

DICTAMEN SOBRE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS RELATIVAS AL MÉTODO DE NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

España

El presente dictamen jurídico ha contado con las contribuciones de la Sra. Mónica Castillejos-Aragón, profesora del Departamento de Estudios Jurídicos y Política Judicial Comparada, Facultad de Derecho de la Universidad de California, Berkeley; Sr. Yves Doutriaux, miembro del Consejo de Estado de Francia; Sra. Tamara Otiashvili, experta jurídica superior en derechos humanos y gobernanza democrática; Sr. Andras Sajó, Universidad Centroeuropa y ex magistrado y vicepresidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sr. Vasil Vashchanka, experto internacional en derechos humanos y el Estado de Derecho.

Basado en la traducción no oficial del proyecto de enmiendas, encargada por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE.



OSCE Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw
Office: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

RESUMEN EJECUTIVO

Los tribunales constitucionales o instituciones equivalentes, facultadas para efectuar la revisión de la constitucionalidad, desempeñan un papel clave para garantizar que los principios del Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos se respeten en todas las instituciones estatales. Si bien se reconoce la naturaleza particular y las especificidades de la adjudicación constitucional, se deben respetar los principios relativos a la independencia e imparcialidad del Poder Judicial a la hora de reformar la legislación que regula los tribunales constitucionales u órganos equivalentes.

En este sentido, un mecanismo adecuado de selección y nombramiento de los magistrados de los tribunales constitucionales es una salvaguarda importante para un estado regido por el imperio de la ley, lo que proporciona garantías institucionales para la independencia, credibilidad y eficiencia de la revisión constitucional. Las reglas de selección tendrán por objeto garantizar la independencia tanto de los magistrados individuales como del tribunal como institución, especialmente la independencia de aquellos poderes que deben ser controlados por el tribunal.

Al mismo tiempo, aunque diferentes órganos estatales y fuerzas políticas participen en el proceso de selección, es necesario encontrar un equilibrio adecuado para que los magistrados del Tribunal Constitucional no sean percibidos como un instrumento de una fuerza política sobre alguna otra.

Según la Constitución de España, los doce magistrados del Tribunal Constitucional son nombrados por nueve años, y renovados por terceras partes cada tres años. Las autoridades proponentes son el Congreso de los Diputados y el Senado de España (cuatro candidatos cada uno), el Gobierno (dos candidatos) y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) (dos candidatos), considerándose estos cuatro últimos conjuntamente a efectos de renovación, como consecuencia de la disposición transitoria novena de la Constitución. En junio de 2022, expiró el mandato de nueve años de los cuatro miembros designados por el CGPJ y el Gobierno, y los titulares de los mandatos continuaron ejerciendo sus funciones hasta que sus sucesores asumieron el cargo. El 29 de noviembre de 2022, el Gobierno nominó a sus dos candidatos, pero el CGPJ no procedió con la propuesta de nombramiento, solicitando renovación de su propio mandato antes de proceder.

El 12 de diciembre de 2022 se presentó el proyecto de enmiendas a la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional y a la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (en lo sucesivo “proyecto de enmiendas”) para modificar el modelo de designación de los miembros del Tribunal Constitucional de España con vistas a proceder a la renovación por las terceras partes del Tribunal Constitucional, que estaba paralizada, a la espera de la designación de dos candidatos por parte del CGPJ. En virtud del auto del 19 de diciembre de 2022, el Tribunal Constitucional decidió suspender el proceso de adopción de las enmiendas, lo que fue reconfirmado por el auto del 21 de diciembre de 2022. Poco después, el CGPJ procedió con la designación de sus dos miembros y el 30 de diciembre de 2022, los cuatro nuevos magistrados del Tribunal Constitucional fueron nombrados por Reales Decretos. Dado que el Tribunal Constitucional ha suspendido la adopción de las enmiendas,

el presente Dictamen buscará analizarlas tal como fue solicitado, aunque con un enfoque más prospectivo, ofreciendo recomendaciones para mejorar el modelo existente para el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional con miras a limitar el riesgo de bloqueo en el futuro.

Se reconoce la importancia y la necesidad de encontrar una solución al estancamiento, especialmente cuando se trata de nombramientos para una institución clave, aunque cualquier solución legislativa debe cumplir con el principio de seguridad jurídica y no debe ser utilizada para eludir las salvaguardas existentes y las disposiciones constitucionales, incluyendo las destinadas a asegurar el consenso entre las distintas fuerzas políticas. Cualquier cambio de la legislación relativa al Tribunal Constitucional, especialmente en lo que respecta al método del nombramiento/la composición, que está intrínsecamente ligado a la independencia de dicho Tribunal, debe abordarse con mucha cautela. Dicho cambio debe cumplir con los requisitos constitucionales del país y las normas internacionales de derechos humanos, así como adherirse a los principios del imperio de la ley y el respeto a la independencia judicial. Esto es, no obstante, el requisito para garantizar un proceso abierto, transparente, inclusivo y participativo a lo largo del desarrollo de políticas y opciones legislativas.

Como regla general, el iniciador/los legisladores también deben considerar un período de transición adecuado que permita una implementación gradual de las enmiendas para evitar que el cambio legislativo propuesto se use o se perciba que se usa como un medio a disposición de la mayoría política para cambiar la composición del Tribunal a su favor. En este sentido, superado el estancamiento y aparentemente evitada la crisis institucional, parece el momento propicio para abrir un debate con todas las fuerzas políticas, con las autoridades judiciales y con la sociedad civil en general, sobre una reforma profunda para reducir el riesgo de estancamientos similares en el futuro.

El sistema de propuesta de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional debe revisarse para garantizar que el proceso de nombramiento de candidatos incluya controles y equilibrios adecuados, permita el ejercicio de poder equilibrado de todas las autoridades facultadas para las propuestas de nombramiento y sea el resultado de un proceso abierto y transparente respaldado por criterios claros y objetivos que garanticen una selección basada en el mérito. Estas consideraciones podrían ayudar a reducir la politización del procedimiento de nombramiento de candidatos. El legislador también debería considerar la introducción de mecanismos para salir del estancamiento efectivos y hechos a la medida para cada una de las autoridades facultadas para las propuestas de nombramiento. También debe existir un mecanismo independiente eficaz para identificar y abordar las irregularidades del proceso de nombramiento de candidatos, con el debido respeto por la independencia de los magistrados del Tribunal Constitucional.

También es fundamental que cualquier esfuerzo futuro de reforma aborde la cuestión del nombramiento de doce jueces miembros del CGPJ para garantizar que ya no lo efectúe el Parlamento sino el Poder Judicial, puesto que el riesgo de estancamiento no se puede abordar adecuadamente si el CGPJ está o puede estar potencialmente sujeto a la influencia política.

Por último, cualquier reforma de este tipo debe basarse en un análisis integral del sistema judicial existente, la evaluación del impacto de la política propuesta y las

opciones legislativas, y debe ir acompañada de consultas públicas inclusivas y significativas en todas las etapas del proceso de elaboración de leyes.

Más específicamente, la ODIHR hace las siguientes recomendaciones a fin de mejorar el modelo de propuesta de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional de España, abordado en el proyecto de enmiendas, de conformidad con los compromisos de la OSCE y las normas internacionales:

- A. Revisar el modelo de propuesta de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional para garantizar que el proceso de designación de candidatos incluya controles y equilibrios adecuados, permita el ejercicio de poder equilibrado de todas las autoridades facultadas para el nombramiento y sea el resultado de un proceso abierto y transparente respaldado por criterios claros y objetivos que garantizan una selección basada en el mérito, de conformidad con los requisitos constitucionales, los principios y las normas del derecho internacional y las buenas prácticas; [párr. 38]
- B. Asegurar que cualquier esfuerzo futuro de reforma aborde el tema del nombramiento de los vocales del CGPJ de procedencia judicial y considerar la modificación del artículo 567 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en términos de especificar que los doce vocales entre jueces y magistrados en servicio activo son designados por el poder judicial, p.ej., por asambleas de jueces, manteniendo el requisito legislativo existente de respetar el principio de paridad entre hombres y mujeres [párr. 49]
- C. Por lo que se refiere al sistema de votación en el CGPJ:
 1. Mantener un quórum mínimo para la sesión de votación del CGPJ y una mayoría calificada para la votación sobre los candidatos para el cargo de magistrados del Tribunal Constitucional en la etapa inicial, introduciendo a la vez los mecanismos de desbloqueo efectivos y hechos a la medida que no comprometan el papel y la independencia del CGPJ, y proporcionando el tiempo adecuado para cada etapa del proceso de propuesta de nombramiento; [párr. 58]
 2. Garantizar que el diseño de tales mecanismos contra el bloqueo sea objeto de una consulta inclusiva y amplia con todas las partes interesadas y representantes del Poder Judicial y, en general, los representantes de la sociedad civil; [párr. 58]
- D. Por lo que se refiere a las medidas disciplinarias contra los miembros del CGPJ:
 1. La legislación debe prever, cuando una mala conducta de un miembro del CGPJ constituya una falta disciplinaria, una lista más detallada de tales faltas disciplinarias y la gama correspondiente de sanciones proporcionales; [párr. 62]
 2. Garantizar que no se incurra en responsabilidad penal por acciones que de otro modo estarían protegidas por la inmunidad funcional, incluida la votación en las reuniones del Consejo, a menos que constituyan un delito como el cohecho, la corrupción o el tráfico de influencias y delitos similares que no pueden ser considerados como actos cometidos en el ejercicio legítimo de las funciones de los miembros del CGPJ; [párr. 62]

- E. Por lo que se refiere a la verificación de los candidatos nombrados para el Tribunal Constitucional:
1. Asegurar que exista un mecanismo independiente efectivo para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional, a fin de evitar la percepción de que existe un corporativismo o politización del proceso de verificación y para garantizar la integridad del procedimiento y mantener la estabilidad del Tribunal; [párr. 67]
 2. Asegurar que cualquier mecanismo para identificar y abordar las irregularidades del proceso de nombramiento de candidatos se diseñe sobre la base de reglas y procedimientos claramente definidos, con una lista exhaustiva de las personas elegibles para tratar tales casos y solo dentro de un plazo razonablemente corto después del nombramiento; [párr. 71]
 3. Aclarar que sólo las irregularidades que sean de tal gravedad que impliquen una violación del derecho a un “tribunal establecido por la ley” podrán dar lugar a la destitución del magistrado respectivo, debiendo existir las garantías y procedimientos adecuados para asegurar el debido proceso efectivo, incluida la revisión judicial en este caso. [párr. 71]
- F. Asegurar que cualquier proceso futuro de reforma legislativa relacionada con el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, especialmente de este alcance y magnitud, involucre una evaluación de impacto completa, incluida la evaluación de compatibilidad con las normas internacionales relevantes de derechos humanos y el Estado de Derecho, permita un debate coherente dentro del Parlamento, y sea transparente, inclusivo e implique consultas amplias y efectivas, incluso con representantes del Poder Judicial, la comunidad profesional de jueces y abogados, la academia, organizaciones de la sociedad civil, con la asignación del tiempo adecuado para cada etapa del proceso del desarrollo de las políticas y la legislación. [párr. 77]

Estas y otras Recomendaciones están incluidas en el texto de este Dictamen y resaltadas en negrita.

Como parte de su mandato de ayudar a los Estados participantes de la OSCE a implementar sus compromisos de dimensión humana de la OSCE, la ODIHR revisa, previa solicitud, proyectos de ley y leyes existentes para evaluar su cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos y los compromisos en materia de dimensión humana de la OSCE y ofrece recomendaciones concretas para la mejora.

Tabla de contenido

I. INTRODUCCIÓN	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
II. ÁMBITO DEL DICTAMEN	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
III. ANÁLISIS JURÍDICO Y RECOMENDACIONES	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
1. Normas relevantes internacionales de derechos humanos y compromisos de la OSCE en materia de la dimensión humana	9
2. Antecedentes	Error! Bookmark not defined.
3. Cambios relativos al sistema de propuesta de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional.....	Error! Bookmark not defined.
3.1. Consideraciones generales.....	16
3.2. Recomendaciones para mejorar el procedimiento de nominación	18
4. Propuesta de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional por el CGPJ.....	Error! Bookmark not defined.
4.1. Antecedentes relativos al sistema de nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial.....	21
4.2. Umbral electoral exigido para la propuesta de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional por el CGPJ.....	24
4.3. Algunos aspectos de la responsabilidad penal y disciplinaria.....	26
5. Verificación de los candidatos por el Tribunal Constitucional	Error! Bookmark not defined.
6. Procedimiento para la adopción de las enmiendas.....	Error! Bookmark not defined.

I. INTRODUCCIÓN

1. El día 23 de diciembre de 2022, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR) recibió una solicitud conjunta de la Vicepresidenta del Congreso de los Diputados (en lo sucesivo, “el Congreso”) y el Vicepresidente del Senado de España para la revisión jurídica de las enmiendas a la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional y de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial admitidas a trámite el 12 de diciembre de 2022 (en lo sucesivo, “proyecto de enmiendas”).¹ Dichas enmiendas se presentaron en el marco de la tramitación legislativa de la “Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso”.
2. El día 16 de enero de 2023, la ODIHR respondió a esta solicitud, confirmando la disposición de la Oficina para preparar un dictamen jurídico sobre el cumplimiento del proyecto de enmiendas con las normas internacionales de derechos humanos y los compromisos de dimensión humana de la OSCE.
3. El proyecto de enmiendas se introdujo para modificar el sistema de designación de los miembros (o magistrados)² del Tribunal Constitucional con miras a proceder a la renovación de un tercio de la composición del Tribunal Constitucional, al caducar los mandatos de cuatro de sus magistrados en junio de 2022, dos de los cuales son propuestos por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y dos por el Gobierno.
4. Mediante el auto de 19 de diciembre de 2022, el Tribunal Constitucional decidió suspender el proceso de adopción de las enmiendas,³ lo que fue reconfirmado por auto del 21 de diciembre de 2022.⁴ Tras la propuesta de dos candidatos por el CGPJ el 27 de diciembre, El Tribunal Constitucional por unanimidad aprobó el 29 de diciembre de 2022 a los dos candidatos del CGPJ y a los dos candidatos del Gobierno, que fueron nombrados magistrados por los Reales Decretos del 30 de diciembre de 2022. Dado que la adopción de las enmiendas ha sido suspendida por el Tribunal Constitucional, el presente Dictamen buscará analizar el proyecto de enmiendas tal como se solicitó, aunque con un enfoque más orientado al futuro. En particular, la ODIHR tratará de ofrecer recomendaciones para mejorar las modalidades existentes para la designación de magistrados del Tribunal Constitucional con miras a limitar el riesgo de estancamiento en el futuro. El momento para iniciar una reflexión profunda sobre la reforma de los mecanismos institucionales para la designación de los miembros del Tribunal Constitucional parece particularmente oportuno después de la crisis institucional mencionada, pero con suficiente antelación a la próxima designación.
5. Este Dictamen fue preparado en respuesta a la solicitud antes mencionada. La ODIHR llevó a cabo esta evaluación dentro de su mandato de asesorar a los Estados participantes

¹ Véase <[Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso \(congreso.es\)](#)>, disposiciones transitorias cuarta y quinta y disposiciones finales primera y segunda

² De conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, doce miembros del Tribunal Constitucional tienen el título de “Magistrados del Tribunal Constitucional”

³ Véase <[HJ System - Decisión: AUTO 177/2022 \(tribunalconstitucional.es\)](#)>.

⁴ Véase <[HJ System - Decisión: AUTO 178/2022 \(tribunalconstitucional.es\)](#)>.

de la OSCE sobre el fortalecimiento de los marcos jurídicos nacionales y las instituciones que defienden el Estado de Derecho, incluido el poder judicial.⁵

II. ÁMBITO DEL DICTAMEN

6. Este Dictamen se centra principalmente en los cambios clave propuestos a la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial introducidos el 12 de diciembre de 2022. Puesto que está limitada, esta revisión jurídica no constituye una revisión completa y exhaustiva de cada disposición de las citadas leyes o de los marcos legales e institucionales que regulan el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Este Dictamen, aunque tiene en cuenta el marco legal y constitucional existente, no pretende evaluar la constitucionalidad de las enmiendas, ya que esto es un asunto que está fuera del mandato de la ODIHR y que debe ser decidido por las instituciones nacionales competentes.
7. El análisis jurídico subsiguiente se basa en estándares, normas y recomendaciones internacionales y regionales, así como en los compromisos relevantes de la dimensión humana de la OSCE. El Dictamen también destaca, según corresponda, las buenas prácticas de otros Estados participantes de la OSCE en este ámbito.
8. Además, de conformidad con la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*⁶ (en lo sucesivo “CEDAW”) y el *Plan de Acción 2004 de la OSCE para el Fomento de la Igualdad entre los Géneros*⁷ y los compromisos de incorporar una perspectiva de género en las actividades, programas y proyectos, este Dictamen analiza el posible impacto diferente de las enmiendas propuestas en mujeres y hombres, y también integra, según corresponda, una perspectiva de diversidad.
9. Este Dictamen se emite en base a una traducción no oficial al inglés del proyecto de enmiendas, que se adjunta como anexo. Pueden producirse errores de traducción. Este Dictamen se encuentra disponible en español. En caso de discrepancias, prevalecerá la versión en inglés.
10. En vista de lo anterior, la ODIHR quisiera enfatizar que esta revisión no impide que la ODIHR formule recomendaciones o comentarios adicionales escritos u orales sobre los temas respectivos en el futuro.

⁵ Véase *Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo, OSCE* (2001), Anexo a la Decisión del Consejo Ministerial de la OSCE MC(9).DEC/1, Bucarest, 3-4 diciembre de 2001, especialmente el párr. 22: “[ODIHR] prestará asesoramiento continuo a los Estados participantes que lo pidan, para el fortalecimiento de instituciones y marcos jurídicos nacionales que preconciben el Estado de Derecho, como por ejemplo los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la judicatura y el ministerio fiscal, las asociaciones de abogados colegiados y los abogados de la defensa”. Véase también *Decisión No. 7/08 relativa al fortalecimiento del Estado de Derecho en el área de la OSCE* (2008), punto 4, donde el Consejo Ministerial “alienta a los Estados participantes, si procede con la asistencia de los órganos ejecutivos de la OSCE, y de conformidad con sus mandatos y recursos de que disponen, a que prosigan y redoblen sus esfuerzos por intercambiar información y prácticas recomendadas y que refuercen el Estado de Derecho, entre otros en los ámbitos de independencia del poder judicial, administración efectiva de la justicia, derecho a un juicio justo, acceso a los tribunales, responsabilidad pública de las instituciones y los funcionarios estatales, respeto del Estado de Derecho por parte de la administración pública, derecho a recibir asistencia letrada, y respeto de los derechos humanos de las personas detenidas [...]”.

⁶ *Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW), adoptada por la Resolución de la Asamblea General 34/180 del 18 de diciembre de 1979. España ratificó CEDAW el 5 de enero de 1984.

⁷ Véase *Plan de Acción de la OSCE para el Fomento de la Igualdad entre los Géneros*, adoptado por la Decisión No. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), párr. 32.

III. ANÁLISIS JURÍDICO Y RECOMENDACIONES

1. NORMAS RELEVANTES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y COMPROMISOS DE LA OSCE EN MATERIA DE LA DIMENSIÓN HUMANA

11. La función clave de los tribunales constitucionales o instituciones equivalentes, facultadas para efectuar la revisión de la constitucionalidad, es velar por que los principios del Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos se respeten en todas las instituciones estatales, se ha enfatizado en la *OSCE Decisión No. 7/08 relativa al fortalecimiento del Estado de Derecho en el área de la OSCE* (2008).⁸ Independientemente de que un tribunal constitucional o una institución equivalente sea considerado a nivel nacional como parte del Poder Judicial o no, como los principales garantes de la interpretación y observancia de la Constitución de un estado, se le otorgarán garantías fundamentales para su independencia y el respeto a su autoridad. La confianza pública en el Tribunal Constitucional, independiente de la influencia política, también es vital en una sociedad democrática que respete el Estado de Derecho.
12. Los tribunales constitucionales deben proteger la separación de poderes y la democracia y evitar restricciones excesivas a los derechos humanos. La revisión constitucional es esencial para garantizar la conformidad de la acción gubernamental, incluida la legislación, con la Constitución, pero también para garantizar que las constituciones, una vez adoptadas, sigan siendo relevantes para la vida cotidiana de las personas.
13. Un mecanismo de selección adecuado de los magistrados de los tribunales constitucionales es una salvaguarda importante para un estado regido por el imperio de la ley, lo que proporciona garantías institucionales para la independencia, credibilidad y eficiencia de la revisión constitucional. Las reglas de selección tendrán por objeto garantizar la independencia tanto de los magistrados individuales como del tribunal como institución. Los tribunales constitucionales o sus equivalentes que tienen función de controlar la constitucionalidad de la actividad del poder legislativo y del poder ejecutivo deben ser independientes de estos poderes que deben ser controlados por dichos tribunales. Al mismo tiempo, es necesario garantizar la independencia de los jueces de los tribunales constitucionales e implicar a los diferentes órganos estatales y fuerzas políticas en el proceso de selección para que los jueces no sean percibidos como un instrumento de una o más fuerzas políticas.⁹ Por lo tanto, las reglas de selección y nombramiento deben encontrar un equilibrio adecuado entre la independencia, autonomía e imparcialidad de los magistrados, por un lado, y su responsabilidad ante la ley y los principios del equilibrio de poderes, por el otro.¹⁰
14. Si bien se reconoce la naturaleza política y las especificidades de la adjudicación constitucional, los principios clave relacionados con la independencia e imparcialidad del Poder Judicial se aplicarán a los magistrados individuales y al tribunal constitucional

⁸ Véase OSCE, *Decisión No. 7/08 relativa al fortalecimiento del Estado de Derecho en el área de la OSCE* (2008), párr. 4.

⁹ Véase la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), *Dictamen sobre la propuesta de reforma de la Constitución de la República de Moldavia (presentación de denuncia individual ante el Tribunal Constitucional)*, CDL-AD(2004)043, párr. 18-19; y *Dictamen sobre la Ley CLI of 2011 del Tribunal Constitucional de Hungría*, CDL-AD(2012)009, párr. 8, señalando que "si bien el modelo 'solo parlamento' proporciona una alta legitimidad democrática, el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional por parte de diferentes instituciones estatales tiene la ventaja de proteger el nombramiento de una parte de los miembros de los actores políticos".

¹⁰ Véase Asli Bâli, *Tribunales y transición constitucional: lecciones del caso turco*, International Journal of Constitutional Law, Volumen 11, Número 3, julio 2013, páginas 666-701.

en su conjunto. Dichos principios están garantizados por el artículo 14 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas* (ONU) (en lo sucesivo: “ICCPR”).¹¹ Las relaciones institucionales y los mecanismos necesarios para establecer y mantener un Poder Judicial independiente están expuestos en los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas*,¹² y elaborados más detalladamente en los *Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*.¹³ La comprensión internacional de los requisitos prácticos de la independencia judicial, continua siendo moldeada por los organismos internacionales, incluido el Comité de Derechos Humanos de la ONU¹⁴ así como a través de los procedimientos especiales, como el mandato del Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de Magistrados y Abogados.¹⁵

15. A nivel del Consejo de Europa (CoE), para determinar si un organismo puede ser considerado un “tribunal independiente e imparcial establecido por la ley” de conformidad con el artículo 6 (1) del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) tiene en cuenta varios elementos. Estos incluyen, el modo de designación de sus miembros y su duración en el cargo, si las irregularidades de un determinado procedimiento de designación judicial fueron de tal gravedad como para implicar una violación del derecho a un tribunal establecido por la ley, la existencia de garantías contra presiones externas, y si el órgano presenta una apariencia de independencia.¹⁶ En *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*,¹⁷ con respecto al nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, el TEDH afirmó que este requisito se aplica a los Tribunales Constitucionales que reciben denuncias individuales. El Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación CM/Rec (2010)12, dispuso que “[l]a independencia de los magistrados y del poder judicial debe estar consagrada en la constitución o en el nivel legal más alto posible en los estados miembros, con más normas específicas previstas a nivel legislativo”.¹⁸

¹¹ [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU](#), adoptado por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 2200A (XXI) del 16 diciembre de 1966. España ratificó el PIDCP el 27 de abril de 1977.

¹² [Principios Básicos de la ONU relativos a la independencia de la Judicatura](#) fueron aprobados por las Resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 de la Asamblea General de la ONU.

¹³ [Principios de Bangalore sobre la conducta judicial](#) fueron aprobados por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, una entidad independiente, autónoma, sin fines de lucro y voluntaria compuesta por máximas autoridades de judicatura o jueces de mayor rango, tal y como fue revisado en la Reunión de Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales Superiores en la Haya (25-26 de noviembre de 2002), y aprobado por el Consejo Económico y Social de la ONU en la Resolución 2006/23 de 27 de julio de 2006. Véase también [Medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial](#) (2010), elaborado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial.

¹⁴ Véase en particular Comité de Derechos Humanos de la ONU, [Observación general No. 32 sobre el artículo 14 de PIDCP: Derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y a un juicio imparcial](#), 23 de agosto de 2007, párr. 19, que establece que los Estados deben asegurar “la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo” y “adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes, que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura”.

¹⁵ Véase <[Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados | ACNUDH](#)>.

¹⁶ Véase p.ej., TEDH, [Campbell and Fell v. the United Kingdom](#) (Solicitud no. 7819/77, 7878/77, sentencia de 28 de junio de 1984), párr. 78. Véase también [Olujić v. Croatia](#) (Solicitud no. 22330/05, sentencia de 5 de mayo de 2009), párr. 38; [Oleksandr Volkov v. Ukraine](#) (Solicitud no. 21722/11, sentencia de 25 de mayo de 2013), párr. 103; [Morice v. France](#) [GC] (Solicitud no. 29369/10, sentencia de 23 de abril de 2015), párr. 78; sobre la relación del poder judicial con otras ramas del poder público: [Baka v. Hungary](#) [GC] (Solicitud no. 20261/12, sentencia de 23 de junio de 2016), párr. 165; [Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal](#) [GC] (Solicitud nos. 55391/13, 57728/13 y 74041/13, sentencia de 6 de noviembre de 2018), párr. 144; TEDH, [Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland](#) [GC] (Solicitud no. 26374/18, sentencia de 1 de diciembre de 2020), párrs. 243-252.

¹⁷ TEDH, [Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland](#) (Solicitud no. 4907/18, sentencia de 7 de mayo de 2021).

¹⁸ Consejo de Europa, [Recomendación CM/Rec \(2010\)12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los jueces](#): Independencia, Eficiencia y Responsabilidades, aprobadas por el Comité de Ministros el 17 de noviembre de 2010 en el 1098º encuentro de delegados de ministros.

16. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE),¹⁹ un órgano consultivo del Consejo de Europa sobre cuestiones relacionadas con la independencia, imparcialidad y competencia de los jueces y magistrados ha señalado en su Dictamen no. 1 que “...los principios fundamentales del estatuto de los jueces se enuncian en las normas internas de más alto nivel y sus reglas en las normas de nivel al menos legislativo.”²⁰ En su Dictamen no. 21 se dispone que “con la finalidad de evitar el corporativismo [...], el Consejo [de Justicia] debería tener una composición mixta que comprenda una mayoría sustancial de jueces [...]. Los miembros jueces deberían ser elegidos entre sus iguales, sin interferencia de las autoridades políticas, ni de la jerarquía judicial [...]. Si a pesar de ello, son elegidos por el Parlamento, tendrían que ser elegidos con el apoyo de una mayoría cualificada que suponga un apoyo significativo de la oposición”.²¹ El presente Dictamen también hace referencia a informes de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa.²²
17. Los Estados participantes de la OSCE también se han comprometido a asegurar “independencia de los jueces y el funcionamiento imparcial del servicio judicial público” como uno de los elementos de la justicia, “que son esenciales para la plena expresión de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos” (Documento de Copenhague de 1990).²³ En el Documento de la Reunión de Moscú de 1991,²⁴ los Estados participantes se comprometieron además a “respetar las normas internacionalmente reconocidas relativas a la independencia de los jueces [...] y el funcionamiento imparcial del servicio judicial público” (párr. 19.1) y a “garantizar independencia del poder judicial y que esta independencia se incluya en la constitución o la legislación del país y sea respetada en la práctica” (párr. 19.2). Además, en su Decisión No. 7/08 relativa al Fortalecimiento del Estado de Derecho en el Área de la OSCE (2008), el Consejo Ministerial de la OSCE también pide a los Estados participantes de la OSCE “que cumplan sus obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional, y que respeten sus compromisos con la OSCE acerca del Estado de Derecho, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, incluido en todos los aspectos de los ámbitos legislativo, administrativo y judicial”, como elemento clave para fortalecer el Estado de Derecho en el área de la OSCE.²⁵ La orientación más detallada está proporcionada en las Recomendaciones de Kiev sobre independencia judicial en Europa del Este, el Cáucaso Sur y Asia Central de la OSCE/ODIHR (2010) (Recomendaciones de Kiev).²⁶

¹⁹ La función principal del [Consejo Consultivo de Jueces Europeos](#) (CCJE) es contribuir a la implementación del Programa marco de acción global para los jueces en Europa adoptado por el Comité de Ministros el 7 de febrero de 2001.

²⁰ Dictamen no. 1 del CCJE sobre las “Normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces”, 23 de noviembre de 2001 (2001/1), para. 16.

²¹ Consejo de Europa, [Recomendación CM/Rec \(2010\)12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los jueces](#): Independencia, Eficiencia y Responsabilidades, aprobadas por el Comité de Ministros el 17 de noviembre de 2010 en el 1098o encuentro de delegados de ministros. Dictamen no. 24 del CCJE, relativo a la “Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales”, 5 de noviembre de 2021 (2021/11).

²² Véase las revisiones jurídicas sobre justicia constitucional de la [Comisión de Venecia](#) así como, [Recopilación de dictámenes, informes y estudios sobre la Justicia Constitucional](#), CDL-PI(2020)004. Véase también [Informe sobre nombramientos judiciales](#) (2007), CDL-AD(2007)028-e, 22 de junio de 2007; [Informe sobre la independencia del Sistema Judicial – Parte I: Independencia de Jueces](#) (2010), CDL-AD(2010)004, 16 de marzo de 2010; y [Criterios de Verificación del Estado de Derecho](#), CDL-AD(2016)007, 18 de marzo de 2016.

²³ OSCE, [Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE](#) (Copenhague, 5 de junio-29 de julio de 1990), párr.5 y 5.12.

²⁴ OSCE, [Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE](#) (Moscú, 10 de septiembre-4 de octubre de 1991).

²⁵ OSCE, [Decisión del Consejo Ministerial No. 7/08 relativa al fortalecimiento del Estado de derecho en el área de la OSCE](#) (Helsinki, 4-5 de diciembre de 2008).

²⁶ [Recomendaciones de Kiev sobre la independencia judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central de la OSCE/ODIHR](#) (2010) fueron desarrolladas por un grupo de expertos independientes bajo el liderazgo de la ODIHR y el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional – Grupo de investigación Minerva sobre la independencia judicial.

18. Finalmente, el procedimiento para seleccionar a los magistrados de los tribunales constitucionales debe garantizar el reclutamiento de un cuerpo de magistrados de tribunales constitucionales competente, experimentado, equilibrado y diverso en cuanto al género, que represente a diferentes profesiones jurídicas, mujeres y grupos minoritarios en sociedades divididas. En este sentido, *la Decisión del Consejo Ministerial de Atenas de la OSCE relativa a la participación de la mujer en la vida pública y política*, pide a los Estados participantes a “considerar la adopción de medidas específicas cuyo objetivo sea lograr un equilibrio entre los géneros en todos los órganos de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo”.²⁷ Al reflejar la composición de la sociedad, una composición pluralista puede fomentar la legitimidad del tribunal constitucional a la hora de revocar la legislación adoptada por el parlamento como representante del pueblo²⁸ y, en términos más generales, generar una mayor confianza pública en la imparcialidad del Tribunal.²⁹ Además, la legitimidad de un tribunal constitucional y la aceptación de sus decisiones por parte de la sociedad pueden depender en gran medida del grado en que el tribunal tenga en cuenta los diferentes valores y sensibilidades sociales,³⁰ lo que puede facilitarse garantizando la diversidad de su composición. Para tal efecto, las reglas relativas a la composición y selección/nombramiento deben estar diseñadas para asegurar la diversidad del género en el Tribunal Constitucional. Esto de ninguna manera equivale a sugerir que un magistrado deba actuar como representante de un grupo en particular, ya que cada magistrado actuará de manera independiente a título personal una vez designado.³¹
19. Las funciones y competencias de los tribunales constitucionales, así como el sistema de propuesta de nombramiento, selección y nombramiento de sus magistrados, varían en la región de la OSCE y dependen de muchos factores nacionales, incluyendo entre otras cosas, la cultura y las tradiciones jurídicas, constitucionales y políticas de un país dado. Por lo tanto, no existe un modelo único de procedimiento de selección/nombramiento que se ajuste a todos los tribunales constitucionales y existe una variedad de modelos.³²

²⁷ *Decisión n.º 7/09 del Consejo Ministerial de la OSCE relativa a la participación de la mujer en la vida pública y política*, 2 de diciembre de 2009, párr. 1.

²⁸ Véase, p.ej., Comisión de Venecia, *Dictamen sobre la propuesta de las reglas de votación para el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina*, CDL-AD(2005)039, párr. 3.

²⁹ Véase, p.ej., Comisión de Venecia, *Dictamen sobre la Ley del Tribunal Constitucional Superior de la Autoridad Nacional Palestina*, CDL-AD(2009)014, párr. 48.

³⁰ Véase, p.ej., Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), *Criterios de Verificación del Estado de Derecho*, CDL-AD(2016)007, 18 de marzo de 2016, párr. 112; y *Composición de los Tribunales Constitucionales – Ciencia y Técnica de Democracia*, no. 20 (1997), CDL-STD(1997)020, página 21.

³¹ Véase, p.ej., Comisión de Venecia, *Dictamen sobre la propuesta de las reglas de votación para el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina*, CDL-AD(2005)039, párr. 13; y *Dictamen sobre reformas a la Ley de 25 de junio del Tribunal Constitucional de Polonia*, CDL-AD(2016)001, párr. 119.

³² En general, existen tres sistemas principales de selección y nombramiento de los magistrados de tribunales constitucionales en el área de la OSCE: a) basado en el nombramiento, b) basado en la elección, c) sistemas mixtos, que combinan la elección y el nombramiento. Los sistemas basados en el nombramiento no implican ninguna votación por parte de los órganos representativos (por ejemplo, el sistema de derecho consuetudinario normalmente implica un mecanismo de dar el visto bueno al nombramiento de jueces por parte del Jefe de Estado o de conformidad con la nominación ejecutiva vinculante (Canadá, Irlanda, Malta); los Tribunales Supremos de los países nórdicos). En la mayoría de los países que tienen los sistemas basados en la elección, la autoridad electoral es la Cámara Única del Parlamento (p. ej., Estonia, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Eslovenia, Macedonia del Norte), la Cámara Baja del Parlamento (p. ej., Croacia, Polonia), o ambas Cámaras Legislativas (p. ej., Alemania), o una sesión conjunta de las dos Cámaras (p. ej., Suiza); en tales sistemas, hay una variedad de autoridades que tienen la oportunidad de nominar a los candidatos para la elección, por ejemplo, el presidente (Eslovenia), la Cámara Alta Legislativa (Croacia), conjuntamente el Parlamento, el poder ejecutivo y ya sea el Tribunal Supremo (Letonia, Lituania) o el Consejo Judicial (Macedonia del Norte). En los sistemas mixtos, la decisión la toman conjuntamente los órganos ejecutivos, legislativos y, a veces, judiciales (p. ej., en varios países, entre ellos Bulgaria, Georgia, Italia y Ucrania, la facultad de nombramiento se divide en tres partes entre el presidente del país, el Parlamento y autoridad judicial; en Italia, el componente electoral requiere una mayoría de dos tercios de votos en una sesión conjunta de ambas Cámaras, por lo que invariablemente incluye la oposición en el procedimiento de nombramiento; en España, el componente electoral es predominante en el procedimiento, porque salvo dos candidatos designados por el Gobierno y dos por el Poder Judicial, ambas Cámaras Legislativas, el Congreso y el Senado eligen cuatro magistrados cada uno, aunque todos los candidatos son nombrados nominalmente por el Rey, quien sin embargo, no tiene ninguna discrecionalidad para rechazar a los candidatos; en Portugal, que representa una variación singular del sistema mixto, el sistema implica la participación de la legislatura y el propio Tribunal Constitucional).

2. ANTECEDENTES

20. El Título IX de la Constitución Española regula la composición, el estatuto y la competencia del Tribunal Constitucional, mientras que el Título VI regula el Poder Judicial.
21. El artículo 159 de la Constitución establece que el Tribunal Constitucional será compuesto por doce miembros nombrados por el Rey por un período de nueve años. Cuatro miembros son nombrados a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros, cuatro a propuesta del Senado con idéntica mayoría, dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del CGPJ (artículo 159 (1) de la Constitución). La disposición transitoria novena de la Constitución especifica que los dos miembros designados a propuesta del Gobierno y los dos designados a propuesta del CGPJ serán considerados miembros de la misma procedencia electiva exclusivamente a los efectos de la renovación por terceras partes cada tres años de conformidad con el artículo 159 (3) de la Constitución. El artículo 159 (2) de la Constitución especifica que los miembros del Tribunal Constitucional serán designados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. El artículo 159 (5) establece que los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato. Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones (artículo 165 de la Constitución). La Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional fue aprobada en 1979 y modificada desde entonces.
22. Cabe destacar que el marco legal existente contempla mecanismos para asegurar la estabilidad institucional del Tribunal Constitucional en consonancia con las buenas prácticas.³³ De acuerdo con el artículo 17 (2) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, “[l]os Magistrados del Tribunal Constitucional continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles”. Esto se suma a otros mecanismos predeterminados para garantizar la continuidad institucional, como el procedimiento de propuesta de nombramiento de los nuevos Magistrados del Tribunal Constitucional que debe iniciarse al menos cuatro meses antes de la expiración del mandato (artículo 17 (1) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). El artículo 16 (5) también establece que “[s]i hubiese retraso en la renovación por tercios de los Magistrados, a los nuevos que fuesen designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación”.
23. El CGPJ es el órgano de gobierno del Poder Judicial (artículo 122 (2) de la Constitución). Está presidido por el Presidente del Tribunal Supremo y está integrado por otros 20 miembros nombrados por un período de cinco años; de estos miembros, doce deben ser Magistrados o Jueces de todas las categorías judiciales en los términos que establezca la ley orgánica (artículo 122 (3) de la Constitución). Además, cuatro miembros son elegidos por el Congreso y cuatro por el Senado, en ambos casos por mayoría cualificada de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión (artículo 122 (3) de la Constitución). El artículo 567 de la Ley Orgánica del Poder Judicial especifica además que cada una de las Cámaras elegirá por mayoría de tres quintos de sus miembros, a diez

³³ Véase, p.ej., ODIHR, [Dictamen urgente sobre el Proyecto de la Ley Constitucional de Kazajstán sobre el Tribunal Constitucional](#), 30 de septiembre de 2022, párr. 40. Véase también la Comisión de Venecia, [Dictamen sobre tres cuestiones jurídicas en el contexto del Proyecto de Enmiendas Constitucionales relativas al mandato de los jueces del Tribunal Constitucional de Armenia](#), CDL-AD(2020)016, párr. 35

vocales, incluidos los seis que pueden ser cualquier juez o magistrado en servicio activo. El actual mandato del CGPJ caducó en 2018, debido a la incapacidad de alcanzar el umbral de mayoría cualificada dentro del Parlamento para nombrar a los nuevos vocales (véase Sección III.4.1).³⁴

24. En junio de 2022 caducó el mandato de cuatro miembros del Tribunal Constitucional, dos nombrados a propuesta del CGPJ y dos a propuesta del Gobierno. El 29 de noviembre de 2022, el Gobierno nominó a sus dos candidatos, pero el CGPJ no procedió con la propuesta de nombramiento, solicitando renovación de su propio mandato antes de proceder. Los dos miembros designados a propuesta del CGPJ y los dos designados a propuesta del Gobierno constituyen un grupo de cuatro miembros de la misma procedencia a efectos de renovación, como consecuencia de la disposición transitoria novena de la Constitución. En consecuencia, la renovación por las terceras partes del Tribunal Constitucional quedó en suspenso a la espera de la designación de los candidatos por parte del CGPJ, mientras los titulares de los mandatos continuaron ejerciendo sus funciones hasta que sus sucesores asumieron el cargo.
25. El 12 de diciembre de 2022 se presentaron dos enmiendas en el marco de la tramitación legislativa de la “*Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso*” con miras a modificar el sistema de propuesta de nombramiento. El proyecto de enmiendas proponía cambiar el procedimiento de votación en el CGPJ para el nombramiento de candidatos a fin de cubrir vacantes en el Tribunal Constitucional. El 14 de diciembre de 2022 se interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para impugnar la forma en que se tramitaron en el Congreso las dos enmiendas. El 15 de diciembre, las enmiendas fueron adoptadas en primera lectura en el Congreso.³⁵ Basándose en esto, el Senado procedió a aprobar la Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso, sin dichas enmiendas. El 27 de diciembre, el CGPJ eligió por unanimidad a sus dos candidatos. El 30 de diciembre de 2022 fueron designados por Reales Decretos los cuatro nuevos magistrados del Tribunal Constitucional.³⁶

3. CAMBIOS RELATIVOS AL SISTEMA DE PROPUESTA DE NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. La parte de motivación del proyecto de enmiendas señala que la composición del Tribunal Constitucional debe corresponder a la voluntad política de la sociedad española, para que sus sentencias y resoluciones no se muestren desacompasadas con el sentir del Pueblo soberano.³⁷ De este modo, el propósito declarado de las reformas introducidas por el proyecto de enmiendas fue asegurar que la composición y el funcionamiento del Poder Judicial sean representativos y reflejen la voluntad popular.
27. Al mismo tiempo, la motivación enfatizó que el proyecto de enmiendas buscaba separar el actual sistema de nombramiento simultáneo de los miembros del Tribunal

³⁴ Comisión Europea, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, [Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España](#), SWD(2022)509, 13 de julio de 2022, págs. 3-4.

³⁵ Véase [Auto](#) del Tribunal Constitucional, 20 de diciembre de 2022.

³⁶ Véase <[Magistrados \(tribunalconstitucional.es\)](#)>.

³⁷ Véase [La Proposición](#) (en idioma español).

Constitucional, designados a propuesta del CGPJ y aquellos designados a propuesta del Gobierno y posibilitar a que una de las autoridades nominadoras competentes pueda proceder con la selección de los magistrados del Tribunal Constitucional sin esperar la propuesta de nombramiento por parte de la otra autoridad nominadora. La motivación del proyecto de enmiendas también señaló que se han producido retrasos en la elección y que había miembros del CGPJ cuyo mandato había caducado hace cuatro años. Se ha señalado, además, que, dado que la renovación del Tribunal Constitucional se realiza por tercios cada tres años y que el Gobierno ha designado a sus dos candidatos, el retraso del CGPJ estaba comprometiendo el cumplimiento del mandato constitucional. Por lo tanto, el objetivo principal expresado por los redactores legales era modificar las reglas y el procedimiento existentes para el nombramiento de candidatos a fin de agilizar y facilitar el proceso de renovación del Tribunal Constitucional y, por lo tanto, minimizar el grado de incumplimiento debido a un bloqueo partidista.

28. Como se mencionó arriba en la Sección III.1, las reglas que regulan la selección de los magistrados de los tribunales constitucionales deben estar diseñadas para evitar la percepción de que los nombramientos están instrumentalizados en beneficio de una determinada fuerza política. Es probable que asegurando el reclutamiento de un cuerpo competente, experimentado y pluralista de magistrados de tribunales constitucionales fomente la legitimidad y, en términos más generales, genere una mayor confianza pública en dicha institución. Por tanto, vincular la composición del Tribunal Constitucional a la “voluntad política” tal como se afirma en la motivación del proyecto de enmiendas no parece *per se* un objetivo legítimo de la reforma. Al mismo tiempo, mejorar la representatividad del poder judicial lo sería *a priori*.
29. Se reconoce la importancia y la necesidad de encontrar una solución al estancamiento, especialmente cuando se trata de nombramientos para una institución clave, aunque cualquier solución legislativa debe cumplir con el principio de seguridad jurídica y no debe ser utilizada para eludir las salvaguardas existentes y las disposiciones constitucionales, incluyendo las destinadas a asegurar el consenso entre las distintas fuerzas políticas. Cualquier cambio de la legislación relativa al Tribunal Constitucional, incluidos los que afectan su composición o el sistema de propuesta de nombramiento, intrínsecamente ligados a la independencia de dicho Tribunal, deben abordarse con mucha cautela. Dichos cambios deben cumplir con los requisitos constitucionales del país y las normas internacionales de derechos humanos, así como adherirse a los principios del imperio de la ley y el respeto a la independencia judicial. (Véase Sección III.4). Esto es, no obstante, el requisito para garantizar un proceso abierto, transparente, inclusivo y participativo a lo largo del desarrollo de políticas y opciones legislativas (véase Sección III.6). En este sentido, superado el estancamiento y aparentemente evitada la crisis institucional, parece el momento propicio para abrir un debate con todas las fuerzas políticas, con las autoridades judiciales y con la sociedad civil en general, sobre una reforma profunda para reducir el riesgo de estancamientos similares en el futuro.
30. Finalmente, como principio rector de cualquier esfuerzo de reforma judicial, cada poder, incluido el poder legislativo, debe actuar con la debida reserva en sus relaciones con los demás poderes³⁸ (véase también la Sección III.6 relativa al procedimiento de la reforma del marco normativo).

³⁸ [Dictamen del CCJE nº. 18 \(2015\)](#), párr. 39.

3.1. Consideraciones Generales

31. Para asegurar que una rama de poderes del Estado o una institución no domine el proceso de selección de los miembros del Tribunal Constitucional, la legislación debe prever un conjunto de controles y contrapesos para que ninguna entidad o grupo político tenga derecho a nominar unilateralmente, a fin de facilitar la cooperación entre los diferentes actores políticos y poderes del Estado, con el objetivo de llegar a un consenso. Sin embargo, varios instrumentos internacionales reconocen que, aunque debe haber *“algunas relaciones institucionales entre la judicatura y el ejecutivo”*, [...] *esas relaciones no deben interferir en la libertad de la judicatura para resolver las controversias individuales y sustentar la ley y los valores de la Constitución*”.³⁹ El Consejo de Europa ha estipulado que *“[...] cuando la legislación o las tradiciones le permiten al gobierno intervenir en el nombramiento de los jueces, conviene garantizar que los procedimientos de designación de los jueces sean transparentes e independientes en la práctica y que las decisiones no estén influenciadas por otros motivos que los que están unidos a los criterios objetivos.”*⁴⁰ El CCJE señaló que las relaciones del poder legislativo y poder ejecutivo con el Consejo de Justicia deben basarse en una cultura de respeto al Estado de Derecho y al papel del Consejo de Justicia.⁴¹
32. El proyecto de enmiendas buscaba modificar el artículo 16 (1) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con el siguiente tenor *“[l]os magistrados propuestos por el [CGPJ] y por el Gobierno se renovarán cada nueve años, de acuerdo con lo previsto en el artículo 159 (3) de la Constitución. Si transcurridos nueve años y tres meses uno de estos dos órganos no ha realizado su propuesta, se procederá a la renovación de los dos magistrados designados por el órgano que ha cumplido en tiempo su deber constitucional.”*
33. Esta propuesta habría permitido que la autoridad nominadora (por lo tanto, el Gobierno o el CGPJ) nominara a dos magistrados del Tribunal Constitucional (es decir, para cubrir las plazas) después de la expiración del mandato de nueve años de los magistrados, y proceder sin esperar para que el otro órgano nominador designe a los dos miembros restantes, con el fin de completar el proceso de propuesta de nombramiento según lo dispuesto en el artículo 159 (3) de la Constitución. Esta última disposición prevé un sistema de nombramiento escalonado con una *'renovación'* de los magistrados del Tribunal Constitucional *cada tres años por tercios*, siendo considerados conjuntamente a efectos de la renovación los cuatro designados por el CGPJ y el Gobierno (disposición transitoria novena de la Constitución).
34. La ODIHR toma nota de las preocupaciones expresadas sobre la compatibilidad del proyecto de enmiendas con la Constitución Española. Si bien corresponde al Tribunal Constitucional de España evaluar la constitucionalidad de la legislación, es importante garantizar que estas preocupaciones se aborden adecuadamente a lo largo del proceso legislativo o judicial y que la legislación no se promulgue para eludir las disposiciones y procedimientos constitucionales o los requerimientos relativos al umbral más elevado que generalmente se requiere para enmendar cualquier disposición constitucional. Las incertidumbres relacionadas con la supuesta inconstitucionalidad de las reformas legislativas propuestas pueden afectar negativamente la credibilidad de la reforma y, en

³⁹ Véase [Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial](#), página 41. Véase también Comité de Derechos Humanos de la ONU, [Observación General 32](#), 9 a 27 de julio de 2007 (CCPR/C/GC/32).

⁴⁰ Véase Consejo de Europa, [Recomendación CM/Rec \(2010\) 12 y Memorando Explicativo](#), párr. 47.

⁴¹ [Dictamen del CCJE n.º 24 \(2021\)](#), Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales, 5 de noviembre de 2021, párr. 40.

última instancia, la legitimidad de los magistrados que serían designados consecuentemente, así como del Tribunal Constitucional en general. Como se indicó en los dictámenes anteriores de la ODIHR, cualquier reforma judicial siempre debe cumplir con los requisitos constitucionales del país, adherirse a los principios del Estado de Derecho y cumplir con el derecho internacional y las normas de derechos humanos, así como con los compromisos de la OSCE.⁴²

35. Si bien se reconoce que podría justificarse la búsqueda de una resolución legislativa para salir de una posible situación de bloqueo (véase la Subsección 4.1.1 a continuación), es esencial que cualquier mecanismo anti-bloqueo propuesto no socave los controles y equilibrios del proceso de nombramiento, ya que esto podría, en última instancia, poner en riesgo el funcionamiento efectivo y la independencia del Tribunal Constitucional (véase también la Subsección 4.1.1 a continuación). La solución propuesta en el proyecto de enmiendas parecía favorecer *de facto* al Gobierno, ya que había propuesto sus candidaturas, a diferencia del CGPJ. Esto podría haber resultado potencialmente en un cierto desequilibrio en el mecanismo institucional relativo al nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional, suscitando cuestiones sobre la integridad del proceso en general y posiblemente llevando a la erosión de las competencias del CGPJ en cuanto al procedimiento de propuesta de nombramiento, si la decisión relativa a la designación de sus candidatos habría continuado en suspenso.
36. Las enmiendas propuestas también deben verse en el contexto del planteamiento actual consagrado en la Constitución, donde ambas Cámaras del Parlamento, el Gobierno y el CGPJ, desempeñan un papel clave en el proceso de nombramiento. Varios países europeos siguen un planteamiento de más equilibrio de poder.⁴³ No obstante, es preciso señalar que el Congreso y el Senado de España nombran a los magistrados del Tribunal Constitucional por mayoría de al menos tres quintos de sus miembros. Esta mayoría cualificada implica generalmente un compromiso político y tiene por objeto garantizar la legitimidad democrática del procedimiento de selección evitando que la mayoría gobernante monopolice el proceso.⁴⁴ Muchos países europeos también siguen este modelo.
37. Como ha señalado el CCJE “...para lograr un justo equilibrio entre los tres poderes del Estado, cada poder debe actuar con la reserva necesaria en sus relaciones con los demás poderes”.⁴⁵ En este sentido, es necesario encontrar un equilibrio adecuado cuando en el proceso de selección intervienen diferentes órganos del Estado y fuerzas políticas para que los magistrados del Tribunal Constitucional no sean percibidos como un instrumento de una fuerza política sobre alguna otra y para evitar que el cambio legislativo propuesto se use o se perciba que se usa como un medio a disposición de la mayoría política para cambiar la composición del Tribunal Constitucional a su favor.⁴⁶ Esto puede afectar negativamente la apariencia de independencia del Tribunal Constitucional, ya que el público puede percibir que su composición está influenciada

⁴² Véase [Dictamen provisional urgente sobre la Ley que modifica la Ley del Tribunal Supremo y otras leyes de Polonia de ODIHR](#), 25 de enero de 2023.

⁴³ Con la implicación de poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Por ejemplo, Italia, Serbia, Bulgaria, Georgia, Ucrania, etc. Véase también la Comisión de Venecia, [Composición de los Tribunales Constitucionales – Ciencia y Técnica de Democracia](#), no. 20 (1997), CDL-STD (1997)020, párr. 1.1. Sistemas de nombramiento.

⁴⁴ Véase p.ej., Comisión de Venecia, [Recopilación de dictámenes, informes y estudios sobre la Justicia Constitucional de la Comisión de Venecia](#), CDL-PI (2020)004, Sección 4.3.1 Mayoría cualificada para la elección; and [Criterios de Verificación del Estado de Derecho](#), CDL-AD(2016)007, 18 de marzo de 2016, párr. 112.

⁴⁵ Véase [Dictamen No. 18 de CCJE \(2015\)](#), párr. 39.

⁴⁶ En relación con la introducción de mandatos limitados de los jueces constitucionales, se hicieron observaciones relevantes por la Comisión de Venecia, [Dictamen sobre tres cuestiones jurídicas en el contexto del Proyecto de Enmiendas Constitucionales relativas al mandato de los jueces del Tribunal Constitucional de Armenia](#), CDL-AD(2020)016, 19 de junio de 2020, párr. 38.

por factores políticos, lo que también puede poner en riesgo la confianza pública en sus decisiones.

38. **Se recomienda revisar el modelo de propuesta de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional para garantizar que el proceso de nombramiento incluya controles y equilibrios adecuados, permita el ejercicio de poder equilibrado de todas las autoridades nominadoras y sea el resultado de un proceso abierto y transparente, sustentado en criterios claros y objetivos que aseguren una selección basada en el mérito de acuerdo con los requisitos constitucionales, los principios y normas del derecho internacional y las buenas prácticas.** Las preocupaciones relacionadas con la supuesta falta de constitucionalidad de la legislación propuesta deben abordarse de manera oportuna y adecuada.

RECOMENDACIÓN A.

Revisar el modelo de propuesta de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional para garantizar que el proceso de nombramiento incluya controles y equilibrios adecuados, permita el ejercicio de poder equilibrado de todas las autoridades nominadoras y sea el resultado de un proceso abierto y transparente, sustentado en criterios claros y objetivos que aseguren una selección basada en el mérito de acuerdo con los requisitos constitucionales, los principios y normas del derecho internacional y las buenas prácticas.

3.2. Recomendaciones para mejorar el procedimiento de nominación

39. En principio, todas las decisiones relativas al nombramiento y la carrera profesional de los jueces, también para los puestos más altos de la judicatura, incluidos los magistrados de los tribunales constitucionales, deben basarse en el mérito, siguiendo criterios objetivos predeterminados establecidos en la ley, y procedimientos abiertos y transparentes.⁴⁷ Dichos criterios y procedimientos deben tener como objetivo evaluar la capacidad, integridad y experiencia de los candidatos, asegurando al mismo tiempo que la composición del Tribunal Constitucional sea equilibrada en términos de género ⁴⁸ y promueva el pluralismo. El objetivo es asegurar que las respectivas decisiones relativas a la propuesta de nombramiento/selección se basen en el mérito, teniendo en cuenta las cualificaciones, habilidades y capacidades requeridas para llevar a cabo la adjudicación constitucional.
40. Mejorando el procedimiento de nominación a este respecto y fomentando la apertura, la transparencia y la equidad del proceso, podría ayudar a reducir la politización del procedimiento de propuesta de nombramiento y garantizar el establecimiento de un proceso de selección más basado en el mérito. Si bien pueden existir leyes u otra normativa que brinden unas directrices más concretas sobre la elegibilidad y los criterios de selección, el legislador podría considerar una serie de modalidades y proporcionarlas

⁴⁷ Véase ODIHR-Comisión de Venecia, *Dictamen conjunto sobre Proyecto de Ley "Sobre la introducción de cambios y enmiendas a la Constitución" de la República Kirguisa*, CDL-AD(2016)025-e, párr. 52.

⁴⁸ Véase el párr. 190 bajo el Objetivo Estratégico G.1: "adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones" de la [Plataforma de Acción de Beijing, Capítulo I del Informe sobre la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing](#), 4-15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20 and Add.1); y [Decisión no. 7/09 del Consejo Ministerial de la OSCE relativa a la participación de la mujer en la vida pública y política](#), 2 de diciembre de 2009, párr. 1. Véase también Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, [Informe sobre el Género y Poder Judicial](#) (2011), párr. 81.

para garantizar la calidad de los candidatos y la apertura, transparencia, legitimidad y equidad del procedimiento de propuesta de nombramiento, a saber:

- proporcionar **un procedimiento de candidatura abierto**, asegurando que los anuncios de vacantes sean fácilmente accesibles para los posibles candidatos y el público en general,⁴⁹ detallando al mismo tiempo los criterios de selección y especificando el proceso de selección;⁵⁰ la amplia accesibilidad es importante para que el proceso quede abierto a los candidatos diversos y que reflejen la sociedad en su conjunto en la medida de lo posible y para llegar a los grupos subrepresentados;⁵¹
- **velar para que los criterios de elegibilidad y selección⁵² y el procedimiento general, siempre y cuando se definan con mayor detalle, no sean discriminatorios y sean accesibles para todos**, incluidas las personas con discapacidad;
- garantizar que **se proporcione el tiempo adecuado para cada etapa del proceso de propuesta de nombramiento**, incluida la evaluación de los candidatos;⁵³
- **publicar la lista de candidatos elegibles y de candidatos seleccionados en cada etapa del proceso de propuesta de nombramiento según corresponda (por ejemplo, lista de candidaturas recibidas, lista de candidatos elegibles, lista de candidatos preseleccionados y lista definitiva de candidatos)**, lo que debería permitir un mejor escrutinio público del proceso;⁵⁴

⁴⁹ Véase p.ej., 2013 [Declaración de Estambul sobre la Transparencia de los Procesos Judiciales](#), respaldada por el Consejo Económico y Social de la ONU el 23 de julio de 2019, párr. 80; 2010 [Medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial](#), párr. 12.3. Véase también [Principios de Ciudad de Cabo sobre la función de las comisiones independientes en la selección y nombramiento de jueces](#) (Febrero 2016), Declaración de Estambul sobre la Transparencia en los Procesos Judiciales, respaldada por el Consejo Económico y Social de la ONU el 23 de julio de 2019, párr. 80; 2010 [Medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial](#), párr. 12.3. Véanse también los Principios de Ciudad del Cabo sobre el papel de las comisiones independientes en la selección y nombramiento de jueces (febrero de 2016), que son el resultado de un proyecto de investigación internacional dirigido por el profesor Hugh Corder de la Universidad de Ciudad del Cabo, realizado en colaboración con el Centro de Bingham para el Estado de Derecho, parte constitutiva del Instituto Británico de Derecho Internacional y Comparado, Principio 9. Véase también, p.ej. el artículo 8 de la Ley del Tribunal Constitucional de Montenegro que prevé la publicación de la convocatoria pública en el "Boletín Oficial", en al menos uno de los medios impresos con sede en Montenegro y en el sitio web de la entidad nominadora; El artículo 8 de la Ley Constitucional del Tribunal Constitucional de Croacia prevé la publicación de "una invitación en el Boletín Oficial *Narodne novine* a las instituciones judiciales, las facultades de derecho, la cámara de abogados, las asociaciones jurídicas, los partidos políticos y otras personas físicas y jurídicas, a proponer candidatos para la elección de uno o más magistrados del Tribunal Constitucional"; artículo 7/b de la [Ley No. 8577 de 10 de febrero de 2000 sobre la Organización y el Funcionamiento del Tribunal Constitucional de la República de Albania](#), prevé la publicación en los medios de comunicación públicos y en el sitio web oficial de Internet del Presidente.

⁵⁰ [Medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial](#) (2010), elaborado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, párr. 12.3; y [Principios de Ciudad de Cabo sobre la función de las comisiones independientes en la selección y nombramiento de jueces](#) (Febrero 2016), Principio 9, [Medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial](#), [Principios de Ciudad de Cabo sobre la función de las comisiones independientes en la selección y nombramiento de jueces](#)

⁵¹ Véase, p.ej., Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, [Las Recomendaciones de Graz sobre el Acceso a la Justicia y las Minorías Nacionales](#), noviembre 2017, pág. 25; y 2013 [Declaración de Estambul sobre la Transparencia de los Procesos Judiciales](#), respaldada por el Consejo Económico y Social de la ONU el 23 de julio de 2019, Sección 13.

⁵² También podría merecer la pena considerar otros criterios de selección que parecerían especialmente relevantes para la máxima jurisdicción de un país competente para juzgar asuntos constitucionales, como la sensibilidad a las necesidades de diferentes comunidades y grupos, amplia experiencia en derechos humanos, ya que los máximos tribunales en general, tienen un papel clave en ese sentido, creatividad y flexibilidad, capacidad para tratar cuestiones difíciles y sensibles, compromiso con el poder judicial como institución, entre otros. Véase p.ej., los criterios para el nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo del Reino Unido, disponibles en <<https://www.supremecourt.uk/docs/information-pack-for-justices-role-2019.pdf>>; Comisión de Venecia, [Dictamen sobre la Reforma de la Protección Judicial de los Derechos Humanos en la Federación de Bosnia y Herzegovina](#), CDL(1999)078, párrs. 30 y 32; Red Europea de Consejos Judiciales (RECJ), [Declaración de Dublín sobre los estándares para selección y el nombramiento de los miembros de la carrera judicial](#) (Mayo 2012), Indicador no. I.4. Véase p.ej., artículo 7/a de la [Ley No. 8577 de 10 de febrero de 2000 sobre la Organización y el Funcionamiento del Tribunal Constitucional de la República de Albania](#); y la Comisión de Venecia, [Dictamen sobre el Proyecto de Criterios y Normas para la Elección de Jueces y Presidentes de Tribunales de Serbia](#), CDL-AD(2009)023, párr. 22.

⁵³ Véase [Principios de Ciudad de Cabo sobre la función de las comisiones independientes en la selección y nombramiento de jueces](#) (Febrero 2016), Principios 9-11.

⁵⁴ Véase 2013 [Declaración de Estambul sobre la Transparencia de los Procesos Judiciales](#), respaldada por el Consejo Económico y Social de la ONU el 23 de julio de 2019, Sección 13. Véase también p.ej., artículo 7/b de la [Ley No. 8577 de 10 de febrero de 2000 sobre la Organización y el Funcionamiento del Tribunal Constitucional de la República de Albania](#), que prevé la publicación de la lista de candidatos y la lista de clasificación de candidatos (junto con el respectivo informe motivado).

- considerar en qué medida las **diferentes fases del proceso de nombramiento deben ser públicas**, equilibrando la necesidad de proteger la independencia del Poder Judicial y la necesidad de asegurar la confianza del público en el proceso;
- **organizar las entrevistas**, velando por la igualdad de oportunidades y la selección de los candidatos mejor cualificados y, a tal efecto, predeterminar tanto el tema de las entrevistas como su peso en el proceso de selección,⁵⁵ asegurando que se lleven a cabo de forma respetuosa y justa con los candidatos.⁵⁶
- Introducir **un mecanismo para garantizar que la representación relativa de mujeres y hombres en el Tribunal Constitucional,⁵⁷ así como la de los grupos subrepresentados, especialmente las minorías y las personas con discapacidad**, se tenga en cuenta a la hora de clasificar a los candidatos, aunque no a expensas del criterio básico de mérito (p. ej., en caso de empate entre dos candidatos, en lugar del criterio de juez con mayor antigüedad, se debería elegir a la persona que pertenezca al género o grupo subrepresentado dentro del Tribunal Constitucional; incluir disposiciones relativas a las consecuencias de la violación de este requisito de equilibrio de género y diversidad,⁵⁸ etc.;
- explorar **otras modalidades para facilitar una mayor supervisión pública del proceso de nombramiento de candidatos** (p. ej., involucrar a un subcomité compuesto por representantes de la profesión legal, la academia, la sociedad civil, etc., que estaría encargado de examinar las candidaturas/preselección de candidatos,⁵⁹ facilitando la participación de representantes de la sociedad civil como monitores u observadores durante algunas de las fases del proceso de nombramiento, o su participación en órganos consultivos que podrían crearse para ayudar durante el proceso de selección/propuesta de nombramiento);⁶⁰ y
- al final del proceso, la entidad nominadora puede considerar preparar un **informe sobre el proceso de propuesta de nombramiento que debe ser puesto a disposición del público**, manteniendo el principio de confidencialidad de los

⁵⁵ Véase, p.ej., *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC] (Solicitud no. 26374/18, sentencia de 1 de diciembre de 2020), párr. 220, que establece que “*es inherente a la noción misma de un “tribunal” que esté integrado por jueces seleccionados sobre la base del mérito, es decir, jueces que cumplan con los requisitos de competencia técnica e integridad moral para desempeñar las funciones judiciales requeridas en un Estado de Derecho*”. A efectos de comparación, en relación con la selección/nombramiento de jueces en general, véase Recomendaciones de Kiev de 2010, párr. 21.

⁵⁶ Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial de la Comisión de Venecia, 2010, párr. 25, que establece que “[e]s importante que los procedimientos sean transparentes y que la práctica sea coherente”; y CCJE, *Dictamen N.º 17 (2014) relativo a la Evaluación del Trabajo de los Jueces, la Calidad de la Justicia y el Respeto de la Independencia Judicial*, párr. 11. Véase también p.ej., Consejo de Europa, *Directrices del Comité de Ministros sobre la selección de candidatos para el puesto de juez en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos – Memorando Explicativo*, CM(2012)40-add, 29 de marzo de 2012, párr. 57; y *Principios de Ciudad de Cabo sobre la función de las comisiones independientes en la selección y nombramiento de jueces* (febrero 2016), Principio 12.

⁵⁷ Véase, p.ej., artículo 34 párr. 5 subpárrafo de la Ley Especial del 6 de enero de 1989 sobre el Tribunal Constitucional de Bélgica (modificada), que requiere que el Tribunal esté compuesto de al menos un tercio de jueces de cada sexo (disposición que entrará en vigor el día en que el Tribunal tenga al menos un tercio de jueces de cada género, hasta cuando, el Rey nombrará a juez del género menos representado si los dos nombramientos anteriores no aumentaron el número de jueces de ese género (Art. de la Ley Especial de 4 de abril de 2014)); El artículo 10 de la Ley del Tribunal Constitucional de Montenegro establece que “[a]l proponer candidatos, los proponentes estarán obligados a tener en cuenta la representación proporcional de las minorías y otros grupos minoritarios, así como la representación equilibrada de género”.

⁵⁸ Por ejemplo, el proyecto de enmiendas podría disponer que se anularía la selección de los candidatos del género sobrerrepresentado. Véase p.ej., artículo 75 de *Ley Francesa sobre igualdad entre hombres y mujeres* (2014). Véase también párr. 39 del *Informe del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica* (A/HRC/23/50), adoptado el 19 de abril de 2013.

⁵⁹ Como referencia útil sobre el tema de la transparencia, véase, por ejemplo, RECI, *Normas mínimas para los miembros no judiciales en el gobierno judicial* (2016), párr. II.4.

⁶⁰ Véase p.ej. Las Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial de la ODIHR, 2010, párr. 10, que establece que “[e]l acceso público a las deliberaciones del Consejo de la Judicatura y la publicación de sus decisiones estarán garantizados en la ley y en la práctica; UNODC, *Kit de Herramientas de Evaluación de Justicia Penal – Independencia, Imparcialidad e Integridad de la Judicatura* (2006), pág. 11. Véase también ODIHR, *Agenda Anotada y Resumen Consolidado del Seminario sobre la Dimensión Humana de 2016 sobre la Promoción de Sistemas de Justicia Eficaces e Integrales: cómo garantizar la independencia y la calidad del Poder Judicial*, 21-23 de noviembre de 2016.

candidatos individuales;⁶¹ dicho informe puede incluir datos sobre el número de candidaturas, información sobre los candidatos preseleccionados y candidatos en cada etapa del proceso de selección/propuesta de nombramiento, todos ellos desglosados por género y otra información sobre grupos subrepresentados, según corresponda, así como recomendaciones de la entidad nominadora para futuros procedimientos de selección.

4. PROPUESTA DE NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL POR EL CGPJ

4.1. Antecedentes relativos al sistema de nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial

41. El CGPJ está integrado por veinte miembros, ocho miembros no pertenecientes a la carrera judicial y doce miembros de la carrera judicial, y está presidido por el Presidente del Tribunal Supremo. La Constitución dispone que, entre los ocho miembros no pertenecientes a la carrera judicial, el Congreso y el Senado eligen cuatro miembros cada uno por una mayoría de tres quintos (artículo 122 (3) de la Constitución). Asimismo, se dispone que 12 miembros de procedencia judicial son nombrados de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial. Dicha ley establece que cada una de las Cámaras del Parlamento elige 6 miembros entre jueces y magistrados por una mayoría de tres quintos (artículo 567 (2) de la Ley Orgánica del Poder Judicial).
42. Se puede requerir un umbral electoral elevado para el nombramiento de miembros de los consejos judiciales u otros órganos equivalentes, para reducir el riesgo de nombramientos partidistas. Si bien la elección de miembros del CGPJ de procedencia no judicial por parte del Parlamento con un umbral electoral elevado (y el mecanismo antibloqueo pertinente) puede ser justificada, las reglas antes mencionadas de designación de los miembros del CGPJ de procedencia judicial, establecidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial, no son congruentes con las recomendaciones internacionales y regionales, que aconsejan que los jueces miembros de los consejos judiciales, que representan más de la mitad o una mayoría sustancial de los miembros del consejo, sean elegidos por sus pares.⁶²
43. En principio, los consejos judiciales u otros órganos equivalentes son cruciales para apoyar y garantizar la independencia del Poder Judicial en un país determinado y, como

⁶¹ Véase *Principios de Ciudad de Cabo sobre la función de las comisiones independientes en la selección y nombramiento de jueces*, febrero 2016, párr. 16. Véase p.ej., artículo 11 de la *Ley de Tribunales y Funcionarios Judiciales* (2002) de Irlanda, que requiere que la Junta Asesora de Nombramientos Judiciales prepare un informe anual sobre las vacantes judiciales desglosadas por género.

⁶² Véase p.ej., ODIHR, *Recomendaciones de Kiev sobre la independencia judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central* (2010), párr. 7, que establecen que “[c]uando se establezca un Consejo Judicial, sus miembros jueces serán elegidos por sus pares” y se refieren a un “número sustancial de miembros judiciales elegidos por los jueces”; Consejo de Europa, *Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los jueces : Independencia, Eficiencia y Responsabilidades*, párr. 27, que dispone que “[a]l menos la mitad de los miembros de los Consejos deben ser jueces elegidos por sus pares”; Asociación Europea de Jueces, *Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces* (Estrasburgo, 8 -10 de julio de 1998), párr. 1.3, establece que “[e]n las resoluciones relativas a la selección, contratación, nombramiento, desarrollo de la carrera o cese del cargo de un/a juez, el Estatuto prevé la intervención de un organismo independiente respecto al poder ejecutivo y al legislativo integrado, al menos en la mitad, por jueces elegidos por ellos mismos, siguiendo un procedimiento que garantice su más amplia representación.”; Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), *Dictamen No. 10 (2007) sobre el Consejo de Justicia al servicio de la sociedad*, 23 de noviembre 2007, párr. 17-18 y 25, donde se establece que “[c]uando su composición es mixta (jueces y no jueces), el CCJE considera que, con el fin de evitar cualquier manipulación o presión indebida, el Consejo de la Justicia ha de contar con una mayoría sustancial de jueces elegidos por sus pares”. Véase también la Comisión de Venecia, *Informe sobre nombramientos judiciales* (2007), párr. 25; and *Informe sobre la independencia del Sistema Judicial – Parte I: Independencia de Jueces* (2010), párr. 50, los cuales establecen que “[u]na parte importante o la mayoría de los miembros del Consejo Judicial debería ser elegida por el poder judicial propiamente dicho”.

tales, deben ser *independientes e imparciales*,⁶³ es decir, libres de interferencias de los poderes ejecutivo y legislativo. De hecho, interferir con la independencia de los órganos, que son garantes de la independencia judicial, podría, como consecuencia, afectar y potencialmente poner en peligro la independencia del poder judicial en general.

44. En general, se reconoce a nivel internacional que los consejos judiciales u otros órganos independientes equivalentes, no deben estar compuestos en su totalidad o de manera excesivamente prominente por miembros de la carrera judicial, a fin de evitar el interés propio, la autoprotección, el amiguismo y también las percepciones del corporativismo.⁶⁴ La composición mixta del CGPJ con una mayoría de miembros de la procedencia judicial, pero también con miembros de procedencia no judicial, así como el requisito de que la composición esté de acuerdo con el principio de paridad entre hombres y mujeres, son cualidades positivas.
45. Tanto el TEDH como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) han subrayado que, a la hora de establecer un consejo judicial, las autoridades del Estado deben estar obligadas a garantizar su independencia de los poderes ejecutivo y legislativo.⁶⁵ En ese sentido, el TEDH ha destacado que la forma en que los magistrados son nombrados para un consejo judicial, y en particular la naturaleza de las autoridades que los nombran, es relevante en términos de autogobierno judicial.⁶⁶ Más concretamente, el TEDH ha sostenido que el hecho de que los órganos de nombramiento de la gran mayoría de los miembros del consejo fueran de los poderes ejecutivo y legislativo, constituía una deficiencia estructural incompatible con el principio de independencia.⁶⁷ El TEDH también ha subrayado la importancia de que el cuerpo judicial elija a sus propios representantes en el Consejo, con el fin de “*reducir la influencia de los órganos políticos del gobierno en la composición del [Consejo]*”.⁶⁸
46. La ODIHR ha destacado en varias ocasiones que otorgar la autoridad para elegir jueces que integran el consejo judicial a la legislatura corre el riesgo de aumentar la interferencia política en la administración judicial.⁶⁹ De manera similar, la Comisión de Venecia ha subrayado que cuando los jueces miembros de un consejo judicial son elegidos por el Parlamento, el proceso de selección queda bajo la influencia del Parlamento, lo que significa que los factores políticos pueden prevalecer a la hora de elegir a los miembros del consejo.⁷⁰
47. Por lo que respecta a España, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa observó recientemente que “[c]ada vez que se ha llevado a cabo una renovación del CGPJ, se han expresado recelos sobre la negociación política y el

⁶³ Véase [Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial](#) (2002), Preámbulo, que establece que los Principios de Bangalore “presuponen que los jueces son responsables de su conducta frente a las *instituciones correspondientes* establecidas para mantener los estándares judiciales, y que dichas instituciones son *independientes e imparciales*”.

⁶⁴ Véase ODIHR, [Recomendaciones de Kiev sobre la independencia judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central](#) (2010), párr. 2 y CCJE, [Dictamen No. 10 \(2007\) sobre el Consejo de Justicia al servicio de la sociedad](#), 23 de noviembre de 2007, párr. 16.

⁶⁵ Véase p.ej., TEDH, [Grzęda v. Poland](#) [GC], Solicitud no. 43572/18, 15 de marzo de 2022, párr. 307; Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), *A.K. y otros* (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), [C-585/18](#), sentencia de 19 de noviembre de 2019, párr. 138 y 142-44; y *A.B. y otros* (Nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo – Acciones), [C-824/18](#), sentencia de 2 de marzo de 2021, párr. 125-131.

⁶⁶ Véase p.ej., TEDH, [Oleksandr Volkov v. Ukraine](#) (Solicitud no. 21722/11, sentencia de 25 de mayo de 2013), párr. 109 - 117, en particular párr. 112.

⁶⁷ *Ibid.* párr. 112 y 117 (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*, TEDH sentencia de 9 de enero de 2013).

⁶⁸ *Ibid.* párr. 112 (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*, TEDH sentencia de 9 de enero de 2013).

⁶⁹ Véase p.ej., ODIHR, [Dictamen final sobre el proyecto de ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otras leyes de Polonia](#) (2017), párr. 14.

⁷⁰ Véase p.ej., la Comisión de Venecia, [Dictamen sobre la Constitución de Serbia](#), adoptada por la Comisión en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 17 y 18 de marzo de 2007), párr. 70; y la Comisión de Venecia, párrs. 36-37, [Dictamen preliminar sobre las enmiendas constitucionales propuestas relativas al Poder Judicial de Ucrania](#), CDL-PI(2015)016-e, 24 de julio de 2015, párrs. 36-37.

regateo entre los partidos para el nombramiento de puestos judiciales clave”.⁷¹ Reiteró además su recomendación de “*eliminar la intervención de los políticos en la selección de los miembros judiciales*” y su preocupación con respecto a la “*percepción de politización [del Consejo Judicial] a los ojos de los ciudadanos*”, dado el papel de las Cortes Generales en el nombramiento de los miembros del CGPJ en España.⁷² En cuanto a las normas del Consejo de Europa, se señaló que “*cuando existe una composición mixta de los consejos judiciales, para la selección de los miembros judiciales, se aconseja que estos sean elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del poder judicial en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como el Parlamento o el poder ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección*”.⁷³

48. En su Informe sobre el Estado de Derecho de 2022, la Comisión Europea señaló que “... se han reiterado los llamamientos de las partes interesadas para cambiar el sistema de nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial en consonancia con las normas europeas para que al menos la mitad de sus miembros sean jueces nombrados por sus homólogos. Pero la proposición para modificar el sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial que propone que sus jueces miembros sean elegidos directamente por sus homólogos no obtuvo suficiente apoyo en las Cortes para iniciar la tramitación legislativa.”⁷⁴
49. El bloqueo relativo al nombramiento por las Cortes de los miembros del CGPJ en España muestra, en efecto, que el proceso de nombramiento está extremadamente politizado. Los cambios propuestos por el proyecto de enmiendas no abordan esta cuestión esencial. **A la vista de lo anterior, es fundamental que cualquier esfuerzo futuro de reforma aborde el tema del nombramiento de jueces miembros del CGPJ para garantizar que más de la mitad de los miembros de procedencia judicial sean elegidos por sus homólogos. El artículo 567 de la Ley Orgánica del Poder Judicial podría modificarse para especificar que los doce miembros de procedencia judicial serán designados por el Poder Judicial, por ejemplo, por asambleas de jueces, manteniendo el requisito legislativo existente de respetar el principio de paridad entre hombres y mujeres.** También es de suma importancia que el poder judicial sea consultado y tenga voz en el diseño de dicha reforma.⁷⁵

RECOMENDACIÓN B.

Garantizar que cualquier esfuerzo futuro de reforma aborde el tema del nombramiento de los vocales del CGPJ de procedencia judicial y considerar la modificación del artículo 567 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en términos de especificar que los doce vocales entre jueces y magistrados en servicio activo serán designados por el Poder Judicial, por ejemplo, por asambleas de jueces, manteniendo el requisito legislativo existente de respetar el principio de paridad entre hombres y mujeres.

⁷¹ Véase GRECO, [Segundo Informe de cumplimiento de la Cuarta Ronda de evaluación de España sobre la prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales](#), 25 de marzo de 2021, párr. 41.

⁷² *Ibid.* párrs. 40-44 y 54 ([2021 GRECO Segundo Informe de Cumplimiento, España](#)).

⁷³ *Ibid.* párr. 40 ([2021 GRECO Segundo Informe de Cumplimiento, España](#)).

⁷⁴ Comisión Europea, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, *Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, SWD (2022)509, 13 de julio 2022, págs. 5-6.

⁷⁵ GRECO, [Segundo Informe de cumplimiento de la Cuarta Ronda de evaluación de España sobre la prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales](#), 25 de marzo de 2021, párr. 43.

4.2. Umbral electoral exigido para la propuesta de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional por el CGPJ

50. El proyecto de enmiendas a la Ley Orgánica del Poder Judicial buscaba modificar el procedimiento de votación mediante el cual el CGPJ designa a los dos magistrados del Tribunal Constitucional. El artículo 599 (1) (1^a) (1) (1 subpárrafos a-b) del proyecto de enmiendas estipulaba que en caso de que la mayoría actualmente prevista (tres quintas partes de los miembros del CGPJ) requerida para apoyar la propuesta de nombramiento de dos magistrados, no se lograra en el plazo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior, “...quien ostente la presidencia del Consejo, titular, interina o en funciones, adoptará, el día siguiente al del vencimiento del plazo de los tres meses, un acuerdo de iniciación del procedimiento de nombramiento de dichos Magistrados o Magistradas”.
51. Según el nuevo procedimiento propuesto, (1) en el plazo de cinco días hábiles, cada miembro del CGPJ podrá proponer un candidato a “la citada presidencia”; (2) cerrado el plazo de presentación de candidaturas, “la persona que ejerza la presidencia, en el plazo de tres días hábiles” convocará un Pleno extraordinario para proceder a la elección de los dos Magistrados o Magistradas; (3) dicho Pleno se celebrará en el plazo máximo de tres días hábiles desde su convocatoria; (4) las candidaturas presentadas se someterán a votación de los vocales presentes “sin necesidad de un quórum mínimo” y en una votación abierta y única; (5) cada vocal puede votar a un solo candidato o candidata, resultando elegidos para el Tribunal Constitucional los dos magistrados o magistradas que hayan obtenido un mayor número de votos. En caso de empate, “la persona que ejerza la presidencia, titular, interina o en funciones” tendrá el voto de calidad.
52. Los actuales artículos 599 (1) (1) y 600 (4) de la Ley Orgánica del Poder Judicial requieren el voto de una mayoría de tres quintos para la propuesta de nombramiento de dos miembros del Tribunal Constitucional y quórum de diez vocales y el Presidente del CGPJ para la válida constitución del Pleno. Generalmente, tales mayorías cualificadas buscan asegurar un amplio acuerdo y consenso, asegurando básicamente que la mayoría llegue a un compromiso con la minoría.⁷⁶
53. Las enmiendas propuestas y el nuevo procedimiento tenían como objetivo superar el estancamiento en la toma de decisiones dentro del CGPJ. Al mismo tiempo, el proyecto de enmiendas no alentaba la creación de consenso entre los miembros del CGPJ al prever una mayoría decreciente o incluso una minoría de votos para nominar a un candidato, así como al otorgar a “la persona que ejerza la presidencia, titular, interina o en funciones” el voto de calidad en caso de empate. La actual solución propuesta podría dar lugar a que un voto minoritario acabe siendo la decisión del CGPJ.
54. Si bien es importante considerar la introducción de mecanismos de desbloqueo efectivos y hechos a la medida para garantizar el funcionamiento continuo de las instituciones estatales,⁷⁷ como el CGPJ, tal cambio merecería una mayor consideración para mantener

⁷⁶ Véase p.ej., la Comisión de Venecia, [Dictamen sobre el Proyecto de Ley que modifica la Ley del Tribunal Supremo, propuesto por el presidente de Polonia](#), y sobre la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios (CDL-AD(2017)031), párr. 20; véase también la Sección 4.3.1 de la [Recopilación de dictámenes, informes y estudios de la Comisión de Venecia sobre la Justicia Constitucional](#) (CDL-PI(2020)004)).

⁷⁷ Véase p.ej., [Recopilación de Comisión de Venecia. Dictámenes e Informes relativos a la Mayorías Cualificadas y Mecanismos Anti-Bloqueo en relación con la elección por el Parlamento de Magistrados del Tribunal Constitucional, Fiscales Generales, miembros de los Consejos Judiciales, de los Consejos Fiscales y del Defensor del Pueblo](#), p. 5, donde se enfatiza que “...la mayoría cualificada y el consiguiente riesgo de parálisis o disfunción de una institución - en particular de las “instituciones de salvaguardia” - no deberían conducir al abandono del requisito de una mayoría cualificada, sino más bien al diseño de mecanismos de desbloqueo efectivos y hechos a medida”. Véase también, la Comisión de Venecia, [Dictamen sobre las enmiendas propuestas a la Constitución de Ucrania con respecto al Poder Judicial aprobadas por la Comisión Constitucional el 4 de septiembre de 2015](#), CDL-AD (2015)027, párr. 25, donde se reconoce

la integridad y la legitimidad del proceso.⁷⁸ Como se mencionó, cualquier cambio fundamental del sistema de votación dentro del CGPJ debe ser propuesto tras las consultas significativas e inclusivas. También podrían considerarse medidas transitorias adecuadas a fin de evitar la percepción de que la reforma legislativa está beneficiando a una mayoría política. Cualquier mecanismo antibloqueo debe diseñarse con cuidado para que sea eficaz y no se perciba como algo que socava el objetivo de buscar el consenso.⁷⁹ La función principal del mecanismo de desbloqueo es presionar a la mayoría y a la minoría a encontrar un compromiso para evitar la crisis o el mal funcionamiento de una institución; por lo tanto, dicho mecanismo debe continuar motivando a la mayoría y la minoría a llegar a un acuerdo, lo que puede que no sea el caso con la rápida disminución del requisito de mayoría cualificada.⁸⁰

55. Deben reconocerse los desafíos a la hora de diseñar mecanismos antibloqueo adecuados y efectivos, ya que no existe un modelo único. A este respecto, podrían estudiarse varias soluciones. Por ejemplo, se podría hacer obligatoria la participación en la votación para asegurar el quórum requerido para el Pleno del CGPJ y prohibir la abstención, salvo por motivos contemplados en la ley. Como subraya la Comisión de Venecia, más allá de mayorías decrecientes en rondas posteriores de votación, que pueden no alcanzar el objetivo previsto, también es posible recurrir a la participación de otros actores institucionales, independientes o más neutros, o considerar establecer nuevas relaciones entre instituciones públicas, pero cada estado tiene que crear su propia fórmula.⁸¹
56. Cabe señalar que el proyecto de enmiendas prevé plazos cortos y acelerados, es decir, “en el plazo de cinco días hábiles”, “en el plazo de tres días hábiles”, “en el plazo máximo de tres días hábiles”, lo que puede parecer poco adecuado. La elección de los magistrados del Tribunal Constitucional es una cuestión seria que merece, incluso en caso de estancamiento, tiempo suficiente en cada etapa del procedimiento de propuesta de nombramiento (propuestas de candidatura, convocatoria de la sesión plenaria, retraso antes de esta sesión, etc.).
57. El papel predominante de “la persona que ejerce la presidencia” del CGPJ también debe abordarse con cautela, ya que puede no resultar propicio para fomentar la colegialidad entre los miembros del CGPJ.⁸² El hecho de que “la persona que ejerza la

que una mayoría cualificada puede conducir a un impasse entre la mayoría y la oposición, pero se señala que “...esto puede superarse mediante mecanismos específicos antibloqueo”.

⁷⁸ Según el Dictamen no. 1 del CCJE (2001), “Toda decisión relativa a la carrera profesional de los jueces debería apoyarse en criterios objetivos y ser pronunciada por una autoridad independiente, o ir acompañada de garantías para que no pueda ser adoptada en base a elementos de consideración diversos a dichos criterios.” Véase también [Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho sobre el Proyecto de Ley que modifica y completa la Constitución en lo que respecta al Consejo Superior de la Magistratura](#), 20 de marzo de 2020 (CDL-AD(2020)001), párr. 51.

⁷⁹ Véase p.ej., Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2018\)015. Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Consejo Judicial y los Jueces de Montenegro](#), párrs. 11-15, donde se enfatiza que: “Es necesario encontrar un equilibrio entre el interés superior del Estado en términos de la preservación del funcionamiento de las instituciones y la exigencia democrática para que estas instituciones sean equilibradas y no sean meramente dominadas por la mayoría gobernante. En otras palabras, el interés supremo del Estado radica en la preservación de las instituciones del Estado democrático”. La Comisión de Venecia también ha señalado que “...una elección de jueces constitucionales por mayoría calificada permite despolitizar el proceso de elección de los jueces, porque requiere que la oposición también tenga una posición significativa en el proceso de selección” - véase [Recopilación de Comisión de Venecia. Dictámenes e Informes relativos a la Mayorías Calificadas y Mecanismos Anti-Bloqueo en relación con la elección por el Parlamento de Magistrados del Tribunal Constitucional, Fiscales Generales, miembros de los Consejos Judiciales, de los Consejos Fiscales y del Defensor del Pueblo](#), pág. 24.

⁸⁰ See [Recopilación de Comisión de Venecia. Dictámenes e Informes relativos a la Mayorías Calificadas y Mecanismos Anti-Bloqueo en relación con la elección por el Parlamento de Magistrados del Tribunal Constitucional, Fiscales Generales, miembros de los Consejos Judiciales, de los Consejos Fiscales y del Defensor del Pueblo](#), pág. 13.

⁸¹ Véase p.ej., Comisión de Venecia, [Montenegro - Dictamen sobre el proyecto de enmiendas a tres disposiciones constitucionales relativas al Tribunal Constitucional, el Fiscal Supremo del Estado y el Consejo Judicial](#), CDL-AD(2013)028, párr. 5-8; y [Túnez - Dictamen sobre el Proyecto de Ley Institucional del Tribunal Constitucional](#), CDL-AD(2015)024, párr. 21. Véase también [Dictamen final sobre el proyecto revisado de enmiendas constitucionales sobre el Poder Judicial de Albania](#), CDL-AD (2016)009, párr. 37, que se refiere a “la propuesta de nombramiento de candidatos por otros órganos neutros después de varias votaciones fallidas.”

⁸² La Comisión de Venecia ha señalado la importancia de la “colegialidad” en una serie de informes sobre la composición y el funcionamiento de los tribunales, incluidos los Tribunales Constitucionales, que podrían aplicarse de manera similar a los Consejos

presidencia, titular, interina o en funciones” tenga la última palabra en la decisión sobre la propuesta de nombramiento no puede excluir motivos políticos o de otra índole que pueden prevalecer sobre el criterio de mérito.

58. **A la vista de lo anterior, manteniendo un quórum mínimo para la sesión de votación del CGPJ y una mayoría calificada para la votación sobre los candidatos para el cargo de magistrados del Tribunal Constitucional en la etapa inicial, para evitar estancamientos en el futuro, el legislador debe considerar introducir mecanismos de desbloqueo efectivos y hechos a la medida, aunque sin comprometer el papel y la independencia del CGPJ y facilitando el tiempo adecuado para cada etapa del proceso. En cualquier caso, el diseño de tales mecanismos antibloqueo debe ser objeto de las consultas significativas, inclusivas y amplias con todas las partes interesadas, incluidos los representantes del poder judicial y, en general, los representantes de la sociedad civil (véase la Sección III.6 a continuación).**
59. Al mismo tiempo, merece la pena enfatizar que incluso cuando se cambie el sistema de votación dentro del CGPJ para afrontar la situación de estancamiento, persistirán los problemas subyacentes relacionados con la independencia del CGPJ, tal como se muestra en la Sección 3.

RECOMENDACIÓN C.

C.1 Mantener un quórum mínimo para la sesión de votación del CGPJ y una mayoría calificada para la votación sobre los candidatos para el cargo de magistrados del Tribunal Constitucional en la etapa inicial, al tiempo que se introducen mecanismos de desbloqueo efectivos y hechos a la medida que no comprometan el papel y la independencia del CGPJ, proporcionando el tiempo adecuado para cada etapa del proceso de propuesta de nombramiento.

C.2 Garantizar que el diseño de tales mecanismos contra el bloqueo sea objeto de una consulta inclusiva y amplia con todas las partes interesadas y representantes del poder judicial y, en general, representantes de la sociedad civil.

4.3. Algunos aspectos de la responsabilidad penal y disciplinaria

60. El proyecto de enmiendas proponía añadir al artículo 599 (1) (1^a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial la disposición (1.1^c) que establecía que en caso de incumplimiento del nuevo procedimiento de votación previsto en el artículo 599 (1) (1^a) (1.1^b) del proyecto de enmiendas, *“culposa o dolosamente”*, la persona que ejerza la presidencia o cualquiera de los vocales incurrirá en *“las responsabilidades de todo orden que se deriven del ordenamiento jurídico, incluidas las penales”*. Esta disposición no hizo ninguna referencia a las disposiciones legales pertinentes ni se refería a alguna forma específica de responsabilidad, aparte de una referencia general a responsabilidades de todo orden, incluida la penal. Como tal, dicha disposición es cuestionable en términos del cumplimiento de los principios de seguridad jurídica y previsibilidad. Además,

Judiciales. Véase por ejemplo [Composición de los Tribunales Constitucionales – Ciencia y Técnica de Democracia no. 20 \(1997\)](#), que establece que *“La colegialidad, es decir, el hecho de que los miembros juzguen como un grupo, independientemente de si emiten o no un dictamen separado, constituye una salvaguardia fundamental al respecto”*

incurrir en la responsabilidad penal por la única razón de incumplimiento del procedimiento de votación es claramente desproporcionado y puede crear un efecto inhibitorio, socavando la independencia de los vocales del CGPJ y de toda la institución.

61. Con respecto a la responsabilidad de los miembros individuales de un Consejo Judicial, el CCJE señala que “*los miembros de un Consejo de Justicia deben estar a la altura de los más elevados estándares éticos y deben rendir cuentas de sus acciones a través de los medios apropiados... [y] no deben ser inmunes a la persecución en virtud del Derecho penal general.*”⁸³ Sin embargo, se subraya que dichos medios “*...deben ser regulados y aplicados de manera que no permitan que su abuso atente contra la independencia y el funcionamiento de un Consejo de Justicia.*”⁸⁴ Se señala además que los Consejos de Justicia “*deben desarrollar estándares de comportamiento profesional y ético para sus miembros judiciales y no judiciales, así como procedimientos internos para investigar las deficiencias*” y que los miembros deben actuar de acuerdo con los valores de independencia, imparcialidad e integridad.⁸⁵
62. Actualmente, los miembros del CGPJ pueden ser procesados penalmente. Hay que presentar cargos penales ante el Tribunal Supremo. Una mayoría de tres quintos del CGPJ puede expulsar a un miembro por incumplimiento grave de sus funciones. Aun así, como para cualquier juez, es una buena práctica enumerar una lista exhaustiva de faltas disciplinarias específicas, en lugar de dar una definición general y vaga.⁸⁶ **En este sentido, la legislación debería proporcionar una lista más detallada de faltas disciplinarias relacionadas con la mala conducta de los miembros del CGPJ y una gama correspondiente de sanciones proporcionales. En cualquier caso, no debe generarse responsabilidad penal por acciones que de otro modo estarían protegidas por la inmunidad funcional de los miembros del Consejo, incluido el voto en las reuniones del Consejo, a menos que constituyan un delito como el cohecho, la corrupción o el tráfico de influencias y delitos similares que no pueden ser considerados como actos cometidos en el ejercicio legítimo de sus funciones. Salvo en estas últimas situaciones, debe excluirse la responsabilidad penal por no designar a un candidato.** A este respecto, el CCJE señala que la responsabilidad disciplinaria y penal de los miembros del Consejo es un aspecto importante de la responsabilidad punitiva y que deben respetarse los derechos de los miembros a un juicio justo y que las decisiones tomadas en este contexto deben ser motivadas y estar abiertas a la revisión judicial.⁸⁷
63. Cualquier implicación vaga de mala conducta debido a una formulación imprecisa de la responsabilidad puede tener un efecto inhibitorio en el funcionamiento independiente e imparcial de los miembros y también puede ser abusado para ejercer una presión indebida.⁸⁸ Dicho procedimiento disciplinario contra los miembros del Consejo deberá

⁸³ [Dictamen no. 24 del CCJE \(2021\)](#): Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales, párr. 16.

⁸⁴ *Ibid.* párr. 16 ([Dictamen no. 24 del CCJE \(2021\)](#)).

⁸⁵ *Ibid.* párr. 17 ([Dictamen no. 24 del CCJE \(2021\)](#)).

⁸⁶ Véase ODIHR y Comisión de Venecia, [Dictamen Conjunto](#) sobre el Proyecto de Ley de Responsabilidad Disciplinaria de los Jueces de la República de Moldavia, CDL-AD(2014)006, párr. 15. Véase también [Dictamen no. 3 del CCJE \(2002\)](#) la ética y la responsabilidad de los jueces, párrs. 63-65.

⁸⁷ [Dictamen no. 24 del CCJE \(2021\)](#): Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales, párr. 17.

⁸⁸ Véase, con respecto a los jueces: [Dictamen provisional urgente de la ODIHR sobre la Ley que modifica la Ley sobre la organización de los tribunales ordinarios, la Ley del Tribunal Supremo y otras leyes de Polonia](#), 14 de enero 2020, párr. 70. Véase también Comisión de Venecia, [Dictamen Amicus Curiae para el Tribunal Constitucional sobre la responsabilidad penal de los jueces](#), [CDL-AD\(2017\)002-e](#), párr. 48, que establece que: “*Las disposiciones vagas, imprecisas y demasiado generales que definen la responsabilidad de los jueces pueden tener un efecto inhibitorio con respecto de su interpretación independiente e imparcial de la ley, la evaluación de los hechos y la valoración de las pruebas. También se puede abusar de las normas sobre responsabilidad de los jueces que carezcan de estas cualidades para ejercer una presión indebida sobre los jueces cuando deciden casos, socavando de esta manera su independencia e imparcialidad*”.

presentar las debidas salvaguardas con decisiones motivadas, que estarían publicadas y podrían ser revisadas por un tribunal independiente.

RECOMENDACIÓN D.

D.1 La legislación debe proporcionar, cuando una mala conducta de un miembro del CGPJ constituya una falta disciplinaria, una lista más detallada de tales faltas disciplinarias y la gama correspondiente de sanciones proporcionales.

D.2 Garantizar que no se incurra en responsabilidad penal por acciones que de otro modo estarían protegidas por la inmunidad funcional, incluida la votación en las reuniones del consejo, a menos que constituyan un delito como el cohecho, la corrupción o el tráfico de influencias y delitos similares que no pueden ser considerados como actos cometidos en el ejercicio legítimo de las funciones de los miembros del CGPJ.

5. VERIFICACIÓN DE LOS CANDIDATOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

64. El proyecto de enmiendas buscaba derogar los artículos 2 (1)(g) y 10 (1)(i) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En esencia, esto habría eliminado la verificación por parte del Pleno Gubernativo del Tribunal Constitucional a través de la cual se determina si los magistrados del Tribunal Constitucional nominados cumplen con los requisitos constitucionales y legislativos.⁸⁹ En cambio, el proyecto de enmiendas habría delegado la facultad de verificación a “*los órganos nominadores previstos en el artículo 159 (1) de la Constitución,*” los cuales tendrían la obligación constitucional y legal de verificar si los candidatos cumplen con los requisitos especificados en el artículo 159 (2) de la Constitución⁹⁰ (véase la modificación del artículo 19 (3) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). El proyecto de enmiendas especificaba además que “*si quien fuere nombrado como Magistrado o Magistrada conociera que no cumple alguno de estos requisitos, deberá ponerlo de manifiesto antes de la toma de posesión.*” Además, el cambio propuesto al artículo 23 (1) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional habría añadido una causa adicional para el cese de un Magistrado del Tribunal Constitucional, a saber, por incumplimiento los requisitos previstos en el artículo 159 (2) de la Constitución.
65. La motivación del proyecto de enmiendas señaló que el Tribunal Constitucional hace “*poco uso de este control ex post*” ya que la verificación del cumplimiento de los requisitos de los candidatos, establecidos en la Constitución y la legislación, es realizada por el órgano nominador de acuerdo con sus respectivos procedimientos y modalidades.⁹¹ En cuanto a la propuesta de nombramiento por parte del Gobierno y del CGPJ en concreto, la motivación decía que “*dado que los requisitos se consideran*

⁸⁹ Esto también está reflejado en la Disposición Transitoria Cuarta.

⁹⁰ Esta disposición establece: “*Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional*”.

⁹¹ Véase, para el Senado y para el Congreso, [Reglamento del Senado](#), artículos 184 a 186; y [Reglamento del Congreso de los Diputados](#), artículos 204 a 206.

elementos reglados de actos discrecionales”, con base en la jurisprudencia, el tribunal administrativo relevante tiene competencia para pronunciarse sobre la idoneidad de los nombramientos, si se interpusiera recurso contra ellos.

66. Una verificación *a priori* por parte del Tribunal Constitucional sirve como un control adicional para garantizar el cumplimiento de los requisitos constitucionales. Si bien se observa que la motivación se refiere a la falta de uso de este mecanismo, la justificación para eliminar dicha verificación no ofrece una evaluación adecuada de su impacto potencial en la integridad de todo el proceso de nombramiento, así como en la estabilidad de la institución del Tribunal Constitucional posterior a los nombramientos.
67. Si la verificación se elimina del mandato del Tribunal Constitucional, es importante asegurar de que la legislación prevea una alternativa efectiva. La solución propuesta por el proyecto de enmiendas queda poco clara en cuanto a las modalidades y la forma de dicha verificación por parte de las respectivas autoridades nominadoras. **En todo caso, debe existir un mecanismo independiente eficaz para garantizar el respeto y cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, al menos en el caso de incumplimiento grave de una regla fundamental de procedimiento** (véase también el párr. 71 a continuación).⁹² Esto es esencial principalmente porque la observancia de la Constitución y la obediencia de otras normas aplicables tiene un impacto directo en la autoridad constitucional y la legitimidad del Tribunal Constitucional.⁹³
68. Además, confiar en la autoevaluación de un candidato para determinar su aptitud para ejercer como magistrado en el Tribunal Constitucional parece problemático. Si existen mecanismos, tal como se alega en la motivación del proyecto de enmiendas, para que cada una de las Cámaras evalúe el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, podría cuestionarse la necesidad de añadir a que un candidato debe poner de manifiesto que no cumple tales requisitos sólo “antes de la toma de posesión”. Dichos mecanismos deberían ser suficientes para tal fin.
69. En todo caso, si se elimina de las facultades del Tribunal Constitucional la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, **se recomienda aclarar el alcance, contenido, criterios y modalidades del proceso de verificación que deben llevar a cabo las respectivas autoridades nominadoras, a fin de evaluar la habilidad, integridad y experiencia de los candidatos y garantizar un proceso de elección basado en los méritos de cada uno de los órganos nominadores. En este sentido, es de suma importancia que los procedimientos de propuesta de nombramiento y elección se guíen por criterios claros y objetivos mediante los cuales se garantice la integridad y credibilidad de dichos procedimientos y se elimine la politización.** Especialmente, el desarrollo de directrices y explicaciones que reflejen las buenas prácticas relacionadas con los requisitos formales para la candidatura y con un proceso abierto, transparente y equitativo que ayudaría a garantizar un procedimiento de selección basado en el mérito y que las cuatro autoridades facultadas para las propuestas de nombramiento recomienden personas con las mejores

⁹² Véase Consejo de Europa, *Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los jueces: Independencia, Eficiencia y Responsabilidades*, párr. 48; *Estatuto Universal del Juez* (1999, última actualización en 2017), aprobado por la Asociación Internacional de Jueces, artículos 5-2 párr. 3; RECJ, *Declaración de Dublín sobre los estándares para selección y el nombramiento de los miembros de la carrera judicial* (mayo 2012), Indicador no. I.10. Véase también *Principios de Ciudad de Cabo sobre la función de las comisiones independientes en la selección y nombramiento de jueces* (febrero 2016), Principio 17, que establece que “[d]ecisiones de la comisión deberían ser susceptibles de revisión por los tribunales cuando medien motivos establecidos de legalidad y constitucionalidad”; y la Comisión de Venecia, *Dictamen sobre las Leves Cardinales del Poder Judicial que fueron modificadas tras la adopción del Dictamen CDL-AD(2012)001 sobre Hungría*, CDL-AD(2012)020, 15 de octubre de 2012, párr. 56. Véase también TEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island* [GC] (Solicitud no. 26374/18, sentencia de 1 de diciembre de 2020), párrs. 272 y 278-286.

⁹³ Véase p.ej., CCJE, *Dictamen No. 18 (2015) sobre la posición del Poder Judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna*, párr.14.

cualificaciones, competencias y cualidades para desempeñar sus funciones de la manera más profesional y competente (véase Sub-Sección 3.2).

70. Las consideraciones anteriores son aún más significativas cuando se leen junto con la nueva causa de cese propuesta por el proyecto de enmiendas en caso de incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para los candidatos del Tribunal Constitucional. Toda causa de cese atañe a la seguridad en el ejercicio de las funciones propias y la inamovilidad de los magistrados del Tribunal Constitucional, ya que forman parte integrante de la garantía de su independencia.⁹⁴ Artículos 10 (1) (l) y 23 (1) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevén otras causas de cese, especificando que el Pleno del Tribunal por mayoría de tres quintas partes de sus miembros puede decidir sobre el cese en ciertos casos, como por ejemplo es el caso de la nueva causa de cese propuesta. Las excepciones al principio de inamovilidad de los jueces deben limitarse a casos específicos que estén claramente establecidos en la ley, y las decisiones de cesar a los jueces no deben tomarse a la ligera o de manera sumaria.⁹⁵ Los Estados tienen el deber de establecer causas claras para el cese de los jueces y los procedimientos apropiados para tal fin, y esto es igualmente aplicable a los magistrados de los tribunales constitucionales.⁹⁶ Es de suma importancia sancionar las irregularidades de un determinado procedimiento de nombramiento judicial, aunque esto debería ser de tal gravedad que implique una violación del derecho a un “tribunal establecido por la ley” previsto en el artículo 6, apartado 1 del TEDH (es decir, más allá de las infracciones de carácter puramente técnico que no inciden en la legitimidad del proceso de nombramiento).⁹⁷ El TEDH sostuvo que se debe lograr un equilibrio en tales casos para determinar si “...*existe una imperiosa necesidad – de carácter sustancial y apremiante – que justifique una desviación del principio de [...] inamovilidad de los jueces, según corresponda, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.*”⁹⁸
71. Como se subrayó en dictámenes anteriores de la ODIHR, si bien debe haber un mecanismo para abordar las irregularidades durante el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, incluido el incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, esto debe hacerse sobre la base de **reglas y procedimientos claramente definidos, con una lista exhaustiva de las personas elegibles para tratar tales casos y solo dentro de un plazo razonable (bastante corto) después del nombramiento.**⁹⁹ De hecho, sería problemático permitir tal procedimiento en cualquier momento durante el mandato de un magistrado del Tribunal Constitucional, ya que esto no solo puede menoscabar la independencia de dicho magistrado y del Tribunal en general, sino que también puede llevar a cuestionar la legalidad de decisiones tomadas por tal(es) magistrado(s) (supuestamente) indebidamente nombrados, y afectar la estabilidad de la institución, por lo que este asunto debe tratarse con gran cautela.¹⁰⁰ También debe haber salvaguardias para evitar el uso indebido con fines políticos de

⁹⁴ Consejo de Europa, *Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los jueces: Independencia, Eficiencia y Responsabilidades*, aprobadas por el Comité de Ministros el 17 de noviembre de 2010, párr. 49.

⁹⁵ Véase ODIHR, *Dictamen sobre ciertas disposiciones del Proyecto de Ley del Tribunal Supremo de Polonia*, 30 de agosto de 2017, párr. 67.

⁹⁶ Véase Principios 17-19 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura de la ONU*.

⁹⁷ Véase TEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC] (Solicitud no. 26374/18, sentencia de 1 de diciembre de 2020), párr. 253-262.

Véase también el párr. 267, donde el TEDH consideró que la participación en el juicio de la parte demandante de un juez cuyo nombramiento se había visto socavado por graves irregularidades había afectado la esencia misma de ese derecho.

⁹⁸ *Ibid.* párr. 240 (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*).

⁹⁹ Véase, p.ej., ODIHR, *Dictamen urgente sobre el Proyecto de la Ley Constitucional de Kazajstán sobre el Tribunal Constitucional*, 30 de septiembre de 2022, párr. 61.

¹⁰⁰ *Ibid.*

dichos procedimientos que conduzcan al cese.¹⁰¹ **Cualquier mecanismo para identificar y abordar las irregularidades del proceso de propuesta de nombramiento/nombramiento debe diseñarse teniendo en cuenta estas consideraciones.** Generalmente, la decisión relativa a la violación del procedimiento de nombramiento de un magistrado del Tribunal Constitucional debe ser tomada por el propio Tribunal, sin la participación del magistrado en cuestión, y no por un tribunal ordinario.¹⁰² Si se aborda una causa de cese de un magistrado del Tribunal Constitucional sobre esta base y se considera que queda fuera del alcance de las causas de cese previstas actualmente en el artículo 23 (1) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, debería ser muy cuidadosamente circunscrita para **aplicarse únicamente cuando las irregularidades del procedimiento de nombramiento sean de tal gravedad que impliquen una violación del derecho a un “tribunal establecido por la ley” previsto en el artículo 6 (1) del TEDH. Además, deben existir las garantías y procedimientos adecuados para asegurar el debido proceso efectivo, incluida la revisión judicial en este caso.**

RECOMENDACIÓN E.

E.1. Asegurar que exista un mecanismo independiente efectivo para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional, a fin de evitar la percepción de que existe un corporativismo o politización del proceso de verificación y para garantizar la integridad del procedimiento y mantener la estabilidad del Tribunal.

E.2. Asegurar que cualquier mecanismo para identificar y abordar las irregularidades del proceso de nombramiento de candidatos se diseñe sobre la base de reglas y procedimientos claramente definidos, con una lista exhaustiva de las personas elegibles para tratar tales casos y solo dentro de un plazo razonablemente corto después del nombramiento.

E.3. Aclarar que sólo las irregularidades que sean de tal gravedad que impliquen una violación del derecho a un “tribunal establecido por la ley” podrán dar lugar al cese del magistrado respectivo, debiendo existir las garantías y procedimientos adecuados para asegurar el debido proceso efectivo, incluida la revisión judicial en este caso.

6. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS ENMIENDAS

72. Las Enmiendas se presentaron en el marco de la tramitación legislativa de la *Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y*

¹⁰¹ Véase, p.ej., [CCJE Dictamen no. 24 \(2021\)](#), Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales, 5 de noviembre de 2021, párr. 38, donde el CCJE subraya a este respecto la importancia de que “...los procedimientos que pueden conducir directa o indirectamente al cese del cargo no se utilicen con fines políticos, sino que respeten el derecho a un juicio justo [del respectivo magistrado].”

¹⁰² Véase, p.ej., ODIHR, [Dictamen urgente sobre el Proyecto de la Ley Constitucional de Kazajistán sobre el Tribunal Constitucional](#), 30 de septiembre de 2022, párr. 61. Véase también la Comisión de Venecia, [Armenia - Dictamen sobre las enmiendas a la ley del Tribunal Constitucional](#), CDL-AD(2006)017, párr. 20, donde la Comisión de Venecia recomendó que “la decisión sobre la violación del procedimiento de nombramiento de un juez del Tribunal Constitucional debe ser tomada por el propio Tribunal y no por un tribunal ordinario”.

contrabando de armas de doble uso. Parece que no hay relación alguna entre las enmiendas y la iniciativa legislativa a la que fueron incorporadas. Se entiende que el proyecto de enmiendas fue votado por el Congreso el 15 de diciembre de 2022, poco después de su presentación el día 12 de diciembre de 2022. Cronología indica que el proceso fue acelerado y no permitió la organización de consultas abiertas, inclusivas y efectivas. También es cuestionable si se organizaron debates significativos dentro y fuera del Parlamento, con miras a facilitar el consenso entre las principales partes interesadas. Tampoco está claro si se llevó a cabo una evaluación de impacto adecuada y si se ha contemplado este antes del inicio de los cambios legislativos. La incorporación de las enmiendas a la legislación de transposición de determinada normativa de la UE, que no se refiere a las materias objeto de las enmiendas, plantea más preocupaciones en cuanto a la legitimidad del proceso legislativo, especialmente porque las modificaciones propuestas implican cambios fundamentales en los mecanismos institucionales para los nombramientos al máximo tribunal del país.

73. Los Estados participantes de la OSCE se han comprometido a asegurar que las leyes sean “*adoptadas al término de un procedimiento público, y [que] los reglamentos sean objeto de una publicación, que es la condición de su aplicabilidad*” (Documento de Copenhague de 1990, párr. 5.8).¹⁰³ Además, los compromisos clave especifican que, “[*l*]egislación se formulará y adoptará como consecuencia de un proceso público que refleje la voluntad popular, directamente o mediante representantes electos” (Documento de Moscú de 1991, párr. 18.1).¹⁰⁴ Los Criterios de Verificación del Estado de Derecho de la Comisión de Venecia también enfatizan que el público debe tener una oportunidad importante para proveer insumos para la discusión.¹⁰⁵
74. La ODIHR quisiera reiterar que es una buena práctica, cuando se inician reformas fundamentales del sistema judicial, consultar al Poder Judicial, la sociedad civil y otras partes interesadas relevantes que deberían participar activamente en el proceso. Las consultas públicas constituyen un medio de gobernabilidad abierta y democrática, ya que conducen a una mayor transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas, y ayudan a garantizar que se identifiquen posibles controversias antes de que se apruebe una ley.¹⁰⁶ Las consultas sobre proyectos legislativos y las políticas, para que sean eficaces, deben ser inclusivas y proporcionar a las partes interesadas pertinentes tiempo suficiente para preparar y presentar recomendaciones sobre proyectos legislativos; el Estado también debe proporcionar un mecanismo de retroalimentación adecuado y oportuno mediante el cual las autoridades públicas deben reconocer y responder a las contribuciones,¹⁰⁷ a menos que la exigencia del asunto justifique una acción urgente. Para garantizar una participación efectiva, los mecanismos de consulta deben permitir la aportaciones en una etapa temprana y *durante todo el proceso*,¹⁰⁸ es decir, no solo cuando se está elaborando un proyecto de ley sino también cuando se debate ante el Parlamento. Finalmente, esto tiende a mejorar la implementación de las leyes una vez aprobadas y aumenta la confianza pública en las instituciones en general. En ese sentido, la brevedad de las discusiones y la falta de consultas, en ausencia de

¹⁰³ Véase [1990 OSCE Documento de Copenhague](#).

¹⁰⁴ Véase [1991 OSCE Documento de Moscú](#).

¹⁰⁵ Véase Comisión de Venecia, [Criterios de Verificación del Estado de Derecho](#), Parte II.A.5.

¹⁰⁶ Véase [Dictamen provisional urgente de la ODIHR sobre la Ley que modifica la Ley sobre la organización de los tribunales ordinarios, la Ley del Tribunal Supremo y otras leyes de Polonia](#), 14 de enero de 2020, párrs. 101-102.

¹⁰⁷ Véase, p.ej., [Recomendaciones sobre la mejora de la participación de las asociaciones en los procesos públicos de toma de decisiones](#) (de los participantes en el Foro de la sociedad civil organizado por la ODIHR al margen de la Reunión suplementaria de la dimensión humana sobre derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de 2015), Viena, 15- 16 de abril de 2015.

¹⁰⁸ Véase ODIHR, [Evaluación del proceso legislativo en Georgia](#) (30 de enero de 2015), párrs. 33-34. Véase también p.ej., ODIHR, [Directrices sobre la protección de los defensores de los derechos humanos](#) (2014), Sección II, Subsección G sobre el derecho a participar en los asuntos públicos.

cualquier información que justifique una acción urgente al desarrollar el proyecto de enmiendas, están en desacuerdo con estos principios y buenas prácticas.

75. Con respecto a la participación del Poder Judicial en la reforma legislativa que afecta su trabajo, el CCJE ha subrayado expresamente “*que es importante que los jueces participen en el debate sobre la política judicial nacional*” y que “*los miembros del poder judicial deberían ser consultados y desempeñar un papel activo en la elaboración de cualquier legislación que afecte a su estatuto y al funcionamiento del sistema judicial*”.¹⁰⁹ La Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces de 1998 también recomienda específicamente que se consulte a los jueces sobre cualquier cambio propuesto de su estatuto u otras cuestiones que afecten a su trabajo, para garantizar que los jueces no se queden fuera del proceso de toma de decisiones en este ámbito.¹¹⁰
76. Tal como se mencionó en la Introducción, si bien se ha superado el bloqueo en este caso específico, será útil iniciar una detenida reflexión sobre los cambios necesarios para evitar un similar estancamiento en el futuro, especialmente porque, como se mencionó anteriormente, cualquier cambio legislativo propuesto debe contemplar un período de transición adecuado que permita una implementación gradual para evitar que el cambio legislativo propuesto se use o se perciba que se usa como un medio a disposición de la mayoría política para cambiar la composición del Tribunal u otro órgano judicial a su favor.¹¹¹ Esto sin perjuicio de posibles cambios inminentes que puedan ser necesarios excepcionalmente, por ejemplo, debido a una circunstancia extrema imprevista. Sin embargo, en todos los casos, debe respetarse el principio de la independencia judicial y debe garantizarse un proceso abierto, transparente, inclusivo y participativo a lo largo del diseño de legislación y políticas, mientras que estos cambios deben implementarse de conformidad con las disposiciones constitucionales y las normas del derecho internacional.
77. Cualquier proceso futuro de reforma relacionado con el Poder Judicial, especialmente de este alcance y magnitud, **debe ser abierto, transparente, inclusivo, debe implicar consultas amplias y efectivas con representantes del Poder Judicial, la comunidad profesional de jueces y abogados, la academia, organizaciones de la sociedad civil, debe permitir suficiente tiempo para debates significativos en el órgano legislativo y debe implicar una evaluación de impacto completa, incluida la evaluación de compatibilidad con las normas internacionales relevantes de derechos humanos y el Estado de Derecho, de acuerdo con los principios enunciados anteriormente. También debe asignarse tiempo suficiente para todas las etapas del proceso de formulación de políticas y leyes.** Sería recomendable que las partes interesadas relevantes siguieran estos principios en futuros esfuerzos de reforma legislativa. La ODIHR permanece a disposición de las autoridades para cualquier asistencia adicional que puedan necesitar en cuanto a cualquier iniciativa de reforma legislativa relacionada con el Poder Judicial.

¹⁰⁹ *Dictamen no. 18 del CCJE (2015)*, párr. 31, que establece que “*los miembros del poder judicial deberían ser consultados y desempeñar un papel activo en la elaboración de cualquier legislación que afecte a su estatuto y al funcionamiento del sistema judicial*”.

¹¹⁰ Asociación Europea de Jueces, *Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces* (Estrasburgo, 8-10 de julio de 1998), párr. 1.8. Véase también la Carta Magna de los Jueces de 2010 del CCJE, párr. 9, que establece que “[e]l Poder Judicial debe estar implicado en todas las decisiones que afecten al ejercicio de funciones judiciales (organización de los tribunales, normas procesales, otras actividades legislativas)”;

RECJ, *Declaración de Vilna de 2011 sobre los retos y oportunidades de la Justicia en la situación económica actual*, Recomendación 5, que establece que “[l]os poderes judiciales y los jueces deberían implicarse en las reformas necesarias”.

¹¹¹ Véase p.ej., Comisión de Venecia, *CDL-AD(2020)016, Armenia – Dictamen sobre tres cuestiones jurídicas en el contexto del proyecto de enmiendas constitucionales relativas al mandato de los jueces del Tribunal Constitucional*, párr. 38.

RECOMENDACIÓN F.

Asegurar que cualquier proceso futuro de reforma legislativa relacionada con el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, especialmente de este alcance y magnitud, implique una evaluación de impacto completa, incluida la evaluación de compatibilidad con las normas internacionales relevantes de derechos humanos y el Estado de Derecho, permita un debate coherente dentro del Parlamento, y sea transparente, inclusivo e implique consultas amplias y efectivas con los representantes del Poder Judicial, la comunidad profesional de jueces y abogados, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, con la asignación del tiempo adecuado para cada etapa del proceso de la formulación de políticas y la legislación.

[FIN DEL TEXTO]