

Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

A VUELTAS CON LA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA

A finales de junio del año 2024 la realidad política española volvía a sorprender a su ciudadanía con la firma, en Bruselas, de un acuerdo entre los dos Grupos Parlamentarios mayoritarios del Congreso de los Diputados en la XV Legislatura¹ —el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español—, con «el fin de recuperar la normalidad institucional en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de mejorar la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto Fiscal»².

Esta imagen, que finalmente culminaría con la tramitación³ por el procedimiento de urgencia de la Proposición de Ley Orgánica de reforma, era anómala por diferentes motivos. El primero de ellos, porque el acuerdo fue suscrito por el ministro de la Presidencia y Justicia (en representación del PSOE y del Ejecutivo) y por el vicesecretario institucional del PP (como representante del principal partido de la oposición) fuera de nuestras fronteras, como si de la negociación de un proceso de paz se tratase. En segundo término, y estrictamente relacionado con el anterior, porque la firma del acuerdo se producía bajo la atenta mirada de la vicepresidenta de la Comisión Europea, como si en la política ordinaria de nuestro país se necesitase de la mediación de un *tercero inter partes*. En tercer lugar, porque el Pleno del CGPJ ya había advertido en el año 2021 de que la tramitación urgente y sin audiencia de ningún tipo de la reforma que limita sus funciones no respetaba las exigencias del principio de separación de poderes, en tanto, «la audiencia a las partes concernidas por la modificación legislativa forma parte de los principios y requerimientos que derivan del Derecho de la Unión Europea e inspiran la actuación del Consejo de Europa para preservar la independencia judicial»⁴. Y, en cuarto y último lugar, porque este acuerdo se llevaba a cabo, como acabamos de adelantar, para renovar el propio órgano de gobierno de los jueces y

1. Aunque finalmente contó con tan solo 43 votos en contra de los 334 votos emitidos.

2. Tal y como se recoge en dicho acuerdo, accesible en el siguiente enlace: <https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2024/06/ACUERDO-PP-PSOE.pdf?x95607>

3. En poco más de un mes, ya que fue presentada a finales de junio del 2024 y su aprobación definitiva y publicación se produjo a comienzos de agosto de ese mismo año.

4. El contenido de este acuerdo es accesible en el siguiente enlace: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/EI-Pleno-del-CGPJ-advierte-de-que-la-tramitacion-urgente-y-sin-audiencia-de-ningun-tipo-de-la-reforma-que-limita-sus-funciones-no-respete-las-exigencias-del-principio-de-separacion-de-poderes>

juezas —que llevaba cinco años con su mandato agotado, concretamente desde diciembre del 2018—, para lo que se volvió *conditio sine qua non* perfeccionar las leyes orgánicas que lo regulan, tal y como reza la ley ahora analizada en el primer apartado de su preámbulo.

Lo que resulta nítido, sobre todo, es que la norma, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de agosto de 2024 [[BOE-A-2024-16127](#)], introduce de forma efectiva y destacable, entre otras cuestiones, un régimen de incompatibilidades para poder ser designado vocal del CGPJ por el turno de juristas de reconocida competencia, así como un nuevo régimen de incompatibilidades para el nombramiento como fiscal general.

En cuanto a su estructura, consta de dos artículos, una disposición adicional, una transitoria y dos disposiciones finales en donde se aclara que el artículo segundo, relativo a la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, tendrá carácter de ley ordinaria.

Pues bien, en cuanto a la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, esta afecta, exclusivamente, a los artículos 28 y 29 de dicho estatuto, incluidos en el capítulo I del Título II, relativo a la unidad y dependencia del Ministerio Fiscal; y en el capítulo I del Título III, relativo al nombramiento de la persona que ostenta la máxima representación del órgano que tiene constitucionalmente encomendada la promoción de la acción de la justicia.

En el artículo 28 se introduce la referencia explícita al fiscal general del Estado y no solo a los demás miembros del Ministerio Fiscal —como se preveía hasta el momento— en relación con la abstención de intervenir «en los pleitos o causas cuando les afecten algunas de las causas de abstención establecidas para los Jueces y Magistrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto les sean de aplicación». Es rotundo el legislador en este caso, ya que, además de introducir la referencia a la persona que ostenta la máxima representación de la fiscalía en nuestro país, también incluye el término «necesariamente», dando una mayor impronta a dicha exigencia. En este mismo sentido, se elimina la referencia a la prohibición de recusación de los miembros del Ministerio Fiscal que sí que preveía este artículo en la versión que permanecía vigente del mismo, fechada del año 2007. En el caso de que la causa de abstención afecte al fiscal general resolverá la Junta de Fiscales de Sala, tal y como ocurría con anterioridad, aunque en la actualidad precisa el legislador que las partes intervinientes que así lo quieran solicitar «podrán dirigirse al Teniente Fiscal del Tribunal Supremo».

A los efectos de la reforma de la Ley Orgánica 50/1981 resulta sobre todo interesante la modificación del artículo 29 en su apartado primero que, en relación con el nombramiento de la persona que ostenta la jefatura de todo el Ministerio Fiscal, incluye una garantía de independencia en tanto prohíbe la proposición para el cargo de «quien en los cinco años anteriores haya sido nombrado titular de un Ministerio, de una Secretaría de Estado o de una Consejería de un Gobierno autonómico» y de «quien haya sido elegido titular de la Presidencia de una Corporación local o haya tenido la condición de diputado, senador, o miembro del Parlamento Europeo o de una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma». O lo que es lo mismo, se prevé un periodo transitorio de cinco años desde que se ejerce un cargo político —de los

señalados — hasta que se pueda ostentar la figura del máximo defensor de la legalidad y del interés público en España.

Se trata, sin duda, de la incorporación de un nuevo régimen de incompatibilidades para el nombramiento como fiscal general del Estado que llama la atención, máxime, teniendo en cuenta los últimos nombramientos del Ejecutivo actual que distan mucho de la pulcritud exigida por la norma que ahora se comprometen a cumplir. Así pues, el Ejecutivo de Pedro SÁNCHEZ había propuesto designar magistrados del Tribunal Constitucional a dos ex altos cargos del Gobierno, Juan Carlos CAMPO y Laura Díez, y fiscal general del Estado a Dolores DELGADO GARCÍA, que había ejercido como ministra de Justicia hasta el mes inmediatamente anterior. De forma complementaria, destaca lo que también podríamos considerar un movimiento de «puertas giratorias»: el nombramiento de Magdalena VALERIO (que también había sido ministra del Gobierno) como presidenta del Consejo de Estado —anulado⁵, por cierto, por el Tribunal Supremo⁶ al no reunir dicha persona el requisito de jurista de reconocido prestigio exigido por el artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado— y el nombramiento, en su sustitución, de Carmen CALVO, también ministra y, además, vicepresidenta del Gobierno.

En lo concerniente a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) destaca el incremento de la experiencia exigida en cinco años —de quince a veinte— del tiempo que se debe haber cumplido en la carrera judicial para poder ser nombrado magistrado del Tribunal Supremo, a lo que se añade la necesidad de que se haya integrado un órgano colegiado con carácter previo, bien sea del propio orden jurisdiccional, o que conozca de materias propias del mismo.

Si en el artículo 343 y 344 de la LOPJ es donde se recoge el incremento de quince a veinte años ya referido, en el artículo 351 y 356 se recogen los supuestos en donde procede la excedencia voluntaria y la situación de servicios especiales, aclarando la ley de reforma que procederá la declaración de esta última situación en caso de ser nombrado para un cargo «con rango de director general o inferior»⁷. En los casos de excedencia voluntaria, concreta el nuevo artículo 356 letra g), aquellos que, tras dicho periodo, «reingresen en la Carrera correspondiente deberán abstenerse, y en su caso podrán ser recusados, de intervenir en cualesquiera asuntos en los que sean parte

5. Lo que resulta especialmente interesante, pues la sentencia clarifica que los nombramientos discrecionales realizados por el Gobierno también deben cumplir los requisitos legales previstos, que, aunque dejen un margen de discreción al Gobierno, deben observarse.

6. En la STS 1611/2023, de 30 de noviembre de 2023 (JUR\2023\429724, accesible en el siguiente enlace: https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/11/2022_0000918_002_2023_1062463627320231130131512_001_2807913004320239000000904.pdf

7. Debemos alabar en este punto al actual ejecutivo de Pedro SÁNCHEZ, pues mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, ha ampliado la situación de servicios especiales, además de a aquellos sujetos nombrados o adscritos como letrados a los órganos ya contemplados —entre los que destacaba el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Defensor del Pueblo— a todo aquel que haya estado al servicio del Ministerio de Justicia.

partidos o agrupaciones políticas, o aquellos de sus integrantes que ostenten o hayan ostentado cargo público». Se trata, pues, de una circunstancia que implica la abstención *sine die*, lo que refuerza la garantía de independencia de la justicia en España.

Como decimos, una de las finalidades de esta norma es precisamente la de «reforzar la independencia e integridad de nuestro sistema judicial en su configuración actual a través de la modificación de dos normas que desarrollan el Título VI de la Constitución Española» y, de forma particular, la independencia e integridad del Consejo General del Poder Judicial. *Ergo*, esta ley convierte la mayoría de tres quintos en la preferida para las cuestiones de más relevancia.

Como ejemplo, el artículo 589.2 de la misma LOPJ que prevé que el vicepresidente del Tribunal Supremo⁸ sea nombrado por mayoría de tres quintos, por lo que, de nuevo, se refuerzan las mayorías necesarias para el acceso a dicho puesto dejando atrás la mayoría absoluta que, para este caso, regía desde el año 2013. En ese mismo sentido, aunque la mayoría absoluta es la elegida para los acuerdos de los órganos colegiados del CGPJ, se preveía ya con anterioridad la mayoría de tres quintos para determinados nombramientos, como el de los presidentes de Sala y magistrados del Tribunal Supremo, o el presidente de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, a los que deben añadirse ahora los presidentes de Sala de la Audiencia Nacional, de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales. Se amplía, de este modo, el alcance material de la referida mayoría reforzada en lo que a la toma de acuerdos de órganos colegiados se refiere. Ello, seguramente, para conseguir de forma inmediata que los aproximadamente 94 nombramientos que debía realizar el CGPJ en aquel momento⁹ —por las vacantes existentes en diferentes órganos— dejasen de requerir la mayoría simple, como hasta ahora.

De manera complementaria, se explicita esa mayoría reforzada para el nombramiento del magistrado del Tribunal Supremo encargado de conocer de las actividades del CNI y también de su sustituto.

Además, se dificulta el paso del poder legislativo o ejecutivo al judicial o, lo que es lo mismo, se pretende prevenir las denominadas *puertas giratorias* dificultando la posibilidad de que personas que han desempeñado la función jurisdiccional entren en la política y regresen al poder judicial, o viceversa. Así, concreta el artículo 358.3 que, en el caso de solicitar la reincorporación tras el disfrute de una excedencia voluntaria, durante los dos años siguientes a dicho cese procederá la declaración de situación de servicios especiales sin que quepa el ejercicio de funciones jurisdiccionales, «sin merma en los derechos y en la retribución que tuvieran antes de la excedencia y pudiendo

8. Esto tiene relevancia puesto que, según el artículo 590, «el Vicepresidente ejercerá, en funciones, el cargo de Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en los casos legalmente previstos de cese anticipado del Presidente y hasta el nombramiento de un nuevo Presidente».

9. En el Tribunal Supremo y la cúpula de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) y Audiencias Provinciales, entre otros.

concurrir a otros destinos». Es decir, cuando las magistradas o magistrados sean elegidos para cargos públicos o nombrados cargos políticos de confianza no podrán reingresar al servicio activo hasta dos años después del cese en el cargo que motivó la excedencia voluntaria¹⁰, por lo que la ley de reforma ahora comentada introduce, como garantía de imparcialidad, lo que se denomina un *periodo de enfriamiento*. Eso sí, «una vez transcurrido el plazo, tendrán derecho a reintegrarse en su plaza de origen o en la plaza que se les haya adjudicado por concurso o, si así lo eligen, a ser destinados a una vacante de su categoría en la provincia o comunidad autónoma donde prestaran servicios antes de su excedencia».

Es importante resaltar en este caso que el hecho de encontrarse en excedencia voluntaria¹¹, a diferencia de la situación de servicios especiales, implica que ese tiempo no computa a efectos de antigüedad para la carrera judicial lo que, sin discusión, puede tener efectos de desincentivación.

De nuevo, garantizando la imparcialidad de las decisiones judiciales¹², se prohíbe la elección por el turno de juristas de aquellos que en los cinco años anteriores hayan sido, en primer lugar, «nombrados titulares de un Ministerio o de una Secretaría de Estado o de una Consejería de un Gobierno autonómico, o elegidos titulares de una Presidencia de Corporación local»; o, en segundo término, «hayan tenido la condición de diputado, senador, o miembro del Parlamento Europeo o de una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma». Es decir, en el artículo 567.3 de la LOPJ se prevén unas nuevas incompatibilidades para la designación en tanto vocal no judicial del Consejo General de Poder Judicial. Este artículo, en su punto segundo, además, añade un segundo párrafo que «obliga a que los candidatos comparezcan ante la Comisión de nombramientos de la Cámara correspondiente y presenten una memoria de méritos y objetivos, antes de ser elegidos vocales del Consejo General del Poder Judicial», tal y como insiste el preámbulo de la norma ahora analizada.

Finalmente, se introduce la posibilidad de que el Pleno cree otras comisiones más allá de las previstas en el artículo 595.2 de la LOPJ, entre las cuales se crea por la propia ley de reforma la Comisión de Calificación¹³, cuya regulación se contiene en el añadido

10. Lo que se pretendía, por tanto, era evitar las denominadas puertas giratorias, bien sea por haber sido candidato para acceder a cargos públicos representativos a nivel *supra* e *infra* estatal, por haber sido efectivamente elegido o por ser nombrado para cargo político de confianza con rango superior a director general.

11. Sería, por ejemplo, el caso de un secretario de Estado o de un miembro de las Cortes españolas.

12. Existen cambios menores en la normativa que ahora comentamos, pero que exigen menos atención, como la necesidad de prever un suplente por cada uno de los vocales titulares, y no «tres suplentes para cada uno de los turnos por los que se puede acceder a la designación como Vocal», como preveía originalmente el artículo 567.4.

13. En la actualidad, por cierto, la comisión de Igualdad ha pasado a ser la comisión de Igualdad y de Supervisión y, a mayores, se ha creado la comisión de Control de Protección de

artículo 610 bis y que tiene, entre sus funciones, la de «informar, en todo caso, sobre los nombramientos de la competencia del Pleno, garantizando una valoración objetiva de los candidatos basada en su trayectoria profesional». Se reduce o acota, en consecuencia, el margen de discrecionalidad de los nombramientos con el fin de garantizar una valoración objetiva de las candidaturas presentadas.

En suma, la regulación fundamental de esta norma afecta, en primer lugar y de forma directa, a las causas de abstención de los integrantes del Ministerio Fiscal y al régimen de incompatibilidades de su máximo representante. En segunda instancia, actúa sobre los requisitos para el nombramiento de magistrados y magistradas de las Salas del TS y modifica la regulación de los servicios especiales y de las excedencias voluntarias. Finalmente, atiende a otras cuestiones atinentes al régimen de incompatibilidades para los vocales del Consejo o provoca el cambio de mayorías para determinados nombramientos, así como la creación de una nueva comisión: la de Calificación.

Sin embargo, no debe ignorarse el mandato que el legislador introdujo en la disposición adicional única de esta Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, en donde se conmina al Consejo General del Poder Judicial a dos cuestiones. La primera, «realizar un estudio sobre los sistemas europeos para la elección de vocales en órganos análogos»; y, la segunda, realizar «una propuesta de reforma que tendrá que ser aprobada por tres quintos de los vocales y ser remitida al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado, con el fin de que los titulares de la iniciativa legislativa la sometan a la consideración de las Cortes Generales para su debate y, en su caso, tramitación y aprobación», conforme reza el apartado cuarto del preámbulo de la ley ahora examinada.

Huelga resaltar que el órgano de gobierno de los jueces ha cumplido en plazo —un día antes de que este finalizase, por cierto— el mandato del legislador y ha acordado por unanimidad remitir al Gobierno y a las Cortes una propuesta sobre la reforma del sistema de elección de los vocales de procedencia judicial en un texto¹⁴ que refleja la pluralidad existente en el órgano de gobierno de los jueces con la inclusión de varias alternativas, tal y como sugirió el excomisario europeo de Justicia y en el que se han examinado los regímenes existentes en Italia, Francia, Portugal y Bélgica¹⁵.

Datos. Todo ello, mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

14. Durante su preparación, el CGPJ ha recabado las opiniones de la Comisión Europea, el TJUE, la Comisión de Venecia, el grupo GRECO, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia y de las asociaciones judiciales.

15. Todo ello se extrae de la nota que el CGPJ ha hecho pública, accesible en el siguiente enlace: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/EI-CGPJ-cumple-en-plazo-el-mandato-del-legislador-y-acuerda-por-unanimidad-remitir-al-Gobierno-y-a-las-Cortes-una-propuesta-sobre-la-reforma-del-sistema-de-eleccion-de-los-vocales-de-procedencia-judicial>

Sea como fuere, aunque esta reforma introduce elementos de interés, sigue estando lejos de una verdadera despolitización de la justicia, entendida *lato sensu*, pues seguimos frente al clásico reparto bipartidista con alguna mejora reseñable y la promesa de una despolitización ulterior. Ahora solo resta examinar con detalle la propuesta que nuestro CGPJ ha elaborado y ver si estos mecanismos introducidos en la Ley Orgánica 3/2024, *pro futuro*, consiguen que no se vuelva a vivir una situación de bloqueo en el órgano de los jueces, que se limite el alcance de las puertas giratorias y que la Fiscalía se convierta en un órgano que ejerce sus funciones constitucionales desde la imparcialidad que compete al principal promotor e impulsor de la acción de la justicia.

Anxo VARELA HERNÁNDEZ

Profesor del Departamento de Derecho Público
y Teoría del Estado de la Universidad de Santiago de Compostela
España

anxovarela.hernandez@usc.es