

**Sentencia del Tribunal Constitucional 191/2016,
de 15 de noviembre de 2016
[BOE n.º 311, 26-XII-2016]**

**LA CONTROVERTIDA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL AÑO 2013.
EL NUEVO CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y SU ENCAJE CONSTITUCIONAL**

El Gobierno español modificó, a través de la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (LOPJ). El artículo único de la reciente Ley impulsada por el Ejecutivo conllevó el cambio de casi un centenar de preceptos de la Ley reguladora del Poder Judicial, más concretamente, buena parte del articulado referido a la configuración del Consejo General del Poder Judicial –el también conocido como «órgano de gobierno de los jueces»–.

Ante la reforma aprobada por el Gobierno español en el año 2013, con el respaldo de la mayoría del partido político que lo sustentaba, se interpuso recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, con fecha 26 de septiembre de 2013. La demanda de inconstitucionalidad fue planteada contra la redacción dada a una decena artículos o apartados de los mismos de la LOPJ de 1985 tras la reforma, y contra el apartado 3 de la disposición transitoria décima de la Ley Orgánica 4/2013. El Tribunal Constitucional español admitió a trámite el recurso presentado en noviembre de 2013; el Congreso y el Senado se personaron en el procedimiento a través de sendos acuerdos de sus Mesas, y el Gobierno hizo lo propio a través de la Abogacía del Estado, que presentó escrito de alegaciones en diciembre de 2013. Finalmente, el Alto Tribunal resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado tres años después, en noviembre de 2016, rechazando la práctica totalidad de las pretensiones de los demandantes.

Inicialmente, los parlamentarios recurrentes trasladaron en su demanda una reflexión general sobre el sentido institucional del Consejo General del Poder Judicial –en adelante, CGPJ–, así como sobre el estatus autónomo y la no subordinación del mismo con respecto al poder ejecutivo que el artículo 122 CE le confiere. Así, alegaron en su demanda que, tras la reforma planteada por el Gobierno con la modificación del artículo 570.3 de la LOPJ, el mandato de los vocales del Consejo puede finalizar antes de concluir el periodo completo ordinario de cinco años, lo que, a su juicio, sería contrario a lo dispuesto en el artículo 122.3 CE. Así mismo, y bajo el pretexto de evitar bloqueos para la constitución del CGPJ, el nuevo artículo 570.1 y la disposición transitoria décima en su apartado 3 de la LOPJ permiten la renovación parcial y constitución del Consejo con los vocales nombrados por una sola Cámara de representación –Congreso o Senado–, pudiendo este hecho suponer una presión hacia los representantes y una muestra de la voluntad de control político del CGPJ. Insisten en su demanda, además, en que la quiebra de la unidad de acto del nombramiento de los vocales del

Consejo al poderse constituir con los vocales propuestos únicamente por una de las Cámaras es motivo de tacha de inconstitucionalidad por ser contrario al artículo 122.3 CE.

El Abogado del Estado, con carácter previo en el escrito de alegaciones, desecha la demanda presentada por los recurrentes en base a la ausencia de la necesaria argumentación y concreción de las causas de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional requiere para pronunciarse sobre las cuestiones que se le plantean (*vid.* SSTC 189/2002 y 47/2005). Así mismo, la Abogacía del Estado defiende el amplio margen de configuración de las funciones del CGPJ por el legislador orgánico, aludiendo para ello a las SSTC 108/1996 y 238/2012; así como la ausencia de limitaciones y obstrucciones al funcionamiento del Consejo tras la reforma, más allá del requerimiento de un informe favorable de la Administración que deba asumir un incremento de gasto derivado del Consejo. La Abogacía del Estado defiende también la nueva configuración legal para evitar el bloqueo en la constitución del CGPJ por falta de acuerdo en el seno de alguna de las Cámaras de representación, sin que ello suponga alteración alguna de la duración del mandato de cinco años y, además, aseverando su perfecto encaje constitucional.

Por otro lado, los recurrentes tachan de inconstitucionales cuestiones como la diferenciación entre vocales del CGPJ en dos categorías –en función de si tienen o no dedicación exclusiva a sus funciones como tales–, la configuración de la Permanente del Consejo y el cambio en el régimen de recursos ante las decisiones emanadas del Pleno y la Permanente del CGPJ (art.s 579 a 584 y 638. 2 LOPJ). La nueva legislación establece que únicamente quienes integran la Permanente del CGPJ tendrán dedicación exclusiva para sus funciones como vocales, continuando con sus tareas profesionales los restantes vocales –que lo serían «a tiempo parcial»–, siendo únicamente incompatible su función con cualquier otro cargo público, electivo o no; lo que para los recurrentes supone una vulneración del artículo 127 CE, ya que impide el ejercicio de las funciones de los miembros del Consejo en régimen de independencia. Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la compatibilidad del cargo de vocal del Consejo y de actividades profesionales, siendo esta situación incluso una ventaja para el desempeño de sus funciones; si bien es cierto que pueden derivarse ciertos riesgos de estas situaciones, ante los que deben articularse medidas para que no se produzcan.

La exclusión de la comparecencia del presidente y los vocales del CGPJ ante las Cámaras de representación, establecida en el artículo 564 LOPJ, también supone para los recurrentes un precepto con vicios de inconstitucionalidad que vulnera la reserva a favor de los reglamentos del Congreso y el Senado –artículo 72.1 CE–, así como el contenido de los artículos 76.2 y 109 de la Constitución. Argumentan los diputados demandantes que esta exclusión expresada en la Ley incurre en «inconstitucionalidad por omisión al no prever un sistema de responsabilidad política del Consejo General del Poder Judicial». Frente a los argumentos de los recurrentes, el Abogado del Estado

no ve tacha de inconstitucionalidad sobre la comparecencia de los miembros del CGPJ, ya que tras la reforma no se establece prohibición alguna, sino más bien lo circunscribe al ámbito subjetivo y objetivo propio de un órgano constitucional y no de un órgano de naturaleza política sometido al control del Parlamento; ni mucho menos puede hablarse en este caso de inconstitucionalidad por omisión, porque no existe mandato constitucional con obligación de desarrollo normativo específico.

En otro orden, los recurrentes consideran inconstitucional el contenido de los artículos 590 y 591.1 LOPJ, al establecer que el vicepresidente del Tribunal Supremo será quien sustituya al presidente del CGPJ, porque no debería entenderse que aunque el presidente del Tribunal Supremo lo sea a su vez del Consejo, éste deba ser sustituido en sus funciones por el vicepresidente del Supremo, máxime cuando este último ni siquiera es miembro del CGPJ si se acude al artículo 122.3 CE. La Abogacía del Estado, por su parte, tampoco comparte los argumentos de los recurrentes en este punto y asegura que, de producirse la situación, el vicepresidente del Tribunal Supremo asume las funciones únicamente por sustitución o delegación expresa del presidente, pero en ningún caso se convierte en presidente ni miembro del propio CGPJ.

Así mismo, la parte demandante argumenta la inconstitucionalidad de los apartados 1,3 y 4 del artículo 599.1 LOPJ, en relación con el artículo 600.4, por vulneración del artículo 122.3 CE. Y ello porque se suprimen las exigencias de presencia de tres quintos de miembros del CGPJ para su constitución y la de mayorías cualificadas referidas al conjunto de los miembros del Consejo para la toma de decisiones que, con la reforma, se sustituye por mayoría cualificada de los vocales presentes; lo que supone para los diputados demandantes una vulneración del pluralismo consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución e inspirador de la composición y funcionamiento del propio CGPJ. Frente a los argumentos de los recurrentes en esta cuestión, el Abogado del Estado los califica como carentes de sentido y añade que «la exigencia de una u otra determinada mayoría reforzada no plantea problemas de constitucionalidad» (STC 238/2012, FJ 7).

El Tribunal Constitucional, una vez admitida a trámite la demanda y vistas las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado, va desgranando los motivos por los que rechaza las pretensiones de los recurrentes. Así, en primer término, el Alto Tribunal español, como ya hiciera en otras ocasiones, desecha una parte relevante de la demanda –la impugnación de los artículos 599 y 638.2 LOPJ– al carecer de suficiente argumentación por tratarse de impugnaciones globales carentes de razonamiento desarrollado (*vid.* por todas STC 12/2015, FJ 2). Así mismo, y por el carácter genérico expresado, el TC rechaza los motivos de inconstitucionalidad alegados respecto a los artículos 579.1, 580 y 638.2 LOPJ. Por otro lado, sobre la previsión del apartado 3 de la disposición transitoria décima de la Ley Orgánica 4/2013, cuya finalidad era evitar el bloqueo de la constitución del CGPJ ante la ausencia de acuerdo en una de las

Cámaras, no cabe su declaración de inconstitucionalidad porque, para el único caso en que hubiera resultado de aplicación, no fue necesario (FJ 2.e).

Ante las afirmaciones de los recurrentes acerca del intento de control político del CGPJ a través de los cambios normativos recurridos, el Tribunal Constitucional recuerda (FJ 3.b): «La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo; por tanto, la labor de interpretación no consiste necesariamente en cerrar el paso a otras opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas» (*vid.* por todas STC 49/2008, FJ 12). Y añade: «es, pues, principio básico para la interpretación constitucional que el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece (*vid.* STC 209/1987, FJ 3), siendo su corolario evidente que, en el juicio a la ley, este Tribunal no ha de hacer las veces de propio legislador (*vid.* SSTC 19/1988, FJ 8, y 235/1999, FJ 13), constriñendo su libertad de disposición allá donde la Constitución no lo haga de manera inequívoca».

Respecto a la no comparecencia obligada de los miembros del CGPJ ante el Parlamento, contenida en el impugnado artículo 564, el Tribunal Constitucional recuerda en esta sentencia que «el Consejo, independientemente sin duda del Gobierno, lo es también respecto de las Cortes Generales, sin que entre aquél y éstas medie una vinculación de dependencia política que el constituyente, como en su día advertimos, también quiso evitar» (STC 238/2012, FJ 8). Y añade el Alto Tribunal que, en modo alguno, los Reglamentos de las Cámaras de representación son las únicas normas que puedan establecer las relaciones entre éstas y los demás poderes públicos; de tal forma que la alegación de los recurrentes basada en la reserva de ley en favor de los Reglamentos parlamentarios para establecer las comparecencias ante las Cámaras carece de reproche desde un punto de vista constitucional. No obstante, señala el Tribunal Constitucional que, conforme al artículo 109 CE, el CGPJ queda vinculado por el requerimiento de las Cámaras y sus Comisiones para recabar «la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado [...]», siempre y cuando la solicitud se corresponda con el ámbito de atribuciones del Consejo y no menoscabe el ejercicio independiente de las mismas (FJ 6.d). En este caso, el Alto Tribunal lleva a cabo su labor interpretativa determinando que el impugnado artículo 564 LOPJ es constitucional si es entendido conforme al sentido dado en la propia sentencia.

En torno a la posibilidad de constituir el CGPJ con los miembros propuestos sólo por una de las Cámaras de representación –Congreso o Senado–, calificada por los demandantes como «renovación parcial», *a sensu contrario* el Tribunal Constitucional no comparte esa calificación y lo circunscribe como previsión subsidiaria de la regla general que establece la renovación íntegra. Añadiendo, además, en este sentido, que «el legislador dispone de margen de libertad [...] para atender a eventualidades que, por anómalas o atípicas que sean, pueden llegar a verificarse y que no fueron objeto de expresa prevención por la norma fundamental» (FJ 8.d). Así, la opción del legislador

para paliar los efectos de una eventual anomalía es considerada conforme al contenido de la Carta Magna.

El Tribunal Constitucional tampoco ve fundamentos suficientes para declarar inconstitucionales los artículos 579.1 y 580.1 LOPJ, al entender que el desempeño de las funciones de vocal del CGPJ es compatible con el ejercicio profesional, sin que resulte de aplicación a este caso la incompatibilidad constitucional para ocupar cargos públicos en ámbito ajeno al judicial por jueces y magistrados (art. 127.1 CE). Tampoco el Alto Tribunal entiende vulnerada la Carta Magna en la previsión del artículo 590 LOPJ para que el vicepresidente del Tribunal Supremo sea quien sustituya al presidente del CGPJ, toda vez que se producirá por sustitución y ello en modo alguno implica la atribución de competencias a un órgano distinto, sino que el titular de un órgano pasa a serlo de otro, sustituyendo a su titular originario y ejerciendo las funciones como presidente *en funciones* de forma temporal o circunstancial (FJ 10).

Por último, en su sentencia, el Tribunal Constitucional aborda los argumentos de los recurrentes en torno al nuevo régimen de mayorías para la constitución y la adopción de acuerdos por el CGPJ. Pretensiones rechazadas por el Alto Tribunal español en base a que el texto constitucional –art. 122.2 CE– nada dice sobre el régimen de mayorías para la adopción de acuerdos en el seno del Consejo ni sus órganos, así como tampoco lo determina sobre el *quórum* para su válida constitución; quedando este aspecto al libre criterio del legislador orgánico (FJ 11). Así mismo, la sentencia recuerda que el CGPJ no es un órgano organizado conforme al pluralismo político consagrado en el artículo 1.1 CE, en tanto éste «no es una institución de naturaleza representativa, sino de garantía» (FJ 11 *in fine*).

Así las cosas, y tras el análisis de las diferentes posiciones jurídicas defendidas en el procedimiento, cabe destacar la claridad del fallo del Tribunal Constitucional contra las pretensiones de los recurrentes y el aval constitucional a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial impulsada por el Gobierno español y aprobada por la mayoría parlamentaria. De este modo, el fallo del Alto Tribunal en la sentencia determina la constitucionalidad del artículo 564 LOPJ conforme a la interpretación realizada en el FJ 6 y, en segundo lugar, desestima el recurso presentado en todo lo restante por los demandantes; convalidando así el encaje constitucional de los preceptos impugnados.

José Luis MATEOS CRESPO
Doctorado Estado de Derecho y Gobernanza Global
Universidad de Salamanca
joseluismateos@usal.es