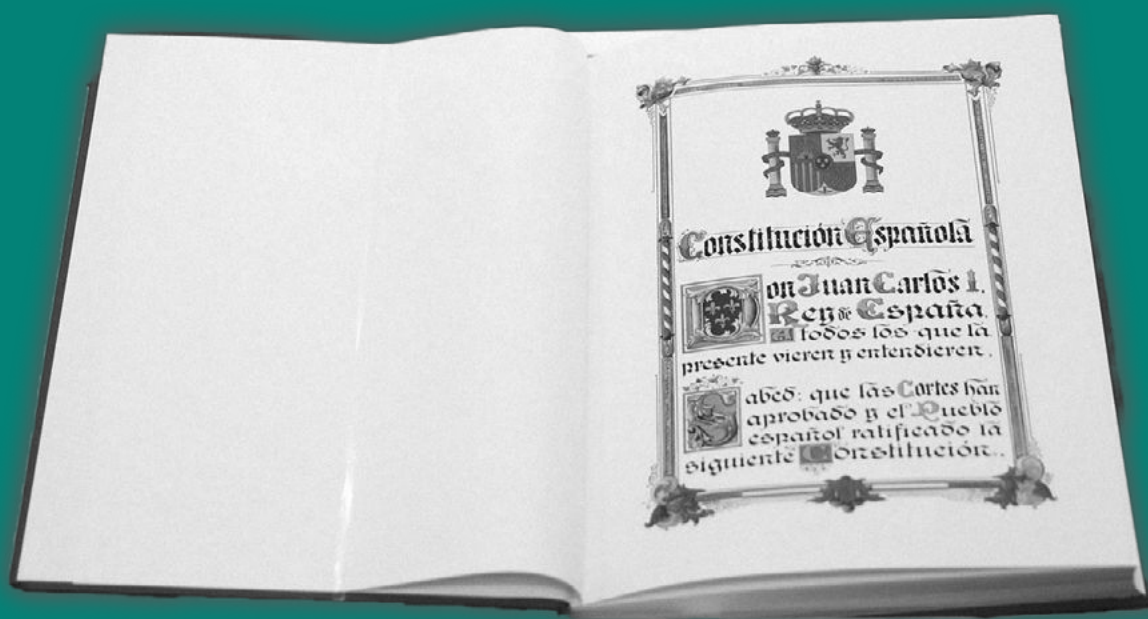


# BUENAS PRÁCTICAS PARA LOS NOMBRAMIENTOS POLÍTICOS DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DE GARANTÍA



“Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”, declaraba el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Unos postulados que todavía hoy siguen vigentes como pilares de todo Estado constitucional. Por ello, la Constitución de 1978 contempló en el diseño de la separación de poderes unos órganos “de garantía” entre los que destacan el Tribunal Constitucional, como garante último de la supremacía de la Constitución e intérprete supremo de la misma, y el Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno del Poder Judicial en garantía de su independencia. El constituyente, consciente de la significación que tenían estos órganos, quiso dotarles de legitimación democrática, aún indirecta, dando participación en la designación

de sus miembros a órganos políticos. El Tribunal Constitucional, como expresó García Pelayo, ya “en su mismo método de composición muestra su significación integradora”, con la elección de sus magistrados con participación de todos los poderes del Estado; y, en el Consejo General del Poder Judicial, se previó la elección parlamentaria de los vocales “no judiciales”. Ahora bien, al mismo tiempo, la Constitución quiso preservar que quienes integraran estos órganos respondieran a unos requisitos de solvencia técnica y de independencia personal y, a tales efectos, contempló una serie de garantías para su nombramiento. En particular, se impuso el nombramiento por amplias mayorías parlamentarias, y se exigieron requisitos de experiencia y prestigio profesional, para garantizar que los candidatos sean juristas de “reconocida competencia”.



No obstante, estas reglas constitucionales pueden quedar en *flatus vocis* si los actores políticos a la hora de aplicarlas, por mucho que cumplan con su letra, no respetan su espíritu. De hecho, desde hace años se viene observando una cada vez mayor degradación en el proceso de nombramiento de los miembros de estos órganos de garantía, que ha alcanzado su cénit con la situación de bloqueo del CGPJ que aún persiste. Seguramente, el motivo principal de esta degeneración se encuentre en la práctica ya consolidada del reparto por cuotas partidistas (el denominado “reparto de cromos”), que, a

su vez, ha llevado a que primen cada vez más en la elección de magistrados constitucionales y de vocales del Consejo General del Poder Judicial personas con alto perfil político, dado que cada partido elige a los más afines y no veta a los del adversario.

Al final, como advirtió tempranamente el Tribunal Constitucional, se ha consumado el “riesgo de que las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olviden el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan solo a la división de fuerzas existentes en su

propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos del poder” (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ. 13). De forma más reciente, se ha afirmado la inconstitucionalidad de este sistema de reparto por cuotas ciegas (Aragón Reyes). Y, a mayor abundamiento, se ha evidenciado cómo durante los últimos años se han roto importantes usos que regían los nombramientos de los magistrados constitucionales (Cruz Villalón). Unas prácticas que, aunque no fueran normas jurídicas en sentido estricto, habían sido determinantes del buen funcionamiento institucional. La consecuencia de todo ello, como ha señalado Cruz Villalón, es que, si no se corrige el rumbo en los nombramientos, “tendremos un Tribunal Constitucional situado ante un riesgo cierto de caer en la irrelevancia”, que “va a tener difícil encontrar el reconocimiento que ineludiblemente necesita una jurisdicción constitucional”. Unas conclusiones en buena medida extrapolables al Consejo General del Poder Judicial. Y es que, ambos órganos, para poder desempeñar sus altas funciones constitucionales, han de estar integrados por personas dotadas de una *auctoritas* que sólo les concede su independencia y su reconocido prestigio como juristas.



Precisamente para coadyuvar a este fin se proponen aquí una serie de buenas prácticas para los nombramientos de los magistrados constitucionales y de los vocales no judiciales del Consejo, sin perjuicio de que las mismas puedan extenderse, según los casos, a otros órganos como el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y a otras autoridades reguladoras independientes. Se trata de usos o buenas prácticas que sólo exigen para su implementación de voluntad política, o, de forma más precisa, de lealtad constitucional, aquello que K. Hesse denominó “voluntad de constitución”. Tales prácticas podrían desplegarse sin necesidad de acometer cambios normativos, aunque en algunos casos pueda destacarse la conveniencia de que se juridifiquen las mismas y de que se acometan reformas legales más ambiciosas.

Para la elaboración del presente documento se ha consultado a un **panel de expertos** integrado por académicos, magistrados eméritos del Tribunal Constitucional y por otros profesionales del ámbito jurídico. Se recoge a continuación una lista de las personas que han colaborado, aunque se han omitido algunos expertos que han preferido no aparecer. En todo caso, las propuestas formuladas no vinculan a los expertos consultados por **lo que la responsabilidad última de las mismas corresponde a los directores de este proyecto**, los profesores de la Universidad de Murcia **Germán M. Teruel Lozano y Fernando Jiménez Sánchez**. Han promovido la iniciativa la **Fundación Hay Derecho y el proyecto España Juntos Sumamos**.



## PROPUESTAS

I. Cuando en sede parlamentaria haya que elegir varios magistrados constitucionales o vocales “no judiciales” del CGPJ deben **negociarse individualmente las candidaturas**. Los grupos parlamentarios involucrados deben reconocerse la mutua facultad de veto respecto de las propuestas presentadas por los otros, excluyendo la práctica de “cuotas ciegas”, a los efectos de generar auténticos consensos sobre las personas finalmente designadas.

II. Cuando corresponda al Gobierno el nombramiento de los magistrados constitucionales, debe **abstenerse de designar a personas que hubieran tenido algún vínculo con el partido que sostenga al propio Gobierno**, ya sea como afiliados, cargos orgánicos o que hubieran ocupados cargos relevantes en Gobiernos de ese partido.

III. Para ser nombrado magistrado constitucional o vocal “no judicial” del CGPJ se ha de exigir que hayan transcurrido **al menos 5 años desde que se desempeñó un cargo representativo o de designación política**, incluido haber sido vocal del Consejo para aquellos que opten a ser magistrados constitucionales.

IV. En la medida que la Constitución exige ser jurista de “reconocida competencia” para ser nombrado magistrado constitucional o vocal “no judicial” del Consejo, debe entenderse, como condición necesaria pero no suficiente, que, cuando se trate de funcionarios públicos, estos hayan alcanzado los puestos más relevantes del escalafón (Catedrático de Universidad, magistrado del Tribunal Supremo, Fiscal de Sala del Tribunal Supremo...). Sin perjuicio de que la comisión de expertos pudiera asimilar a estas otras categorías análogas.

V. Por decisión del órgano al que le corresponda el nombramiento, debe **anunciarse en el Boletín Oficial del Estado y en las páginas webs de los órganos interesados, cuando haya que proveer una plaza** de magistrado constitucional o de vocal “no judicial” del Consejo, dando un plazo para que puedan presentarse aquellas personas que reúnan las condiciones profesionales previstas por la ley. En el anuncio se incluirán, como mínimo, “los requisitos que han de concurrir en las candidaturas, los méritos que se tendrán en cuenta, los criterios de valoración de tales méritos y la forma de acreditar todos ellos”, tal y como prevé el Real Decreto 972/2020, de 10 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de selección para la propuesta de candidaturas por el Reino de España en la designación de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



**VI.** Que se constituya una **comisión de expertos independientes** encargada de **evaluar la trayectoria y el desempeño profesional y la idoneidad y aptitud para el cargo de los candidatos** que se hubieran presentado para cubrir las plazas de magistrado constitucional o de vocal “no judicial” del Consejo. A tales efectos, la comisión tendrá en cuenta a la hora de realizar su evaluación los elementos detallados en el séptimo informe de actividad del Comité constituido con arreglo al artículo 255 TUE de 25 de febrero de 2022 (en particular, capacidades jurídicas de los candidatos, experiencia profesional acreditada, aptitud para ejercer las funciones, y garantías de independencia, de imparcialidad, de probidad y de integridad que ofrezca), para lo cual podrá realizar entrevistas personales. Su propuesta deberá incluir una declaración de idoneidad apto o no apto de los candidatos y una prelación de los mismos, con el correspondiente informe de evaluación. Esta evaluación no podrá ser vinculante para el órgano encargado del nombramiento. El comité estará compuesto por siete juristas españoles de reconocido prestigio elegidos por sorteo entre magistrados eméritos del Tribunal Constitucional, magistrados jubilados del Tribunal Supremo, antiguos jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y catedráticos de Derecho en activo y eméritos con seis sexenios de investigación.



**VII.** Que, a la hora de elegir magistrados constitucionales, se trate de alcanzar una **composición equilibrada** teniendo en cuenta el género, el origen territorial, y la extracción profesional de los candidatos. En particular, en el nombramiento de magistrados constitucionales se debe preservar especialmente una mayoritaria presencia académica y una presencia suficiente de magistrados de origen judicial -que, como mínimo, deberían ser los dos cuyo nombramiento corresponde al Consejo-, habida cuenta de las peculiaridades de la función jurisdiccional que desempeña.

**VIII.** Cuando una situación de bloqueo en la designación de magistrados **constitucionales o de vocales “no judiciales” del Consejo persista más de tres meses** desde el vencimiento del mandato de los magistrados o vocales cuyo puesto se debe cubrir, debe formarse una “bolsa de candidatos” integrada siguiendo el orden de prelación dado por la comisión de expertos entre los solicitantes declarados aptos por la misma, hasta el quintuple de puestos a cubrir (20 candidatos en los nombramientos de magistrados constitucionales y vocales “no judiciales” en cada Cámara y 10 en los nombramientos de magistrados constitucionales realizados por el Consejo). Se procederá entonces a su elección por sorteo, con el compromiso del órgano correspondiente de ratificar el resultado final. Se puede establecer un mecanismo para que los grupos parlamentarios o los miembros del Consejo, según el caso, puedan proponer candidatos que, a su juicio, reúnan los requisitos legales, los cuales también habrán de recibir el apto por la comisión de expertos.



## DIRECTORES

**Germán M. Teruel Lozano**, Profesor de Derecho Constitucional y co-director de la Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública de la Universidad de Murcia

**Fernando Jiménez Sánchez**, Catedrático de Ciencias Políticas y co-director de la Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública de la Universidad de Murcia

## EXPERTOS CONSULTADOS

**1. Manuel Aragón Reyes**, Magistrado emérito del Tribunal Constitucional y Catedrático emérito de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

**2. Ana Carmona Contreras**, Catedrática de Derecho constitucional de la Universidad de Sevilla

**3. Elisa de la Nuez**, Abogada del Estado y Secretaria general de la Fundación Hay Derecho

**4. Antonio del Moral**, Magistrado del Tribunal Supremo

**5. Carlos Fernández Esquer**, Profesor de Derecho constitucional de la UNED

**6. Javier García Roca**, Catedrático de Derecho constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

**7. Enrique Guillén López**, Profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Granada

**8. Juan Antonio Lascuráin Sánchez**, Catedrático de Derecho penal de la Universidad Autónoma de Madrid y exletrado del Tribunal Constitucional

**9. Víctor Lapuente Giné**, Catedrático de ciencia política de la Universidad de Gotemburgo e investigador de su Instituto de Calidad de Gobierno

**10. Pablo Lucas Murillo de la Cueva**, Magistrado del Tribunal Supremo y catedrático de Derecho constitucional

**11. María José Molina García**, Profesora de Derecho administrativo y Secretaria General en Planeta Formación y Universidades

**12. Celsa Pico Lorenzo**, Magistrada del Tribunal Supremo

**13. Juli Ponce Solé**, Catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona y ex director de la Escuela de Administración Pública de la Generalitat de Cataluña

**14. Miguel Ángel Presno Linera**, Catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de Oviedo

**15. Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano**, Profesora de Derecho constitucional de la Universidad de Sevilla

**16. Mayte Salvador Crespo**, Profesora Titular de Derecho constitucional y Subdirectora de estudios e investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

**17. Javier Tajadura Tejada**, Catedrático de Derecho constitucional de la Universidad el País Vasco

**18. José Tudela Aranda**, Letrado de las Cortes de Aragón y Secretario General de la Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

**19. Manuel Villoria Mendieta**, Catedrático de ciencia política en la URJC, Director de su Observatorio sobre Corrupción y fundador del Capítulo español de Transparency International de cuya ejecutiva sigue formando parte



[www.hayderecho.com](http://www.hayderecho.com)