambigua y se mencionó el posterior desarrollo constitucional a través de una ley orgánica que nunca llegó a aprobarse. Básicamente, se hicieron ajustes al sistema judicial que no fueron suficientes y que dejaban al tercer poder del

juzgar a la resistencia, la magistratura francesa, colocada bajo la autoridad del ministro de Justicia, también magistrado, rindió más bien servicios antes que dictar sentencias» (Guichard, F., 1990: 88).

⁷ El artículo 13 de la Ley de 30 de agosto de 1883 fijó que «La Corte de Casación constituye el Consejo superior de la magistratura. Sólo se instituye como Consejo cuando están reunidas todas sus Salas». Asimismo, el art. 14 manifestaba que «El Consejo superior de la magistratura ejercerá con respecto a los primeros presidentes, a los presidentes de Sala, a los consejeros de la Corte de Casación y de los Tribunales de Apelación, a los presidentes, los vicepresidentes, jueces suplentes de los tribunales de primera instancia y de paz todas las facultades disciplinarias [...] conforme a las disposiciones del artículo 82 del sénatus-consulte de 20 de abril de 1819 y de los artículos 4 y 5 del Decreto del primero de marzo de 11852» (traducción propia). Consultado en <www.legifrance.gouv.fr> [Última consulta: 13/03/2024].

Por lo que respecta al modelo institucional, este forma parte de lo que la doctrina ha llamado los tres modelos de gobierno judicial, en el que se identifica el modelo externo donde un órgano externo al poder judicial ejerce las competencias sobre el estatuto judicial, el modelo interno, donde son las instancias judiciales las que atienden las decisiones sobre el estatuto judicial y, finalmente, el modelo institucional, en el cual es un órgano de gobierno «situado fuera de la dependencia del poder ejecutivo» el que desarrolla «los instrumentos necesarios para resolver, de acuerdo con la Constitución y la Ley, cuanto afecta al estatuto de los jueces» (Murillo de la Cueva, P. B., 1995: 178-185; Ron Latas, R. P., Lousada Arochena, J. F., 2017: 301; Casal Oubiña, D., 2023: 34).

⁸ Alain Bancaud habla del miedo al corporativismo y al clientelismo «considerados como las tendencias inherentes a la magistratura, al menos, tan amenazadoras como el intervencionismo político» (Bancaud, A., 2006: 374-375).

estado sin la transición deseada durante el periodo de «La Liberación»⁹. Así, quedaron abiertas al debate y a la interpretación jurídica toda una serie de cuestiones primordiales que no consiguieron resolverse durante la IV República. Como bien explica Alain Bancaud, «la República restablecida creyó más en la primacía de los diputados electos y en la afirmación de los derechos sociales que en la reforma de la justicia que no se consideró una prioridad», al igual que la consecución de la independencia de los jueces y magistrados de los que todavía hoy se sigue desconfiando. La Constitución de 1946 marcó una ruptura sin «instalar» un verdadero poder judicial (Bancaud, A, 2006: 373; Masson G., 1977: 246).

El CSM de la IV República estaba compuesto por catorce miembros: seis personalidades elegidas por la Asamblea Nacional, cuatro magistrados representando cada una de las categorías de la magistratura, dos miembros elegidos por el Presidente de la República sin que pudieran pertenecer ni al parlamento ni a la justicia, el vicepresidente que era el Ministro de Justicia (*Garde des Sceaux*) y la presidencia encarnada en el Presidente de la República. Esta composición destaca por dos aspectos que se mantendrán al inicio de la V República. Por un lado, la fuerte presencia del poder ejecutivo en el órgano de gobierno de los jueces y, por otro, la entrada en la composición de miembros que pueden no formar parte del ámbito del Derecho. Estos dos elementos abordaban las problemáticas relacionadas con poder judicial en Francia: la injerencia política debido a la monopolización de la composición por parte del ejecutivo y el corporativismo que se intentaba mitigar al incluir personalidades más cercanas a la ciudadanía. Igualmente, las funciones asignadas al CSM buscaban mejorar la independencia judicial y dismantelar el sistema burocrático-jerarquizado de representación y de participación del «cuerpo judicial» en su propia gestión. Así, la función disciplinaria fue concedida al CSM y arrebatada de la competencia de la Corte de Casación, mientras que la administración de los tribunales pasó de estar en manos del ejecutivo a ser parte del ámbito del CSM (Ricard, T., 1989: 22-41; VV.AA., 2000: 332-403).

Este Consejo enfrentó muchas dificultades que podemos concentrar en tres grandes bloques. El primero de ellos hace referencia a las tensiones entre el CSM y el gobierno, en especial, con el Ministerio de Justicia. Aun cuando el Ministro era el vicepresidente de esta institución, se entendía que el CSM

⁹ «La Liberación» se refiere al período histórico que se produce entre el 19 y el 25 de agosto de 1944, que indica la entrada de los aliados en París y el fin de la ocupación nazi. A nivel político supuso el reconocimiento del Gobierno Provisional de la República como el órgano que representaba la legitimidad histórica y política del país y de la República francesa. Dicho gobierno estuvo encabezado por el general Charles de Gaulle y fue artífice de los deseos de cambio en el poder judicial (Durali, S., Dietsh, G., 2022: 139-149; Bodineau, P., Verpeaux, M., 2013: 104-106).

era un órgano externo de la cartera ministerial porque estaba presidido por el Presidente de la República y porque se apoderó de numerosas facultades que antes estaban integradas en el Ministerio y, concretamente, en la organización administrativa de éste¹⁰. En segundo lugar, el CSM tenía una vinculación compleja con la Asamblea Nacional. Por un lado, el poder legislativo se sentía indiferente ante esta institución pero, a la vez, se mostraba desconfiado con ella. Los parlamentarios ponían en duda que el Consejo no estuviera bajo su control y eso supusiera una reducción de sus medios de intervención en la justicia. No veían con buenos ojos que el CSM se sustrajera del «juego clásico» de la responsabilidad parlamentaria y que quisiera exigir que los miembros del Consejo elegidos por la Asamblea tuvieran autonomía de los grupos parlamentarios intervinientes en dicha elección. Finalmente, el órgano de gobierno de los jueces provocó un importante malestar entre sus pares. El Consejo no pudo imponerse conforme a sus competencias a causa de su descrédito frente a los jueces y magistrados. Esto se debió, entre otras cosas, a que la magistratura fue un actor olvidado en la conformación de esta institución¹¹ (Masson G., 1977: 271-310; Lochak, D., 2015: 83-113).

Los rasgos identificativos del sistema judicial francés revelan que, a lo largo de su historia constitucional, ha existido un gran recelo hacia los titulares del poder judicial. Esta tendencia ha marcado la evolución del tercer poder del Estado, que ha estado subordinado al poder ejecutivo y ha sido objeto de críticas por su corporativismo. Sin duda, el poder del estado no puede ser infinito y la magistratura ejerce un rol esencial para acotar legítimamente dicho poder. Estos dos problemas, que tratan de eludir los límites aplicados por la judicatura basados en el imperio de la ley, inciden directamente en el carácter constitucional y democrático del estado. Este contexto no es único de la historia constitucional francesa, otros países como España fueron herederos del control ejecutivo y del clientelismo. La llegada de la IV República implicó un cambio notable gracias a la constitución del Consejo Superior de la Magistratura. Con todo, esta innovación no logró transformar completamente el poder judicial, dado que no se realizó una reforma integral y la composición y las funciones del Consejo no abordaron los temas fundamentales de la justicia. La politización de esta institución, a través de su sistema de nombramiento y su

¹⁰ El Consejo Superior de la Magistratura tuvo un fiel defensor sobre su autonomía y su trabajo: el Presidente de la República Vincent Auriol (entre enero de 1947 y enero de 1954), si bien eso no impidió que siguiera siendo un órgano fuertemente dependiente de la Presidencia de la República y con claros indicios de sometimiento.

¹¹ Además, el «cuerpo judicial» no funcionaba como tal, esto es, no reaccionaba a los problemas y tensiones con el CSM de manera monolítica. Asimismo, el Consejo, ante este panorama, fue muy reticente a la hora de examinar a los jueces, a sus pares, cuando le tocaba aplicar su capacidad disciplinaria (Bancaud, A., Jean, J-P., 2000: 194-205).

relación con el Parlamento, así como la sospecha de corporativismo debido a la reticencia del CSM a juzgar o sancionar a los magistrados, o las competencias compartidas del CSM con el ejecutivo, continuaron siendo parte del sistema judicial. Por esta razón, la doctrina francesa considera que el Consejo de la IV República fue un «medio fracaso». La V República conservará esta institución, aunque con una configuración y unas competencias distintas que irán variando a lo largo de las numerosas reformas constitucionales y legales que han hecho que el Consejo fundado en 1958 progrese hacia un órgano cuya naturaleza jurídica ha sufrido mutaciones significativas (Rosado Villaverde, C., 2022: 44-50; Bancaud, A, 2006: 390-391).

III. EL TERCER Y CUARTO «NACIMIENTO» DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA: LA V REPÚBLICA

El fin de la IV República está estrechamente relacionado con la Guerra de Independencia de Argelia y la incapacidad de los políticos franceses para gestionarla. Sin embargo, también estuvo condicionado por el desequilibrio institucional que se vivía desde el siglo XIX. Este desajuste propició una notable inestabilidad gubernamental en la III República, que supuso la sucesión de 104 gobiernos a lo largo de setenta años –desde 1871 hasta 1940–. La IV República, consciente de sus antecedentes, buscó racionalizar su parlamentarismo. En 1958 el fracaso de esta tentativa de racionalización era evidente y la Asamblea Nacional invistió a Charles de Gaulle como Primer Ministro, el primero de junio. Su gobierno presentó dos proyectos de ley sustanciales que se adoptaron por la Asamblea Nacional el 3 de junio. La segunda de estas leyes era de naturaleza constitucional y estableció la derogación transitoria de las disposiciones del artículo 90 de la Constitución de 1946, donde se recogía la reforma constitucional. A continuación, fijaba que la revisión y creación de una nueva Constitución sería llevada a cabo por el gobierno y no por una Asamblea constituyente (Velly, S., 2009: 149-187; Bodineau, P., Verpeaux, M., 2013: 92-123; Morabito, M., 2020: 385-438; Rudelle, O., 1986: 279-295).

La Constitución de la V República, de 4 de octubre de 1958, construyó un sistema político que la doctrina francesa denomina como «parlamentario con importantes características presidenciales» –que en España calificamos de «semipresidencial»– y que ha experimentado numerosas mutaciones en sus sesenta y cinco largos años de vida. No es de extrañar que esta Norma Fundamental se haya reformado veinticinco veces¹². En esta estructura política cabe preguntarse cómo se concibió al poder judicial, cómo se definió al

¹² Información obtenida de la página web del Consejo Constitucional francés <www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution> [Última consulta: 25/04/2024].

Consejo Superior de la Magistratura y si, al igual que otras instituciones, ha sido protagonista de alguna de las numerosas revisiones constitucionales. La respuesta a las primeras cuestiones es compleja y es lo que se va a tratar de descifrar a lo largo de las siguientes páginas. Eso se debe, en parte, a las numerosas reformas constitucionales y legales –así como a aquellas proposiciones que no tuvieron éxito– del poder judicial y, en especial, del CSM. Estas modificaciones no han conseguido acabar con los detractores de este modelo de gobierno de los jueces (Favoreu, L. et al., 2022: 609-760; Millard, E., 2013: 211-231; Le Divellex, A., 2011: 1-31).

Tanto es así que el propio CSM habla de que durante esta República se ha producido su tercer y cuarto nacimiento. Es decir, el Consejo afirma que el primer nacimiento de esta institución se produjo en 1883, el segundo en la Constitución de 1946, el tercero con la aprobación de la Constitución de 1958 (CF) y el cuarto se remonta a la reforma constitucional de 2008 y a la Ley Orgánica n.º 2010-830, de 22 de julio de 2010. Tan decisiva fue esta modificación que transformó al CSM de tal manera que podemos hablar de un nuevo Consejo, distinto al diseñado por Charles de Gaulle al inicio de la V República. No es la única reforma trascendental, la revisión constitucional de 1993 introdujo elementos pioneros que hicieron que este órgano tuviera una composición distinta y una destacable variación en sus funciones. El CSM ha sufrido numerosos cambios normativos y debemos considerar si estas mutaciones han afectado la naturaleza jurídica de esta institución desde sus cimientos. Para lograrlo, debemos ir más allá del análisis superficial de estas modificaciones constitucionales y legales, y adentrarnos en la esencia misma de lo que representa este órgano en el sistema constitucional, institucional y político francés. Debemos explorar su complejidad, sus fortalezas y sus debilidades. Este es el objetivo que se persigue en los siguientes apartados, siempre teniendo en cuenta las palabras del antiguo miembro del CSM, Jean Gicquel, quien lo definió como «una creación continua de la República»¹³ (Errera, R., 2009: 1-19; Delaloy, G., 2000: 632-641).

1. *El papel preponderante del poder ejecutivo en el Consejo*

La Constitución de la última República mantuvo al CSM pero con una estructuración y concepción distinta a la instaurada en la Carta Magna de 1946 –de ahí que este sea su tercer nacimiento–. Durante la IV República se

¹³ La página web del CSM, en su apartado «Histoire & patrimoine» recoge las palabras de Jean Gicquel, así como la explicación de los cuatro nacimientos del Consejo <www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/histoire-et-patrimoine> [Última consulta: 15/04/2024].

intentó fundar un Consejo que distanciara a la magistratura de la politización, pero no se logró debido, entre otras razones, a las limitaciones de su composición. En el inicio de la V República se optó por una posición más ambigua en este sentido. Así, el artículo 64 CF proclama que el Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial y, en esta función, será asistido por el CSM. Cabe preguntarse si debe haber un garante de la independencia judicial y, si es así, si debe ser el jefe del poder ejecutivo. Tal como se encuentra plasmado en la Constitución de 1958, el CSM plantea un desafío al principio de división de poderes y demuestra la importancia de que el garante de esta independencia sea un órgano, a su vez, independiente que no sea auxiliar del ejecutivo. En esta línea, resulta interesante cuestionarse sobre el papel del CSM y el significado de la palabra «asiste». Durante los primeros años, esa asistencia iba dirigida hacia una labor de servicio, convirtiendo al CSM en el «ayudante» del Presidente de la República. El art. 65 determinaba que el Presidente de la República sería el presidente del CSM, elegiría a sus miembros y no estaría sujeto a sus decisiones u opiniones. De esta manera, se abandonó el principio de elección de magistrados para el CSM en favor de una reactivación del sistema burocrático-jerárquico de representación y asociación, basado en la alianza de la Corte de Casación que recuperó parte de su ascendente perdido y otorgó mayor predominio al poder ejecutivo (Errera, R., 2009: 2-3; Bancaud, A., 2006: 391).

Siguiendo la reflexión realizada *ut supra*, es necesario desgranar cuál era y cómo se efectuaba la composición del CSM. Esta quedaba estipulada de la siguiente manera: el Presidente de la República lo presidía, el Ministro de Justicia era el vicepresidente. Los otros nueve miembros eran designados por el Presidente de la República, ya fuera directamente nombrando dos profesionales cualificados (sin especificar que tuvieran que ser juristas), o bajo la propuesta de la Corte de Casación (seis magistrados), o mediante la propuesta de la Asamblea General del Consejo de Estado (un consejero de Estado). De ahí que hablemos de la recuperación del sistema burocrático-jerarquizado de representación y asociación, con una fuerte presencia del ejecutivo, de la Corte de Casación y del Consejo de Estado. Podríamos pensar que el papel de la Corte y del Consejo en la designación de los miembros del CSM podría haber disminuido los problemas que este órgano enfrentó con la magistratura en la IV República. No obstante, las dificultades del Consejo con los jueces y magistrados no se originaron en su relación con la Corte de Casación o el Consejo de Estado, sino en el desplazamiento de todo el «cuerpo judicial», que quedó relegado de la conformación, composición y participación en el órgano de gobierno de los jueces. Al mismo tiempo, la relevancia de la Corte de Casación en las funciones relativas al estatuto de los jueces no era novedosa en 1958, sino que se remontaba a lo que existía antes de 1946 y que,

precisamente, se intentó modificar durante la IV República¹⁴ (Masson G., 1977: 271-310; Lochak, D., 2015: 83-113; Errera, R., 2009: 12-13).

Las funciones atribuidas al CSM por el art. 65 CF fueron también exiguas. Se despojó al CSM de algunas de sus competencias esenciales, que volvieron al Ministerio de Justicia. El precepto constitucional precisaba que el CSM haría las proposiciones de nombramiento de los magistrados de la Corte de Casación y la proposición del Primer Presidente de la Corte de Apelaciones, quienes serían nombrados posteriormente por el Presidente de la República. Por otra parte, el CSM daba su opinión no vinculante sobre las candidaturas del resto de magistrados, era consultado sobre los indultos y, finalmente, poseía la competencia disciplinaria. Podemos observar cómo su potestad en el nombramiento de jueces y magistrados estaba muy reducida, teniendo una naturaleza más consultiva que de designación. La única función con más peso que el CSM ha tenido desde el inicio de esta República fue la disciplinaria, que ha ido evolucionando a lo largo de las reformas constitucionales y legales posteriores. La facultad disciplinaria del Consejo muestra uno de sus rasgos originales: la capacidad de actuar como una auténtica jurisdicción. El CSM se instituía como Consejo disciplinario y estaba presidido por el Primer Presidente de la Corte de Casación, quien no necesariamente formaba parte del CSM. Con las modificaciones que vendrán más adelante, la naturaleza de orden jurisdiccional del Consejo en esta función será mucho más evidente y completa (Ferrand, F., 2021: 69-89; Martinel, A., Natali, F., 2014: 33-35; Soula, M., 2013: 171-187; Lapouble, J-C., 2021: 125-137).

La primera formación del CSM responde al momento histórico de elaboración de la CF. La preponderancia de la figura de Charles de Gaulle en todo el sistema constitucional no sólo afectó al Consejo Superior de la Magistratura, sino que repercutió en todo el poder judicial, debido a que la Constitución de 1958 lo rebajó a simple autoridad –así se denomina en el Título VIII CF–. De Gaulle se materializa en la mayoría de las decisiones que se tomaron en el proceso constituyente. El Consejo se vio atraído por esta situación y por sus problemas endémicos que seguían sin resolverse. La redacción de los artículos constitucionales 64 y 65 afirmaba la preeminencia del ejecutivo en el CSM. La influencia de la alta jerarquía judicial en la composición y en las funciones de este Consejo dejaban entrever que el corporativismo del que se acusaba a la magistratura seguía presente en el órgano de gobierno de los jueces. La construcción del CSM como «órgano auxiliar» del Presidente de la República afectó igualmente al Consejo Constitucional (CC). La diferencia entre ambos Consejos radicó en que el CC revirtió su naturaleza a principios

¹⁴ Algo parecido sucedió durante la II República española, donde se otorgó amplios poderes al presidente del Tribunal Supremo en relación al estatuto jurídico de los jueces (Rosado Villaverde, C., 2022: 163-167).

de los años setenta. La célebre Decisión n.º 71-44 DC, de 16 de julio de 1971, afirmó que el CC no era solo un órgano encargado de resolver conflictos entre el Gobierno y el Parlamento, sino que era y es un auténtico Tribunal Constitucional (Imbert-Quaretta, M., 2017: 31; Casal Oubiña, D., 2023: 33-35).

El CSM comenzó a dar señales de querer un cambio a finales del siglo XX. En un primer momento, la petición de dicho cambio no surgió del CSM sino que procedió de la magistratura, que en 1990 organizó tres importantes huelgas que paralizaron la institución judicial. No era la primera vez que la magistratura alzaba la voz para manifestar que se necesitaba una evolución en el tercer poder del estado. Prueba de ello es que en la campaña electoral de 1981, François Mitterrand prometió reformar el estatuto de los jueces recogido en la Ordenanza n.º 58-1270, de 22 de diciembre de 1958. Esta norma jurídica establecía, asimismo, la primera Ley Orgánica del CSM. Estas promesas no se vieron cumplidas tras la llegada a la presidencia de la República de Mitterrand. Las jornadas de huelga de 21 de junio, de 23 de octubre y de 30 de noviembre de 1990 tenían un objetivo común: poner fin a la triple crisis judicial que afectaba a las relaciones entre la judicatura y el poder ejecutivo, a la identidad de la magistratura y a la falta de medios presupuestarios y materiales. Estas jornadas fueron un éxito y ello tuvo dos consecuencias inmediatas. La primera fue que el recién nombrado Ministro de Justicia, Henri Nallet, anunció nuevas medidas tras la huelga del 23 de octubre. Aun así, los jueces consideraron insuficiente este anuncio y volvieron a paralizar la justicia a finales de noviembre de ese mismo año. Tras esta última jornada, algunas de las exigencias de la magistratura se vieron reflejadas en la Ley n.º 92-189, de 25 de febrero de 1992, que modificó la Ordenanza de 1958. Estas transformaciones incrementaron el presupuesto y reformaron parcialmente el estatuto de la magistratura. La segunda consecuencia fue que se puso en el centro del debate político la situación judicial y aumentó el interés de la ciudadanía por este poder (Guichard, F., 1990: 88-92; Devillé, A., 1993: 55-68).

En suma, el tercer nacimiento del CSM no logró resolver los dos elementos problemáticos del poder judicial en Francia. Es más, ni siquiera efectuó la tan necesaria reforma de la justicia que ya se había requerido durante el Gobierno provisional (1944-1946) y que no se llevó a término en la IV República. La concepción del CSM como una institución «asistente» del Presidente de la República frenó cualquier cambio deseado en este ámbito, manteniendo un fuerte control del ejecutivo sobre el judicial. Algunos autores, como Ricardo Pedro Ron Latas y José Fernando Lousada Arochena, sostienen que la redacción del artículo 64CF, donde se nombra al Presidente como garante de la independencia judicial, es más teórica que real. Según su perspectiva, se le concede al Presidente en calidad de «árbitro moderador del normal funcionamiento de los poderes del Estado» (Ron Latas, R. P.,

Lousada Arochena, J. F., 2017: 302). Ahora bien, esta afirmación no puede aplicarse en este primer periodo constitucional de la V República porque, como bien ha dicho François Guichard, el espíritu constituyente de 1958 dotó de auténtico contenido a este precepto. Siguiendo las palabras de Charles de Gaulle, «debe quedar entendido que la autoridad indivisible del Estado ha sido confiada en su totalidad al presidente de la República por el pueblo que le ha elegido. No existe ninguna otra autoridad ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial que no se otorgue o se mantenga por él» (Guichard, F., 1990: 88). Habrá que esperar hasta la década de los años noventa del siglo XX para que se produzca un cambio sustancial en materia judicial y el CSM comience su andadura hacia una transformación integral que hará que revise su composición, estructura, funciones y la naturaleza de su actuación.

2. *Un Consejo doble: la reforma constitucional de 1993*

Las protestas judiciales que impulsaron las huelgas y la modificación legal del estatuto de la magistratura fueron las mismas que incentivaron la Ley de reforma constitucional de 27 de julio 1993. La estructura sindical de la magistratura salió fortalecida de esta lucha en los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado. Como resultado, se activó la revisión de la Constitución que tenía dos objetivos, por un lado, la reforma del Alto Tribunal (*Haut Court*) y, por otro lado, atender las exigencias de la magistratura y mejorar la justicia¹⁵. En esta ocasión, se consultó a las organizaciones

¹⁵ La Haut Court se refiere al Tribunal especial encargado de juzgar la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno, recogido en el Título X CF.

Por su parte, sobre el momento de esta revisión constitucional Mari-Françoise Bechtel nos explica algunos elementos esenciales que acompañaron a esta revisión: «Un comité consultivo constitucional compuesto por dieciséis miembros especializados en Derecho e instituciones y presidido por Decano Vedel había sido invitado a pronunciarse sobre las reformas deseables de nuestra Constitución. El 15 de febrero de 1993 presentó un informe al Presidente de la República acompañado de [...] dos proyectos de ley constitucionales que fueron presentados al Senado el 11 de marzo de 1993. Uno de estos dos proyectos, el más ambicioso, que incluía numerosas modificaciones que afectaban al Parlamento, no ha sido examinado hasta la fecha [...]. El segundo proyecto [...] dio lugar a la revisión del 27 de julio de 1993. Vista en el tiempo, esta revisión forma parte de un conjunto de modificaciones de la Constitución que comenzaron el 25 de junio de 1992 con la aprobación por el *Congrès* [reunión conjunta de la Asamblea Nacional y el Senado en Versalles] de los cambios constitucionales necesarios para ratificar el Tratado de Maastricht y que concluyó con la revisión que ha seguido a la Decisión del Consejo Constitucional de 13 de agosto de 1993 sobre la adaptación de la Carta Magna a las exigencias de la Convención de Schenghen, aprobada por la ley constitucional de 25 de noviembre de 1993. Dentro de este ciclo tumultuoso, la revisión del 27 de julio de 1993 se destaca como una reforma tranquila y cuidadosamente considerada. Esta observación, sin embargo, no carece de

profesionales que pudieron participar en la preparación del texto. Para lograr un avance en el poder judicial se instó a la reforma del CSM, que sufrió una significativa renovación en su composición y en sus tareas. Lo más llamativo fue la creación de dos formaciones dentro del Consejo, una para magistrados y la segunda para fiscales. Francia se caracteriza por poseer una estructura judicial compleja de la que forman parte los jueces y los fiscales. No es de extrañar que en francés se denomine *magistrat du siège* al juez o magistrado, mientras que al fiscal se le llama *magistrat du parquet*. En otras palabras, ambos tipos de *magistrats* forman un solo cuerpo y son reclutados y formados de la misma manera, si bien no están sujetos a las mismas obligaciones ni disfrutaban de los mismos derechos¹⁶ (Fourniel, B., 2013:147-170; Bechtel, M-F., Chauvin, F., Jegouzo, Y., Henry-Meininger, M-C., 1993: 639-447).

El artículo 65 CF, tras su reforma, mantenía al Presidente de la República y al Ministro de Justicia en la presidencia y vicepresidencia de las dos formaciones del CSM, pero, a partir de aquí, la redacción cambiaba radicalmente. El Consejo de los jueces y magistrados estaría compuesto por cinco magistrados y un fiscal, elegidos entre sus pares, un consejero de Estado, designado por el Consejo de Estado y tres personalidades que no pertenecieran ni al Parlamento ni al orden judicial. Estas eran designadas: una por el Presidente de la República, otra por el Presidente de la Asamblea Nacional y la última por el Presidente del Senado. El CSM de los fiscales estaba formado por cinco fiscales y un juez, elegido entre sus pares, y por el consejero de Estado y las tres personalidades que pertenecían al CSM de los jueces. Las funciones del Consejo fueron alteradas y se intensificó su capacidad de decisión en los nombramientos de los jueces y magistrados, aunque esta ampliación no se vio reflejada con la misma intensidad en los nombramientos del ministerio fiscal. La potestad disciplinaria experimentó variaciones a pesar de que en la reforma constitucional sólo se incluyó que el CSM de los fiscales también se conformaría en Consejo disciplinario, presidido por el Fiscal General de la Corte de Casación. Las leyes orgánicas posteriores fueron más incisivas en la

cierta ironía si tenemos en cuenta que se trata de la tormenta política y mediática provocada por la remisión a la Haut Court del asunto de la sangre contaminada así como, aunque en menor medida, del incremento del descontento de toda índole entre los magistrados, en un contexto de interrogantes sobre su relación con el poder político, que está en el origen de esta revisión» (traducción propia) (Bechtel, M-F., Chauvin, F., Jegouzo, Y., Henry-Meininger, M-C., 1993: 639-640).

¹⁶ Actualmente, el Ministerio fiscal está demandando una reforma constitucional que revise su estatuto, la cual fue prometida en el año 2017 y no parece que se vaya a llevar a cabo en un breve plazo de tiempo. Dicha reforma afectaría al artículo 65 CF. Véase la noticia publicada en *Le Monde*, el 16 de enero de 2024, titulada «Les magistrats et l'Europe appellent à l'indispensable réforme du statut du parquet», escrita por Abel Mestre y Laura Motet <<https://shorturl.at/qzM28>> [Última consulta : 30/03/2024].

regulación y evolución de esta función disciplinaria. Sin duda, esta modificación fortaleció la naturaleza del Consejo como una balanza en equilibrio entre la política y el poder judicial, así como entre las diferentes facciones judiciales (Imbert-Quaretta, M., 2017: 31; Bancaud, A., 2006: 391).

A esta revisión constitucional le siguió rápidamente la aprobación de la Ley Orgánica sobre el CSM (n.º 94-100 de 5 de febrero de 1994), que fue la primera ley orgánica del Consejo separada del estatuto jurídico de jueces y magistrados¹⁷. Esta norma legal fue esencial para intentar alcanzar algunas de las exigencias históricas que se buscaban y que afectaban a los problemas persistentes del poder judicial francés. No obstante, la perseverancia en una presidencia y vicepresidencia que partían del poder ejecutivo mostraba que no se había conseguido llegar a los estándares deseados por parte de la doctrina y de la propia magistratura, y que el control del ejecutivo sobre el judicial seguía estando presente. Pero, con todo, la existencia de una ley orgánica que desarrollara las normas específicas sobre el estatuto de los miembros del CSM y que contuviera un Título especializado en las funciones de este órgano implicó un gran avance. De hecho, durante este periodo se produjo alguna reforma legal más que indicaba que el estancamiento normativo que se generó entre 1958 y 1992 no volvería a producirse. Merece una especial reflexión el Título II de la Ley Orgánica de 1994, relativo a las «atribuciones» del CSM¹⁸. Dos siguen siendo las funciones esenciales del Consejo: el nombramiento de los miembros del poder judicial, entendido en sentido amplio –judicatura y ministerio fiscal– y la función disciplinaria (Imbert-Quaretta, M., 2017: 31).

En lo que respecta a los nombramientos, el CSM amplió su potestad y, además de los nombramientos previstos anteriormente para los magistrados de la Corte de Casación y el presidente de los Tribunales de Apelación, el CSM nombraría a partir de ese momento a los presidentes de los Tribunales de Gran Instancia. Para el resto de los nombramientos, se necesitaba su

¹⁷ El artículo de esta Ley Orgánica derogaba la Ordenanza n.º 58-1271 de 22 de diciembre de 1958 por la que se establecía la ley orgánica del Consejo Superior de la Magistratura.

Asimismo, cabe recordar que esta Ley Orgánica fue recurrida por el Primer Ministro ante el Consejo Constitucional francés, utilizando el control previo de constitucionalidad, y que dicho Consejo declaró la constitucionalidad de todos sus artículos: Decisión n.º 93-337 DC, de 27 de enero de 1994.

¹⁸ Las normas sobre la composición del CSM se encontraban recogidas en el Título I de la Ley Orgánica de 1994, del artículo 1 al artículo 12 y se fijaba específicamente cómo se realizarían las elecciones de los miembros del poder judicial del Consejo, de las elecciones de los fiscales para ser parte del CSM, así como las reglas de elección del consejero de Estado. También se mencionaba la duración del mandato así como sus incompatibilidades y otras cuestiones relativas a su estatuto jurídico.

dictamen vinculante. Sin embargo, la facultad para nombrar fiscales aparecía limitada, colocando a la segunda formación del CSM en posiciones cercanas a las de 1958, porque sólo se recurriría a él para obtener una opinión no vinculante en el nombramiento de los fiscales, y no tendría la capacidad para aprobar los nombramientos de los Procuradores Generales, designados por el ejecutivo¹⁹. En materia disciplinaria, la Ley Orgánica de 1994 únicamente detallaba que ni el Presidente de la República ni el Ministro de Justicia podrían asistir a las sesiones del CSM que versaran sobre procesos disciplinarios contra magistrados. Para el resto del proceso y las sanciones, remitía a la Ordenanza de 1958 en lo que se refería al estatuto de los jueces. Esta función es compleja y ya entonces se precisaba a través de numerosos preceptos de desarrollo, de los cuales se pueden destacar aquellos que nos den una idea de cuál era su marco general. En 1994 el único que todavía podía iniciar un proceso disciplinario era el Ministro de Justicia, algo completamente anormal que ponía en evidencia la constante intromisión del ejecutivo en el órgano de gobierno del poder judicial. No sería hasta 2001, con una reforma legal, que se abriría a los presidentes de los Tribunales de Apelación y a los Procuradores Generales. A esto hay que añadirle que la inspección general de los servicios judiciales no dependía del CSM, sino que estaba a cargo del Ministerio de Justicia en exclusiva, lo que añadía más dificultad a la aplicación de esta capacidad (Errera, R., 2009: 6-7; Martinel, A., Natali, F., 2014: 33-35; Soula, M., 2013: 171-187).

El artículo 20 de la Ley Orgánica creó dos funciones adicionales para el CSM, las cuales adquirirían una especial relevancia en los años siguientes. Cualquiera de las dos formaciones del Consejo podía encomendar a alguno de sus miembros que recabara información a la Corte de Casación, a los

¹⁹ Esta función está reconocida expresamente en el artículo 65 CF y en el Título II, Sección 1ª (arts. 15 a 17) de la Ley Orgánica n.º 94-100 de 5 de febrero de 1994.

El Ministerio Fiscal francés está formado por el conjunto de fiscales que poseen nombres diferentes según sus funciones y en qué tribunal se encuentren. En primer lugar, se encuentra el Procurador de la República que representa al Ministerio Público ante todas las jurisdicciones judiciales, es decir, todos los órdenes menos en contencioso-administrativo ya que en Francia el poder judicial se divide en dos jurisdicciones bien diferenciadas: la jurisdicción judicial con la Corte de Casación como Tribunal Superior, y la jurisdicción contencioso-administrativo, con el Consejo de Estado como Tribunal Superior. Después del Procurador de la república, se encuentra el sustituto del Procurador, que asiste al primero que delega en el sustituto parte de sus competencias. A continuación se encuentra el Procurador General que es el jefe de Ministerio Público en el Tribunal de Apelación, en el Tribunal de lo Penal y en la Corte de Casación. Finalmente se encuentra el Abogado General que es un fiscal perteneciente al Ministerio Público que interviene bajo la dirección del Procurador General. Representa a la sociedad en la aplicación de la ley <www.justice.gouv.fr/justice-france/acteurs-justice/magistrats/magistrats-du-parquet> [Última consulta: 30/03/2024].

Tribunales de Apelación, a los demás Tribunales y a la Escuela Nacional de la Magistratura. La última frase de este artículo incorporaba la publicación anual de un informe de actividad del CSM. La primera de estas competencias acercó más al Consejo a su función como órgano de gobierno y gestión de la justicia, alejándolo de su papel de «asistente» del poder judicial. En cuanto a la segunda competencia, se ha convertido en una herramienta fundamental para el CSM. No sólo evalúa sus actividades sino que también lleva a cabo las «reflexiones temáticas del Consejo», destacando aquellas materias que requieren mejoras e incluso aspectos que, aunque no están dentro de su ámbito, deberían ser considerados. Asimismo, en los Informes anuales anteriores a 2001, el Consejo tomó medidas que no estaban previstas en las leyes, como la decisión de que las audiencias disciplinarias debían ser públicas, manteniendo el anonimato de los implicados²⁰ (Jourdanie, N., 2022: 955-970; Errera, R., 2008: 77; Delaloy, G., 2000: 632-641; Jahier, S., 2019: 33-42).

Lo explicado hasta el momento muestra que el CSM, en 1993, no tenía competencia en muchas de las funciones que poseen otros órganos de gobierno de los jueces, por ejemplo, el Consejo General del Poder Judicial español o el Consiglio Superiore della Magistratura italiana. Ya hemos visto que no poseía la inspección general de los servicios judiciales, tampoco tenía ninguna capacidad en el reclutamiento ni en la formación de los titulares del poder judicial dado que esta función corresponde en exclusiva a la Escuela Nacional de la Magistratura. Tampoco se encargan de la evaluación de los magistrados. En consecuencia, muchas de las tareas relativas a la aplicación del estatuto jurídico de los jueces y magistrados no estaban en manos del CSM tras la reforma constitucional de 1993, estas seguían perteneciendo, en gran medida, al Ministerio de Justicia²¹. Pero más llamativo resulta que no se prevé la consulta obligatoria a este Consejo por el gobierno sobre los proyectos, proposiciones de ley o decretos que versen

²⁰ El primer Informe anual de actividad se publicó en el año 1995 y desde entonces el Consejo ha realizado numerosas reflexiones y estudios sobre diferentes aspectos que le atañen. Así, ha examinado la independencia y la responsabilidad de los magistrados, la deontología de los titulares del poder judicial, o la posibilidad de permitir a los justiciables que acudan al Consejo para interponer una denuncia en materia disciplinaria. Se pueden consultar todos los Informes anuales del CSM en su página web <www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/rapports-annuels-dactivite> [Última consulta : 30/03/2024].

²¹ Si comparamos la Memoria Anual 2023 del CGPJ español y el Informe Anual de actividades 2023 del CSM francés podremos observar solamente en el índice la diferencia la estructura de estos órganos, por ejemplo el CGPJ tiene diferentes Comisiones que no aparecen en el CSM, y la diferencia en las funciones de uno y otro. Ver la Memoria Anual 2023 del CGPJ <www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/> [Última consulta : 30/03/2024].

sobre la justicia, el estatuto de la magistratura o la organización judicial. Las leyes guardan un sonoro silencio sobre la capacidad del CSM para contribuir a la mejora del sistema constitucional e institucional a través de sus informes, más allá del Informe anual que comenzó a publicarse a partir del año 1995. Es cierto que el Consejo confirmó rápidamente, tras la revisión constitucional, que tenía el «poder constitucional» de emitir opiniones al Presidente de la República sobre todas las cuestiones relativas a la independencia judicial. Estas opiniones no representan dictámenes específicos, sino que aparecen incluidos en los informes anuales. Por último, en estos momentos el Consejo no poseía autonomía presupuestaria, lo que comportaba que ni siquiera contaba con medios físicos adecuados y eso los hacía dependientes del Presidente de la República y del Ministerio de Justicia (Errera, R., 2009: 6-7).

A pesar de los cambios realizados para adecuar el CSM a otros modelos institucionales de gobierno judicial, las críticas persistieron y no lograron disipar las sospechas de corporativismo ni el control ejercido por el ejecutivo. Por esa razón, en 1998, la Ministra de Justicia, Elisabeth Guigou, propuso una reforma constitucional relacionada con la composición y las atribuciones del CSM. La propuesta consistía en elevar el número de miembros del CSM a veintiuno, además del Presidente de la República y el Ministro de Justicia. De estos, once serían personalidades externas al poder judicial, elegidos por las altas instituciones políticas y sin el requisito de ser juristas, y los diez restantes serían jueces y fiscales elegidos por sus pares. En cuanto a sus funciones, se equipararían las del CSM de jueces a las del CSM de fiscales. Lo más interesante de esta reforma era que volvía a configurar una sola formación del Consejo en base a la unidad del «cuerpo judicial», competente tanto para jueces como para fiscales, y todos gozarían de las mismas garantías estatutarias. Este proyecto fue votado por ambas Cámaras legislativas pero el Presidente, Jacques Chirac, desconvocó la celebración del *Congrès* previsto en enero de 2000 para su votación final²². A pesar de su abandono, esta modificación reflejaba las discusiones doctrinales, políticas y de la magistratura sobre la cohabitación de los dos CSM. En cambio, en 2001, se consiguió aprobar la Ley Orgánica n.º 2001-539, de 25 de junio, que reformaba extensamente la de 1994. Esta norma jurídica incluyó algunas de las capacidades que el CSM llevaba realizando de facto, como la publicación de las audiencias disciplinarias, y amplió la iniciativa de apertura de un proceso disciplinario a los presidentes y procuradores generales de los Tribunales de Apelación. A pesar de los cambios, los reproches al CSM y a la

²² Consejo de Ministros de 15 de abril de 1998 sobre la reforma constitucional del Consejo Superior de la Magistratura <<https://shorturl.at/aoPUX>> [Última consulta : 25/03/2024].

magistratura no se aplacaron completamente²³ (Imbert-Quaretta, M., 2017: 32; Salas, D., 1998: 176-182).

En resumen, las exigencias planteadas por la magistratura a principios de la década de 1990 tuvieron una respuesta constitucional y legal que mejoró la estructura y la actividad del CSM. La modificación de la Carta Magna introdujo una composición original del Consejo, creando dos órganos mellizos. Ambos compartían la misma arquitectura pero tenían funciones diferentes. Esta novedad, que difiere de la composición de otros órganos de gobierno de los jueces, fue posible en Francia porque el poder judicial está formado unitariamente por jueces y fiscales. A pesar de todas estas transformaciones, algunos aspectos clave se mantuvieron invariables a lo establecido en 1958, demostrando así que la permanente sumisión del CSM al poder ejecutivo era un elemento difícil de superar. La presidencia y vicepresidencia del CSM, la incapacidad de iniciar un proceso disciplinario contra un juez sin la intervención del Ministro de Justicia y la falta de autonomía presupuestaria eran algunos de los rasgos que seguían generando controversia en diferentes sectores jurídicos, sociales y políticos. Asimismo, el CSM no escapaba de las acusaciones de corporativismo. Es verdad que la elección de los miembros del poder judicial del CSM ya no estaba en manos de los Altos Tribunales, pero la «relativa clemencia del CSM, incluso por hechos graves [en materia disciplinaria], es un hecho» (Errera, R., 2009: 7). Esta percepción se consolidó con el caso Outreau, que sacudió los cimientos del poder judicial en Francia. El impacto de este caso fue tan significativo que condujo a la segunda reforma constitucional del CSM, conocida como el cuarto nacimiento, que buscó separar al ejecutivo de esta institución y abrir el Consejo a la ciudadanía (Mathieu, B., 2022: 1-13).

3. *La profunda transformación del Consejo Superior de la Magistratura: su apertura ciudadana*

El último nacimiento del CSM se sitúa en el año 2008 con la Ley de reforma constitucional de 23 de julio, denominada «de modernización de las instituciones de la V República». Sin embargo, en el ámbito judicial, las razones de esta modificación vienen de más atrás. Además de las críticas en torno a las problemáticas inherentes al poder judicial que no cesaban, esta revisión constitucional vino auspiciada por el dramático caso Outreau que

²³ Esta Ley Orgánica fue recurrida ante el Consejo Constitucional por el Primer Ministro, utilizando el control previo de constitucionalidad. En lo que respecta a los artículos relativos al CSM, el Consejo Constitucional declaró inconstitucional la paridad entre sexos que se recogía en el tercer párrafo del artículo 33. Decisión n.º 2001-445 DC, de 19 de junio de 2001.

agitó las conciencias políticas y sociales, llevándolas a reflexionar sobre la situación de la magistratura y de su órgano de gobierno, amén de los debates en torno a la actuación de los medios de comunicación. Este caso se refiere a los hechos de agresión sexual a menores que se cometieron en Outreau entre 1997 y 2000. Más allá de los terribles acontecimientos mencionados, el proceso trajo consigo un caso de error judicial parcial relativo a la prisión preventiva de algunos investigados, entre 2001 y 2004. El juicio ante el Tribunal de lo Penal de Menores de Rennes resolvió en 2015 y absolvió a trece de los diecisiete acusados, de los cuales algunos llevaban varios años en prisión. Uno de los acusados, François Mourmand, murió en prisión preventiva en junio de 2009. Ante estos hechos, se abrió una comisión parlamentaria de investigación en la Asamblea Nacional en diciembre de 2005, que se alargó durante el primer semestre de 2006, y concluyó que este caso había mostrado las graves disfunciones de la justicia. Se pusieron en duda los niveles del sistema judicial, el desempeño de los actores implicados en los procesos judiciales, la escasez de recursos presupuestarios y materiales del poder judicial, el papel del CSM en su función de órgano de gobierno de los jueces y, unido a ello, la ineficacia del procedimiento disciplinario que estaba en vigor (Houillon, P., 2007: 333-345; Martinel, A., Natali, F., 2014: 33-35).

La comisión de investigación analizó las causas de las insuficiencias de la justicia durante este caso y ofreció posibles reformas del funcionamiento de la justicia que cristalizaron en la modificación constitucional de 2008. El artículo 65 CF dio lugar a un nuevo CSM en el que disminuyó la ascendencia que tenía el poder ejecutivo en su composición. Se instauró una doble presidencia, el primer presidente de la Corte de Casación para el CSM de los jueces y el Fiscal General de esta Corte para el CSM de los fiscales. Desapareció la presidencia y vicepresidencia ejecutiva, aunque el precepto constitucional añadió que el Ministro de Justicia puede participar en las sesiones de los CSM, excepto en los casos disciplinarios. El número de miembros que no pertenecen ni al Parlamento, ni a la judicatura, aumentó hasta seis, y serán comunes a las dos formaciones²⁴. El modo de elección se mantuvo: dos elegidos por el Presidente de la República, dos por el Presidente de la Asamblea Nacional y dos por el Presidente del Senado. En el CSM de los jueces habrá cinco magistrados y un fiscal, un consejero de Estado y un abogado. El CSM de los fiscales estará compuesto por cinco fiscales y un magistrado, el consejero de Estado y el abogado. Todos estos cambios responden a la tendencia

²⁴ En abril de 2024 las seis personalidades que componen el CSM vienen, sobre todo, del mundo de la universidad, son antiguos miembros del Gobierno o del Consejo Constitucional y uno de ellos, Patrick Titieun, fue jefe de gabinete de la Presidenta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos <www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/composition-et-organisation> [Última consulta : 30/03/2024].

que se ha instalado en torno a este órgano: su acercamiento hacia la ciudadanía y la búsqueda de que esta institución sea más accesible a la sociedad. Se combinan la elección de los miembros por parte de sus pares y la elección por órganos políticos, que se circunscribe a los miembros no pertenecientes a la magistratura, limitando especialmente esta opción. Se mantienen las dos formaciones y se añade una tercera, la plenaria, que estará presidida por el presidente del CSM de los jueces²⁵. La plenaria estará formada por tres de los cinco jueces del CSM de los magistrados, tres de los cinco fiscales del CSM de los fiscales, el consejero de Estado, el abogado y las seis personalidades (Le Pourhiet, A-M., 2018: 753-766; Dubuy, M. 2009: 127-132).

La función de nombramiento de los titulares del poder judicial permanece invariable para la formación del CSM de los jueces. Sin embargo, se amplían para el Consejo de los fiscales que ahora tendrán opinión sobre el nombramiento de todos los fiscales a través de sus dictámenes, si bien, no serán vinculantes y será el poder ejecutivo el encargado de nombrarlos. Las variaciones más importantes se producen en cuanto a las competencias que se le confieren a la formación plenaria, por un lado, y en la función disciplinaria, por otro lado. En primer lugar, el pleno del CSM responderá a las solicitudes de dictamen que pueda presentar el Presidente de la República, basándose en su papel de garante de la independencia judicial. Este pleno también se pronunciará sobre la deontología de los magistrados y sobre cualquier cuestión relativa al funcionamiento de la justicia para las que le consulta el Ministro de Justicia. En cumplimiento de esta tarea, los miembros del CSM se encuentran con distintos magistrados para informarse de la situación del poder judicial. Es decir, se constitucionaliza la capacidad del CSM para emitir informes al Presidente de la República, función que se venía realizando de facto, y se instauran otras dos facultades: la competencia en deontología y la supervisión del funcionamiento de la justicia. En el ámbito disciplinario, se implementa una reforma primordial que ahonda en una de las características originales del CSM, la constitución del Consejo como una jurisdicción. Esto se debe a la puesta en marcha del proceso por el cual un justiciable puede acudir a este órgano para interponer una queja contra un juez o fiscal por incurrir en una falta disciplinaria (Delaloy, G., 2000: 632-641; Errera, R., 2008: 70-86; Jahier, S., 2019: 33-42; Jourdanie, N., 2022: 955-970; Le Pourhiet, A-M., 2018: 753-766).

Esta reforma constitucional vino acompañada de una Ley Orgánica de desarrollo en el año 2010 (LO n.º 2010-830, de 22 de julio), relativa a la aplicación del art. 65 CF²⁶. Debido a las numerosas transformaciones del art. 65

²⁵ El presidente suplente será el Fiscal General de la Corte de Casación, esto es, el presidente del CSM de los fiscales.

²⁶ Esta Ley Orgánica fue recurrida ante el CC por el Primer Ministro, utilizando el control previo de constitucionalidad. La Decisión n.º 2010-611 DC, de 19 de julio, decla-

CF, esta Ley Orgánica incorporó muchos cambios tanto en la composición como en las funciones del CSM. En cuanto a la composición, la Ley Orgánica alteró las reglas de elección de los miembros pertenecientes al poder judicial y del abogado, y varió otros elementos del estatuto jurídico de todos los miembros del CSM. En referencia a las funciones, además de las innovaciones que introdujo la Constitución, esta Ley realizó un gran avance: por fin se proclamó la autonomía presupuestaria del Consejo, ayudando a su independencia y permitiéndole separarse de los medios físicos y materiales provistos por el Ministerio de Justicia²⁷. No obstante, en los siguientes años se sucedieron otras leyes orgánicas que volvieron a modificar la composición y funciones del CSM. Así, se aprobaron leyes orgánicas en 2016, 2017, 2019 y, recientemente, en noviembre de 2023²⁸. Todas ellas fueron perfeccionando la arquitectura del CSM, con especial relevancia de la Ley Orgánica de 2016 y la última, de 2023.

Además de estas leyes orgánicas, la Ministra de Justicia, Christiane Taubira, promovió una revisión constitucional en el año 2103, que finalmente no llegó a materializarse. Posteriormente, en marzo de 2016, el Ministro de Justicia, Jean-Jacques Urvoas, intentó reactivarla sin éxito. El objetivo principal de esta reforma era modificar los artículos 65, y 64 CF –este último invariable desde 1958–, e introducir dos preceptos más, el art. 65-1 y 65-2. Estos

ró inconstitucional el artículo 15 de esta Ley, el artículo 17 y los artículos 25 y 32. Todos ellos se ajustaban a la reforma constitucional de 1993 pero no habían sido debidamente modificados por la propuesta de Ley orgánica de 2010. De ahí que el CC los declarara inconstitucionales conforme a la nueva redacción constitucional del art. 65 CF.

²⁷ Esta autonomía presupuestaria es relevante, si bien no parece acompañada de la adecuada partida presupuestaria anual. En los presupuestos generales de 2023, a fecha de hoy provisionales, sólo se prevé un 0,004 millones de euros para el CSM, y 13 millones de euros para el poder judicial en su totalidad, un 1,49% del presupuesto general de Francia. En 2022, el presupuesto era menor: un 1,4% en Justicia, es decir, 12,8 millones de euros. Esta realidad no es nueva ya que Francia se situó en el puesto 37 de 43 países de Europa en 2010 para la eficiencia de la justicia, utilizando como parámetro el presupuesto destinado al poder judicial. En el año 1991, el presupuesto para justicia se situó en el 1,41% –18 billones de francos– Guichard, F., 1990: 90 <www.budget.gouv.fr/budget-etat> [Última consulta : 15/03/2024].

²⁸ Ley Orgánica n.º 2016-1090, de 8 de agosto, relativa a las garantías estatutarias, a las obligaciones deontológicas y al reclutamiento de magistrados, así como al Consejo Superior de la Magistratura; Ley Orgánica n.º 2017-54, de 20 de enero, relativa a las autoridades administrativas independientes y a las autoridades públicas independientes; Ley Orgánica n.º 2019-221, de 23 de marzo, relativa al fortalecimiento de la organización de las jurisdicciones. Esta Ley simplificó la organización judicial, eliminando los Tribunales de Instancia y de Gran Instancia y sustituyéndolos por los Tribunales judiciales, a grandes rasgos. Finalmente, se aprobó la Ley Orgánica n.º 2023-1058, de 20 de noviembre, relativa a la apertura, a la modernización y a la responsabilidad de los cuerpos judiciales <www.legifrance.gouv.fr> [Última consulta : 24/03/2024].

nuevos preceptos tenían como finalidad homogeneizar y dar coherencia a las normas del CSM. En cuanto a las mejoras en la independencia judicial, la reforma planteaba tres grandes cambios. En primer lugar, se quería modificar la composición del CSM, abogando por la paridad entre los miembros judiciales y las personalidades externas. También se sugirió que el presidente del CSM fuera una personalidad ajena a la magistratura. En un momento de la tramitación se consideró la posibilidad de otorgar al presidente el voto de calidad y de implantar un sistema de ponderación de los votos para neutralizar las mayorías de los magistrados en la formación plenaria. Estas sugerencias murieron durante la tramitación. En segundo lugar, se solicitó que el CSM pudiera actuar de oficio en materia disciplinaria. Esta práctica había sido ejecutada por el CSM a partir de 2001, pero la reforma de 2008 y la interpretación que el propio Consejo hizo de su Ley Orgánica habían eliminado esta posibilidad. La reforma buscaba restablecerla. Por último, se solicitó equiparar la función de nombramiento de magistrados a la función de nombramiento de fiscales. Esta modificación iba encaminada a lograr la igualación entre las formaciones del Consejo, el perfeccionamiento de la configuración de jurisdicción del CSM en la función disciplinaria y, especialmente, dotar de más peso a los miembros externos al poder judicial para fomentar la apertura ciudadana a las tres formaciones del CSM²⁹ (Imbert-Quaretta, M., 2017: 31-32).

Gracias a las normas legales, la elección de los miembros judiciales del CSM se ha reforzado, evitando así la jerarquización y la preponderancia constante de los Altos Tribunales. Estos se encuentran debidamente representados entre los miembros de las tres formaciones del Consejo. Del mismo modo, las reglas esenciales del estatuto jurídico han quedado de la siguiente manera: el CSM se renueva cada cuatro años y sus miembros no pueden ser reelegidos inmediatamente. En 2023, se incluyó que las personalidades se renovarían por mitad cada dos años. El artículo 10 de la Ley Orgánica de 2010 recoge todas las incompatibilidades de los miembros del Consejo y asegura que estos deben ejercer su misión con el debido respeto a la independencia, la imparcialidad, la integridad, la dignidad y deben velar por evitar conflictos de intereses. Finalmente, el art. 7 LO determina que el nombramiento para reemplazar a los miembros del CSM no podrá exceder de tres meses desde la dimisión. Esto es, una vez expirado el mandato, estos miembros no

²⁹ Declaración de la Sra. Chritiane Taubira, Ministra de Justicia, sobre la reforma del CSM, en París, el 28 de mayo de 2013 <<https://shorturl.at/fvQ03>> [Última consulta : 15/03/2024].

Discurso sobre el proyecto de ley constitucional sobre la reforma del CSM, en la Asamblea Nacional, el 5 de abril de 2016 <www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-reforme-du-csm> [Última consulta : 15/03/2024].

permanecen en situación de interinidad, evitando prórrogas innecesarias (Errera, R., 2009: 12-14; Mathieu, B., 2022: 1-13).

Más revolucionaria resultó la transformación en las funciones del CSM. En lo que respecta a los nombramientos, aunque se ha mejorado la capacidad de los fiscales en esta función, aún no se llevan a cabo nombramientos directos de fiscales por parte de su formación del CSM. Esta es una de la reivindicaciones que sigue manteniendo el ministerio fiscal, solicitando una reforma constitucional³⁰. La Ley Orgánica de 2023, en el art. 20-1, estableció que el CSM se encargará de revisar las posibles incompatibilidades de los jueces, atribuyendo una nueva función de aplicación del estatuto de los magistrados al Consejo. Por su parte, la deontología se ha convertido en una labor de la formación plenaria del CSM. En base a ello, elabora y publica la recopilación de las Obligaciones Deontológicas de los Magistrados. Desde el primero de junio de 2016, el CSM posee un Servicio de Ayuda y de Vigilancia Deontológica, abierta a cualquier titular del poder judicial que quiera consultar en asuntos que le afecten personalmente³¹. El CSM dejó constancia en el Informe Anual de actividad de 2002-2003 que esta debía ser una de sus funciones habida cuenta que «la actualidad penal y disciplinaria reciente concierne a algunos magistrados [...] ha puesto en evidencia ciertas lagunas de la institución judicial en la prevención, detección y tratamiento de los comportamientos temerarios así como de las insuficiencias profesionales». En este documento se reconocían los principios deontológicos aplicables a los magistrados, las relaciones entre la deontología y la competencia disciplinaria, y se recogían las fuentes normativas y jurisprudenciales que trataban esta materia. Ahora bien, el CSM comunicó que para poder ejercer adecuadamente esta tarea era necesario poseer la inspección general de los servicios judiciales. A día de hoy, esta potestad sigue en manos del Ministerio de Justicia³² (Errera, R., 2009: 12-14; Charvet, D., 2009: 233-237; Pluen, O., 2022: 81-115).

La capacidad de los justiciables para presentar solicitudes cuando exista la posibilidad de que un magistrado o fiscal hayan cometido una falta disciplinaria

³⁰ Véase la noticia publicada en *Le Monde*, el 16 de enero de 2024, *op. cit.*, <<https://shorturl.at/qzM28>> [Última consulta : 30/03/2024].

³¹ El art. 20-2 de la Ley Orgánica, tras la reforma de 2023 (LO n.º 2923-1058, de 20 de noviembre) dice que «[el CSM] elabora y hace pública la declaración deontológica de los magistrados, después de haber consultado al Colegio deontológico de los jueces y magistrados del orden judicial, al director de los servicios judiciales, a la inspección general de la justicia y a las organizaciones sindicales que representen a los magistrados» (traducción propia).

³² Informe Anual de actividad del CSM de 2002-2003, de 1 de enero de 2004, p. 162 <www.conseil-superieur-magistrature.fr/publication/rapports-annuels-dactivite> [Última consulta : 29/03/2024].

fue todo un acontecimiento. Respondía a una misión específica: reforzar la confianza de la ciudadanía en la institución judicial. Al igual que el aumento de los miembros del CSM no pertenecientes a la magistratura y más cercanos a la sociedad, la posibilidad de que los justiciables presentaran solicitudes estaba arraigada en un propósito explícito que se fue forjando a lo largo de los años: acabar con la idea de que la magistratura es un poder elitista alejado de la ciudadanía, que es a la que debe servir. En el pasado, se habían presentado algunas reformas constitucionales y legales que abordaban este procedimiento. En la reforma constitucional de 1993, el Comité Asesor para la Revisión Constitucional, presidido por el Decano George Vedel, sugirió que el CSM recibiera, dentro de sus atribuciones, las quejas relativas al funcionamiento de la justicia. El anteproyecto de ley orgánica de 1999 fue más explícito y preveía la creación de una comisión nacional que examinara las quejas de los justiciables, formada por tres miembros del Consejo. El CSM se mostró contrario a esta propuesta. Unos años más tarde, en 2003, el CSM manifestó que la tramitación de denuncias por parte de los justiciables era «una fuente de información muy útil para detectar posibles disfunciones individuales». En consecuencia, consideraron «indispensable implementar un procedimiento de denuncias sistemáticas de los justiciables»³³. No obstante, esto no implicaba que estuviera de acuerdo con una acción directa ante él mismo (Soula, M., 2013: 171-187; Errera, R., 2009: 9-11; Jahier, S., Villacèque, J., 2022: 239-265).

En 2004, el CSM rechazó la sugerencia de adoptar un sistema de quejas para litigantes insatisfechos con el funcionamiento de las instituciones judiciales, que tendría como fin la imposición de medidas disciplinarias si fuera necesario. El CSM argumentó que esta nueva función le proporcionaría facultades de investigación, jurídicamente incompatibles con su misión de juez disciplinario. Al mismo tiempo, se declaró partidario de la creación de un organismo independiente responsable de recibir las denuncias y transmitir las al Ministro de Justicia y a los jefes de los Tribunales. Finalmente, tras el asunto Outreau, el Consejo señaló en su Informe Anual de actividad de 2006 que se avenía a la apertura a los justiciables del proceso disciplinario. La introducción de esta competencia debía ajustarse adecuadamente para lograr un equilibrio entre la transparencia judicial y la necesidad de impedir que este trámite desestabilizara la acción y actuación de los titulares del tercer poder del estado³⁴. Por esta razón, se ha «implementado un sistema de fil-

³³ Informe Anual de actividad del CSM de 2002-2003, de 1 de enero de 2004, p. 161 <www.conseil-superieur-magistrature.fr/publication/rapports-annuels-dactivite> [Última consulta : 29/03/2024].

³⁴ Informe Anual de actividad del CSM de 2004-2005, de 1 de enero de 2006, p. 197 <www.conseil-superieur-magistrature.fr/publication/rapports-annuels-dactivite> [Última consulta : 29/03/2024].

trado», se han conformado comisiones de admisión, tanto para jueces como para fiscales. En otras palabras, se ha construido un mecanismo jurisdiccional que sigue pasos similares a los de una denuncia ante un orden judicial (Jahier, S., 2019: 33-42; Lapouble, J-C., 2021: 125-137; Martinel, A., Natali, F., 2014: 33-35; Le Pourhiet, A-M., 2018: 753-766).

En definitiva, el cuarto nacimiento del CSM tenía varios propósitos. Uno de ellos fue aproximarse a otros Consejos de la magistratura europeos, eliminando la presidencia ejecutiva. Además, buscó formar un órgano mucho más accesible para la ciudadanía, una institución confiable a ojos de la sociedad. A tal efecto, amplió el número de miembros del CSM externos al poder judicial y al legislativo, los cuales no necesariamente tienen que ser juristas, y extendió sus funciones en la dirección de impulsar la transparencia de su actividad y de abrir el procedimiento de denuncia disciplinaria a los justiciables. No es de extrañar que la Ley Orgánica de 2023 se titule «de la apertura a la modernización y de la responsabilidad del cuerpo judicial», puesto que se alinea perfectamente con los propósitos del cuarto nacimiento del CSM. Esta fijación por la apertura ciudadana se sustenta en el avance hacia la consolidación de una institución alejada del poder político y del corporativismo y clientelismo que a menudo se ha atribuido a la magistratura. El CSM expresa que «su lugar institucional y la diversidad de sus funciones le confieren un rol esencial en el fortalecimiento de la confianza del público en el poder judicial»³⁵. Sin embargo, a pesar de la mejora sustancial en su composición, las funciones que posee son reducidas y todavía quedan lejos de la capacidad de otros Consejos para administrar y gestionar adecuadamente el poder judicial. Estamos ante un órgano de gobierno de los jueces absolutamente genuino, en cualquiera de sus nacimientos, que mantiene elementos diferenciadores como los miembros no juristas, su triple composición y estructura, o su función disciplinaria que la convierte en una auténtica jurisdicción. Todos estos rasgos distintivos nos llevan a preguntarnos cuál es la verdadera naturaleza jurídica del CSM francés, la cual ha ido cambiando con las grandes mutaciones que ha experimentado durante la V República.

IV. A MODO DE EPÍLOGO: ¿HACIA UNA NUEVA NATURALEZA JURÍDICA DEL CSM?

El Consejo Superior de la Magistratura ha estado acompañado a lo largo de su azarosa historia por dos problemas cruciales que se han convertido en puntos esenciales del debate en torno a su naturaleza jurídica y su actividad.

³⁵ Última frase del vídeo titulado «Le fonctionnement du Conseil», en el apartado «Composition & Organisation», de la página web del CSM <www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/composition-et-organisation> [Última consulta : 30/03/2024].

En este trabajo, se han mencionado estas problemáticas en numerosas ocasiones. En primer lugar, hablamos del control del poder ejecutivo sobre el poder judicial y, por ende, sobre el CSM. Este control es sumamente difícil de eliminar, ya que el poder judicial actúa como límite de los otros dos poderes. Esto lleva a que las instituciones políticas a veces perciban la actuación de la judicatura como un contrapoder, si bien el poder judicial no se ajusta exactamente a la estructura de un contrapoder. En segundo lugar, se encuentra el corporativismo del que se le ha acusado sistemáticamente. Estos dos problemas están estrechamente relacionados con la fuerte jerarquización que ha caracterizado al sistema judicial francés. Cuando hablamos de jerarquización, no nos referimos a que los órganos judiciales superiores tengan la potestad de cambiar el sentido de las sentencias o decisiones emitidas por los órganos judiciales inferiores. Más bien, nos referimos a la dependencia que existe entre los órganos inferiores y sus superiores. Esta arquitectura judicial, originada por la desconfianza que los revolucionarios tenían hacia los jueces, ha influido en la conformación especial del Consejo. La fundación del CSM en la Constitución de 1946 buscaba poner fin a esta situación, optando por un modelo institucional de gobierno de los jueces. Pero, como bien sabemos, nada en el Derecho es aséptico. A veces, instaurar un sistema desarrollado doctrinalmente, incluso si está implementado en otros estados, no resulta tan sencillo en un país con una evolución constitucional específica. De esta manera, es posible que los resultados esperados no se logren y que sigan reproduciéndose los mismos patrones que se arrastran desde finales del siglo XVIII (Gimeno Sendra, J. V., 2024: 41-47; Rials, S., 2010: 13; Bancaud, A., 2006: 373-374; Masson G., 1977: 228-235; Bloch, E., 1983: 179-205).

Cuando nos preguntamos cuál es la naturaleza jurídica de los órganos de gobierno de los jueces, podemos identificar algunos aspectos comunes. Idealmente, estos órganos deberían ser constitucionales y estar desarrollados por una ley especial, por una ley cuya aprobación requiera una mayoría cualificada. Debe ser la institución de gobierno del poder judicial y debe estar dotada de capacidades públicas para poder desarrollar sus funciones. Su misión principal es asegurar la independencia y eficacia del poder judicial. A tal efecto, no podrá pertenecer ni estar subordinado a ninguno de los otros dos poderes del estado, especialmente al ejecutivo. Este órgano tiene competencias en materia de nombramientos, inspección y régimen disciplinario, así como en otros componentes del estatuto jurídico de jueces y magistrados. Igualmente, es competente para emitir opiniones a través de informes o dictámenes sobre temas esenciales que afecten al poder judicial o sobre proyectos o proposiciones de ley relacionados con la justicia. Es importante destacar lo que este órgano no representa. No se trata de una institución de autogobierno de los jueces, ya que sus atribuciones son más amplias y abarcan la gestión y la organización de todo el poder judicial. Tampoco es un órgano

jurisdiccional en sentido estricto, es decir, no tiene la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, no ejerce como tribunal. En suma, estos serían los rasgos coincidentes de la mayoría de los órganos de gobierno de los jueces (Rebollar, Y., Rosales, C. M., 2016: 209-219; López Guerra, L. M., 1997: 11-32).

Si nos acercamos a la naturaleza jurídica del CSM, podremos observar rápidamente que no se asemeja a la descrita en el párrafo anterior. Más aún, en ninguno de los tres primeros nacimientos del Consejo se cumplen algunas de las premisas fundamentales que hemos destacado. Si nos situamos en su tercer nacimiento, el que se produjo en 1958 con la aprobación de la Constitución de la V República, podemos determinar que estamos ante una institución que, según la Carta Magna, no es la que garantiza la independencia judicial, sino que actúa como el «asistente» del garante de esta independencia, que no es otro que el Presidente de la República. Esto quebranta el primer factor destacado de la naturaleza de este tipo de órganos. Por otro lado, las funciones del CSM estaban relegadas únicamente a nombramientos y régimen disciplinario, compartiéndolas con el poder ejecutivo. El Presidente de la República tenía la última palabra en los nombramientos, y la potestad disciplinaria estaba compartida con el Ministerio de Justicia, aunque en esta última competencia era donde el CSM tenía más capacidad de actuación. Tanto es así que, para aplicar medidas disciplinarias, el Consejo se convertía en una jurisdicción, presidida por el Presidente de la Corte de Casación, quien no formaba parte de la composición general del CSM. En resumen, la especialidad del Consejo francés queda patente en su diseño y funciones, que difieren significativamente de las premisas ideales para un órgano de gobierno de los jueces (Ferrand, F., 2021: 69-89; Martinel, A., Natali, F., 2014: 33-35; Soula, M., 2013: 171-187; Lapouble, J-C., 2021: 125-137).

La creación del CSM como un órgano genuino en 1958 reveló algunas deficiencias que obstaculizaban su función principal: asegurar la independencia judicial. Esta fue la razón primaria detrás de las reformas constitucionales y legales posteriores, más allá de los acontecimientos específicos de cada momento. Durante la V República, el CSM ha vivido dos transformaciones fundamentales: en 1993 y en 2008. Estas reformas se centraron en abordar los problemas judiciales fundamentales. Así, se modificó la composición del Consejo que ha ido variando hasta que por fin, en la primera década del siglo XXI, se eliminó la presidencia y vicepresidencia ejecutiva, dando lugar al cuarto nacimiento del CSM. Además, las funciones de esta institución se han ido ampliando para otorgarle mayor autonomía y garantizar el buen funcionamiento de la justicia y la independencia judicial. Pero estas modificaciones trajeron más novedades. En primer lugar, la estructura del CSM se triplicó, con tres formaciones, dos de las cuales son claramente

distintas. Esto se debe a que tanto jueces como fiscales forman parte del poder judicial en Francia. En segundo lugar, la compulsión de la apertura de este órgano hacia la ciudadanía se acentuó a partir de finales de 1990. En este sentido, los justiciables ahora pueden presentar denuncias disciplinarias contra jueces ante el Consejo. Acabar con la desconfianza del poder judicial en la sociedad se ha convertido en una de las labores principales del CSM. Todos estos cambios están relacionados con el proceso de mutación constante del sistema constitucional durante la V República (Le Pourhiet, A.-M., 2018: 753-766; Delaloy, G., 2000: 632-641; Dubuy, M. 2009: 127-132).

Las nuevas cualidades del CSM no han estado exentas de críticas. La doble y triple formación de este Consejo plantea dudas en cuanto a si podría fomentar el corporativismo. El hecho de que la presidencia pase de estar en manos del Presidente de la República a los presidentes de la Corte de Casación, tanto en magistrados como en fiscales, genera recelos en relación con un posible clientelismo. Esta sospecha desaparece cuando consideramos que el CSM se convierte en una jurisdicción para aplicar el régimen disciplinario a jueces y magistrados. Algunos expertos abogan por una sola formación que evite estas suspicacias y que actúe de manera igualitaria para jueces y fiscales. También se pone en evidencia la integración de las personalidades externas al ámbito del Derecho. Aunque se entiende como una apertura hacia la sociedad, es importante que no superen en número a los demás miembros del CSM, ya que esto iría en contra de las exigencias del Consejo de Europa. Además, sus conocimientos para ejercer este puesto pueden ser insuficientes. Al mismo tiempo, el nombramiento de estas personalidades está estrechamente vinculado al poder político, lo que vuelve a suscitar sospechas sobre el control de los otros dos poderes sobre el órgano de gobierno de los jueces. La mencionada apertura judicial hacia la ciudadanía puede comportar algunos riesgos importantes ya que detrás de esta consigna se puede encontrar la sumisión del poder judicial a los poderes elegidos por la ciudadanía, es decir, al ejecutivo y al legislativo. El mandato del CSM ha sido objeto de debate, especialmente porque hasta 2023 todo el Consejo se renovaba por completo. La opción de una renovación por fracciones podría ser beneficiosa. De hecho, la Ley Orgánica n.º 2023-1058 ha incorporado una renovación por fracciones entre los miembros no juristas. Algunos autores manifiestan que este enfoque es el camino a seguir para mejorar el CSM (Imbert-Quaretta, M., 2017: 31-32).

A pesar de todas estas transformaciones, el CSM todavía enfrenta numerosos obstáculos. Por ejemplo, el Ministro de Justicia tiene la potestad de participar en las sesiones del Consejo y, ni la Constitución ni las leyes, especifican cómo será dicha participación. La autonomía presupuestaria sólo se consiguió en el año 2010, dependiendo económica y materialmente, hasta entonces, de lo estipulado por el Ministerio. La mal llamada «clemencia» del

CSM frente a las quejas disciplinarias de los jueces sigue siendo parte del imaginario social. Hoy día, muchas funciones clave del CSM siguen siendo competencia del Ministerio, como la inspección general de los servicios judiciales, o de otros órganos, como la formación de los jueces, que depende de la Escuela Nacional de la Magistratura. Tampoco puede elaborar dictámenes o informes sobre aquellas leyes que le conciernen o sobre las materias propias del poder judicial (Errera, R., 2009: 1-19; Jahier, S., 2019: 33-42; Jahier, S., Villacèque, J., 2022: 239-265).

No obstante, hay que destacar que el CSM cuenta con elementos consolidados que no generan controversias, a diferencia de lo que sucede con otros órganos de gobierno judicial. Estos elementos se relacionan con su elección y estatuto jurídico. A pesar de que existe cierta crítica hacia el número de miembros no especializados del CSM, en general, los nombramientos se realizan de manera pacífica. La elección por parte de los titulares del poder judicial coexiste con la designación de los poderes políticos. Anteriormente, el primer tipo de elección era tachada de corporativista cuando estaba en manos exclusivas de los Altos Tribunales judiciales. Una vez que la ley implementó un sistema completo de elección donde puede participar la inmensa mayoría de los jueces y magistrados, este problema cesó. La designación por parte de los poderes políticos se limita a las seis personalidades, que actualmente representan un número menor que los miembros juristas (no era así antes de la reforma constitucional de 2008), reduciendo al mínimo esta forma de nombramiento. En lo que se refiere al mandato, que es de cuatro años, una vez cumplido el plazo, los miembros del CSM dejan sus funciones automáticamente, sin posibilidad de permanecer en interinidad hasta los siguientes nombramientos. Esta regla no ha causado retrasos relevantes en los nombramientos³⁶. En el caso español, donde hemos comprobado en las últimas semanas que se vuelve a mencionar la posibilidad de rebajar las mayorías en el parlamento para renovar el CGPJ, podría ser útil revisar la experiencia francesa y observar cómo han evitado bloqueos y debates acalorados sobre la renovación del órgano de gobierno de los jueces (Rodríguez-Patrón, P., 2023: 1-22; Vidal Martín, T., 2023: 347-384; Bustos Gisbert, R., 2022: 23-120).

En última instancia, podemos afirmar que la naturaleza jurídica del CSM al comienzo de la V República no correspondía con los elementos generales de la naturaleza jurídica de los órganos de gobierno judicial. Sin embargo, a

³⁶ Algún periodista español se hizo eco del buen funcionamiento del sistema francés de nombramiento de los miembros del CSM. Véase, la noticia del día 19 de febrero de 2023, en *La Vanguardia*, titulada «El poder judicial sí se renueva». Fue escrita por el corresponsal de este diario en París, Eusebio Val <<https://shorturl.at/gkIV0>> [Última consulta: 26/04/2024].

lo largo de los últimos treinta y cuatro años, esta naturaleza ha evolucionado mediante diversas reformas constitucionales y legales para acercarse cada vez más a la configuración básica de otros consejos judiciales. A pesar de todo, el CSM sigue siendo una institución genuina con rasgos propios y únicos que se originan en el contexto de su Estado constitucional de derecho. Los dos problemas endémicos del tercer poder del estado francés no han desaparecido por completo, pero se están dando pasos para alejarse de ellos, aunque habrá que poner atención a la deriva que adquiere la apertura ciudadana del CSM y de la justicia. Surge la pregunta de si lograrán este objetivo mediante nuevas reformas normativas o si será necesario acompañarlas de una transición social, política y jurídica para comprender plenamente qué clase de órgano es el CSM y cuáles deben ser sus funciones esenciales para salvaguardar la independencia judicial. La sociedad francesa ya ha experimentado una considerable evolución en su percepción del CSM gracias a los esfuerzos de la magistratura, de algunos políticos y de la doctrina. Por lo tanto, es probable que la transformación de este órgano pueda proseguir. Recordemos de nuevo las palabras del antiguo miembro del CSM, Jean Gicquel, quien definió al Consejo Superior de la Magistratura como «una creación continua de la República» (Errera, R., 2009: 1-19; Delaloy, G., 2000: 632-641).

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, M. A., *El Status del Poder Judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Universidad de Barcelona Publicaciones, Barcelona, 1995.
- Bancaud, A., Jean, J-P., «Les juges en enquête : histoire de l'inspection des services judiciaires», en VV. AA., *Juger les Juges Du Moyen Age au Conseil Supérieur de la Magistrature*, Association Française pour l'Histoire de la Justice, La Documentation Française (Éditeur public), Paris, 2000, pp. 180-205.
- Bancaud, A., *Une exception ordinaire. La magistrature en France, 1930-1950*, Gallimard, Paris, 2002.
- «Normalisation d'une innovation: le Conseil supérieur de la magistrature sous la IV^e République», *Droit et Société*, Vol. 2, n.º 63-64, 2006, pp. 371-381.
- Bechtel, M-F., Chauvin, F., Jegouzo, Y., Henry-Meiningner, M-C., «Le point sur la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 : la réforme de la Haute Cour de justice et du Conseil supérieur de la magistrature», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 68, 1993, pp. 639-447
- Bloch, E., «Le Conseil supérieur de la magistrature de la Constitution du 2 octobre 1946. Une institution peut-être trop décriée», en Royer, J-P. (textes réunis par), *Être juges demain*, Presse universitaire de Lille, Lille, 1983, pp. 179-205.
- Bodineau, P., Verpeaux, M., *Histoire Constitutionnelle de la France*, Collection Que sais-je ? Puf, Paris, 2013.
- Bustos Gisbert, R., «Política, independencia y autogobierno judicial: cuatro miradas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 198, 2022, pp. 93-120

- Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Obra original, *Contribution à la théorie générale de l'Etat: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, 2 vols, Sirey, Paris, 1920-22.
- Casal Oubiña, D., «La política de los jueces: el gobierno del poder judicial en los sistemas políticos. Un estudio del modelo de Consejos», *Revista Gobierno y Gestión Pública*, Vol. X, n.º 2, 2023, pp. 32-49.
- Charvet, D., «La déontologie des magistrats, un nouveau pacte pour la justice», *Esprit*, n.º 11, 2009, pp. 233-237.
- Chauvaud, F., «La Justice en France, 1789-1939. Un modèle à l'épreuve», *Crime, Histoire & Sociétés*, Vol. 6, n.º 1, 2002, pp. 1-22.
- Delaloy, G., «La réforme du Conseil supérieur de la magistrature : vers un Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire ?», *La Revue Administrative*, n.º 318, 2000, pp. 632-641.
- Devillé, A., «Le syndicat de la magistrature en France 1968-1988. Interprétation de la construction d'une action collective», *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, n.º 2, Vol. 31, 1993, pp. 55-68.
- Dubuy, M., «La réforme constitutionnelle de juillet 2008 ou comment rénover la constitution sans la trahir», *Civitas Europa*, n.º 22, 2009, pp. 127-132.
- Durali, S., Dietsch, G., «Le Gouvernement provisoire de la République française (1944-1946)», en Durali, S., Dietsch, G., *Une Histoire politique de l'EPS : du XIX siècle à nos jours*, De Boeck Supérieur, Belgique, 2022, pp. 139-149.
- Eisenmann, C., *La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu: bicentenaire de l'esprit des lois*, Sirey, Paris, 1952.
- Errera, R., «Sur le Conseil supérieur de la magistrature français : réflexions et perspectives», *Justice-Justiz-Giustizia*, n.º 2, 2009, pp. 1-19.
- «Sur l'indépendance et la responsabilité des magistrats», en Gaboriau, S., Pauliat, H., *La responsabilité des magistrats*, Presses Universitaire de Limoges, Limoges, 2008, pp. 70-86.
- Favoreu, L., et al., *Droit Constitutionnel (24e édition)*, Dalloz, Paris, 2022.
- García Roca, J., «Del principio de la división de poderes», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 108, abril-junio, 2000, pp. 41-75.
- Ferrand, F., «El futuro del Tribunal de Casación francés», en Nieva Fenoll, J., Cavaní, R. (dirs.), *La casación hoy, cien años después de Calamandrei*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 69-89.
- Fourniel, B., «Associations et syndicats de magistrats de l'ordre judiciaire dans la France du XXe siècle», en Krynen, J., Gaven, J.-C., *Les désunions de la magistrature*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, Toulouse, 2013, pp. 147-170.
- Gimeno Sendra, J. V., *Introducción al Derecho Procesal*, Colex, A Coruña, 2024.
- Gordillo Pérez, L. I., «Sobre el concepto de Estado de Derecho y sus desafíos en la actualidad», en Arriola Echaniz, N., Rosado Villaverde, C. (dirs.), Delgado Ramos, D., Gordillo Pérez, L. I. (coords.), *La era de la fragmentación política: una mirada retrospectiva de la Ley de partidos*, Athenaica Ediciones, Sevilla, 2023, pp. 27-52.

- Guichard, F., «Las tres jornadas de huelga de la magistratura en Francia», traducción de Fernando Escribano Martín, *Jueces para la democracia*, n.º 11, 1990, pp. 88-92.
- Houillon, P., «Justice. L'après-Outreau», *Études*, Vol. 406, n.º 3, 2007, pp. 333-345.
- Imbert-Quaretta, M., «Nomination des juges et conseil supérieur de la magistrature», *Cairn. Après-Demain*, Vol. 1, n.º 41, 2017, pp. 31-33.
- Jahier, S., «Quelle responsabilité des magistrats ?», *Les Cahiers Portalis*, Vol. 1, n.º 6, 2019, pp. 33-42.
- Jahier, S., Villacèque, J., «La discipline et la responsabilité des magistrats», en Beignier, B., Villacèque, J., Volff, J., *Droit et déontologie des magistrats*, LGDJ, Paris, 2022, pp. 239-265.
- Jourdanie, N., «Du contrôle hiérarchique à la gestion dynamique de l'activité judiciaire», *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 4, n.º 184, 2022, pp. 955-970.
- Lafon, J., *La Révolution française face au système judiciaire d'Ancien Régime*, Droz, Genève, Paris, 2001.
- Lapouble, J.-C., «Les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature vues par le Conseil d'État (II)», *Les Cahiers de la Justice*, n.º 1, 2021, pp. 125-137.
- Le Divellec, A., «Vers la fin du 'parlementarisme négatif' à la française ?», *Jus Politicum*, n.º 6, 2011, pp. 1-31.
- Le Pourhiet, A.-M., «Participation et citoyenneté : progrès démocratiques ou gadgets constitutionnels ?», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Vol. 4, n.º 116, 2018, pp. 753-766.
- Lochak, D., *Le rôle politique du juge administratif français*, LGDJ, Paris, 2015.
- López Guerra, L. M., «El gobierno de los jueces», *Parlamento y Constitución. Anuario*, n.º 1, 1997, pp. 11-32.
- Martinel, A., Natali, F., «Le Conseil Supérieur de la Magistrature, protecteur des magistrats ou des justiciables ?», *Cairn. Après-Demain*, Vol. 2, n.º 30, 2014, pp. 33-35.
- Masson, G., *Les juges et le pouvoir*, Syros, Paris, 1977.
- Mathieu, B., «Quelques éléments du débat sur les compétences du Conseil supérieur de la magistrature français», en *Table Ronde de la Commission de Venise : Une nouvelle conception des Conseils Supérieurs de la Magistrature face aux défis contemporains*, Comisión de Venecia, Roma, 21-22 de marzo de 2022, pp. 1-13.
- Millard, E., «Le modèle français : deux formes de présidentialisation du régime parlementaire», *Teoria Politica*, n.º 3, 2013, pp. 211-231.
- Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Edición de Demetrio Castro Alfin, Ediciones Itsmo, Tres Cantos, 2002. Obra original, *De l'esprit des loix*, Barrillot & Fill, Genève, 1748.
- Morabito, M., *Histoire Constitutionnelle de la France : de 1789 à nos jours*, LGDJ, Paris, 2020.
- Murillo de la Cueva, P. B., «El gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 35, 1995, pp. 167-239.
- Pluen, O., «Le statut des magistrats», en Beignier, B., Villacèque, J., Volff, J., *Droit et déontologie des magistrats*, LGDJ, Paris, 2022, pp. 81-115.

- Rials, S., *Textes Constitutionnels Français*, Collection Que sais-je ? PUF, Paris, 2010.
- Ricard, T., *Le Conseil Supérieur de la magistrature*, Collection Que sais-je ? PUF, Paris, 1989.
- Rebollar, Y., Rosales, C. M., «La experiencia europea del Consejo de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial», *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 40, 2016, pp. 209-244.
- Rodríguez-Patrón, P., «Sobre la regulación del consejo general del poder judicial en funciones», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 39, 2023, pp. 1-22.
- Ron Latas, R. P., Lousada Arochena, J. F., «Los Consejos de la Magistratura y otros modelos de gobierno judicial», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Vol. 21, 2017, pp. 300-313.
- Rosado Villaverde, C., *Constituciones y jurisdicciones especiales. Evolución, tensión y transformación de la unidad e independencia del poder judicial en el constitucionalismo español*, Colex, A Coruña, 2022.
- Royer, J-P., Derasse, N., Allinne, J-P., Durand, B., Jean, J-P., *Histoire de la justice en France*, Collection Droit Fondamental, PUF, Paris, 2016.
- Rudelle, O., *La République absolue. 1870-1889*, Publications de la Sorbone, Paris, 1986.
- Sánchez Castañeda, A., «El Consejo Superior de la Magistratura francés: una independencia difícil de conseguir», *Cuestiones Constitucionales*, n.º 4, enero-junio 2001, pp. 279-289.
- Salas, D., «Réforme de la justice ou révolution des pouvoirs?», *Esprit*, n.º 244(7), 1998, pp. 176-182.
- Soula, M., «‘Faire corps’, une illusion d’institution? Les relations entre magistrats d’après la jurisprudence du Conseil Supérieur de la Magistrature (1958-2010)», en Cabanis, A., Devaux, O., *Les désunions de la magistrature (XIXe-XXe siècles)*, Presses de l’Université Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2013, pp. 171-187.
- Velley, S., *Histoire constitutionnelle française : de 1789 à nos jours*, Ellipses, Paris, 2009.
- Vidal Martín, T., «Una propuesta conciliadora para la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial: la necesaria despolitización del mismo y la superación de las situaciones de bloqueo», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 51, 2023, pp. 347-384.
- VV. AA., *Juger les Juges Du Moyen Age au Conseil Supérieur de la Magistrature*, Association Française pour l’Histoire de la Justice, La Documentation Française (Éditeur public), Paris, 2000.