

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno

Sentencia 139/2024, de 6 de noviembre de 2024

Recurso de inconstitucionalidad 6914-2022

Ponente: Dña. Concepción Espejel Jorquera

(BOE de 6 de diciembre de 2024)

SUMARIO:**Constitucionalidad de los preceptos legales que limitan las competencias del Consejo General del Poder Judicial en prórroga de funciones tras expirar su mandato.**

El recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los **artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985**, de 1 de julio, del Poder Judicial.

De la simple lectura de la Ley Orgánica 8/2022 se desprende que **no es una ley singular** dado que los artículos 570 bis.1.1 y 599.1.1 LOPJ van dirigidos a aplicarse en todos los supuestos en los que el Consejo esté en funciones y proceda el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Consejo General del Poder Judicial y no únicamente a permitir que el Consejo General del Poder Judicial pudiera designar, en el específico momento en que se aprobó la ley orgánica, a los magistrados del Tribunal Constitucional.

La Constitución española contiene una regulación detallada de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional. El art. 159.1 CE, en efecto, no solo fija en doce el número de magistrados, sino que regula la participación de los diversos órganos constitucionales que concurren en su elección con una precisión que hace posible que sea la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la que se remita en gran medida a dicho precepto constitucional al referirse a esta cuestión en el primer párrafo de su art. 16.1. Ello, sin embargo, **no cierra las puertas de modo absoluto a que otras normas puedan desarrollar una regulación constitucional** que, entre otras cosas, guarda silencio sobre el procedimiento a seguir en dicha elección. Aunque se da la paradoja de que el art. 159.1 CE es una norma más completa que el original art. 16.1 LOTC, no existe impedimento constitucional para que la regulación constitucional sea desarrollada y concretada siguiendo los requisitos formales y materiales que se derivan del texto constitucional.

El artículo 159.1 CE no se pronuncia sobre el concreto modo de ejercer la **facultad de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional**, que puede estar influido por las propias características constitucionales de los diferentes órganos constitucionales electores. A ello ha de añadirse que no es posible partir de que la norma constitucional sobre la elección de los magistrados impide un desarrollo normativo que incluya condicionamientos procedimentales en normas diferentes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, encaminadas a llevar a cabo la elección de los magistrados que constitucionalmente tienen encomendados, entre otros órganos, el Consejo General del Poder Judicial. Además, el precepto impugnado no anuda al incumplimiento de dicho plazo ninguna consecuencia aflictiva, por lo que su establecimiento no desapodera, en ninguna circunstancia, al Consejo General del Poder Judicial de su potestad de propuesta de dos magistrados del Tribunal Constitucional que le atribuye el artículo 159.1 CE.

Votos particulares.

ECLI:ES:TC:2024:139

Síguenos en...



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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6914-2022, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Han comparecido y formulado alegaciones, en la representación que ostentan, el abogado del Estado y la letrada de las Cortes Generales. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 24 de octubre de 2022, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

2. Son antecedentes relevantes para contextualizar el recurso de inconstitucionalidad los siguientes:

a) El día 24 de junio de 2022, el Grupo Parlamentario Socialista presentó la proposición de ley orgánica de modificación del artículo 570 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial [arts. 124 y ss. del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)], acompañada de la solicitud de tramitación directa y en lectura única (artículo 150.1 RCD).

b) Ese mismo día, el portavoz y noventa y dos diputados de dicho grupo parlamentario solicitan, al amparo del artículo 93 RCD, que la mesa acuerde la tramitación por el procedimiento de urgencia.

c) En su reunión del día 28 de junio de 2022, la mesa de la Cámara admitió a trámite la iniciativa y, en cuanto a la solicitud de la tramitación en lectura única, dio traslado a la junta de portavoces, que sustancia dicho trámite de audiencia en su reunión de 6 de julio.

d) El día 4 de julio de 2022, el Gobierno da su conformidad a la tramitación de dicha iniciativa (artículo 126 RCD).

e) El siguiente día 8 de julio, la portavoz del Grupo Parlamentario Popular presentó escrito dirigido a la mesa de la Cámara en el que se solicitaba la adopción de los siguientes acuerdos en relación con la tramitación de la proposición de ley orgánica: que, en aplicación del artículo 561.1.9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se solicite informe del Consejo General del Poder Judicial sobre la proposición de ley orgánica; que, igualmente, y a tenor de lo previsto en el artículo 3.2 del Estatuto y reglas de procedimiento de la Comisión de Venecia, se solicite pronunciamiento de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia-Consejo de Europa) y que, en la tramitación de la proposición de ley orgánica, tal y como establece el artículo 44 RCD, se dé audiencia a todos los agentes afectados por la reforma propuesta, en particular al Consejo General del Poder Judicial, las asociaciones de jueces y fiscales, así como a las demás entidades representativas e instituciones públicas en el ámbito de la Justicia en España.

Síguenos en...



f) El Pleno de la Cámara, en su sesión del día 13 de julio de 2022, acordó tomar en consideración la proposición de ley orgánica, así como su tramitación directa y en lectura única («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados», serie B, núm. 261-2, de 15 de julio de 2022).

g) Ese mismo día, la mesa de la Cámara acuerda su tramitación por el procedimiento de urgencia (arts. 93 y 126.5 RCD) y, teniendo en cuenta la solicitud del Gobierno de celebración de una sesión plenaria extraordinaria y al amparo de lo dispuesto en los artículos 90.2 y 91 RCD, establece un plazo de presentación de enmiendas que finalizaba el día 13 de julio de 2022 a las 21:15 horas. En su reunión del día siguiente, 14 de julio, la mesa acuerda la admisión a trámite de las enmiendas presentadas a la proposición de ley: tres enmiendas a la totalidad con texto alternativo por parte de los grupos parlamentarios Ciudadanos, Vox y Popular en el Congreso de los Diputados y una enmienda al articulado del Grupo Parlamentario Socialista («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados» serie B, núm. 261-4, de 20 de julio de 2022).

h) La proposición de ley orgánica fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 14 de julio de 2022 y por Pleno del Senado el siguiente día 20 de julio. El 28 de julio se publicó en el «Boletín Oficial del Estado».

i) El 21 de julio de 2022 tuvo entrada en el registro del Congreso de los Diputados escrito del presidente del Consejo General del Poder Judicial por el que se remitía el acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por mayoría, así como los votos particulares, por el que se aprobó solicitar a dicha Cámara que recabase el informe del Consejo General del Poder Judicial en relación con la proposición de ley orgánica en el aspecto relativo a las atribuciones de este Consejo en el sentido de devolverle también y con plenitud las atribuciones para los nombramientos judiciales y gubernativo-judiciales de carácter discrecional. Asimismo, solicitó al Congreso de los Diputados que, en relación con la misma iniciativa legislativa, recabase informe de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia).

j) El día 8 de septiembre de 2022, la mesa del Congreso de los Diputados, en relación con la solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados a la mesa de la Cámara para que remita al Consejo General del Poder Judicial, a los efectos de la emisión del correspondiente informe, y a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, la proposición de ley orgánica por la que se modifica el artículo 570 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, así como para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.4 del Reglamento, se dé audiencia a todos los agentes afectados por la reforma propuesta, núm. de expte. 122/000239/0005, adopta el acuerdo siguiente: «Comunicar al grupo parlamentario autor del presente escrito que, considerando que la iniciativa de referencia fue aprobada por el Pleno de la Cámara en su sesión extraordinaria del pasado 14 de julio y definitivamente por el Senado en su sesión plenaria extraordinaria del día 20 de julio, no procede un pronunciamiento de la mesa a este respecto». La portavoz del Grupo Parlamentario Popular, el 22 de septiembre de 2022, planteó solicitud de reconsideración de dicho acuerdo, que fue desestimada por acuerdo de la mesa de 18 de octubre de 2022.

3. Las alegaciones que sustentan los motivos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda, siguiendo el orden en el que se exponen en la misma, son los siguientes:

A) En primer lugar, los recurrentes formulan una serie de consideraciones generales sobre el contexto en el que ha tenido lugar la aprobación de la ley impugnada, poniendo de relieve que la misma sigue la «estela marcada por su predecesora inmediata, la Ley Orgánica 4/2021 [de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones] que incurrió desde una perspectiva formal (y, en algunos aspectos, también material) en los mismos exactos vicios de inconstitucionalidad». El contexto que exponen está caracterizado en el escrito como una deriva progresiva hacia la desautorización del Poder Judicial y el deterioro de su estatuto de independencia. También se hace referencia a lo que la demanda denomina progresivo cerco a la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial.

B) A continuación, la demanda se refiere a la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022 poniendo de relieve que se hizo un fraudulento uso de la fórmula de la proposición de ley por vía de urgencia y sin la exigible audiencia a los interesados, lo que vulnera la Constitución, el Derecho comunitario y los derechos fundamentales de los parlamentarios.

A dicho respecto, la demanda denuncia lo que denomina fraudulenta proposición de ley orgánica, así como su tramitación por el procedimiento de urgencia. Se pone de manifiesto que la iniciativa proviene del Grupo Parlamentario Socialista, que sostiene al Gobierno, y el uso de la proposición de ley evita la audiencia de los sectores afectados y del Consejo General del Poder Judicial y acelera su tramitación para evitar un debate profundo sobre la reforma. A este respecto la demanda señala que la mesa del Congreso de los Diputados recibió una solicitud de informes de 7 de julio de 2022 que no atendió, celebrándose dos sesiones plenarias los siguientes días 14 y 20 de julio, sin tomar en consideración ni la petición de los ahora recurrentes, ni el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, lo que vulneraría los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Explica la demanda que dicha solicitud fue desestimada por acuerdo de la mesa de la Cámara de 8 de septiembre, que indica que «considerando que la iniciativa de referencia fue aprobada por el Pleno de la Cámara en su sesión extraordinaria del pasado 14 de julio y definitivamente por el Senado en su sesión plenaria extraordinaria del día 20 de julio, no procede un pronunciamiento de la mesa a este respecto», sin contener motivación adicional alguna ni justificar la dilación en la respuesta.

C) Tras exponer el contenido de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, la demanda concreta los motivos en los que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad. De una parte, se aduce la vulneración del artículo 93 CE, al contravenir el Derecho de la Unión Europea, y del artículo 23 CE, por no respetar el *ius in officium* de los parlamentarios y el derecho a la representación política de los ciudadanos. De otra parte, se sostiene también que esta norma es inconstitucional por infringir el artículo 9.3 CE, al entender que esta norma, que califican como «ley singular», es un supuesto de arbitrariedad del legislador; el artículo 165 CE, considerando que afecta al régimen del Tribunal Constitucional sin modificar su ley orgánica; y el artículo 159.1 CE, pues alegan que es contrario a este precepto constitucional el establecimiento de un plazo para la designación de los magistrados.

a) En primer lugar, se aduce que la vulneración «formal» de la Constitución, por defectos en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, conlleva la infracción de los artículos 93, 23.1 y 23.2 CE.

La demanda, con cita de las SSTC 99/1987, de 11 de junio; 97/2002, de 25 de abril; 103/2008, de 11 de septiembre; 119/2011, de 5 de julio; 136/2011, de 13 de septiembre; 204/2011, de 15 de diciembre; 238/2012, de 13 de diciembre; 191/2013, de 18 de noviembre, y 143/2016, de 19 de septiembre, destaca la exigencia de que las infracciones de las normas que rigen el procedimiento legislativo solo resultan relevantes cuando se traducen en una alteración sustancial del proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras. Y examina, a continuación, si la actuación de la mesa, específicamente en su acuerdo de 8 de septiembre de 2022, vulneró el artículo 93 RCD y si dicha vulneración resultó relevante desde la perspectiva de los artículos 23 y 93 CE.

Para ello, la demanda parte de la afirmación de que los jueces y tribunales españoles son los «primeros jueces de la Unión Europea», y aduce que las exigencias que resultan de los valores que fundamentan la Unión Europea, que incluyen el respeto al Estado de Derecho [artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)] y que delimitan las exigencias y atribuciones que los tratados reconocen al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (artículo 19 TUE), se trasladan también a los jueces y tribunales nacionales españoles en virtud del párrafo segundo del artículo 19.1 TUE. Se alega también que, desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, el respeto al valor fundacional Estado de Derecho se ha concretado en múltiples actos de las instituciones de la Unión. Se cita el considerando tercero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020. También se cita jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la que, según afirman, se sostiene que la garantía de independencia de los jueces que integra el derecho a la tutela judicial efectiva exige la independencia del órgano de gobierno de los jueces caso de existir, como sucede en España.

Los diputados recurrentes sostienen que, de acuerdo con los estándares del Consejo de Europa y de la Unión Europea, toda reforma de la legislación del Poder Judicial, específicamente la que afecte al régimen de atribuciones de su órgano de gobierno y que incida en el núcleo esencial de la independencia judicial (como la relativa al nombramiento de jueces y magistrados) no debe tramitarse de manera acelerada y debe llevarse a cabo tomando en consideración y oyendo a los sectores implicados. Ponen de manifiesto, además, que las instituciones europeas así lo han advertido.

La demanda también hace referencia al Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 11 de julio de 2022, dirigido a la mesa del Congreso de los Diputados, en el que se solicita que se recabe informe al Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión de Venecia en relación con la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista para la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se señala, además, que el Grupo Parlamentario Popular, por escrito de 7 de julio de 2022, advirtió expresamente a la mesa del Congreso que ciertas reformas legislativas que afectan al Poder Judicial llevadas a cabo por ciertos países europeos se han considerado contrarias a los estándares del Estado de Derecho en Europa.

Las consideraciones anteriores llevan a los recurrentes a concluir que la aplicación del trámite de urgencia, así como la tramitación sin audiencia a los interesados, infringieron el artículo 93 RCD, al no satisfacer las exigencias de «un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista» sin que existiera ninguna circunstancia que justificara la urgencia o la falta de audiencia a los afectados. Asimismo, entienden que al no existir razones imperiosas que justificaran la tramitación urgente, sin audiencia a las partes implicadas, se desconocen los estándares de protección del Estado de Derecho de la Unión Europea, lo que conlleva, a su vez, una vulneración del artículo 93 CE.

Por otra parte, se alega que la tramitación de la Ley Orgánica 8/2022 incurrió en infracción de derechos fundamentales. Estas vulneraciones que, según aducen, se van a denunciar también a través de un recurso de amparo, consisten en la vulneración del derecho al cargo representativo conforme a la ley. Entienden que el derecho al *ius in officium* que consagra el artículo 23.2 CE garantiza (i) el derecho de los parlamentarios a desempeñar su labor representativa de conformidad con lo que la ley disponga; (ii) los órganos parlamentarios están obligados a interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos; y (iii) deben motivar suficiente y adecuadamente las restricciones de este derecho. Estas tres vertientes del derecho que garantiza el artículo 23.2 CE han sido vulneradas según entiende la demanda por los acuerdos de la mesa. En primer lugar, porque se impidió que los parlamentarios pudieran oír a los afectados por la reforma, a la Comisión de Venecia y al Consejo General del Poder Judicial, desconociendo la obligación del Derecho de la Unión y del artículo 561.1 LOPJ.

En segundo lugar, porque la mesa aplicó restrictivamente el ordenamiento jurídico al no amparar la solicitud de los recurrentes de recabar los informes de la Comisión de Venecia, de los agentes afectados por la reforma y del Consejo General del Poder Judicial; por tramitar esta reforma por la vía de urgencia; por no admitir la apertura de un trámite de comparecencia de expertos para que expresaran su opinión en relación a la reforma legal que se estaba tramitando, y por no exponer de forma debidamente motivada las razones por las que adoptaron tales medidas. Entienden que esta forma de proceder afecta al núcleo de la función parlamentaria: la función legislativa; y por ello vulnera el artículo 23.2 CE, lo que conlleva la infracción del artículo 23.1 CE. En opinión de los recurrentes, las infracciones en las que se incurrió durante la tramitación de la proposición de ley proyectan su inconstitucionalidad sobre el contenido de la ley finalmente aprobada y ahora recurrida. Por ello, consideran que esta norma es contraria a los artículos 93 CE, 23.1 y 23.2 CE.

b) A continuación se alega la inconstitucionalidad por vicios materiales o sustantivos, que conlleva la vulneración de los artículos 9.3, 165 y 159.1 CE.

Los recurrentes alegan que el artículo único de la ley impugnada vulnera los artículos 9.3, 165 y 159.1 CE. Ponen de manifiesto que interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, al considerar que vulneraba los artículos 122, 167, 169 y 165 CE, entre otros motivos, por despojar al Consejo General del Poder Judicial «en funciones» de diecisiete atribuciones esenciales. Entienden que, aunque la ley ahora impugnada le otorga

Síguenos en...



de nuevo la competencia para el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional y la recuperación de esta competencia ofrece un resultado en apariencia más compatible con la Constitución, tal circunstancia no impide que la ley impugnada incurra en las siguientes vulneraciones constitucionales:

(i) Los recurrentes sostienen que la ley impugnada es una «ley singular», de acuerdo con la doctrina constitucional (citan las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, y 50/2015, de 5 de marzo), porque responde exclusivamente a la finalidad de dar una respuesta singular a una específica situación. Consideran que todos los elementos que rodean la reforma evidencian que la única aspiración de la Ley Orgánica 8/2022 es permitir que el Consejo General del Poder Judicial pueda designar en este específico momento magistrados del Tribunal Constitucional. Señalan que así lo manifiesta el preámbulo de la norma en el que se reconoce que se dicta para ofrecer una respuesta a la específica situación en el concreto contexto. En definitiva, afirma la demanda que es innegable que la ley constituye un claro ejemplo de «ley singular» al dirigirse a hacer frente a una específica circunstancia que es la renovación del Tribunal Constitucional.

Partiendo de que se trata de una ley singular la demanda expone los motivos por los que es inconstitucional, de acuerdo con las SSTC 129/2013, de 4 de junio, y 203/2013, por no respetar el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE). En primer lugar, por la «insostenible motivación de la norma». Se alega que si la Ley Orgánica 4/2021 consagra el principio de la «ilegitimidad de los nombramientos por el CGPJ [Consejo General del Poder Judicial] en funciones» debido a la «legitimidad democrática reducida» del Consejo General del Poder Judicial cuando expira su mandato ordinario, resulta arbitrario que la ley ahora impugnada no lo tome en consideración. Según afirman, «se pasa de defender fervientemente una cosa (la falta de legitimidad democrática para efectuar nombramientos del “saliente” o “en funciones”, por suponer ello una “injerencia” en las funciones del CGPJ “entrante”) a defender la contraria (es decir, la necesidad de permitir el ejercicio de tal específica función por el CGPJ “en funciones”) sin existir ni el más mínimo o sucinto intento de justificar dicho radical cambio de criterio». De ahí que sostengan que «la nula motivación de la Ley Orgánica 8/2022 al desdeñar el principio esencial de su predecesora inmediata (que solo se deroga en el específico supuesto en que ello conviene al Gobierno) permite apreciar, sin ningún género de duda, la arbitrariedad del legislador en la configuración de la norma». A mayor abundamiento, los recurrentes aducen que el contenido de la norma evidencia su arbitrariedad dado que excepciona el principio de «ilegitimidad de los nombramientos por el CGPJ en funciones» atendiendo a las «dificultades en la renovación» del Tribunal Constitucional, pero ignora, sin que medie explicación al efecto, el resto de las notabilísimas «dificultades» en que se encuentra el Poder Judicial como consecuencia de la citada Ley Orgánica 4/2021. Señalan, además, que, por las repetidas advertencias del Consejo General del Poder Judicial, las Cortes Generales se encuentran plenamente informadas de que, como consecuencia de la Ley Orgánica 4/2021, el Poder Judicial está en una situación que consideran absolutamente insostenible. A su juicio, es irracional y, por ello, arbitrario que el legislador considere que la no renovación del Tribunal Constitucional durante doce días (los transcurridos desde el vencimiento del mandato hasta el planteamiento de la proposición de ley de la que trae causa la ley ahora impugnada) «es tan grave que amerita la eliminación del principio de limitación competencial del CGPJ en funciones, pero la situación insostenible, bochornosa e inaceptable en que se encuentra el Poder Judicial desde hace un año y medio –agravada cada día que transcurre– no constituye, en cambio, motivo alguno para la revisión del principio en cuestión en relación con las relevantísimas competencias extirpadas al CGPJ por la Ley Orgánica 4/2021». Por todo ello consideran que la Ley Orgánica 8/2022 es arbitraria tanto por la motivación de esta «ley singular» como por su contenido y por ello vulnera el artículo 9.3 CE.

(ii) Los recurrentes aducen que la ley impugnada infringe el artículo 165 CE ya que establece una regulación que incide de modo claro en el régimen jurídico del Tribunal Constitucional. Al entender de la demanda, el artículo 165 CE determina que ha de ser una única ley orgánica la que regule el estatuto del Tribunal Constitucional, tal y como ha reconocido la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 8, al afirmar que «únicamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y no cualquier otra ley puede desarrollar la institución del Tribunal Constitucional en todos los ámbitos en que quepa tal desarrollo, bien por requerirlo la Constitución, bien porque no esté constitucionalmente impedido» [STC 49/2008, FFJJ 3 y 16; en el mismo sentido, STC 118/2016, FJ 4 d)]. Por ello se considera que la determinación de la

competencia para la designación de los magistrados y, en su caso, de su plazo, corresponde a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Consecuentemente, al establecerse esta regulación mediante una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial se infringe el artículo 165 CE en relación con el artículo 16.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

(iii) Finalmente, se alega que el apartado 2 del artículo único de la Ley Orgánica 8/2022 vulnera los artículos 159.1 CE y 16.1 LOTC. Los diputados recurrentes sostienen que el apartado segundo del artículo único, al establecer que la propuesta de nombramientos de los dos magistrados del Tribunal Constitucional tiene que realizarse «en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior» vulnera el artículo 159.1 CE, pues este precepto no establece plazo alguno para efectuar tales propuestas. A su juicio, el silencio de la Constitución a este respecto solo puede interpretarse en el sentido de que no existe un plazo para el cumplimiento de este mandato constitucional. En su opinión, esta ausencia de plazo para efectuar las propuestas de nombramientos de magistrados del Tribunal Constitucional se justifica en la necesidad de respetar los procesos internos que cada órgano constitucional ha de realizar para llevar a cabo las referidas designaciones. Tampoco el artículo 16.1 LOTC establece plazo alguno. Por ello, entienden que el apartado segundo del artículo único de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, al imponer un plazo al Consejo General del Poder Judicial para efectuar las propuestas de nombramientos de magistrados del Tribunal Constitucional contraviene el artículo 159.1 CE.

D) Por otrosí solicitan que, al amparo del art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, en relación con la doctrina establecida en el ATC 86/2011, de 9 de junio, el Tribunal Constitucional plantee cuestión prejudicial referida al art. 2 del Tratado de la Unión Europea en los siguientes términos: «1) La noción de Estado de Derecho contenida en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, ¿debe interpretarse en el sentido de que impide al Poder Legislativo de un Estado miembro adoptar, independientemente de su contenido, mediante procedimientos parlamentarios acelerados que limiten el debate público y parlamentario, una reforma que afecte al núcleo competencial del Poder Judicial o de sus órganos de gobierno sin consultar al órgano constitucional afectado, a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia) y a los sectores afectados por la reforma? 2) La noción de Estado de Derecho contenida en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, así como la derivada y necesaria confianza de los ciudadanos en el sistema judicial en su conjunto, ¿es compatible con la adopción por una misma mayoría parlamentaria, en un plazo menor a dos años, de dos reformas sucesivas adoptadas en los términos descritos en el punto “1)”, la segunda de las cuales enmienda radicalmente en un específico supuesto el principio general y la concreta norma adoptados en la primera reforma –sin motivación que aborde los motivos tras dicho cambio de postura–, en un contexto en que todos los elementos externos (texto expositivo, calendario, declaraciones del Gobierno o régimen de tramitación urgente) no solo impidan descartar, sino que conduzcan al ciudadano medio a suponer que el propósito único –o al menos el esencial– tras la reforma *ad hoc* reside en ajustar el régimen jurídico del órgano de gobierno del Poder Judicial para ajustarlo a la específica conveniencia del Gobierno de la Nación en un momento temporal determinado?».

4. Por providencia de 16 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

5. La presidenta del Congreso de los Diputados, por escrito que tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional el día 1 de diciembre de 2022, comunicó el acuerdo de la mesa del Congreso de 29 de noviembre de 2022, en orden a: (i) personarse en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; (ii) encomendar la representación y defensa de la Cámara a la letrada de las Cortes Generales doña Paloma Martínez Santa María, directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara, con quien se entenderán las sucesivas diligencias y trámites; (iii) comunicar el acuerdo al Tribunal

Constitucional y al Senado; y (iv) remitir el recurso a la dirección de estudios, análisis y publicaciones de la Secretaría General.

6. Por escrito registrado en el Tribunal el 1 de diciembre de 2022, el presidente del Senado comunicó que la mesa había acordado dar por personada a esta Cámara y ofrecer su colaboración a los efectos de lo previsto en el artículo 88.1 LOTC.

7. El 14 de diciembre de 2022, la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, compareció en el proceso y formuló alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, y solicitó su desestimación.

A) Tras exponer la tramitación del procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley recurrida, la letrada de las Cortes Generales pone de relieve que el presente recurso contiene, en lo que se refiere a las decisiones relativas a la tramitación de la ley, un contenido muy parecido al del recurso de inconstitucionalidad núm. 3101-2021, interpuesto por el mismo grupo parlamentario que ahora recurre, así como al del recurso de amparo núm. 1209-2021, por lo que advierte que la mayoría de los argumentos que fueron utilizados en sus alegaciones a aquellos recursos serán utilizados en este proceso.

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

B) A partir de estas consideraciones iniciales, la letrada de las Cortes Generales contesta a los argumentos relativos a la inconstitucionalidad formal de la Ley Orgánica 8/2022, negando la vulneración de los artículos 23 y 93 CE.

a) En primer lugar, afirma que no ha habido un fraude de ley respecto a la tramitación de la ley orgánica. Para desarrollar este argumento constata que el artículo 87 CE distingue entre los proyectos y las proposiciones de ley y sostiene que, frente a la minuciosa regulación de la tramitación de los proyectos de ley, la iniciativa legislativa articulada por proposición de ley responde a una escueta regulación (arts. 124 y 126 RCD) que no contiene precisión alguna sobre los documentos que tienen que incorporarse como antecedentes y que no exige dictámenes o informes con carácter preceptivo. Sentado lo anterior, se detiene en el análisis de la figura del fraude de ley concluyendo que no es posible su aplicación a este caso porque no concurren los dos elementos que lo configuran; esto es, un acto realizado al amparo de una ley de cobertura que persigue un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él.

b) Respecto a la denunciada omisión de informes en el procedimiento legislativo y sus consecuencias en la inconstitucionalidad formal de la norma, se recuerda que las exigencias del artículo 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno, relativas a los anteproyectos de ley, no se aplican a las proposiciones de ley de las cámaras, por lo que debe excluirse en este caso la aplicación del artículo 561.1.1 LOPJ que exige el informe del Consejo para los anteproyectos de ley que versen sobre las modificaciones del contenido de dicha ley [con cita de la STC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 b)].

Tampoco vulnera, se añade, el artículo 124 RCD el hecho de que una proposición de ley no se presente acompañada de los estudios e informes que justifiquen su oportunidad, por ser estos

aquellos antecedentes necesarios a los que se refiere el precepto. La mesa de la Cámara debe limitarse a examinar los requisitos formales de las proposiciones de ley y proceder a su admisión una vez verificado el cumplimiento de tales requisitos, que se limitan a la exposición de motivos y los antecedentes. Por eso la mesa del Congreso, en su reunión del día 28 de junio de 2022, de acuerdo con el artículo 31.1.4 RCD, acordó la admisión a trámite de la proposición de ley al considerar cumplidos los requisitos formales, no pudiendo considerarse esta decisión contraria al artículo 23.2 CE por haberse tramitado una iniciativa inconstitucional, porque solo el Tribunal Constitucional puede realizar tal juicio de constitucionalidad y no corresponde a la mesa rechazar la tramitación de una iniciativa legislativa que resulte manifiestamente inconstitucional (con cita de la STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 6). Además, el artículo 23.2 CE no incluye un derecho fundamental a la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias.

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

En este caso, afirma la letrada que la mesa de la Cámara decidió no ejercer la facultad que reconoce el artículo 561.1.9 LOPJ al Congreso de los Diputados, de acuerdo con la libertad con que cuenta la mesa para ponerla en práctica. La razón de no atender la solicitud del grupo con anterioridad al comienzo de la sesión extraordinaria (celebrada el 13 de julio de 2022) en la que se tomó en consideración la proposición de ley, se encuentra en que fue presentada el 8 de julio de 2022 y la siguiente reunión de la mesa fue el día 13 de julio para, entre otras cuestiones, establecer la hora en la que terminaba el plazo para presentar enmiendas a la proposición de ley, que fueron admitidas a trámite el día 14 de julio de 2022. Por tanto, la mesa no tuvo tiempo para atender la solicitud con anterioridad al comienzo de la sesión en la que se debía tomar en consideración la iniciativa y acordar su tramitación por el procedimiento de lectura única (el día 13 de julio) y en la que se aprobó finalmente (el día 14 de julio). Además, la iniciativa fue registrada el 24 de junio de 2022 y antes de la fecha de la solicitud de informes (8 de julio de 2022) se celebró la reunión de la mesa de 28 de junio de 2022 para calificar y admitir la proposición de ley de referencia, por lo que habrían contado con tiempo para haber hecho la solicitud con anterioridad. Es así como se puede entender que en la primera reunión de la mesa que tuvo lugar en el siguiente período ordinario de sesiones (el día 8 de septiembre de 2022) se acordara que no procedía ningún pronunciamiento de la mesa al haber perdido su objeto la solicitud; acordándose lo mismo con respecto al escrito del Consejo General del Poder Judicial, pues se registró el 21 de julio de 2022, habiéndose ya aprobado la iniciativa incluso por el Senado el 20 de julio del mismo año. En cualquier caso, incluso si se hubiera tratado en la reunión de la mesa de 13 de julio la posible decisión sobre la solicitud de informe, hubiera correspondido a la mesa tomar, con total libertad, la decisión de solicitar los informes señalados; es decir, la inclusión del asunto en un orden del día u otro de la mesa no garantiza que se acceda necesariamente a la solicitud. Tampoco era preceptivo el informe de la Comisión de Venecia. En cuanto a la falta de audiencia a los sectores afectados, es una decisión discrecional de la Cámara, y particularmente de las Comisiones (art. 44 RCD).

Síguenos en...



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

c) En relación con la decisión de tramitar la proposición de ley por el procedimiento de urgencia, niega que pueda derivarse de la misma la vulneración del artículo 23 CE. Recuerda que se trata de una potestad discrecional de la mesa de la Cámara (con cita de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, y 185/2016, de 3 de noviembre) cuyo único elemento reglado es el relativo a los sujetos legitimados para solicitar la declaración de urgencia (art. 93.1 RCD). En el supuesto de la proposición de ley recurrida, la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia fue firmada por todos los diputados del Grupo Parlamentario Socialista, cumpliéndose con el requisito reglado de los sujetos legitimados. Además, según la jurisprudencia constitucional, la reducción de los plazos de tramitación en el procedimiento de urgencia solo podrá llegar a tener relevancia constitucional si ha alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, y en este supuesto los parlamentarios contaron con tiempo suficiente para conocer la iniciativa. Esta consideración determina el análisis de la posibilidad de combinar el procedimiento de urgencia y el de lectura única; extremo que no se ha puesto en duda por los recurrentes, pero que conforme a la STC 215/2016, de 15 de diciembre, es posible. A ello añade la simplicidad de la formulación de la proposición de ley que contaba con un artículo único que añadía un nuevo número al apartado primero del artículo 570 bis, para que el Consejo General del Poder Judicial en funciones pudiera proponer a dos magistrados del Tribunal Constitucional, y una sola disposición final relativa a la entrada en vigor.

A este respecto afirma que se desarrollaron todas las fases previstas en el artículo 126 RCD y todas las exigencias del artículo 150 RCD para la lectura única, así como las demás previstas en el Reglamento, de modo que la reducción de plazos no ha mermado su función representativa. Además, el grupo recurrente pudo presentar una enmienda a la totalidad de texto alternativo. La tramitación por el procedimiento de urgencia es una opción procedimental válida (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 11) contemplada en el artículo 93 RCD, y no ha impedido o coartado en este caso el desempeño de los derechos y facultades de los recurrentes que acompañan al núcleo de la función representativa parlamentaria (ATC 118/1999, de 10 de mayo). Pone de manifiesto el escrito de alegaciones que se celebraron hasta dos debates plenarios (el de toma en consideración y el de aprobación) y que los diputados pudieron presentar las enmiendas que consideraron convenientes, que fueron defendidas y votadas en la sesión plenaria extraordinaria.

Finalmente, pone de relieve que es doctrina consolidada de este tribunal que no puede revisar los acuerdos de las mesas de las cámaras sobre tramitación de iniciativas legislativas (STC 185/2016, FJ 5), jurisprudencia que es citada en el acuerdo de la mesa del Congreso de 18 de octubre de 2022. De lo expuesto deduce también que se ha de rechazar el reproche de la demanda respecto a la falta de motivación de dicho acuerdo de la mesa. Si se analiza su contenido, la motivación no solo se basa en la mera auto afirmación de su competencia para decidir, sino que se aportan argumentos materiales de fondo sobre la naturaleza del procedimiento de urgencia y el contenido y alcance del derecho reconocido en el artículo 23 CE con abundante cita de la jurisprudencia constitucional recaída al efecto.

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

Convenio europeo de derechos humanos derive en contradicción con el artículo 93 CE, limitándose a utilizar el Convenio para interpretar la Constitución por vía del artículo 10.2 CE.

Asimismo, señala que la organización de la administración de justicia es competencia de los Estados miembros, como también lo es la regulación de los requisitos de las proposiciones de ley y de los trámites legislativos, por lo que la Unión Europea no puede condicionar, por medio de acto jurídico vinculante alguno, la actuación de la Cámara, que cuenta con plena autonomía. A la misma conclusión llega a la hora de examinar las, así consideradas por los recurrentes, exigencias que se imponen por el Convenio de Roma, a partir de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Todo lo dicho anteriormente le lleva a negar la infracción del artículo 93 CE alegada por los recurrentes.

Finalmente, descarta que haya que plantear la cuestión prejudicial solicitada porque no se da el presupuesto para su planteamiento [cita el ATC 86/2011, FJ 4 b)].

8. El 14 de diciembre de 2022 el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso y solicitó que se le concediera prórroga de ocho días más para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos pendientes ante esa Abogacía. Por diligencia de ordenación de 15 de diciembre de 2022 se tuvo por personado al abogado del Estado y se le prorrogó en ocho días más el plazo concedido por providencia de 16 de noviembre de 2022, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

9. El 9 de enero de 2023, el abogado del Estado formula alegaciones y solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad. Sus alegaciones pueden resumirse como sigue:

A) En relación con los vicios de inconstitucionalidad formal alegados, la Abogacía del Estado contextualiza la iniciativa de reforma, recordando que la Ley Orgánica del Poder Judicial ha sido modificada a través de proposiciones de ley orgánica, como sucede en el presente caso, en trece ocasiones. Once de ellas a través de proposiciones de ley del Congreso. Y las otras dos corresponden a una proposición de ley del Senado y a una proposición de ley de las comunidades autónomas. La regulación del Consejo General del Poder Judicial en funciones ya había sido abordada previamente en el artículo 115 LOPJ, reformado por las Leyes Orgánicas 2/2001, de 28 de junio, y 1/2013, de 11 de abril, siendo finalmente derogado por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, que introdujo el artículo 570 LOPJ, y por la Ley Orgánica 4/2021, y lo que hace la Ley Orgánica 8/2022 es completar el régimen jurídico de dicho órgano señalando las competencias que también puede ejercer estando en funciones.

Respecto del procedimiento legislativo, la Abogacía del Estado niega la vulneración del artículo 23 CE al sostener que se deduce, de la redacción de las enmiendas presentadas en el curso de aquel y del debate de la proposición de ley, que los diputados tenían un conocimiento completo del contenido y alcance de la modificación propuesta.

En relación con la denunciada vulneración del Derecho de la Unión Europea y correlativa infracción del artículo 93 CE, el escrito de alegaciones advierte que el argumento relativo al menoscabo del Estado de Derecho es genérico y no recoge ninguna vulneración concreta, más allá de no cumplirse una recomendación en orden a que cualquier reforma del órgano de gobierno de los jueces busque el mayor consenso. Entiende que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, no cabe tomar el Derecho de la Unión Europea como parámetro de constitucionalidad [con cita de las SSTC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 B), y 212/2014, de 18 de diciembre, FJ 3]. Además, el único reglamento que cita la demanda no prevé una regulación de la forma en que deben renovarse los órganos constitucionales de los Estados miembros y, respecto de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se citan en el recurso de inconstitucionalidad, ninguna de ellas viene referida al incumplimiento de normas de procedimiento en cuanto a la designación de magistrados del tribunal constitucional de los distintos Estados miembros. Por todo ello carece de sentido el planteamiento de una cuestión prejudicial sobre si un Estado miembro sigue o no unas «buenas prácticas» en la renovación de sus órganos constitucionales, ya que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea carece de competencia dado que no nos encontramos ante la interpretación y aplicación del Derecho de la Unión en materia de su competencia conforme a los tratados. Y, en relación con la cita que los recurrentes hacen del artículo 561.1 LOPJ y la exigencia de informe del Consejo General del

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

B) A continuación, el abogado del Estado formula sus alegaciones sobre los vicios de inconstitucionalidad material aducidos en la demanda. Trae a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al carácter incompleto y abierto de la regulación del Consejo en la Constitución (cita y reproduce la STC 191/2016, FJ 1). Igualmente, atiende al contenido del artículo 122.2 y 3 CE, explicando que remite a la ley orgánica la regulación de las funciones del Consejo y prevé que sus miembros sean nombrados por un periodo de cinco años para concluir que, de la conjunción de ambas previsiones constitucionales, se deduce que el constituyente ha querido una permanencia temporal limitada en el cargo de miembro del órgano de gobierno de los jueces y que el legislador orgánico sea quien regule las funciones del citado órgano de gobierno. En este marco, analiza los motivos de inconstitucionalidad alegados en la demanda.

a) En primer lugar, niega que la Ley Orgánica 8/2022 sea una ley singular vedada por el artículo 9.3 CE. Advierte que las sentencias citadas por los recurrentes en sustento de su tesis se refieren a una ley autonómica sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos (STC 129/2013, de 4 de junio) y a un concreto caso de desarrollo que implicaba la omisión de los trámites legalmente previstos para la declaración de un concreto parque natural con una determinada regulación singular vinculado a un proyecto de construcción de una estación de esquí (STC 50/2015, de 5 de marzo). En ambos casos la regulación prevista era de caso único dirigida a un concreto y determinado proyecto de desarrollo y se agotaba en su ejecución.

Este no es el caso de la previsión de los artículos 577 bis y 599.1 LOPJ que no se pueden entender como una ley singular dirigida a proteger a determinadas personas ya que su vocación es general y diferida en el tiempo, por cuanto se aplicará en todos aquellos momentos en que el Consejo General del Poder Judicial esté en funciones y en aquellos casos en que deba proponer el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional (con apoyo en la STC 148/2020, de 22 de octubre). A su entender, los recurrentes realizan un juicio de intenciones sobre la reforma que queda extramuros de la norma (cita SSTC 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 3, y 158/2019, de 12 de diciembre).

b) El abogado del Estado niega la vulneración del artículo 165 CE ya que, a su juicio, no existe invasión del ámbito competencial de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la regulación de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial. Aduce la falta de concreción de la queja, que se limita a la consideración de que todo lo concerniente al Tribunal Constitucional solo cabe regularlo a través de su ley orgánica, por lo que consideran que la inconstitucionalidad se extiende también por infracción del artículo 16.1 LOTC. Cita, en relación con la necesaria carga argumentativa, la STC 140/2018, de 20 de diciembre, señalando que los recurrentes se limitan a hacer una referencia genérica sobre la vulneración del precepto constitucional pero no concretan sobre qué parte específica de la reforma recae la tacha y porqué esa parte es contraria al artículo 165 CE.

Con todo, alega que lo que dispone el artículo 570 bis LOPJ es la competencia del Consejo General del Poder Judicial, incluso en funciones, de proponer el nombramiento de magistrados, lo que coincide con la regulación del artículo 159 CE; esto es, que es el Consejo General del Poder Judicial el que efectúa esa propuesta. A su vez, el artículo 599.1 LOPJ lo único que añade es el establecimiento de un plazo para efectuar esa propuesta, tres meses desde el vencimiento del mandato anterior, tampoco se argumenta en qué contradice esta previsión el artículo 165 CE.

A juicio del abogado del Estado, el ámbito reservado por el artículo 165 CE en exclusiva a la LOTC se refiere al estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones, sin que abarque el procedimiento por el que los órganos constitucionales llamados a realizar la propuesta de magistrados deban realizarla, previsión de propuesta regulada en el artículo 159 CE. No solo la Ley Orgánica del Poder Judicial regula el procedimiento por el que el Consejo General del Poder Judicial realiza la designación de magistrados del Tribunal Constitucional, sino que también lo regulan los reglamentos del Congreso (artículo 204) y del Senado (artículos 184, 185 y 186) en relación con el procedimiento para la designación de los magistrados que les corresponde conforme al artículo 159 CE.

El procedimiento para la designación de magistrados por los órganos constitucionales llamados a ello no se integra en ninguno de los tres ámbitos del artículo 165 CE. De hecho, la regulación del nombramiento se contiene en otro precepto, el artículo 159 CE, sin que la reforma propuesta afecte al contenido de este artículo. Finalmente, el abogado del Estado niega la vulneración del artículo 165 CE que se aduce en la demanda, que considera que el establecimiento de un plazo para la designación en la nueva redacción del artículo 599.1 LOPJ contradice dicho artículo ya que el mismo no prevé plazo alguno para realizarlo. Aduce el abogado del Estado que la Constitución prevé el desarrollo legislativo orgánico del Tribunal Constitucional (cita la STC 118/2016, de 23 de junio) y que el establecimiento de un plazo para la propuesta está dentro del espíritu que inspira la regulación del artículo 159 CE en orden al cumplimiento de los plazos de nombramiento y renovación del Tribunal [cita la STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 7 A)].

10. Los magistrados don César Tolosa Tribiño y doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, mediante sendos escritos de 17 y 18 de octubre de 2023, respectivamente, comunicaron su voluntad de abstenerse de toda intervención en el presente recurso de inconstitucionalidad y sus incidencias por tener interés directo en la causa (artículo 219.10 LOPJ).

Por AATC 521/2023 y 522/2023, de 6 de noviembre, el Pleno del Tribunal Constitucional estimó justificada su abstención al concurrir la causa décima del artículo 219 LOPJ, por tener un interés directo en la causa, al sustentarse su nombramiento como magistrados del Tribunal Constitucional en el nuevo apartado primero introducido en el artículo 570 bis.1 por la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, cuya constitucionalidad aparece cuestionada por los recurrentes.

11. Por acuerdo del presidente del Tribunal Constitucional de 6 de noviembre de 2023, se designa a la Excm. Sra. doña Concepción Espejel Jorquera magistrada ponente en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6914-2022, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en relación con la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en sustitución del Excmo. Sr. don César Tolosa Tribiño, magistrado al que anteriormente correspondía la ponencia, por abstención del mismo.

12. Por providencia de 5 de noviembre de 2024 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes, tal y como se ha dado cuenta pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, se concretan, de una parte, en que la tramitación parlamentaria de la ley conllevó la vulneración tanto del artículo 93 CE, por contravención del Derecho de la Unión Europea, como del artículo 23 CE. De otra parte, se sostiene también que la ley recurrida, que se considera en la demanda una ley singular, infringe el artículo 9.3 CE, en lo que se refiere a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; el artículo 165 CE, dado que su contenido afecta al régimen jurídico del Tribunal Constitucional; y el artículo 159.1 CE, al establecer un plazo para la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional.

La letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, ha alegado solamente sobre los vicios de inconstitucionalidad formal aducidos en la demanda, que descarta, tal y como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia. Asimismo, el abogado del Estado, en los términos que también han quedado recogidos en los antecedentes

Síguenos en...



de esta sentencia, ha interesado la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por entender que no concurre ninguna de las vulneraciones constitucionales que los recurrentes denuncian.

2. Objeto y contenido de la ley impugnada.

La Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, modifica los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. El preámbulo de la norma explica que «la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, ha introducido en la Ley Orgánica del Poder Judicial un nuevo artículo 570 bis con el propósito de restringir las facultades atribuidas con carácter general al Consejo General del Poder Judicial, una vez que finaliza el plazo para su renovación sin que hayan podido ser designados los nuevos vocales. Y, entre las facultades que el Consejo deja de poder ejercer, se encuentra precisamente el nombramiento de los dos magistrados del Tribunal Constitucional que por imperativo constitucional debe designar» y que «el nuevo régimen que la Ley Orgánica 4/2021 establece para el Consejo General del Poder Judicial cuando este pasa a estar en funciones no contempla la facultad de nombrar a los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde designar, lo que abocaría a esperar a la renovación del Consejo para dicha designación». Así, según continúa el preámbulo, «[p]ara evitar esta situación, que puede causar dificultades en la renovación de los órganos constitucionales, se deben modificar los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin de introducir entre las facultades conferidas al Consejo General del Poder Judicial en funciones la de nombrar a los dos magistrados del Tribunal Constitucional que, en los términos previstos en el citado artículo 599 de la misma norma, le corresponde designar».

El artículo 570 bis LOPJ, en su primer apartado, establece las atribuciones que puede ejercer el Consejo General del Poder Judicial cuando, por no haberse producido su renovación en el plazo legalmente previsto, entre en funciones según lo previsto en el apartado 2 del artículo 570 de dicha Ley Orgánica. Entre estas atribuciones, la ley orgánica objeto del presente recurso de inconstitucionalidad añade, en el primer número, la de «[p]roponer el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional, en los términos previstos por el artículo 599.1.1».

De otra parte, la Ley Orgánica 8/2022, modifica el citado artículo 599.1.1 LOPJ, que queda redactado como sigue: «La propuesta de nombramiento, por mayoría de tres quintos, de los dos magistrados del Tribunal Constitucional cuya designación corresponde al Consejo General del Poder Judicial, que tendrá que realizarse en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior».

En definitiva, la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, se limita a prever, entre las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, cuando entre en funciones, la de «[p]roponer el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional, en los términos previstos por el artículo 599.1.1», al que se añade un plazo para realizarlo.

3. Consideraciones previas.

Antes de examinar los concretos motivos de inconstitucionalidad en los que se sustenta este recurso, es preciso realizar una serie de consideraciones acerca de (a) la incidencia de las SSTC 128/2023, de 2 de octubre, y 15/2024, de 30 de enero, en el presente recurso de inconstitucionalidad; (b) las modificaciones sobrevenidas de la norma impugnada; (c) el alcance del control de constitucionalidad que compete realizar a este tribunal; (d) el debido cumplimiento de la carga alegatoria que pesa sobre los recurrentes; y (e) el orden de examen de los motivos de impugnación.

a) La demanda, así como las alegaciones de la letrada de las Cortes Generales y del abogado del Estado han puesto de relieve la relación entre el presente recurso de inconstitucionalidad y el recurso de inconstitucionalidad núm. 3101-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la

Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. Este recurso se resolvió por la STC 15/2024, de 30 de enero, por aplicación, en parte, de la STC 128/2023, de 2 de octubre. Estas dos sentencias cobran, por tanto, relevancia en este proceso constitucional y nos remitiremos a ellas en lo que proceda.

Es asimismo preciso recordar que en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 15/2024, se había denunciado, como también recuerda la demanda, la vulneración del artículo 165 CE por la exclusión de la función de proponer el nombramiento de dos miembros del Tribunal Constitucional de entre las atribuidas al Consejo General del Poder Judicial en funciones. La modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica ahora recurrida determinó que dicho motivo de impugnación no fuera analizado en la citada sentencia por desaparición sobrevenida del objeto del proceso [STC 15/2024, FJ 2 c)].

b) Durante la pendencia de este proceso la Ley Orgánica del Poder Judicial ha sido modificada por las Leyes Orgánicas 14/2022, de 22 de diciembre; 2/2024, de 1 de agosto, y 3/2024, de 2 de agosto, si bien dichas modificaciones no afectan a la concreta regulación objeto del presente recurso.

c) Debemos descartar *ab initio* las alegaciones sobre la finalidad de la ley que realiza la demanda ya que, como ha establecido este tribunal, en su aprobación «[p]odrán subyacer determinadas concepciones políticas, pero los únicos motivos que este remedio [el recurso de inconstitucionalidad] puede tratar de hacer valer y que este tribunal puede tomar en consideración son los jurídico-constitucionales. Quedan extramuros los juicios de “oportunidad política” (STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4) o sobre la “calidad” de las leyes (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre; 164/1995, de 13 de noviembre, y 341/2005, de 21 de diciembre). El recurso de inconstitucionalidad sirve exclusivamente a la “función nomofiláctica o de depuración del ordenamiento jurídico de leyes inconstitucionales encomendada a este tribunal” (SSTC 90/1994, de 17 de marzo, FJ 2; 102/1995, de 26 de junio, FJ 2, y 2/2018, de 11 de enero, FJ 2)» [SSTC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 2 b), y 88/2024, de 5 de junio, FJ 3 c)].

d) Tal y como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia, el abogado del Estado ha hecho referencia a la falta de carga argumentativa de la demanda en relación con la ausencia de informe del Consejo General del Poder Judicial (artículo 561.1 LOPJ) y respecto a la vulneración del artículo 165 CE.

Se ha de tener en cuenta, a este respecto, la consolidada doctrina de este tribunal, recordada recientemente, entre otras, en las SSTC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3, y 88/2024, de 5 de junio, FJ 3, que afirma que «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13)». Por esta razón, el Tribunal no podrá pronunciarse sobre preceptos respecto de los que «los recurrentes no han hecho, más allá de su mera invocación, ninguna alegación, ni han desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione su constitucionalidad» [STC 25/2024, FJ 2 c)].

A la vista de las alegaciones realizadas en la demanda, de las que se ha dado cuenta pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, en este caso, este tribunal considera que es posible estimar que se ha cumplido la debida carga alegatoria en los términos de la doctrina constitucional, aunque la argumentación haya sido un tanto escueta o poco pormenorizada. Esto último determina que, dado que la argumentación de este motivo no es exhaustiva, tampoco habrá de serlo nuestra respuesta (en este sentido, por todas, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 2).

e) Por último, cabe señalar que se examinarán los motivos de inconstitucionalidad en el orden que se plantean en la demanda, comenzando por las quejas de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022 y examinando, en su caso, a continuación, la vulneración de los artículos 9.3 y 165 CE que se achacan al artículo único de la ley orgánica.

Finalmente, caso de resultar procedente, se analizará la vulneración del artículo 159 CE que se imputa únicamente al apartado 2 del artículo único de la ley, que establece que la propuesta de nombramientos de los dos magistrados del Tribunal Constitucional tiene que realizarse «en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior».

4. Motivos de inconstitucionalidad procedimental.

A) Tal y como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia, la demanda alega que los defectos en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022 han comportado la infracción del artículo 93 CE y han vulnerado el derecho de los diputados al *ius in officium* que garantiza el artículo 23 CE. La letrada de las Cortes Generales y el abogado del Estado, como también se ha recogido en los antecedentes de esta sentencia, han interesado la desestimación de estos motivos.

B) En la resolución de estas quejas hemos de partir de una precisión inicial. Estas alegaciones, como afirma la demanda y corroboran tanto la letrada de las Cortes Generales como el abogado del Estado, coinciden, prácticamente en su totalidad, con las aducidas en relación con la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2021 en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3101-2021, y que fueron resueltas por la citada STC 15/2024, algunas de ellas por aplicación de la doctrina sentada en la también citada STC 128/2023. Será necesario, en su caso, la remisión a dichas sentencias para la resolución de las cuestiones también ahora planteadas.

C) Además, en el análisis de los vicios del procedimiento legislativo aducidos en la demanda, debemos recordar que «[s]egún doctrina reiterada de este tribunal, aunque el art. 28.1 LOTC no menciona a los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); doctrina que reitera, entre otras, STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5]». Esta doctrina constitucional «se ha de cohonestar con la jurisprudencia constitucional, según la cual, “la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este tribunal no puede desconocer”» [STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 b)].

D) La Ley Orgánica 8/2022 tuvo su origen, tal y como se relata en los antecedentes de esta sentencia, en una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso. La demanda aduce que se hizo un fraudulento uso de la fórmula de la proposición de ley, para evitar la audiencia de los sectores afectados y del Consejo General del Poder Judicial y para acelerar su tramitación.

Esta queja no puede prosperar atendiendo a lo afirmado en las SSTC 128/2023, FJ 3 B), y 15/2024, FJ 3 a), con remisión a lo allí resuelto.

E) La demanda aduce, asimismo, como se ha expuesto detenidamente en los antecedentes de esta sentencia, la vulneración del artículo 23 CE por la tramitación de la ley por el procedimiento de urgencia y porque la mesa impidió que se pudiera oír a los afectados por la reforma, a la Comisión de Venecia y al Consejo General del Poder Judicial (artículo 561.1 LOPJ). Entiende la demanda que la mesa aplicó restrictivamente el ordenamiento jurídico al no amparar la solicitud de los recurrentes de recabar dichos informes y comparencias y al tramitar la reforma por el trámite de urgencia y no exponer de forma motivada las razones de dichas decisiones, ni justificar la dilación en la respuesta a dicha petición.

a) No se puede oponer ninguna tacha a la tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia de la proposición de ley que dio lugar a la Ley Orgánica 8/2022. En este caso, la declaración de urgencia ha seguido los cauces previstos en los artículos 93 y 94 RCD. El requisito que dichos preceptos imponen es su solicitud por los sujetos legitimados. En concreto, el artículo 93.1 RCD dispone que «a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, la mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia» y, como consta en los antecedentes de esta sentencia, la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia fue firmada por noventa y tres diputados del Grupo Parlamentario Socialista.

De otra parte, el artículo 93 RCD no excluye del procedimiento de urgencia ningún tipo de iniciativa ni de contenido de la norma tramitada, ni tampoco, en consecuencia, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los términos expuestos en el fundamento jurídico 3 b) de la STC 15/2024, al que cumple remitirse ahora. En este caso, como también se entendió en la citada STC 15/2024, FJ 3 b), puede afirmarse que la tramitación urgente no ha impedido a los recurrentes ejercer las facultades que les corresponden como diputados en el procedimiento legislativo, notablemente la facultad de presentación de enmiendas. A este respecto, tal y como consta en los antecedentes de esta sentencia y pone de manifiesto la letrada de las Cortes Generales, la mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de 14 de julio, acordó la admisión a trámite de las enmiendas presentadas a la proposición de ley: tres enmiendas a la totalidad con texto alternativo por parte de los grupos parlamentarios Ciudadanos, Vox y Popular en el Congreso y una enmienda al articulado del Grupo Parlamentario Socialista («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados» serie B, núm. 261-4, de 20 de julio de 2022).

b) La demanda denuncia también la ausencia de informe del Consejo General del Poder Judicial. Conforme a la STC 15/2024, FJ 3 a), carece de relieve jurídico-constitucional la ausencia, durante la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, del informe del Consejo General del Poder Judicial contemplado en el art. 561.1 LOPJ, que establece que se someterán a informe del Consejo los anteproyectos de ley que versen sobre modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por las razones expuestas en la citada STC 15/2024, FJ 3 a), y en la STC 128/2023, FJ 3 A), a las que nos remitimos.

c) Tampoco merece ningún reproche la ausencia del informe de la Comisión de Venecia solicitado por los recurrentes ya que la tramitación de las proposiciones de ley se rige, exclusivamente, por los reglamentos respectivos (art. 89.1 CE), en los que no se prevé informe preceptivo alguno a cargo de otros órganos [STC 128/2023, FJ 3 A), y 15/2024, FJ 3 a)].

El hecho de que la Cámara no considerase oportuno pedir informe al Consejo General del Poder Judicial o, decimos ahora, a la Comisión de Venecia, para integrarlo como antecedente en la tramitación legislativa de la iniciativa (a los efectos del artículo 124 RCD) tampoco merece objeción alguna en términos jurídico-constitucionales [en este sentido, STC 128/2023, FJ 3 A), y 15/2024, FJ 3 a)].

d) En cuanto a la solicitud de comparecencias, la STC 94/2023, de 12 de septiembre, FJ 2 B) b), con cita de la STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 3 B) b), afirmó que «[e]l legislador, que obviamente no queda “sujeto a las determinaciones o valoraciones técnicas que puedan ofrecer expertos o peritos en la materia sobre la que pretende legislar” (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5), ni siquiera viene obligado, en lo que ahora importa, a recabar tales valoraciones, por más que pueda llegar a hacerlo. Imponer lo contrario supondría dar lugar a una participación preceptiva de otros órganos o instancias, a título consultivo, en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, que corresponde en exclusiva a las Cortes Generales (art. 66.2 CE)».

e) Con todo, la Cámara podría haber considerado oportuno recabarlos. En este sentido, en la STC 128/2023, FJ 3 A), se afirmó que «nada se opone a que la Cámara pudiera considerar oportuno pedir informe al Consejo General del Poder Judicial sobre cualquier cuestión o asunto de su incumbencia institucional (art. 561.1.9 LOPJ y STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 6)» o, puede entenderse ahora, solicitar otros informes o la celebración de comparecencias. En la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2021, la mesa del Congreso de los Diputados, como consta en la STC 128/2023, FJ 3 A), en sus acuerdos de 13 de enero y 9 de febrero de 2021, no consideró «necesario integrar como antecedente —a los efectos del art. 124 RCD— el informe del Consejo, sobre la base del carácter potestativo de la decisión de hacer intervenir

o no al Consejo» sin que nada se pueda objetar a estos acuerdos en términos jurídico-constitucionales.

Ahora bien, en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022 la mesa no se pronunció sobre las solicitudes de informe y de comparecencias que presentó la portavoz del Grupo Parlamentario Popular el día 8 de julio de 2022, hasta el día 8 de septiembre, una vez que había sido aprobada la citada ley orgánica, aspecto al que la demanda anuda también la vulneración del artículo 23 CE. Este proceder del Congreso de los Diputados no provoca, en sí mismo considerado, la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2022 [en un sentido similar, STC 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 7 b)]. La falta de contestación de la mesa a dicha solicitud durante el tiempo en que transcurrió la tramitación de la ley orgánica y, en su caso, la motivación de los acuerdos de la mesa, no tienen trascendencia constitucional en la resolución de los vicios de procedimiento legislativo aducidos en este concreto proceso constitucional.

En efecto, la ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial, del informe de la Comisión de Venecia y de la celebración de comparecencias de expertos no determina, como se ha expuesto con anterioridad, que se incurra en un vicio del procedimiento legislativo. Por lo tanto, la motivación de los acuerdos de la mesa, cualquiera que esta sea, y la dilación en la repuesta tampoco podrían afectar en este caso, por sí mismas, a la formación de la voluntad de la Cámara ni ser consideradas, en consecuencia, un vicio determinante de la inconstitucionalidad de la ley.

F) La demanda alega, asimismo, la vulneración del artículo 93 CE dado que el Derecho de la Unión impide que una reforma de la legislación referida al Poder Judicial, como la contenida en la Ley Orgánica 8/2022, se tramite de forma acelerada y sin oír a los sectores implicados, en particular, a las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, al Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión de Venecia. Se razona en la demanda que tal exigencia deriva del principio de respeto al Estado de Derecho (art. 2 TUE) que se traslada a los jueces y tribunales nacionales (art. 19.1 TUE) y que la tramitación por vía de urgencia y sin dar audiencia a los afectados vulneró el artículo 93 RCD y correlativamente el artículo 93 CE que impone a las Cortes Generales el deber de garantizar el cumplimiento de los tratados constitutivos de la Unión Europea. Esta misma queja fue resuelta en el fundamento jurídico 3 c) de la STC 15/2024. Consecuentemente, debemos desestimar este motivo de inconstitucionalidad atendiendo a lo que se afirmó en dicho fundamento jurídico, al que cumple remitirse ahora.

De acuerdo con lo anterior se deben desestimar todos los motivos de inconstitucionalidad aducidos en relación con la tramitación parlamentaria, en el Congreso de los Diputados, de la Ley Orgánica 8/2022.

G) De otra parte, los recurrentes habían solicitado el planteamiento de cuestión prejudicial por haber desconocido la tramitación de la proposición de ley los estándares de protección del Estado de Derecho de la Unión Europea. Habiéndose descartado esta queja, por remisión a los argumentos de la citada STC 15/2024, FJ 3 c), no procede el planteamiento de cuestión prejudicial en los términos del artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

5. Motivos de inconstitucionalidad material.

A) Análisis de la vulneración del artículo 9.3 CE.

Los recurrentes aducen, en los términos de los que se ha dado cuenta pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, que la ley impugnada, de acuerdo con la doctrina constitucional (cita las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, y 50/2015, de 5 de marzo), es una ley singular y que, tanto por su motivación como por su contenido, vulnera el artículo 9.3 CE en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

El Tribunal entiende que la Ley Orgánica 8/2022 no es una ley singular, atendiendo a lo afirmado en la STC 15/2024, FJ 7, en la que se consideró que la ley entonces impugnada por este motivo, en concreto la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico

Síguenos en...



aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, no era una ley singular dado que el precepto «va dirigido a aplicarse en todos los supuestos en los que el Consejo esté en funciones» (STC 15/2024, FJ 7).

Como entonces, ahora, «para resolver la impugnación planteada resulta necesario determinar, con carácter previo, cuál es la verdadera naturaleza del precepto impugnado, que los recurrentes califican de ley singular» (STC 15/2024, FJ 7).

Las leyes singulares serían «[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro» (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10, y 129/2013, de 4 de junio, FJ 4), de modo que «una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» (STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3; 203/2013, FJ 3, y 15/2024, FJ 7).

En el presente supuesto, como en el de la STC 15/2024, FJ 7, de la simple lectura de la Ley Orgánica 8/2022 se desprende que no es una ley singular dado que los artículos 570 bis.1.1 y 599.1.1 LOPJ van dirigidos a aplicarse en todos los supuestos en los que el Consejo esté en funciones y proceda el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Consejo General del Poder Judicial y no únicamente a permitir que el Consejo General del Poder Judicial pudiera designar, en el específico momento en que se aprobó la ley orgánica, a los magistrados del Tribunal Constitucional.

Por lo tanto, constatado que no estamos frente a una ley singular o de caso único y autoaplicativa, decae la totalidad de la argumentación sostenida por los recurrentes, por lo que procede rechazar este motivo de inconstitucionalidad (en este sentido, STC 15/2024, FJ 7).

B) Análisis de la vulneración del artículo 165 CE.

Los recurrentes aducen que la ley impugnada infringe el artículo 165 CE en relación con el artículo 16.1 LOTC, por invadir la ley orgánica impugnada el contenido de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al regular la designación de magistrados y su plazo. El abogado del Estado, además de alegar que no se cumple con la necesaria carga argumentativa, cuestión que ya ha sido abordada en el fundamento jurídico 2 de esta sentencia, interesa la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad. A su entender, el procedimiento de designación de magistrados no se integra en el ámbito reservado al artículo 165 CE.

En relación con este motivo de inconstitucionalidad se ha de partir de la precisión de que el procedimiento de designación de magistrados del Tribunal Constitucional, materia a la que se refiere la Ley Orgánica 8/2022, se establece en nuestra Constitución en su artículo 159 CE, como alega el abogado del Estado, por más que su artículo 165 CE contenga una remisión expresa al legislador orgánico para la regulación del Tribunal Constitucional. En todo caso, este tribunal ya se ha pronunciado sobre esta cuestión, descartando que el artículo 165 CE y el artículo 16 LOTC impidan que otras normas puedan desarrollar la regulación constitucional sobre el procedimiento a seguir en la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

La STC 49/2008, de 9 de abril, destacó, en su FJ 3 y también en su fundamento jurídico 16, la existencia de una reserva de ley orgánica amplia y con vocación de plenitud contenida en el artículo 165 CE, pero junto a ello también afirmamos que la apertura de la jurisdicción constitucional española al legislador orgánico no es homogénea en todos los ámbitos y en el fundamento jurídico 7 a), expusimos que «a diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno, la Constitución española contiene una regulación detallada de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional. El art. 159.1 CE, en efecto, no solo fija en doce el número de magistrados, sino que regula la participación de los diversos órganos constitucionales que concurren en su elección con una precisión que hace posible que sea la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la que se remita en gran medida a dicho precepto constitucional al referirse a esta cuestión en el primer párrafo de su art. 16.1. Ello, sin embargo, no cierra las puertas de modo absoluto a que otras normas puedan desarrollar una regulación constitucional que, entre otras cosas, guarda silencio sobre el procedimiento a seguir en dicha elección. Aunque

Síguenos en...



se da la paradoja de que el art. 159.1 CE es una norma más completa que el original art. 16.1 LOTC, no existe impedimento constitucional para que la regulación constitucional sea desarrollada y concretada siguiendo los requisitos formales y materiales que se derivan del texto constitucional».

Atendiendo a lo anterior se ha de desestimar este motivo de inconstitucionalidad en tanto en cuanto la previsión impugnada en nada altera el modelo constitucional de nuestra jurisdicción.

C) Análisis de la vulneración del artículo 159 CE.

Por último, la demanda sostiene que el apartado 2 del artículo único de la ley orgánica impugnada, al establecer que la propuesta de nombramientos de los dos magistrados del Tribunal Constitucional tiene que realizarse «en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior» vulnera el artículo 159.1 CE, pues ni este precepto ni el artículo 16.1 LOTC establecen plazo alguno para efectuar tales propuestas; silencio que se interpreta en el sentido de que no existe plazo para el cumplimiento de este mandato constitucional y se justifica en la necesidad de respetar los procesos internos que cada órgano constitucional ha de realizar para llevar a cabo las referidas designaciones. El abogado del Estado niega que se haya producido dicha vulneración, en los términos expuestos con detalle en los antecedentes de esta sentencia.

Conforme a la jurisprudencia constitucional, esta queja tampoco puede prosperar. El artículo 159.1 CE no se pronuncia sobre el concreto modo de ejercer la facultad de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, que puede estar influido por las propias características constitucionales de los diferentes órganos constitucionales electores [en un sentido similar, STC 49/2008, FJ 7 b)]. A ello ha de añadirse que, en la citada STC 49/2008, FJ 10, ya afirmamos que no es posible partir de que la norma constitucional sobre la elección de los magistrados impide un desarrollo normativo que incluya condicionamientos procedimentales en normas diferentes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, encaminadas a llevar a cabo la elección de los magistrados que constitucionalmente tienen encomendados, entre otros órganos, el Consejo General del Poder Judicial. A ello ha de añadirse que el precepto impugnado no anuda al incumplimiento de dicho plazo ninguna consecuencia afflictiva, por lo que su establecimiento no desapodera, en ninguna circunstancia, al Consejo General del Poder Judicial de su potestad de propuesta de dos magistrados del Tribunal Constitucional que le atribuye el artículo 159.1 CE.

Teniendo presente lo anterior y dado su carácter meramente procedimental la previsión de un plazo para efectuar la propuesta de nombramiento de los dos magistrados del Tribunal Constitucional cuya designación corresponde al Consejo General del Poder Judicial no puede reputarse inconstitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

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

Dada en Madrid, a seis de noviembre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

Síguenos en...



Voto particular concurrente que formulan el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6914-2022

En el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 LOTC y con respeto a la opinión de nuestros compañeros, formulamos el presente voto concurrente por cuanto, aunque compartimos el fallo aprobado también con nuestro voto por este tribunal, nos sentimos en la obligación de exponer nuestra discrepancia con parte de la argumentación de la sentencia, a fin de ser coherentes con la posición mantenida durante su deliberación en el Pleno.

La sentencia es la última de la serie recaída sobre reformas puntuales y coyunturales de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial respecto de las que, en su momento, ya expresamos nuestro voto contrario. En esta, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, nuestro voto es favorable, pero, como ahora se expondrá, sin compartir la argumentación.

La demanda alegaba motivos de inconstitucionalidad procedimental anudados a la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022 así como la vulneración de los artículos 9.3, 165 y 159 CE. Motivos todos ellos que la sentencia desestima, recordando doctrina de este tribunal.

Por nuestra parte, hemos de hacer las siguientes consideraciones que nos apartan del parecer mayoritario.

1. La presente reforma restituye al Consejo General del Poder Judicial una facultad de la que fue privado en clara contravención del art. 159 de la Constitución.

En primer lugar, hemos de advertir el muy diverso contenido y alcance de las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial operadas por la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, cuyas impugnaciones fueron resueltas en las SSTC 128/2023 y 15/2024, y por la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, objeto de la presente sentencia, que se limita a restituir al Consejo General del Poder Judicial una de las funciones esenciales de las que fue privado en la primera de las reformas citadas, la designación de magistrados del Tribunal Constitucional que se prevé en el artículo 159.1 de la Constitución. Las diferencias entre ambas reformas se traducen en que, si bien respecto de las SSTC 128/2023 y 15/2024 emitimos sendos votos discrepantes, en los que sostuvimos que los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley Orgánica 4/2021 debieron ser estimados, respecto de la presente resolución emitimos este voto concurrente, al compartir la declaración de constitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2022.

2. El Tribunal desaprovecha la oportunidad para advertir al legislador sobre el uso adecuado de los procedimientos parlamentarios, y en particular evitar el uso abusivo del procedimiento de urgencia.

La sentencia respecto a la que formulamos este voto particular desestima los motivos de inconstitucionalidad procedimental por aplicación de la doctrina sentada en las citadas SSTC 128/2023 y 15/2024. La demanda, en este punto, y como la propia parte recurrente reconoce, aduce las mismas vulneraciones en relación con la tramitación parlamentaria que invocó en el recurso de inconstitucionalidad respecto a la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2021. Pues bien, en este caso, como ya advertimos en el voto particular que formulamos a la STC 15/2024, el Tribunal ha desaprovechado la ocasión de advertir al legislador de la necesidad de realizar un uso adecuado de los procedimientos parlamentarios a su disposición en atención al calado de la reforma legal que se pretende abordar, particularmente en dos aspectos en los que ha mostrado una complacencia difícil de compartir.

El primero, la acrítica admisión de la práctica de las proposiciones de ley, las cuales, en principio, deberían entenderse como forma de iniciativa legislativa al servicio de las minorías

parlamentarias y en ningún caso ser utilizadas para eludir consultas, informes o dictámenes que, en otro caso, serían preceptivos.

Y el segundo, lo que atañe al empleo del procedimiento de urgencia, que comporta la radical reducción de los plazos de análisis, estudio y deliberación de una iniciativa legislativa, es decir, un examen compendiado y acelerado de esta. Formas y procedimientos son esenciales y aun lo son más cuando hablamos de las formas y procedimientos que conducen a la aprobación de una ley en cuanto esta es la expresión de la voluntad popular, como dice el preámbulo de la Constitución, una voluntad debidamente formada y regida por los principios deliberativo y de transparencia y publicidad. A dichas reflexiones cumple remitirse ahora, si bien en este caso hemos de advertir de las diferencias con la tramitación parlamentaria analizada en la STC 15/2024.

La primera, que la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial objeto de la presente sentencia no tiene la misma entidad que la reforma realizada por la Ley Orgánica 4/2021. La reforma de la Ley Orgánica 8/2022 se limita, como hemos señalado, a recuperar una atribución del Consejo General del Poder Judicial que se prevé en el artículo 159.1 CE y de la que había sido privado indebidamente. El diferente alcance de la modificación determina que los derechos de la minoría no resulten afectados de la misma manera que cuando se realiza una reforma de tan profunda contravención constitucional como la que realizó la Ley Orgánica 4/2021, aún más grave en tanto que afectante al núcleo definidor del Estado de Derecho, identificado como la salvaguarda de la independencia judicial.

La segunda es que, en este caso, la mesa de la Cámara no es que no accediera a las solicitudes de informe y comparecencias pedidas por el Grupo Parlamentario Popular, sino que no dio respuesta alguna hasta el 8 de septiembre a las solicitudes formuladas el 7 de julio de 2022, sin justificar la dilación y sin motivación adicional de ningún tipo, limitándose a afirmar que no procedía pronunciamiento alguno por haber terminado el procedimiento legislativo. Podemos llegar a entender, aunque no necesariamente a compartir, que la ausencia de informes y comparecencias en este caso, dado el limitado alcance de la reforma, no afectó a la formación de la voluntad de la Cámara y, por tanto, no puede determinar la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2022. Ahora bien, la actuación de la mesa del Congreso de los Diputados o, mejor dicho, su falta de actuación, evidencia, a todas luces, tanto un incumplimiento de las funciones de calificación, admisión a trámite y decisión de la tramitación de los escritos de índole parlamentaria que le corresponden conforme al artículo 31 RCD, como una evidente desatención y desconsideración hacia los derechos de la minoría parlamentaria.

3. Sobre el indebido desapoderamiento de las funciones del Consejo General del Poder Judicial y el retroceso en la protección de la independencia judicial.

La Constitución, tras proclamar en el preámbulo que es voluntad de la Nación española «[g]arantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes», dispone inmediatamente, en su art. 1.1 que España es un «Estado social y democrático de Derecho». El principio democrático se erige, pues, en el eje vertebrador de la Constitución española, pues todas las instituciones que crea parten precisamente de ese principio. El imperio de la ley (Estado de Derecho) y la garantía de los derechos que exige una sociedad democrática avanzada (Estado social) solamente son realizables en el marco de un Estado democrático fundado en la institucionalidad, es decir, en instituciones que asumen funciones para las que fueron configuradas en la Constitución. Cuando se produce, como es el caso de las sentencias que han constituido esta serie, un indebido desapoderamiento de una institución central para la garantía de la independencia judicial, el principio de institucionalidad es sacrificado de tal manera que pone en peligro, como efectivamente ocurrió, el principio democrático. No cabe, en fin, en virtud de mayorías coyunturales, pervertir el principio de institucionalidad en razón de fines o intereses puramente circunstanciales. A lo que debe añadirse que una reforma que conlleve un retroceso en la protección de la independencia judicial no es tampoco compatible con la protección ni del Estado de Derecho ni de la independencia judicial (arts. 1 y 117.1 CE), compartiendo a tal efecto la aserción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo a la cual «los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la administración de justicia, absteniéndose de adoptar medidas

que puedan menoscabar la independencia judicial» (STJUE de 20 de abril de 2021, asunto C-896/19, *Repubblika c. Primer Ministro*, § 64).

A este respecto, nuestra discrepancia fundamental con las SSTC 128/2023 y 15/2024 radicaba en que la Ley Orgánica 4/2021 había desvirtuado la naturaleza propia del Consejo General del Poder Judicial, que debe seguir desempeñando las funciones básicas que se le atribuyen en el art. 122 CE en relación con el funcionamiento del Poder Judicial, pues de lo contrario se frustraría durante un periodo determinado de tiempo, ya sea corto o ya sea largo, la función que le ha sido asignada por el constituyente, ejercer la salvaguarda de la independencia de dicho Poder del Estado.

Y ya advertíamos, en el voto particular formulado a la STC 128/2023, que las consecuencias de la citada Ley Orgánica 4/2021 habían sido reconocidas, en parte, por el propio legislador orgánico, cuando para asegurar la pronta renovación del Tribunal Constitucional había dictado la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, para restituirle al Consejo General del Poder Judicial «en funciones», no todas las competencias de nombramiento que la Ley Orgánica allí recurrida le sustrajo, sino únicamente la de designar a dos magistrados de este tribunal (con reforma para ello del nuevo art. 570 bis LOPJ). Aunque en este supuesto de «devolución» de funciones no puede pasar desapercibido que la renovación parcial de este tribunal, que estaba pendiente en ese momento, correspondía al tercio compuesto por dos magistrados nombrados a propuesta del Gobierno y otros dos magistrados nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (arts. 159.1 CE y 16.1 LOTC) por lo que era necesario que el Consejo designase los dos magistrados que le correspondían, simplemente, para que el Gobierno pudiera a su vez designar los dos suyos.

4. Conclusión.

Con ello se pone claramente de manifiesto el hecho de que el legislador ha considerado, y toda la mayoría de este tribunal admitido, que el Consejo General del Poder Judicial puede, sin merma alguna de los principios y valores constitucionales, ser privado de sus competencias o restituído en ellas en función de intereses meramente coyunturales, lo cual difícilmente se cohonestaría con el debido respeto al principio de institucionalidad al que antes se ha aludido; habiendo comportado la reforma operada por Ley Orgánica 4/2021, una desnaturalización del órgano de gobierno del Poder Judicial cuando está «en funciones», al privarle de las potestades esenciales atribuidas para el cumplimiento de su cometido constitucional, y por afectar a los principios de independencia judicial y separación de poderes, como señalamos en los votos particulares discrepantes que formulamos a las SSTC 128/2023, de 2 de octubre, y 15/2024, de 30 de enero, alcance del que carece la reforma objeto del este recurso, por lo que respecto a la misma compartimos el fallo pero no la fundamentación de la sentencia.

Y en este sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil veinticuatro.—Enrique Arnaldo Alcobilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.

Voto particular discrepante que formula el magistrado don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6914-2022

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.2 LOTC, y sin perjuicio del respeto al criterio asumido por la mayoría del Pleno, expreso mi disconformidad con el sentido de la sentencia a que se refiere este voto particular por las razones que seguidamente expongo, que debieron determinar, en primer lugar, el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en segundo lugar, y considerando la más que probable respuesta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la vista de su jurisprudencia, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (Ley Orgánica 8/2022).

Síguenos en...



1. A mi juicio, la sentencia de la que discrepo incurre en contravención del Derecho de la Unión Europea, tanto en el plano procesal por incumplimiento del art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que lo ha interpretado en cuanto a la necesidad de plantear una cuestión prejudicial europea, como también materialmente por no haber reparado la que, a mi juicio, supone una grave y clara infracción, por parte de la Ley Orgánica 8/2022, de los arts. 2 y 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y 47 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que mediatamente implica la lesión de los arts. 23 y 93 de la Constitución Española (CE).

2. No es mi única discrepancia con la sentencia, que asume el criterio establecido en las anteriores SSTC 128/2023, de 2 de octubre, y 15/2024, de 30 de enero, que dieron por buena la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) operada por la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, que privó al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), mientras se encontrase en funciones, de una parte sustancial de las competencias que le atribuyen los arts. 122 y 159.1 CE y, entre ellas, la relativa al nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional. Ello no obstante, el aspecto indicado en el anterior apartado va a ser el único que aborde en este voto particular en la medida en que entiendo que la gravedad de la infracción justifica evitar la dispersión argumental.

3. Mi discrepancia con la sentencia no alcanza a la circunstancia de que, por vía de la Ley Orgánica 8/2022, el CGPJ haya recuperado la competencia para el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional de la que nunca debió ser privado, sino a que se hayan reiterado los vicios de tramitación de una iniciativa legislativa que elude las exigencias de la cláusula de Estado de Derecho tal y como es interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el art. 2 TUE: España se comprometió a asumir el valor de Estado de Derecho tal y como es concebido en el art. 2 TUE y no es de recibo ni asumible que, para el Tribunal Constitucional, el Estado de Derecho sea una cosa para España en Europa (art. 2 TUE) y que sea algo diferente (y menor) dentro de sus fronteras (art. 1 CE). Sencillamente, el art. 2 TUE (y los arts. 19 TUE y 47 CDFUE) y el art. 1 CE (y los arts. 117 y 24 CE) no pueden implicar ni tener contenidos diferentes.

4. Por esa misma razón, entiendo que la declaración de inconstitucionalidad era perfectamente posible sin necesidad de afectar al nombramiento de los magistrados don César Tolosa y doña María Luisa Segoviano que se llevó a cabo en aplicación de la Ley Orgánica 8/2022. Como bien señalaron los magistrados discrepantes en su voto particular a la STC 128/2023, a la que se remiten los votos particulares de la posterior STC 15/2024, la reforma de la LOPJ llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2021 afectó «inevitablemente el funcionamiento de la administración de justicia, su independencia y, a la postre, el propio Estado de Derecho». Bastante daño ocasionó a la causa del Estado de Derecho esa reforma sin que este tribunal lo reparara como para que ahora incrementara el estropicio extendiendo la nulidad de la Ley Orgánica 8/2022 a los nombramientos efectuados a su amparo. La jurisprudencia de este tribunal que ha interpretado los arts. 39 y 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) ha confirmado su capacidad para modular el alcance de las declaraciones de inconstitucionalidad (1) e incluso no han faltado magistrados que, en sus votos particulares, han defendido la posibilidad de imponer al legislador mandatos y términos para modificar las leyes inconstitucionales manteniendo entre tanto sus efectos (2), algo que hubiera estado totalmente justificado en un caso como el presente que, al fin y al cabo, se refiere a una competencia (la de designar dos magistrados del Tribunal Constitucional) directamente atribuida al CGPJ por el art. 159.1 CE sin necesidad de intermediación (ni posibilidad de privación) por parte del legislador.

(1) *Entre otras, y en materias muy diversas, las SSTC 195/1998, de 1 de octubre; 208/1999, de 11 de noviembre, o 13/2015, de 5 de febrero.*

(2) *Voto particular de los magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón y don Cándido Conde-Pumpido Tourón a la STC 182/2021, de 26 de octubre.*

5. Seguidamente procederé al análisis de las dos cuestiones en las que centraré el voto particular: la indebida omisión del planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el aspecto con el que se vincula esa cuestión, esto es, las infracciones en las que, a su vez, habría incurrido el legislador nacional en la tramitación de la proposición de ley que dio lugar a la Ley Orgánica 8/2022. El orden de examen, sin embargo, será el inverso para mejor comprensión de la conexión entre ambos aspectos: primero, por qué los arts. 23 y 93 CE exigen que el legislador sea respetuoso con el Derecho de la Unión Europea y en qué consiste el Derecho de la Unión Europea en el punto que interesa al presente voto particular; y, segundo, por qué en una controversia semejante el Tribunal Constitucional viene obligado a dirigirse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para delimitar las exigencias del Derecho de la Unión Europea en una materia que, guste o no, su jurisprudencia (con el valor de primacía que tiene) ha determinado que no resulta en absoluto ajena al ámbito de las competencias de la Unión Europea.

II

6. Para contextualizar mi discrepancia, debo partir de la realidad sobre la que opera la Ley Orgánica 8/2022: mediante la Ley Orgánica 4/2021 se privó al CGPJ, mientras se encontrase *en funciones*, de parte de las competencias nucleares que le atribuyen los arts. 122 y 159.1 CE y, entre ellas, la relativa al nombramiento de los dos magistrados del Tribunal Constitucional a que se refiere el último de los preceptos mencionados. La tramitación y aprobación de la proposición de ley que culminaría con la Ley Orgánica 4/2021 se llevó a cabo de manera acelerada (por vía de *urgencia* y en *lectura única*) y sin participación del CGPJ, de la Comisión de Venecia (3) y de los operadores y sectores afectados por la reforma.

(3) *Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, órgano consultivo del Consejo de Europa.*

7. La modificación, sin embargo, también supuso que el Gobierno no pudiera nombrar los dos magistrados que, conforme al art. 159.1 CE, le corresponden junto con el CGPJ: al tener que realizarse la renovación de los miembros del Tribunal Constitucional por terceras partes (cuatro por el Congreso de los Diputados en el «primer turno»; cuatro por el Senado en «su turno» tres años después; y dos por el Gobierno y otros dos por el CGPJ en su «turno conjunto» otros tres años después), el Gobierno se vio privado de nombrar dos magistrados mientras no pudiese hacerlo el CGPJ. Esta circunstancia motivó que, escasos meses después de haber privado al CGPJ de esa competencia, se presentase una proposición de ley por el principal partido que daba apoyo parlamentario al Gobierno para que la recuperase.

8. El Grupo Parlamentario Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados presentó el 28 de junio de 2022 una proposición de ley de modificación del art. 570 bis LOPJ con el objetivo de que el CGPJ recuperase la competencia para nombrar dos magistrados del Tribunal Constitucional. Consta en el expediente remitido por las Cortes Generales que el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados solicitó el 8 de julio de 2022, al amparo del art. 561.1.9 LOPJ, que se recabase informe del CGPJ, de la Comisión de Venecia y que se diese audiencia a los agentes del mundo de la justicia. La toma en consideración de la proposición de ley tuvo lugar el 13 de julio de 2022. El 21 de julio de 2022 tuvo entrada en el Congreso la remisión del acuerdo del CGPJ que contenía su petición de que se solicitara informe sobre la reforma. El 8 de septiembre de 2022, la mesa del Congreso comunicó al Grupo Parlamentario Popular la recepción de la solicitud del CGPJ y el no-pronunciamiento al respecto («por estar ya aprobada la Ley Orgánica»). El 22 de septiembre de 2022, el Grupo Parlamentario Popular solicitó la reconsideración de dicha decisión por la mesa, que se denegó por acuerdo de la mesa del Congreso de 18 de octubre de 2022.

9. Entre otros aspectos, el recurso de inconstitucionalidad presentado por los demandantes cuestiona la compatibilidad de la Ley Orgánica 8/2022 con el Derecho de la Unión Europea (arts. 2 y 19.1.2 TUE y art. 47 CDFUE) y, de manera mediata, con los arts. 93 y 23 CE, al tiempo que se solicita el planteamiento de una cuestión prejudicial para recabar la interpretación que debe hacerse del Derecho de la Unión Europea y, con ello, la compatibilidad de la Ley Orgánica 8/2022. En términos resumidos, en el recurso de inconstitucionalidad no solo se alega la exigibilidad de los informes y pareceres omitidos, sino que se pone también de manifiesto que la reforma continuada de la LOPJ evidencia la falta de independencia del CGPJ respecto del

Síguenos en...



Gobierno y una consiguiente pérdida de imparcialidad de los magistrados del Tribunal Constitucional designados por aquel.

10. El rechazo de esta alegación se contiene en el fundamento jurídico 4.f) de la sentencia, que se limita a remitirse a la cita realizada en el fundamento jurídico 3.c) de la STC 15/2024 de una serie de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuyo sentido estimo que, ya en su momento, se presentaba de manera notoriamente desviada y que, en resumen, excluye que el contenido y análisis del Derecho de la Unión Europea sea relevante desde la perspectiva de la constitucionalidad de la norma impugnada.

11. No es infrecuente que los Estados miembros de la Unión Europea, o al menos algunos, pretendan exceptuar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como sucede con la sentencia de la que discrepo, el carácter de Derecho interno de las disposiciones de «orden constitucional», sobre «órganos constitucionales», de «justicia», sobre «tribunales» o de «normas procesales internas», entendiéndose que se trata de una materia cuya competencia no se ha cedido en los Tratados Constitutivos. Pese a la insistencia de esos (algunos) Estados miembros, ese planteamiento no guarda relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea establecida a partir de finales de la pasada década y, sobre todo, de la presente década de este siglo.

12. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ha interpretado los Tratados Constitutivos (el TUE y la CDFUE), y si bien la organización constitucional o de la justicia pertenece al ámbito de autonomía de los Estados miembros, las cuestiones directamente relacionadas con la el Estado de Derecho, la separación de poderes y la independencia e imparcialidad de los magistrados (art. 19.1.2 TUE y art. 47 CDFUE) se insertan en la cláusula Estado de Derecho (art. 2 TUE), que constituye un «ámbito cubierto por el Derecho de la Unión Europea» en el que este tiene competencia (ex arts. 4 y 5 TUE) para imponer las obligaciones directas a los Estados miembros (4).

(4) Vid. SSTJUE de 24 de junio de 2019, asunto C-619/18, Comisión c. Polonia (*independencia del Tribunal Supremo de Polonia*), § 50-53; de 5 de noviembre de 2019, asunto C-192/18, Comisión c. Polonia (*independencia de los tribunales ordinarios polacos*), § 101 a 103; de 19 de noviembre de 2019, asunto C-585/18, A.K., c. Krajowa Rada Sądownictwa (*independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia*), § 74, 75, 112 y 162; de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, A.B., y otros c. Krajowa Rada Sądownictwa y otros (*nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo de Polonia*), § 68 y 69; de 18 de mayo de 2021, asunto C-83/19, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» c. Inspekția Judiciară, § 245; de 7 de septiembre de 2023, asunto C-216/21, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e Y.N., c. Consiliul Superior al Magistraturii, § 43 a 45; de 21 de diciembre de 2021, asuntos acumulados C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, Euro Box Promotion y otros, § 217; de 5 de junio de 2023, asunto C-204/21, Comisión c. Polonia (*independencia y vida privada de los jueces*), § 74-80, y de 13 de julio de 2023, asuntos acumulados C-615/20 y 671/20, Y.P., y otros y M.M., § 40; y ATJUE de 7 de noviembre de 2022, asuntos acumulados C-859/19, C-926/19 y C-929/19, F.X., y otros, § 108).

13. El Estado de Derecho constituye una premisa de la Unión Europea y un elemento esencial de su Derecho, algo que se hace evidente en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando se refieren a «la Unión como comunidad de Derecho»; o cuando afirman que «el mecanismo prejudicial exige jueces independientes, pues de lo contrario la interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea del art. 267 TFUE fracasaría»; y también cuando destaca que «la independencia de los tribunales nacionales constituye la base de la confianza mutua entre autoridades judiciales de los Estados miembros y de la efectividad de las resoluciones judiciales en la Unión Europea» (5).

(5) SSTJUE 27 de febrero de 2018, asunto C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, § 31; de 24 de junio de 2019, asunto C-619/18, Comisión c. Polonia (*independencia del Tribunal Supremo de Polonia*), § 45 y 46; de 19 de noviembre de 2019, asunto C-585/18, A.K., c. Krajowa Rada Sądownictwa (*independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia*), § 124; de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, A.B., y otros c. Krajowa Rada Sądownictwa y otros (*nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo de Polonia*), § 108, 116 y 118, y de 20 de abril de 2021, asunto C-896/19, Republika c. Il-Prim Ministru, § 62 y 65).

14. Y partiendo de esa premisa, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que las reglas sobre el nombramiento de los jueces forman parte de la

Síguenos en...



garantía de independencia e imparcialidad de los tribunales (art. 47 CDFUE), de forma que su designación *no debe suscitar dudas en el ánimo de los justiciables sobre su impermeabilidad ni sobre su neutralidad* (6). Y esas dudas no tienen precisamente escasa entidad, no solo para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino también para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha considerado que las dudas sobre la independencia que recaen sobre el órgano encargado del proceso de designación de los magistrados de los altos tribunales se trasladan a los propios magistrados y a esos tribunales, convirtiendo en ilegítimas sus sentencias (7).

(6) SSTJUE de 25 de julio de 2018, asunto C-216/18, L.M., § 66; de 5 de noviembre de 2019, asunto C-192/18, Comisión c. Polonia (*independencia de los tribunales ordinarios polacos*), § 111; de 19 de noviembre de 2019, asunto C-585/18, A.K., c. Krajowa Rada Sądownictwa (*independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia*), § 123 y 134; de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, A.B., y otros c. Krajowa Rada Sądownictwa y otros (*nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo de Polonia*), § 117 y 123; de 7 de septiembre de 2023, asunto C-216/21, Asociația Forumul Judecătorilor din România e Y.N., c. Consiliul Superior al Magistraturii, § 63, y de 16 de febrero de 2022, asuntos C-156/21, Hungría c. Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia c. Parlamento y Consejo, § 162).

(7) STEDH de 3 de febrero de 2022, asunto Advance Pharma sp. z o.o c. Polonia, demanda num. 1469/20.

15. Ello implica, por una parte, que las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia de Estado de Derecho y administración de la justicia cuando declaran los requisitos de la independencia e imparcialidad aplicables a los jueces (también en sus procedimientos de designación y cese), cuando proclaman la separación de poderes y la no injerencia del Poder Ejecutivo ni del Legislativo en el Judicial, cuando exigen la necesidad de independencia del órgano de gobierno de los jueces (8) o incluso de los tribunales constitucionales (9), promulga cláusulas directamente vinculantes, sujetas al principio de primacía y de efecto directo del Derecho de la Unión Europea en estas materias, ya que responden al objetivo de preservar el Estado de Derecho, la separación de poderes y la democracia, garantías de independencia e imparcialidad que, como he señalado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea extiende a todos los tribunales constitucionales y a sus magistrados.

(8) SSTJUE de 24 de junio de 2019, asunto C-619/18, Comisión c. Polonia (*independencia del Tribunal Supremo de Polonia*), § 115 y 116; de 19 de noviembre de 2019, asunto C-585/18, A.K., c. Krajowa Rada Sądownictwa (*independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia*), § 137-140, 143 y 145; de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, A.B., y otros c. Krajowa Rada Sądownictwa y otros (*nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo de Polonia*), § 121 y 125 a 127, y de 15 de julio de 2021, asunto C-791/19, Comisión c. Polonia (*régimen disciplinario de los jueces*), § 103, 104, 108 y 110.

(9) Muy señaladamente, STJUE de 22 de febrero de 2022, asunto C-430/21, R.S. (*independencia del Tribunal Constitucional e identidad nacional*), § 44.

16. En consecuencia, no cabe sostener, como se hizo en el fundamento jurídico 3 c) de la STC 15/2024 y ahora se reitera por remisión en la sentencia de la que discrepo, que el Tribunal Constitucional, en el juicio de constitucionalidad, no pueda apreciar la disconformidad de la norma con el Derecho de la Unión Europea, ni que estas normas europeas sobre el Estado de Derecho y el Poder Judicial no constituyan Derecho primario y directamente vinculante para el Tribunal Constitucional (10). Menos aún cabe aceptar semejante posicionamiento sobre la fácil (e incorrecta) afirmación de que los textos que identifican las exigencias del Estado de Derecho constituyen tan solo *soft law* que se agota en meros principios u orientaciones sobre organización de los consejos judiciales, entre los que la sentencia de la que discrepo, por remisión a la STC 15/2024, incluye las recomendaciones de la Comisión Europea (11) o los documentos aprobados en el ámbito del Consejo de Europa [Directorado de Asuntos Judiciales (12), Comisión de Venecia (13), Consejo Consultivo de Jueces Europeos (14), Comité de Ministros (15) o Red Europea de Consejos del Poder Judicial (16)], que consideran contraria a las exigencias del Estado de Derecho la tramitación acelerada y sin audiencia de los sectores interesados de leyes que afectan a la independencia judicial, y a los que no se quiere reconocer otro valor que el interpretativo que puede concedérseles al amparo del art. 10.2 CE. Como he afirmado en otro momento en el plano doctrinal y ahora reitero desde el jurisdiccional, lo que en su momento pudo ser *soft law* ha pasado a tener un valor mucho más cercano al *hard law* cuando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea lo incorpora a su acervo como

elemento de interpretación de los Tratados Constitutivos, cuyo cumplimiento es lo que realmente se pone en cuestión.

(10) *STJUE de 24 de junio de 2023, asunto C-107/23, Lin, § 128-129 y 133-134.*

(11) *Recomendación (UE) 2018/103, de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520, también de la Comisión.*

(12) *Carta europea sobre el estatuto de los jueces, del 8 al 10 de julio de 1998.*

(13) *Informes de 22 de junio de 2007, sobre nombramientos judiciales, aprobado en la sesión plenaria de 16 y 17 de marzo de 2007, CDL-AD(2007)028, y de 16 de marzo de 2010, sobre la independencia del sistema judicial, aprobado en la sesión plenaria de 12 y 13 de marzo de 2010, CDL-AD(2010)004.*

(14) *Informe núm. 10(2007), sobre los Consejos de Justicia al servicio de la sociedad, de 23 de noviembre de 2007, y la Carta magna de los jueces, de 17 de noviembre de 2010.*

(15) *Recomendación CM/Rec (2010)12, sobre jueces: independencia, eficiencia y responsabilidad.*

(16) *Entre otros muchos documentos, Declaración de París, del 7 al 9 de junio de 2017, sobre justicia resiliente.*

17. En todo caso, y sin perjuicio de las referencias que puedan anclarse en los documentos citados en el anterior párrafo, las disposiciones de los Tratados Constitutivos y la CDFUE sobre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Estado de Derecho y el Poder Judicial son suficientemente concretas y de eficacia directa (art. 2, 19.1.2 TUE y art. 47 CDFUE) y han sido interpretadas categóricamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (arts. 267 y 280 TFUE). Ello determina, en aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, que deban considerarse normas constitucionales imperativas y vinculantes a cuya garantía vienen obligados tanto el legislador como el Gobierno, y también este Tribunal Constitucional (art. 93 CE), con el preciso sentido y contenido que les ha atribuido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Si las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de Estado de Derecho e independencia judicial citadas (relativas a Polonia, Hungría, Rumanía, Malta o Bulgaria) establecen que el proceso de nombramiento de los jueces (incluidos los magistrados del Tribunal Constitucional) forma parte de la independencia judicial inherente al Estado de Derecho de la Unión Europea, prohibiendo una intervención política desmesurada del Legislativo y del Ejecutivo en la configuración del Poder Judicial, exigiendo la emancipación de esos otros poderes en la designación de los miembros del Poder Judicial, y como corolario, en la propuesta de los magistrados por este escogidos, mediante un procedimiento y con un resultado refrendador de la independencia, ello es así por exigencia de los principios de primacía y efecto directo de los art. 2, 19.1.2 TUE y art. 47 CDFUE, vinculantes para todos los Estados miembros, sus instituciones y órganos, ya sean administrativos, judiciales o constitucionales.

18. La conclusión a la que conducen los anteriores razonamientos es que la materia del Estado de Derecho e independencia judicial (ya sea del órgano de gobierno de los tribunales, de los tribunales ordinarios o del singular tribunal constitucional) ya no es para el legislador nacional meramente «facultativa», «discrecional» o que cuente «con amplia libertad de configuración» ajena al Derecho de la Unión Europea, sino que ha pasado a ser una competencia propia de la Unión, necesaria para garantizar la «Unión como comunidad de Derecho» y la aplicación uniforme del Derecho de la Unión primario sobre la independencia del Poder Judicial y de los tribunales en todos los Estados miembros (art. 19.1.2 TUE y art. 47 CDFUE).

19. El Derecho de la Unión Europea (y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea) ya no tolera que un órgano de gobierno de los jueces se encuentre por debajo del estándar de protección de los arts. 2, 6, 19.1.2 TUE y art. 47 CDFUE, y menos aún que resulte mediatizado por otros poderes políticos, ni en su designación, ni en el ejercicio de sus competencias esenciales (entre las que se encuentran en España, los «nombramientos judiciales», incluidos los de magistrados del Tribunal Constitucional), ni aun procedimentalmente, como sostiene la sentencia de la que discrepo en el fundamento jurídico 5 c) respecto de la «inocuidad» del plazo de tres meses exigido al CGPJ para designar magistrados del Tribunal Constitucional.

20. Concluyo, por tanto, que el desconocimiento por el legislador en dos leyes orgánicas concomitantes, la Ley Orgánica 4/2021 y la Ley Orgánica 8/2022, de las competencias del CGPJ para, primero, limitarlas y, a continuación, ampliarlas, en interés del ejecutivo colector, en cuyo interés se establecen también plazos hasta el momento desconocidos en la normativa

precedente, evidencia una instrumentalización del CGPJ en la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional que de manera inevitable suscita dudas legítimas en el ánimo de los justiciables sobre su impermeabilidad y sobre su neutralidad. Concluyo también que la tramitación parlamentaria acelerada que ha prescindido de la participación de los sectores implicados se ha producido de espaldas (cuando no en flagrante y buscado desconocimiento) de los estándares europeos de Estado de Derecho e independencia judicial, privando igualmente a los miembros del Parlamento, para el ejercicio correcto de su función, de la opinión de los actores de los sectores representativos a que se refieren esos estándares europeos de Estado de Derecho. Y concluyo también que con ello se ha afectado sustancialmente el Estado de Derecho (art. 2 TUE) y las obligaciones derivadas de nuestra adhesión a la Unión Europea (principio de primacía y de eficacia directa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea), lo que ha determinado la infracción mediata de los arts. 23 y 93 CE.

III

21. La sentencia de la que discrepo ha descartado el planteamiento de cuestión prejudicial respecto de la compatibilidad con las cláusulas del Estado de Derecho e independencia judicial de la Ley Orgánica 8/2022, según se expresa literalmente en su fundamento jurídico 4 g), «por remisión a los argumentos de la citada STC 15/2024, FJ 3 c), no procede el planteamiento de cuestión prejudicial en los términos del artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea».

22. Esta remisión supone asumir el argumento proporcionado en el fundamento jurídico 3 de la STC 15/2024. Sin embargo, la lectura de ese fundamento jurídico evidencia que su razonamiento no se refiere a la improcedencia del planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respecto, sino que argumenta que la reforma de la legislación del Poder Judicial sin audiencia a los interesados no vulnera el art. 93 CE. La motivación *por remisión* se refiere, por tanto, a otra cuestión distinta de la solicitada en el planteamiento prejudicial ahora formulado por el recurrente.

23. Al respecto, en nuestra jurisprudencia mantenemos que la denegación del planteamiento de la cuestión prejudicial, cuando de ello se sigue que no se deje de aplicar una norma nacional, queda sujeta al canon general de la motivación del art. 24.1 CE, debiéndose excluir las negativas «irracionales, patentemente erróneas o arbitrarias» (17). Además, hemos reiterado que «c) [...] "dejar de plantear la cuestión prejudicial y aplicar una ley nacional supuestamente contraria al Derecho de la Unión no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva si esa decisión es fruto de una exégesis racional de la legalidad ordinaria, pues solo estos parámetros tan elevados forman parte de los derechos consagrados en el art. 24 CE" [...]; d) Asimismo, cumpliéndose con los requisitos de la doctrina del "acto aclarado", también hemos dicho que "corresponde a este tribunal velar por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión cuando exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En estos casos, el desconocimiento y preterición de esa norma de Derecho de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, puede suponer una 'selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicable al proceso', lo cual puede dar lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva"»(18). Insistiendo en el respeto que me merece el parecer contrario, entiendo que la remisión de la sentencia de la que discrepo no satisface las exigencias de nuestra propia jurisprudencia al remitirse a un vacío argumentativo sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial.

(17) SSTC 27/2013, de 11 de febrero, FJ 6; 212/2014, de 18 de diciembre, FJ 3; 99/2015, de 25 de mayo, FJ 3; 232/2015, de 5 de noviembre, FJ 3; 22/2018, de 5 de marzo, FJ 3, o 37/2019, de 26 de marzo, FJ 4.

(18) STC 59/2019, de 6 de mayo, FJ 4.

24. Pero al margen de que considere que el canon que aplicamos a los órganos de la jurisdicción ordinaria no ha sido adecuadamente integrado por la sentencia de la que discrepo, entiendo que, más allá de nuestra propia doctrina, mi discrepancia es aún mayor cuando observo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el planteamiento (*rectius*, no planteamiento) de cuestiones prejudiciales cuando se trata de tribunales contra cuyas sentencias no es posible plantear un ulterior recurso.

25. Desde esa perspectiva (Derecho de la Unión Europea y la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea), la pertinencia, admisibilidad y obligatoriedad de las cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales «cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno» (art. 267.3 TFUE), la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se asienta en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de octubre de 1982, asunto C-283/81, *Cilfit y otros*: el planteamiento de la cuestión prejudicial en los supuestos de duda de interpretación del Derecho de la Unión Europea es obligatorio salvo que concorra una situación de *acto claro o aclarado*, y ello sucede «cuando el planteamiento de la cuestión no sea pertinente para la solución del litigio; cuando la disposición de Derecho de la Unión haya sido ya objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; o cuando una interpretación correcta del Derecho de la Unión se imponga con tal evidencia, de manera que no deje lugar a ninguna duda razonable», y tanto como para que el tribunal nacional llegue a la conclusión de que su misma interpretación sería la que seguirían todos los tribunales de los Estados miembros y el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

26. Posteriormente, la STJUE de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, asunto C-561/19, ha insistido en que la dispensa de la obligación del planteamiento de la cuestión prejudicial para los tribunales (como el Tribunal Constitucional) cuyas sentencias no son susceptibles de recurso, cuando la justificación resida en tratarse de un «acto claro» porque el tribunal nacional está convencido de que su interpretación es «universal», no consiste en una «convicción» puramente subjetiva, sino que ha de tener la base objetiva que se delimita en esa STJUE y en la anterior de *Cilfit*.

27. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha razonado en la sentencia *Consorzio Italian Management* que «para que la interpretación correcta del Derecho de la Unión se imponga con toda evidencia se exige que la ausencia de toda duda razonable deba ser evaluada en función de las características propias del Derecho de la Unión, las dificultades particulares que presenta su interpretación y el riesgo de divergencias jurisprudenciales en el seno de la Unión; razón por la que la jurisdicción nacional de última instancia debe estar convencida de que aquella evidencia se impondrá igualmente a otras jurisdicciones de última instancia de los Estados miembros y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No obstante, el hecho de que se ponga en conocimiento de la jurisdicción nacional de última instancia la existencia de líneas jurisprudenciales divergentes en el seno de las jurisdicciones del Estado miembro o entre las jurisdicciones de distintos Estados miembros, sobre la interpretación de una disposición de Derecho de la Unión aplicable a su litigio con carácter principal, debe eliminar la inexistencia de una duda razonable sobre la interpretación correcta de la disposición. Las jurisdicciones nacionales de última instancia deben apreciar responsablemente, de manera independiente, y con toda la atención requerida, si se encuentran ante una de las tres situaciones del asunto *Cilfit* que les dispensan de plantear cuestión prejudicial interpretativa sobre un precepto de Derecho de la Unión aplicable ante ellas. Por el contrario, si la cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión no se encuentra en uno de los tres supuestos del asunto *Cilfit*, el tribunal nacional de última instancia debe acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El hecho de que dicha jurisdicción de última instancia haya ya planteado un reenvío prejudicial, en el marco del mismo asunto, sobre la interpretación del Derecho de la Unión, cuya respuesta sea necesaria para la solución del litigio, no dispensa de la obligación de planteamiento. No obstante lo anterior, el tribunal nacional de última instancia puede abstenerse de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando en el asunto concurren causas de inadmisibilidad propias del procedimiento ante la misma, sin perjuicio de que las normas procesales nacionales aplicables al caso deban cumplir con los principios de equivalencia y efectividad».

28. Finalmente, en la reciente STJUE de 15 de octubre de 2024, *Kubera*, asunto C-144/23, § 52, se señala que «el principio de interpretación conforme del Derecho nacional con el Derecho de la Unión exige que los órganos jurisdiccionales nacionales modifiquen su jurisprudencia reiterada, si esta se basa en una interpretación del Derecho nacional incompatible con los objetivos del Derecho de la Unión. En consecuencia, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si es posible interpretar la normativa nacional controvertida en el litigio principal de conformidad con las exigencias del art. 267 TFUE»; agregando en los § 64 y 65 que «la obligación establecida en el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, se extiende cuando la cuestión jurídica suscitada sea importante para la seguridad jurídica, para la aplicación uniforme del

Derecho o para el desarrollo de este. Cuando un órgano jurisdiccional supremo nacional decide denegar tal solicitud de cuestión prejudicial en virtud de una de las excepciones *Cilfit*, dicha decisión debe respetar la exigencia de motivación del art. 47 CDFUE. Un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno debe exponer, en la resolución por la que deniegue el planteamiento de cuestión prejudicial sobre la interpretación o la validez de una disposición del Derecho de la Unión, los motivos por los que no ha iniciado el procedimiento prejudicial, a saber, bien que dicha cuestión no es pertinente para la resolución del litigio, bien que la disposición del Derecho de la Unión de que se trata ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, bien que la interpretación correcta del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable».

29. La procedencia del planteamiento de una cuestión prejudicial requiere, por tanto y con arreglo a nuestra jurisprudencia, una respuesta motivada (real) por parte del Tribunal Constitucional; y, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, su rechazo exige que se suministre por el tribunal de ulterior instancia una motivación sobre su impertinencia, su redundancia o su evidente innecesariedad. Esa motivación no se contiene en absoluto en la sentencia de la que discrepo y no puedo dejar de señalar que la relevancia de esa omisión puede implicar también una infracción por parte del Tribunal Constitucional desde la perspectiva de las obligaciones que el Reino de España asumió con la firma de la Convención europea de derechos humanos (19).

(19) *En ese sentido resulta relevante la doctrina contenida en la STEDH de 20 de septiembre de 2011, asunto Ullens de Schooten y Rezabek c. Bélgica. Concretamente, la sentencia afirma que aunque «[...] el Convenio no garantiza como tal un derecho a que un asunto sea remitido, con carácter prejudicial, por el órgano judicial interno ante otro órgano jurisdiccional, sea nacional o supra nacional [...]» (§ 57).*

«La materia no carece de vínculo con el artículo 6.1 del Convenio el cual, al establecer que “toda persona tiene derecho a que su causa sea [...] oída [...] por un [...] tribunal establecido por la Ley” remite también a la jurisdicción competente, en virtud de las normas aplicables, para conocer de las cuestiones de Derecho que se suscitan en un procedimiento. Este aspecto adquiere una relevancia particular en el contexto jurisdiccional de la Unión Europea. [...]» (§ 58).

«Cabe recordar acto seguido, que el Tribunal no excluye que cuando existe un mecanismo de remisión prejudicial, la denegación de remisión de un juez interno puede, en ciertas circunstancias, afectar a la equidad del procedimiento [...] tanto si el órgano jurisdiccional competente para pronunciarse con carácter prejudicial es nacional [...] o comunitario [...]. Ocurre lo mismo cuando la decisión denegatoria es arbitraria, es decir, cuando se deniega si bien las normas aplicables no prevén una excepción al principio de remisión prejudicial o su regulación, o cuando se fundamenta en otros supuestos distintos a los previstos en tales normas y cuando no está debidamente motivado respecto a las mismas» (§ 59).

«Así, el artículo 6.1 impone a los tribunales internos la obligación de motivar, en virtud de la legislación aplicable, las decisiones por las que deniegan la remisión prejudicial, más aún si la legislación aplicable solo admite tal denegación con carácter excepcional» (§ 60).

«En consecuencia, cuando sobre esta base el Tribunal conoce de una alegación de violación del artículo 6.1, su tarea consiste en garantizar que la decisión denegatoria denunciada vaya acompañada de tales motivos. Así las cosas, si bien habrá de proceder con rigor a esta comprobación, no le corresponde conocer de los errores cometidos por los órganos jurisdiccionales internos en la interpretación o aplicación de la legislación aplicable» (§ 61).

*«En el marco específico del tercer párrafo del artículo 234 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (es decir, el artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), ello significa que los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno que no sometan, con carácter prejudicial, una cuestión al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del Derecho de la Unión Europea suscitada ante ellos, deberán motivar su decisión denegatoria en virtud de las excepciones previstas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por tanto, según la referida sentencia *Cilfit*, deberán indicar las razones por las que consideran que la cuestión no es pertinente, que la disposición de Derecho de la Unión Europea ya ha sido objeto de una interpretación del Tribunal de Justicia o que la correcta aplicación del Derecho comunitario se impone con tal evidencia que no deja lugar a duda razonable alguna» (§ 62).*

*En el mismo sentido cabe citar la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de abril de 2012, asunto *Vergauwen y otros c. Bélgica*, y las SSTEDH de 8 de abril de 2014, asunto *Dhahbi c. Italia*, y, más recientemente, de 15 de diciembre de 2022, asunto *Rutar y Rutar Marketing d.o.o., c. Eslovenia*.*

30. Adicionalmente a lo anterior, y siendo reiterada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la exigencia de independencia e imparcialidad de los tribunales (incluido el Tribunal Constitucional) y las garantías del procedimiento de nombramiento de los

magistrados que los integran (tanto en la designación, como en el ejercicio), que se extienden al órgano de gobierno que los propone (arts. 159.1 y 165 CE), la reforma de la Ley Orgánica 8/2022 que modifica por enésima vez la LOPJ, nuevamente de manera acelerada y sin la intervención del CGPJ, para designación de los dos magistrados del Tribunal Constitucional a propuesta del CGPJ (junto con los designados por el Gobierno) imponiéndole hasta un plazo de duración del procedimiento, a mi entender, presenta una *fumus* nada despreciable de incompatibilidad con los arts. 2, 19.1.2 TUE y art. 47 CDFUE. Menos aún puedo aceptar que el criterio de la sentencia de la que discrepo «se impone con evidencia» cuando es reiteración del establecido en las anteriores SSTC 128/2023 y 15/2024, cuya fundamentación fue rechazada por cuatro de los once magistrados del Tribunal Constitucional existentes en aquel momento y que consideraron que la tramitación de la Ley Orgánica 4/2021, precedente de la ahora impugnada y tramitada de la misma manera, no era conforme con el Derecho de la Unión Europea.

31. Llegados a este punto, entiendo que no concurren las circunstancias que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, eximen al Tribunal Constitucional de la obligación de plantear una cuestión prejudicial. Al contrario, mediante los argumentos esgrimidos en la deliberación y expuestos en este voto particular, creo haber explicitado la existencia de, cuando menos, dudas razonables y suficientes (cuando no, vehementes), no solo acerca de la falta de motivación de la denegación del planteamiento de la cuestión prejudicial, sino sobre su pertinencia, adecuación y necesidad para el Estado de Derecho en España, razón por la que, siendo el Tribunal Constitucional «órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no s[on] susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno» (art. 267.3 TFUE), el planteamiento de la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea resultaba imperativo.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil veinticuatro.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.