

# LA MAYORÍA SIMPLE EN LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

*Enrique Lucas Murillo de la Cueva  
Socio Director de Gómez-Acebo & Pombo de Bilbao  
Catedrático Derecho Constitucional –acreditado–  
Consejero General del Poder Judicial*

Fecha de recepción: 20 de mayo de 2014

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2014

**SUMARIO:** I) INTRODUCCIÓN. II) LA MODIFICACIÓN DE LA REGLA ORDINARIA DE LA MAYORÍA PREVISTA EN LA LOPJ. III) LA MAYORÍA SIMPLE EN LA LOPJ Y EN LAS NORMAS REGULADORAS DE LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS POR LOS DEMÁS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. A) VARIEDAD DE ENUNCIADOS SOBRE MAYORÍAS. B) SIGNIFICADO LINGÜÍSTICO DE LA EXPRESIÓN MAYORÍA SIMPLE. C) MAYORÍA SIMPLE EN LA CONSTITUCIÓN. D) MAYORÍA SIMPLE EN EL DERECHO PARLAMENTARIO. E) MAYORÍA SIMPLE EN LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN LOCAL. F) MAYORÍA EN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LA ADMINISTRACIÓN. G) MAYORÍA NECESARIA PARA LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. IV) MAYORÍAS PREVISTAS EN EL LIBRO VIII LOPJ. A) ENUNCIADO DEL ARTÍCULO 630.1 LOPJ. B) ARTÍCULO 137.1 LOPJ DE 1985. C) ARTÍCULOS 43 Y 44 ROFCGPJ. V) A MODO DE CONCLUSIÓN.

**RESUMEN:** Mayoría y democracia son dos ideas que van de la mano, junto con la libertad y la autodeterminación individual. La libertad democrática ha de ser representativa para todos los ciudadanos y precisamente por ello se rige por un sistema de mayorías simples, salvo casos concretos y excepcionales que requieren de un refuerzo añadido (mayoría absoluta). En este entresijo de mayorías se encuentra el Consejo General del Poder Judicial, que ha visto modificadas sus formas de toma de decisión, tanto en aras de reforzar el consenso como para evitar el bloqueo del órgano. Son precisamente estos cambios los que han dado lugar a interpretaciones divergentes en torno a esta idea.

**ABSTRACT:** Majority and democracy are normally linked to each other, together with freedom and self-determination. Democratic freedom must be representative for all citizens, therefore is ruled by means of a simple majority system except for some specific situations when additional support is required (absolute majority). The Consejo General del Poder Judicial is in the midst of this majority ins and outs, which has adapted its decision procedures, in order to increase consensus as well as to prevent obstructions. It is in these changes where divergent interpretations have emerged.

**PALABRAS CLAVE:** Mayoría, Consejo General del Poder Judicial, toma de decisiones.

**KEY WORDS:** Majority, Consejo General del Poder Judicial, making decisions.

## D) INTRODUCCIÓN

El principio mayoritario es consustancial a la democracia. Es una exigencia de la libertad y autodeterminación individual que se predica de todos y cada uno de los ciudadanos y de la igualdad de todos ellos en su derecho a participar en los asuntos públicos.

Como dice BÖCKENFÖRDE, si la libertad democrática de participación tiene que valer para todos los ciudadanos, y no sólo para unos pocos, entonces para establecer un determinado contenido del ordenamiento vigente resulta necesario, al menos y justamente, el asentimiento de la mayoría. Si se exigiera menos se perjudicaría a quienes se oponen a ese contenido, y si se exigiera más se perjudicaría a quienes lo respaldan. A idéntico resultado se llega, dice el autor citado, desde la igualdad ya que, si todos los ciudadanos han de disponer de los mismos derechos, para que tengan las mismas oportunidades de influir políticamente, su opinión debe pesar lo mismo. Partiendo de la igualdad democrática, los votos –considerados desde una perspectiva jurídica– sólo pueden ser contados, no ponderados. Y según, ambos principios, para llegar a una decisión es necesaria la mayoría de los votos e incluso es suficiente<sup>1</sup>.

Cuestión distinta es si para adoptar determinadas decisiones se ha de obtener el respaldo de una mayoría cualificada (absoluta, de dos tercios o de tres quintos). Problema que se suscita cuando se quiere proteger el derecho de las minorías y las bases sobre las que se sustenta el propio sistema constitucional frente a cambios de criterio que no estén soportados por un amplio consenso. Mayorías cualificadas que son, por tanto, excepcionales y suelen reservarse para la reforma constitucional y las decisiones de especial gravedad o trascendencia. Sin embargo, fuera de esos casos especiales en los que está justificado el reforzamiento de las mayorías, la regla general en las democracias pluralistas de nuestro tiempo es que las decisiones se adopten por mayoría simple. De ese modo, se impide, en primer lugar, que una mayoría absoluta contingente pretenda congelar o petrificar el ordenamiento exigiendo que sus acuerdos sólo puedan revocarse o modificarse por otra de la misma entidad (STC 5/1981). En segundo lugar, también se evita, que una minoría pueda bloquear el proceso de toma de decisiones impidiendo que la mayoría ejerza su derecho a tomarlas. En tercer y último lugar, se facilita la alternancia en el poder pues quien es hoy minoría puede tomar el relevo de la mayoría si consigue ampliar el apoyo que le brindan los ciudadanos y plasmar su programa en la legislación y en la acción de los poderes públicos.

La Constitución de 1978 es coherente con este planteamiento y tras proclamar en su artículo 1.1 que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, propugna entre los valores superiores del ordenamiento jurídico no sólo la libertad y la igualdad sino, también, la justicia y el pluralismo político. El apartado 2 del mismo precepto constitucional establece que la soberanía nacional reside en el pueblo del que emanan los poderes del Estado, precisando que la única fuente de legitimación política que acepta la Constitución y de la que ella misma es la máxima expresión es la democrática. Por eso, además de constitucionalizar los partidos como instrumentos fundamentales de participación política (artículo 6), ordenar a los poderes públicos que hagan lo necesario para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas y que faciliten la participación en todos los ámbitos (artículo 9.2), declara la igualdad de todos (artículo 14), reconoce el derecho de participación en condiciones de igualdad (artículo 23), consagra la libertad e igualdad del voto en las elecciones y en el referéndum consultivo (artículos 68.1, 69.2, 92) y determina que, por regla general, los acuerdos parlamentarios se adopten por mayoría simple de los presentes (artículo 79.2). Son excepciones de esa regla algunas decisiones relevantes, como las relativas a la reforma constitucional (artículos 167 y 168), la aprobación de algunas leyes (artículos 81 y 150.2 y 3), nombramientos (artículos 99.3, 114.2, 122.3 y 159.1), la declaración del estado de sitio (artículo 116.4) o la aprobación de las medidas previstas por el artículo 155.

---

<sup>1</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, ed. Trotta, Madrid, 2000, pp. 92 y 93.

Las salvedades citadas tienen en común estar referidas a las Cortes Generales pues la Constitución no se pronuncia sobre las mayorías exigibles en los demás órganos constitucionales los cuáles, por otra parte, al no disponer de la potestad legislativa ni, por supuesto, de la de reforma constitucional, tampoco tienen a su alcance la posibilidad de alterar las reglas del juego sobre las que se asienta el sistema democrático. Corresponde, por tanto, a los reglamentos parlamentarios en el caso de las Cámaras y al legislador orgánico en los demás, determinar, en ejercicio de la libertad de configuración que les confiere la norma fundamental, el régimen de las mayorías aplicable en cada uno de dichos órganos.

Ahora bien, si en el ámbito parlamentario la función representativa de las Cámaras y la garantía de la función de oposición obligan a tener en cuenta el papel de las minorías y a dar cauce para la expresión matizada de las distintas posiciones que aquellas mantienen por imperativo del valor superior del pluralismo político, antes citado, no ocurre lo mismo, al menos en cuanto a su intensidad, en los demás órganos constitucionales. En estos, supuesta su legitimidad democrática *ex Constitutione* y en la medida que no desempeñan funciones representativas, la problemática de las mayorías tiene una dimensión más funcional o técnica que política. De lo que se trata es de procurar el acierto a través de una solución eficaz y justa que esté dentro de los márgenes que ofrezcan las leyes. Acierto que se fia al aval que proporciona la coincidencia en el criterio a adoptar por parte de un número suficiente de integrantes del mismo. Una mayoría que en este caso no cumple, insistimos, una función representativa de intereses colectivos, sino que se encamina exclusivamente a determinar la mejor solución o respuesta al problema planteado y se gradúa en atención a la importancia del asunto a decidir. De ahí que las regulaciones sobre la formación de su voluntad sigan criterios específicos en cada uno de los poderes, ejecutivo y judicial.

Pues bien, como veremos a continuación, la regulación de las mayorías para adoptar los acuerdos del Consejo General del Poder Judicial ha sido objeto de notables cambios, unos dirigidos a reforzarla en aras del consenso y otros, más recientes, a rebajarla para evitar el bloqueo del órgano. Cambios que han provocado, también, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 238/2012, de 13 de diciembre, que ha declarado que corresponde al legislador decantarse por una u otra opción si bien ha dejado claro que la exigencia de una mayoría de 3/5 para decisiones importantes, no sólo está amparada por la norma fundamental sino que, incluso, está cargada de razonabilidad.

Con todo, lo peculiar de la situación actual es que el enunciado legal que establece la regla ordinaria para la toma de acuerdos en los órganos del Consejo General del Poder Judicial; es decir, la mayoría simple de los miembros presentes, se presta a interpretaciones divergentes debido a los avatares que esa fórmula ha tenido en nuestro ordenamiento. Interpretaciones que pudieran llegar a considerar obtenida dicha mayoría con un tan exiguo número de votos que quepa plantearse seriamente la constitucionalidad de las mismas.

## **II) LA MODIFICACIÓN DE LA REGLA ORDINARIA DE LA MAYORÍA PREVISTA EN LA LOPJ**

Una de las principales modificaciones introducidas en la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio (LO 4/2013), ha sido el establecimiento en su artículo 630 de una regla general sobre la mayoría exigida para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados del Consejo General del Poder Judicial.

En su virtud, salvo que la LOPJ disponga expresamente otra cosa, las decisiones del Pleno y de las Comisiones se han de adoptar con el voto favorable de “la mayoría simple de los presentes”. Esta modificación supone el abandono del reforzamiento de la mayoría necesaria para tomar determinadas decisiones que se había introducido en el artículo 127.1 LOPJ por la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre (LO 2/2004). Como es sabido, esta requería los tres quintos de los miembros del Consejo para la aprobación, entre otros, de los acuerdos sobre los nombramientos de los Presidentes de Sala y de Magistrados del Tribunal Supremo, así como de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia.

Si en 2004 se había estimado necesario elevar la mayoría para que esas decisiones contaran con un amplio respaldo acorde con la importancia de las mismas, el preámbulo de la LO 4/2013 justifica la opción contraria señalando que ese cambio “concierna a uno de los mayores problemas que ha venido padeciendo el Consejo General del Poder Judicial: el bloqueo en la toma de decisiones”. Por ello –continúa– “en la nueva regulación, salvo que la Ley Orgánica específicamente exija otra cosa, todas las decisiones se tomarán por *mayoría simple*”. Entre, esas excepciones se encuentran algunos acuerdos sobre nombramientos, como, por ejemplo, los del Presidente en primera votación (artículo 586.3 LOPJ), del Vicepresidente del Tribunal Supremo (artículo 589.2 LOPJ) y del Promotor de la Acción Disciplinaria en primera vuelta (artículo 606.3 LOPJ). En estos tres supuestos es precisa una mayoría cualificada (de tres quintos en el primer caso y absoluta en el segundo y en el tercero).

Es importante señalar que la STC 238/2012, de 13 de diciembre, recaída sobre la LO 2/2004, declaró que el establecimiento de uno u otro tipo de mayoría se inscribe en la libertad de configuración del legislador que puede decantarse por la que en cada momento considere más adecuada en la medida que la Constitución no establece límite alguno al respecto. En tal sentido, el Fundamento Jurídico (FJ) 7 de la STC citada aclaró que “la mayoría exigida para proceder a los nombramientos queda a criterio del legislador orgánico, sin que la opción por una u otra mayoría pueda considerarse contraria a la Constitución”. Puntualización que no impide al supremo intérprete de la Constitución, matizar, a renglón seguido, que, de acuerdo con su jurisprudencia (STC 146/1993, FJ 4), “no cabe aducir que ‘la exigencia de mayorías excesivas’ pudiera ‘bloquear el funcionamiento del órgano’ porque, ya se ha dicho que la finalidad de la mayoría cualificada, legalmente dispuesta, no puede ser otra que abocar a los miembros del Consejo a la razonable búsqueda del consenso”. Y no sólo eso sino que la exigencia de mayorías reforzadas “es necesaria cuando las decisiones o acuerdos que han de ser tomados lo justifican”. Refiriéndose ya al caso específico de los nombramientos que ha de efectuar el Consejo General del Poder Judicial, la STC que seguimos dice que la imposición de una mayoría cualificada “contribuye a estimular un amplio consenso en el seno del órgano de gobierno del Poder Judicial respecto de los elegidos, que habrán de desempeñar importantes funciones en el seno del poder judicial. Ello justifica la búsqueda de una mayoría cualificada, mayoría cualificada que refuerza la legitimidad de los nombramientos, lo que interesa particularmente habida cuenta del contenido de esas funciones que los cargos nombrados habrán de desempeñar”.

Corresponde, por tanto, a las Cortes Generales fijar el régimen de mayorías por el que se han de regir los órganos colegiados que integran el Consejo General del Poder, tal y como ahora hace el artículo 630.1 LOPJ sin perder de vista, obviamente, lo declarado por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, cuando lo hagan, deben emplear unos términos lo más claros y precisos posibles a fin de evitar que una cuestión tan importante como esta pueda ser objeto de discusión y de conflicto.

Sin embargo, como veremos a continuación, la propia LOPJ y sus reglamentos utilizan enunciados diversos para referirse a las distintas clases de mayorías abriendo la puerta a la confusión de unas con otras. El problema que nos ocupa no es, por tanto, de índole meramente académica o doctrinal sino de interpretación y aplicación en la realidad de las normas en vigor.

Por otra parte, el artículo 642 LOPJ dice que en todo lo no previsto en esta y en los Reglamentos del Consejo General de Poder Judicial, se observarán en materia de procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo General del Poder Judicial, *en cuanto les sean aplicables*, las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Una remisión que, tal y como se formula, es dudoso que incluya el funcionamiento y la adopción de acuerdos de los órganos colegiados ya que, según la STC 50/1999, FJ 6, la regulación de éstos aspectos se encuadra en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y no en el del procedimiento administrativo común.

La STC 50/1999 hace esta precisión para deslindar las competencias estatales de las autonómicas, ya que mientras en el primer caso el Estado fija las bases y a las Comunidades Autónomas corresponde su desarrollo legislativo, en el segundo la regulación es enteramente estatal. Ahora bien, más allá de esa finalidad, delimitadora del ámbito competencial en ambas

materias, la distinción que la STC 50/1999 efectúa entre una y otra dejaría fuera de la remisión del artículo 642 el régimen de adopción de acuerdos de los órganos colegiados que se encuentra en el Título II LRJPAC.

Hemos de advertir, igualmente, que la llamada del artículo 642 LOPJ a sus reglamentos de desarrollo se ve matizada por la Disposición Transitoria Primera 2 de la Ley Orgánica 4/2013, en cuya virtud, “el Consejo General del Poder Judicial procederá en el plazo de seis meses a dictar un nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento y un nuevo Reglamento de Personal, a fin de acomodarlos a las previsiones de esta Ley Orgánica.”

Este mandato de acomodación de los reglamentos es necesario habida cuenta de los cambios introducidos por la LO 4/2013. Es de notar que, pese a ser una norma de derecho transitorio, la Disposición que nos ocupa no mantiene expresamente la vigencia de dichos reglamentos durante el plazo que concede para llevar a cabo la acomodación a la nueva regulación legal sino que, en coherencia con el propósito de que el cambio previsto en esta tenga efectos inmediatos; es decir, nada más constituirse el nuevo Consejo (Disposición Final tercera), deja que sea la sucesión temporal de las normas la que despliegue sus efectos derogatorios de acuerdo con el artículo 2.2 del Código Civil.

En consecuencia, sólo hay que entender derogado el Reglamento 1/1986, de 22 de Abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial (ROFCGPJ) y, en particular, sus artículos 43 y 44, en lo que se opongan a lo dispuesto en el nuevo artículo 630 LOPJ y plenamente vigentes los que no lo contradigan. Circunstancia esta que relativiza la utilidad de la remisión que a ellos hace el citado artículo 642 LOPJ.

Pues bien, aunque ya se han iniciado los trabajos de elaboración del nuevo ROFCGPJ, como quiera que su culminación llevará su tiempo y habida cuenta que el Pleno del Consejo tiene que adoptar los acuerdos correspondientes para la designación de Presidentes de Sala y de Magistrados del Tribunal Supremo y de otros cargos judiciales, propuestas de resolución de recursos, así como diversos dictámenes sobre anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos, se hace preciso aclarar el significado concreto de la regla del artículo 630.1 LOPJ y si es necesario o no acomodar a sus previsiones la disciplina del ROFCGPJ sobre la mayoría necesaria exigida para la adopción de acuerdos.

La necesidad apuntada no admite discusión ya que de la recta aplicación de la norma depende la salvaguardia del principio constitucional de seguridad jurídica contenido en el artículo 9.3 CE, que se vería seriamente comprometido si por la falta de una interpretación bien fundada las decisiones del Consejo fueran objeto de impugnación por una razón tan elemental como el haber dado por aprobadas propuestas que no hubieran logrado la mayoría legalmente exigida.

Por todas estas razones consideramos justificado analizar seguidamente las previsiones sobre la mayoría simple contenidas en la LOPJ, que contrastaremos con las normas aplicables a demás los órganos constitucionales para comprobar si de las mismas puede extraerse un concepto o significado de validez general que podamos utilizar para determinar el sentido del artículo 630.1 LOPJ.

### III) LA MAYORÍA SIMPLE EN LA LOPJ Y EN LAS NORMAS REGULADORAS DE LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS POR LOS DEMÁS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

#### A) VARIEDAD DE ENUNCIADOS SOBRE MAYORÍAS

El repaso del preámbulo de la LO 2/2013 y del nuevo Libro VIII de la LOPJ que esta introduce muestra una variedad de enunciados normativos sobre la mayoría necesaria para adoptar ciertos acuerdos que, excepto en los casos en los que se refuerza o cualifica claramente (mayoría de tres quintos y mayoría absoluta) guardan cierta similitud entre sí (mayoría simple, mayoría simple de los miembros presentes, mayoría de votos, los dos más votados). No queda claro, sin embargo, si son todos ellos equivalentes.

Por tales motivos haremos un breve repaso de cada una de las expresiones.

Según se ha adelantado, el preámbulo de la LO 4/2013 utiliza la expresión *mayoría simple* sin más aditivos para referirse a la nueva regla ordinaria para la adopción de acuerdos, pero no dice si esa mayoría lo es de votos o de votantes que apoyen la propuesta de que se trate. También el artículo 630.1 LOPJ introduce la palabra *simple* en el enunciado del artículo 137.1 del texto de la LOPJ de 1985. De la lectura de ambas menciones parece desprenderse que el legislador no ha entendido necesaria ninguna referencia ni explicación en tal sentido sino que la ha dado por sobreentendido al considerar que dicha expresión (*mayoría simple*) tiene un significado propio y que es suficiente con aludir a ella.

Sin embargo, como iremos viendo a lo largo de estas páginas, esa presunción queda en entredicho pues los enunciados sobre mayorías que emplea el ordenamiento en vigor y la interpretación que se hace de algunos de ellos empañan, cuando no oscurecen por completo, el sentido aparentemente claro de esa expresión.

Es necesario aproximarse a su significado lingüístico para ver, a continuación, cómo lo manejan las normas jurídicas.

#### B) SIGNIFICADO LINGÜÍSTICO DE LA EXPRESIÓN MAYORÍA SIMPLE

Si acudimos al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (DRAE) <sup>2</sup> comprobaremos que en él aparecen distintas acepciones de la palabra mayoría y que entre sus clases no se menciona siquiera la mayoría simple.

Así, según el DRAE, mayoría significa: “3. f. Mayor número de **votos** conformes en una votación. Manuel tuvo seis votos de mayoría.” En cuanto a sus clases, estas son, la *absoluta*: “1. f. La que consta de más de la mitad de los votos” y la *relativa*: “1. f. La formada por el mayor número de votos, no con relación al total de estos, sino al número que obtiene cada una de las personas o cuestiones que se votan a la vez.”

Mayoría también es, según el DRAE: “4. f. Parte mayor de las **personas** que componen una nación, ciudad o cuerpo.” Acepción que es útil cuando se define el marco en el que se ha de producir la mayoría resultante de una votación.

Por su parte, el Diccionario de MARÍA MOLINER dice que la mayoría es el conjunto de los **votantes** que suman el mayor número en una asamblea. Con respecto a la *mayoría relativa [o simple]* en una votación, dice que es la que expresa el “número de **votos** inferior a la mayoría absoluta, pero superior a los votos conseguidos por el resto de las candidaturas u opciones”. La mayoría *absoluta* es “el total de votos superior a la mitad de los sufragios válidos” <sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Diccionario de la Lengua española, 22ª edición, 2008, <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>.

<sup>3</sup> El *Diccionario del uso del español*, edición abreviada, ed. Gredos, 2008, p. 47.

Ambos diccionarios distinguen un plano *subjetivo*, orgánico o corporativo que apela directamente al número de miembros o integrantes de un colectivo, asamblea o colegio, y otro *objetivo* que alude a los votos que dichos componentes emiten. La mayoría puede ser, por tanto, de miembros o de votos. Cuando se hable de estos últimos, será absoluta si consta de más de la mitad de los mismos que, según la precisión de MARÍA MOLINER ha de ser de los sufragios válidos. Una matización que excluiría del cómputo tanto a los votos nulos como a las abstenciones y que, habría que considerar, también, implícita en las acepciones del DRAE.

Donde la coincidencia se diluye es en lo que atañe a la *mayoría relativa*, pues mientras el DRAE precisa que el carácter mayoritario de una alternativa no lo es con relación al total sino a cada una de las restantes opciones, MARÍA MOLINER, que equipara esa clase de mayoría a la *simple*, no lo especifica de ese modo, aunque la calificación de relativa de esa mayoría puede entenderse que tiene el mismo significado que el DRAE da a la segunda.

A primera vista la conclusión que se extraería de esta aproximación al sentido propio de las palabras empleadas por el preámbulo de la LO 4/2013 es que:

- Habrá *mayoría simple de los miembros* cuando la mayor parte de estos se decanten favorable o desfavorablemente por una determinada opción.

- La *mayoría simple de votos* se obtendría cuando se emita una mayoría de sufragios válidos en favor de una determinada propuesta o candidatura independientemente del número de miembros que compongan el órgano, de cuántos de ellos estén presentes y de las abstenciones que se produzcan.

- Por último, la *mayoría relativa de votos* se produce siempre que hay que pronunciarse entre varias opciones, es decir, en una votación múltiple, y la consigue la opción que tenga más sufragios favorables. Aunque su proporción sea exigua con respecto al total de votos emitidos, será la relativamente mayoritaria. En este tipo de votaciones es suficiente con que una opción tenga un solo voto más que la siguiente, lo que en realidad conduce que triunfe la que no será sino la minoría más votada.

- Por contraposición a la simple, la *mayoría absoluta* requiere superar la mitad de los miembros o de los votos computables.

Dado que el artículo 630.1 LOPJ habla de mayoría simple de los miembros presentes es evidente que se decanta por el criterio subjetivo y que, por tanto, esa mayoría existe cuando el número de votos válidos emitidos es mayor que el de la mitad de los miembros presentes en la misma.

Ahora bien, comoquiera que en nuestro ordenamiento hay normas cuyo enunciado es idéntico al que emplea el artículo citado pero que se interpretan de distinta manera, debemos indagar en el Derecho vigente para ver si consagra un concepto de mayoría simple que resuelva las dudas planteadas. Una indagación que limitaremos al Derecho Público y al ámbito de los órganos constitucionales pues esa es la naturaleza del Consejo General del Poder Judicial<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> También en el Derecho privado existen dificultades interpretativas sobre las mayorías. Así, en lo que se refiere al Derecho de Sociedades, ver JUSTE MENCÍA, Javier, en ROJO-BELTRÁN (dirs.) *Comentarios de la Ley de Sociedades de Capital*, Tomo I, Civitas, Madrid 2011, pp. 1390 a 1399. El artículo 198 de la Ley de Sociedades de Capital cuyo texto refundido se aprobó por el Real Decreto Legislativo 1/2012, de 2 de julio, dice, bajo la rúbrica de “mayoría ordinaria”, que “En las sociedades de responsabilidad limitada los acuerdos sociales se adoptarán por la mayoría de votos válidamente emitidos, siempre que representen al menos un tercio de los votos correspondientes a las participaciones sociales en que se divida el capital social. No se computarán los votos en blanco.”

Señala JUSTE MENCÍA que la ley se inclina aquí claramente por el criterio de la mayoría simple. Eso quiere decir que pueda tenerse por tomada una decisión de socios si los votos contrarios superan a los votos afirmativos. La definición legal impide que sean tenidos en cuenta los votos correspondientes a los socios ausentes o los de aquellos que, presentes o representados no llegan a emitir voto alguno (abstenciones).

Aunque la terminología no está suficientemente asentada, la norma apuesta por el criterio de la mayoría simple (por oposición a mayoría absoluta, ambos conceptos distintos del de mayoría reforzada): basta con que los votos favorables

### ***C) MAYORÍA SIMPLE EN LA CONSTITUCIÓN***

El artículo 79.2 CE también define la *mayoría simple* de las Cámaras que forman las Cortes Generales como *mayoría de los miembros presentes* por lo que, en principio, su consecución, requiere que haya un número de votos a favor de una opción superior a la mitad de los parlamentarios presentes en la votación.

En contraposición a la anterior, la *mayoría absoluta* de cada Cámara se define por relación al número legal de miembros que la integran y es, por tanto, la formada con el voto favorable de la mitad más uno de los mismos.

Dos ejemplos de lo dicho son los supuestos previstos en los artículos 81.2 y 99.3 CE, para la aprobación de las leyes orgánicas por el Pleno del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto y la investidura en primera votación del Presidente del Gobierno, respectivamente. En ambos casos se precisan 176 votos favorables ya que, de acuerdo con los artículos 68 y 81.1 CE, el artículo 162.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), ha fijado el número de Diputados en 350.

Sin embargo, los reglamentos parlamentarios, aunque son fieles a la definición de la mayoría absoluta en los términos que acabamos de indicar no lo son con respecto a la simple.

### ***D) MAYORÍA SIMPLE EN EL DERECHO PARLAMENTARIO***

El citado artículo 79.2 CE dice que “los acuerdos para ser válidos, deberán ser aprobados *por la mayoría de los miembros presentes*, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.” Regla en la que deben subsumirse las previsiones sobre la exigencia de la mayoría simple del Congreso o de los Diputados como, por ejemplo, las que efectúan el artículo 99.3 CE para la segunda votación de investidura o el 112 para que prospere la cuestión de confianza.

---

superen a los contrarios, aunque estos últimos, sumados a abstenciones, votos en blanco o inválidamente emitidos, fueran más que aquéllos.

El artículo 199 se ocupa de la mayoría absoluta que equivale al cincuenta por ciento de los votos correspondientes a las participaciones en que se divida el capital social. Con este criterio, resulta irrelevante si la minoría está compuesta íntegramente por votos en contra, nulos, en blanco, o son meras abstenciones.

En el caso de las sociedades anónimas el artículo 201 se limita a indicar que se calcula sobre los votos de los accionistas presentes o representados, que son los que han debido ser tenidos en cuenta para la válida constitución de la junta. Pero calla, advierte JUSTE, cuando el mismo texto se ha preocupado de aclararlo respecto del otro tipo social capitalista (pues el tema estaba resuelto para la limitada), acerca del valor que ha de otorgarse a los votos en blanco, abstenciones o votos nulos.

De esta forma, cabe la duda acerca de si los votos afirmativos deben superar sólo a los votos contrarios (como sin duda, sucede en la sociedad limitada), o han de configurar un número más alto que el de éstos, sumados a las abstenciones, votos en blanco o incluso votos nulos.

En definitiva -dice JUSTE-, desconocemos si en nuestro Derecho la mayoría (ordinaria, según el nuevo texto) es una mayoría simple o absoluta, aunque siempre respecto de los votos correspondientes a los accionistas presentes o representados en la Junta general. Observa, a continuación, que la doctrina científica ha discutido esta cuestión, y se ha inclinado, por entender que la mayoría necesaria en la sociedad anónima debe ser la mayoría absoluta, entendiéndose por tal la que resulta superior a los votos contrarios, más los nulos, en blanco y abstenciones. Criterio, en consecuencia, radicalmente contrario al previsto para el régimen de las sociedades limitadas. Ha de añadirse -concluye JUSTE- que no han faltado opiniones distintas, unas y otras razonadamente fundamentadas.

Por su parte, las normas sobre asociaciones establecen sus propias reglas. En concreto, el artículo 12 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, establece que: “**d**) Los acuerdos de la Asamblea General se adoptarán por mayoría simple de las personas presentes o representadas, cuando los votos afirmativos superen a los negativos. No obstante, requerirán mayoría cualificada de las personas presentes o representadas, que resultará cuando los votos afirmativos superen la mitad, los acuerdos relativos a disolución de la asociación, modificación de los Estatutos, disposición o enajenación de bienes y remuneración de los miembros del órgano de representación.

También el artículo 171.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) habla sólo de *mayoría simple*, si bien hay que entender que esa mención se integra con lo dispuesto con carácter general en el artículo 79. 1 RCD donde se establece en unos términos muy similares, casi idénticos, a los del artículo 79.2 CE, que

“1. Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la *mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente*, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución, las Leyes orgánicas o este Reglamento.”

De conformidad con la secuencia normativa expuesta, habría que pensar que, cumpliéndose los requisitos de los artículos 79.1 CE y 78 RCD para que exista quórum, una propuesta resulta aprobada en el Congreso de los Diputados cuando obtiene un número de votos favorables superior a la mitad del número de Diputados presentes sin importar las abstenciones, los votos en blanco o nulos que se produzcan. En las votaciones públicas por llamamiento se sigue la misma regla por más que el artículo 86 RCD solo permita que se vote “sí”, “no” o “abstención”, como ocurre, por ejemplo, con la investidura del Presidente del Gobierno.

Por lo tanto, de la literalidad del artículo 79.2 CE, al que, insistimos, se deberían reconducir todas las previsiones constitucionales que exigen la mayoría simple de las Cámaras, se deduce que para su obtención, supuesto que existe el quórum exigido en el apartado 1 del mismo artículo (al menos la mitad de los miembros de la Cámara), hay que atender al número de Diputados presentes y no al de votos válidos emitidos de modo que estos han de superar a la mitad de aquellos.

La mayoría simple así configurada en la norma fundamental y en el RCD se contrapone, como ya hemos dicho, a la *mayoría absoluta* ya que esta se predica del número total *de los miembros* del Congreso de los Diputados que, con arreglo a los artículos 68.1 CE y 162.1 LOREG, se sitúa en 176 votos favorables. Ahora bien, puede darse el caso de que estén presentes la totalidad de los Diputados de modo que en ese supuesto el número de votos necesarios para aprobar por mayoría simple el asunto de que se trate será, también, de 176.

En el mismo sentido se expresan el citado artículo 171.5 RCD, el artículo 177.6 RCD para la moción de censura, el artículo 35 RCD para la elección del Presidente de la Cámara en primera vuelta o el artículo 131.2 RCD que exige “el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara” para la aprobación de las leyes orgánicas.

Puede concluirse, por lo tanto, que, según la CE, lo que diferencia a la mayoría absoluta de la simple en el ámbito parlamentario es el colegio tenido en cuenta en cada caso: en el primero (al igual que en el resto de las mayorías especiales o reforzadas), es el del número legal de miembros y, en el segundo, el de miembros presentes.

Sin embargo, el RCD, la práctica parlamentaria y parte de la doctrina se separan de esta interpretación y se refieren a los *votos* y no a los *presentes* debido a los condicionamientos que impone la realidad política y a la influencia que tuvo en esta materia la doctrina italiana.

En ese contexto VÍRGALA FORURIA sostiene que la mayoría simple, “si no hay más especificaciones”, ha de entenderse referida a la mayoría de votantes, haciendo abstracción de las abstenciones, votos en blanco y votos nulos porque “no existe un consenso unánime sobre algunas de estas cuestiones”, siendo el principal punto de discrepancia, en lo que al ámbito parlamentario se refiere, el del cómputo de las abstenciones<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> VIRGALA FORURIA, Eduardo, “Sobre el concepto de mayoría en el ordenamiento parlamentario español”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 37, pp. 43 a 63 ofrece un completo repaso crítico y bien documentado de las diferentes posiciones en el Derecho Comparado y español. Por mi parte, me ocupé de esta problemática en LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*. Madrid, Civitas, 1ª edición 1991, pp. 164 a 171.

Es este un problema importante en la dinámica de unos órganos representativos formados por un gran número de componentes que expresan el pluralismo político y que han de garantizar la función de oposición y los derechos de las minorías. Cámaras parlamentarias en las que, dependiendo de la correlación de fuerzas existente en su seno, no son infrecuentes maniobras obstruccionistas diversas como puede ser asistir pero no votar de modo que al tomarse como referencia el número de los presentes también suba el umbral de los votos necesarios para aprobar la propuesta.

Este tipo de acciones profusamente empleadas en sistemas multipartidistas polarizados, del que el caso italiano ha sido siempre el ejemplo más extremo, han provocado no sólo que la práctica parlamentaria se haya conducido en contra de la letra de las Constituciones<sup>6</sup> sino que, incluso, se haya asumido en los reglamentos parlamentarios, en las leyes y en la jurisprudencia.

Llegados a este punto, ha de reconocerse que, al igual que en Italia, los artículos 122 y 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) sustituyen la mención a la mayoría simple *de los miembros presentes* utilizada por el artículo 79.2 CE por la de mayoría simple de los *votos emitidos*.

Tal alteración de texto constitucional que invierte la relación entre los que hemos llamado planos subjetivo y objetivo de la mayoría, ha sido denunciada, entre otros, por RECODER DE CASO<sup>7</sup> y RIPOLLÉS SERRANO, que se apoyan no sólo en el tenor del artículo 79.2 CE sino, también, en los antecedentes de nuestra historia parlamentaria. Posición que VÍRGALA FORURÍA no comparte apuntando que los reglamentos parlamentarios españoles obligaban a votar a todos los presentes con lo que, en realidad, implicaba que el cómputo se hacía teniendo en cuenta el número de votos emitidos, aunque estos debían coincidir con el de votantes. Es decir, no

---

<sup>6</sup> El artículo 64 de la Constitución Italiana de 1947 dice en su párrafo segundo: “No serán válidas las deliberaciones de cada una de las Cámaras del Parlamento sino estuviera presente la mayoría de sus respectivos componentes y si no se adoptan por la mayoría de los presentes, a menos que la Constitución exija una mayoría especial.” Sobre esta norma existe un amplio debate doctrinal con opiniones para todos los gustos. Así, por ejemplo, P. BISCARETTI, en *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, 3ª ed., p. 366, identifica mayoría simple con mayoría de los presentes, que está determinada por “algo más de la mitad de votos válidamente expresados”. La mayoría absoluta se consigue con la mitad más uno de los componentes de la Asamblea. Este autor observa que, en Italia, a pesar de que el Reglamento de la Cámara no considera computables las abstenciones para determinar la mayoría, en la práctica sí se cuenta. Por su parte, P. VIRGA en *Diritto Costituzionale*, ed. Giuffrè, Milán, 1979, p. 141, afirma que la regla de la mayoría requiere la mitad más uno de los votantes (mayoría relativa), salvo en el caso en el que la Constitución o el Reglamento mismo establezcan una mayoría cualificada. En el cómputo se tienen en consideración las abstenciones.

A. PIZZORUSSO, en *Lecciones de Derecho Constitucional*, C.E.C. 1984, vol. I, pp. 108 y 109 dice que el criterio de decisión por mayoría, el más utilizado con mucho, se plasma, a su vez, en una diversidad de aplicaciones según se entienda por mayoría la de quienes tengan derecho a expresar su opinión o la de quienes hayan efectivamente participado en la votación y en virtud de que, tanto en un caso como en otro, se requiera la “mayoría relativa” – es decir, la votación más alta – o la mayoría “absoluta” – la mitad más uno de quienes tenga derecho a voto o, en otro caso, de los votantes, entendiéndose que, cuando se habla de mayoría absoluta, sin mayor especificación, se está haciendo referencia al conjunto de los primeros – o, en fin, una mayoría “cualificada”, vale decir, una fracción de los votantes potenciales o de los votos efectivos superior a la mitad más uno. Conviene añadir, dice PIZZORUSSO, que los criterios aptos para adoptar la decisión colegiada sólo valen en parte cuando de lo que se trata es de elegir al titular de un cierto cargo. En tanto en el primer caso será posible alcanzar oposiciones binarias entre las varias propuestas y llegar a la decisión por vía de la obtención de mayorías sucesivas, en el supuesto de la elección esta técnica no puede ser usada sino mediante el recurso al “*ballotage*”, por el que se contraponen en una última votación los dos candidatos que ya hubieren alcanzado al mayor número de votos.

C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, 1976, vol. I, p. 512, tomando como referencia el artículo 64 de la Constitución italiana distingue la mayoría “simple” de la “relativa”. La primera consiste en la obtención de la mitad más uno de los votos de los presentes, y la segunda se produce cuando algunas de las opciones obtiene más votos que las demás, es decir, es relativamente mayoritaria respecto a ellas. La mayoría “simple”, por consiguiente, puede exigirse en votaciones entre dos o más alternativas, mientras que la “relativa” presupone que éstas siempre son varias.

Otros autores identifican mayoría simple y mayoría relativa, como T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 5ª ed., 1988, p. 220, entendiéndose que se obtiene, salvo que se establezcan reglas especiales en cuanto al *quórum*, por el voto favorable de la mitad más uno de los presentes, excluyéndose del cómputo las abstenciones.

Finalmente, GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, 5ª ed., CEDAM, Padua, 2006, p. 455, observa que la asunción por los reglamentos parlamentarios de la práctica de no computar las abstenciones hace dudar de su constitucionalidad si bien la Sentencia 78/1984 de la Corte Constitucional la ha considerado una expresión de la autonomía de las Cámaras.

<sup>7</sup> RECODER DE CASO, Emilio, “Artículo 79”, en *Comentarios a la Constitución*, en GARRIDO FALLA, Fernando y otros, Civitas, Madrid, 2ª ed., p. 1205 y RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa, “Artículo 79”, en *Comentarios a las Leyes Políticas* (ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, Dir.), EDESA, Madrid, Vol. VI, pp. 747 y 748.

se tenían en cuenta las abstenciones<sup>8</sup>. Si a ese antecedente se une el hecho de que en el parlamentarismo español tampoco se han computado históricamente ni los votos en blanco ni los votos nulos se concluye que la mayoría simple ha de consistir siempre en la emisión de un número mayor de votos válidos en un sentido que en otro u otros.

A nuestro juicio, el argumento de VÍRGALA si bien pudiera servir para fundamentar *de Constitutione ferenda* una nueva redacción del artículo 79.2 CE, no justifica por sí mismo la modificación del contenido del precepto, una auténtica mutación constitucional, a manos del RCD. Y ello por muy loables que sean los propósitos de favorecer la adopción de los acuerdos. No debemos pasar por alto a estos efectos la advertencia del Tribunal Constitucional que señala que no cabe deducir de un enunciado legal ninguna norma contraria al posible sentido lingüístico del precepto, “al sentido propio de sus palabras” (artículo 3.1 del Código Civil). Según el supremo intérprete de la Constitución, esa actividad interpretativa no puede “ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos (SSTC 22/1985, 222/1992 y 341/1993)” ni “reconstruir una norma que no está suficientemente explicitada en el texto” (STC 11/1981). Y si eso es lo que dice el Tribunal Constitucional cuando se discute sobre la interpretación de una disposición legal, con mayor motivo habrá que tenerlo en cuenta en los supuestos que, como el presente, lo que acaba tergiversándose es nada menos que un enunciado constitucional.

Debe llamarse la atención, asimismo, sobre el importante dato de que la aludida alteración de la norma sólo se refiere al procedimiento legislativo en cuya disciplina se insertan los artículos 122 y 123 RCD, marco específico en el que han de aplicarse como excepciones que son a la regla general del artículo 79.1 RCD, cuyo enunciado es idéntico al del artículo 79.2 CE.

Tal y como hemos dicho más arriba, basta con atender al artículo 171.5 RCD para verificar que, en concordancia con el 99.3 CE, utiliza la expresión mayoría simple como contraria a la absoluta de los artículos 99.2 CE y del propio artículo 17.1 5 RCD, existiendo total acuerdo doctrinal en cuanto a que esta última (la absoluta) se refiere al número total de miembros de la Cámara. Y, dado que en este caso el RCD no introduce precisión adicional alguna, lo lógico es acogerse no sólo a la regla general del artículo 79.2 CE que expresamente se refiere a la mayoría simple de los miembros *presentes* sino, también, como decimos, a la del artículo 79.1 RCD que la reproduce fielmente.

En definitiva, puede sostenerse que, más allá de la existencia de normas infraconstitucionales, señaladamente los artículos 122 y 123 RCD, y de una práctica parlamentaria que se separan llamativamente del enunciado del artículo 79.2 CE, la mayoría simple habría de tomar en consideración el número de miembros presentes y no el de votos válidos emitidos.

Sea como fuere, el ejemplo o, más bien, el mal ejemplo, que nos ofrece el Derecho Parlamentario no es extrapolable al Consejo General del Poder Judicial que no es un órgano representativo sino de garantía.

### ***E) MAYORÍA SIMPLE EN LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN LOCAL***

Con la legislación local sucede algo parecido a lo expuesto con respecto a la parlamentaria pero sin llegar a violentar la letra de la CE. Así, es la propia Ley 7/1985 del 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), la que tras establecer en su artículo 47.1 que “los acuerdos de las corporaciones locales se adoptan, como regla general, por *mayoría simple de los miembros presentes*”, aclara, acto seguido, que “existe mayoría simple cuando los votos afirmativos sean más que los negativos.”

La contradicción entre el primer y segundo inciso es, a nuestro juicio, clamorosa. Ahora bien, en la medida que este precisa el significado del inicial, lo vacía de contenido y se impone sobre él, hay que estar a lo que dice pues lo que importa, a fin de cuentas, es que es el propio artículo examinado el que, con mayor o, en este caso, menor corrección determina el contenido de

---

<sup>8</sup> VIRGALA FORUIRIA, E., op. cit., pp. 48 a 50.

la regla de mayoría y garantiza su aplicación uniforme. Que sepamos esta extraña manera de decir una cosa y después la contraria no ha sido cuestionada ni por la jurisprudencia constitucional ni por la ordinaria.

La primera se ha referido al artículo 47.1 LBRL pero sin entrar a analizar su contenido sino tan sólo su carácter de regla general en un una democracia pluralista. Como explica la STC 33/1993, FJ 1, citando la STC 5/1981, se trata de un sistema acabado de mayorías precisas en donde la regla general, es la mayoría simple siendo las excepciones la mayoría absoluta, recogida en el artículo 47.3 LBRL, configurada por una relación no cerrada de supuestos, y la mayoría de dos tercios limitada a otros cuatro (artículo 47.2 LBRL).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha respaldado la exclusión del cómputo de las abstenciones consagrada en el artículo 47 LBRL y concretada en el 99.1 del Reglamento de Ordenación, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), según el cual, lo determinante para el cómputo de la mayoría simple son los votos afirmativos frente a los negativos con independencia del número legal de los miembros de la Corporación que hayan asistido y participen sin olvidar que a estos efectos no se tienen en cuenta las abstenciones<sup>9</sup>.

Es necesario advertir que aquellos miembros que se hubiesen ausentado del salón de sesiones una vez iniciada la deliberación de un asunto y no estuviesen presentes en el momento de la votación se entiende que se abstienen (artículos 46.2.d LBRL y 100.1 ROF).

Por lo tanto, en el caso de las Corporaciones locales, la abstención no sólo está permitida sino que se presume en determinadas situaciones. Se considera un voto indiferente que no sirve ni para rechazar ni para aceptar la propuesta pues los acuerdos se adoptan por mayoría de votos a favor. En tal sentido, la STS de 18 de septiembre de 1990 declaró que los votos no emitidos por concejales presentes se computan como abstenciones y no como votos negativos.

En suma, dado que las abstenciones, como venimos advirtiendo, no computan para la adopción de acuerdos pero sí para la formación del quórum, cuando la aprobación de un acuerdo no requiere mayoría cualificada es perfectamente posible que se adopte por un solo voto, siempre que todos los demás miembros del Pleno se abstengan, ya que en este caso serán más los votos positivos que los negativos.

El hecho de que se admita que los Plenos decidan asuntos importantes, como la aprobación de ordenanzas e, incluso, el presupuesto municipal, con un escaso número de votos a favor del acuerdo correspondiente ha merecido la crítica de la doctrina<sup>10</sup>. Sin embargo, para el Tribunal Supremo, la abstención, que es un voto indiferente, no permite ni rechazar ni aceptar la propuesta pues los acuerdos se adoptan por mayoría de votos a favor y se rechazan por mayoría de votos en contra. El ordenamiento jurídico persigue que el órgano colegiado resuelva y, para ello, debe pronunciarse y no mostrarse indiferente. Por lo tanto, si un Pleno cuyo número legal de miembros es 13, celebra una votación con la presencia de 11 miembros cuyo resultado es 2 en contra, 3 a favor y 6 abstenciones, los votos a favor son más que los emitidos en contra, luego se ha aprobado la propuesta. Al respecto la STS de 18 de septiembre de 1990 (Ar.7093) subraya que:

“No cabe admitir por último la tesis sostenida por el actor de que en el acuerdo denegatorio de la licencia no existió mayoría a favor de la denegación, porque fueron seis los concejales que se negaron a votar la propuesta del Alcalde y sólo cinco los que votaron afirmativamente la denegación de la solicitud. En primer lugar hay que señalar que a la sesión celebrada el 25 de octubre sólo asistieron diez miembros de la Corporación y que por tanto sólo fueron cinco los concejales que se negaron a votar, como se desprende del Acta de la sesión aportada. Hecha esta salvedad, hay que reseñar que con arreglo a lo dispuesto por

<sup>9</sup> Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, 13.12.1995, rec.4733/1991.

<sup>10</sup> Ver CARBONELL PORRAS, Eloísa, “Artículo 47” en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.) e IZQUIERDO CARASCO, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, Tomo II, p. 1181, con cita a F. MERCADAL VIDAL, “Organización municipal” en *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, 1ª ed. I, Cívitas, Madrid, 1988, p. 906, F. LLISSET BORREL, *Manual de Derecho Local*, 2ª ed, Abella-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 1986, p. 313.

el art. 46-2d) de la Ley 7/85, los votos no emitidos por concejales presentes en una votación se computan como abstenciones y no como votos negativos, y que por tanto habiendo votado afirmativamente la denegación de la licencia cinco miembros de la Corporación y no habiéndose producido ningún voto contrario a los mismos, ha de entenderse que el acuerdo de denegación fue adoptado por mayoría simple tal y como expresa el Acta de la sesión”.<sup>11</sup>

Vemos, así, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo llama a la responsabilidad de los corporativos para evitar resultados tan absurdos como el que relata la última STS citada pero no cuestiona la regla de la que es aplicación ni la contradicción interna del artículo 47.1 LBRL. Nuevamente pesa aquí la naturaleza representativa y participativa de la institución y, al menos, no se infringe la CE.

### ***F) MAYORÍA EN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LA ADMINISTRACIÓN***

En el ámbito del poder ejecutivo y, concretamente, del órgano constitucional que está al frente del mismo, el Gobierno (artículo 97 CE), no encontramos una referencia de utilidad ya que si bien el artículo 5.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), dice que este es un órgano colegiado no establece regla alguna en cuanto a las mayorías requeridas para la adopción de los acuerdos por el Consejo de Ministros lo cual es lógico dada la naturaleza política de este órgano.

Por su lado, la Disposición Adicional Primera LRJPAC excluye expresamente al Gobierno de la aplicación de las disposiciones del Capítulo II de su Título II, sobre órganos colegiados. Previsión cargada de sentido ya que, aunque el Gobierno, más concretamente el Consejo de Ministros, culmina con sus acuerdos algunos procedimientos administrativos poniendo fin a los mismos, es un órgano constitucional de naturaleza jurídico política cuya colegialidad es muy relativa. Ello es debido a la posición preeminente que la CE confiere al Presidente del Gobierno en el marco de un sistema parlamentario fuertemente racionalizado. Una posición que se manifiesta desde el inicio del proceso de formación del órgano gubernamental, articulado en dos fases bien diferenciadas (investidura del Presidente y posterior nombramiento de los ministros) y se prolonga durante toda la vida del gabinete merced a las atribuciones que sobre la composición del Gobierno, la dirección y coordinación de su acción o el cuestionamiento y, en su caso, la ruptura de la relación de confianza que le une al Congreso de los Diputados, le atribuye la CE. Posición, en fin, que sólo queda matizada por los condicionamientos de la realidad política y los difíciles equilibrios que esta impone dentro de la fuerza política que sostenga parlamentariamente al Gobierno o en el seno de la coalición gobernante.

No obstante, aunque no sean aplicables al Gobierno las previsiones sobre los órganos colegiados administrativos, haremos una breve referencia a los mismos por las notas que puedan compartir con el Consejo General del Poder Judicial como órgano colegiado que es y, en particular, la prohibición de abstenerse en las votaciones, excepto cuando concurra una causa de las previstas en el artículo 28.2 LRJPAC.

Pues bien, según el artículo 26.4 LRJPAC, los acuerdos de los órganos colegiados administrativos “serán adoptados por mayoría de votos.”

De este enunciado se desprende sin dificultad que sólo se computan los votos válidamente emitidos pues los nulos no pueden producir efecto alguno. No importan, tampoco, las abstenciones ya que no son votos en sentido estricto. Además, están prohibidas para las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones públicas [artículo 24 c) *in fine* LRJPAC].

El fundamento de la prohibición de abstenerse radica en el deber de quien está integrado en la organización administrativa de decidir aportando su criterio personal, el de la Administración o el del órgano de quien dependa, contribuyendo así a la formación de la voluntad

---

<sup>11</sup> CARBONELL PORRAS, Eloísa, “Artículo 47”, ob. cit. *Ibidem*.

administrativa del órgano colegiado sobre el que proyecta directamente el ejercicio del cargo<sup>12</sup>. Su participación activa en el seno del órgano colegiado es, por tanto, una proyección de sus funciones que, por definición, son irrenunciables (artículo 12.1 LRJPAC). Sin olvidar que el artículo 89.4 LRJPAC es taxativo cuando dice que “(e)n ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.” Según el Tribunal Supremo, el deber de pronunciarse mediante la emisión del voto es especialmente exigible cuando el miembro ha sido nombrado para emitir un parecer o realizar una valoración y no una simple adhesión a una propuesta ya formulada, como ocurre en las comisiones de selección de personal en las que, además, las opciones de voto se ciñen a votar a favor de un candidato o la no provisión, lo que es tanto como decir sí o no (STS 20 de abril de 1998; rec. 162/1996).

Las obligaciones de asistir a las sesiones del órgano y de votar y la habitual designación de titular y suplente conducen a que la mayoría de los votos que establece el artículo 26.3 LRJPAC coincidan en lo sustancial si no totalmente. Se garantiza de esa manera una adecuada formación de la voluntad del órgano.

Queda sin resolverse, en cambio, el problema de los votos en blanco sobre los que nada dice el precepto.

En el voto en blanco concurre un problema similar al que causan las abstenciones pues, al igual que estas, manifiesta indiferencia y puede constituir una inhibición del deber de contribuir activamente a la adopción de los acuerdos. La solución podría ser, entonces, considerar que el voto en blanco se asimila a la abstención prohibida con sus mismas consecuencias.

También cabría pensar en que la norma reguladora de la adopción de acuerdos permita expresamente el voto en blanco, supuesto en el que se computaría como válido, pero en esta hipótesis la norma permisiva tendría que tener rango de ley pues materialmente no dejaría de ser una excepción, en lo que a autoridades y personal al servicio de la Administración se refiere, a la repetida prohibición de abstención del artículo [artículo 24 c) *in fine* LRJPAC].

Sin perjuicio de las dudas planteadas en torno al voto en blanco, nos parece evidente que la opción legal por la mayoría de los votos válidos es acorde con la naturaleza de la Administración como organización servicial de los intereses generales que ejerce sus funciones de acuerdo con los principios constitucionales que enuncia el artículo 103.1 CE, entre los que se encuentra el de eficacia, además del recordatorio de su plena sumisión a la ley y al Derecho.

### ***G) MAYORÍA NECESARIA PARA LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL***

El último órgano constitucional a tener en cuenta es el Tribunal Constitucional. Este no dispone de una regulación específica de las votaciones que hayan de realizar su Pleno, Salas y Secciones sino que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), se rige por las previstas en la LOPJ.

Como es sabido, el artículo 255.1 LOPJ establece que los autos y sentencias “se dictarán por *mayoría absoluta de votos*, salvo que expresamente la ley señale una mayor proporción.”<sup>13</sup>.

Ha de aclararse que aunque el artículo 255.1 LOPJ habla de *votos*, se interpreta unánimemente que es necesario que estos correspondan a la más de la *mitad de los magistrados* que participen en la votación<sup>14</sup>. Intervención a la que todos ellos están obligados pues, si no votan

<sup>12</sup> CARBONELL PORRAS, Eloísa, “Capítulo II, Órganos colegiados, en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel y MAURANDI GILLÉN, Nicolás (Dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992*, Lex Nova, Madrid 2013, pp. 197 y 198.

<sup>13</sup> Idéntico enunciado tiene el artículo 201.1 de la Ley 7/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) y muy similar el 153 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882.

<sup>14</sup> Ver VACAS GARCIA-ALOS, Luis y MARTIN MARTÍN, Gervasio, *Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Judicial*, ARANZADI, S.A., 2008, p.703.

sin mediar causa legal de abstención o recusación, pueden incurrir en responsabilidad criminal conforme al artículo 448 del Código Penal. Por todo ello, aunque el enunciado sobre la mayoría absoluta que contiene el artículo 255.1 LOPJ es distinto del que la CE emplea para el otorgamiento de la investidura del Presidente del Gobierno en primera votación o para la aprobación de la leyes orgánicas en el Congreso de los Diputados (artículos 99.3 y 81.2 CE), que lo es del número legal de miembros de la citada Cámara, conduce indirectamente al mismo resultado que este.

En nuestra opinión, la garantía de la recta aplicación de las leyes de acuerdo con la Constitución y la tutela judicial efectiva de los derechos que han de prestar los tribunales explican sobradamente la imposición de un deber especial a sus miembros de pronunciar su voto. También es necesario, que, para mejor acierto y seguridad jurídica, la mayoría haya de ser la absoluta como regla general y sin perjuicio de otras más reforzadas.

En coherencia con esa finalidad garantista, el apartado 2 del artículo 255 LOPJ sale al paso del riesgo de alteración artificial de la mayoría exigida y prohíbe cualquier maniobra o interpretación en tal sentido.

La regla general de la mayoría absoluta para la adopción de acuerdos que entrañan el ejercicio de la función jurisdiccional contrasta con la mayoría simple que prevén para los que no tienen esa naturaleza. Dos ejemplos son los artículos 166.1 LOPJ sobre la elección de los Jueces Decanos en segunda vuelta y 170.4 LOPJ relativo a la toma de decisiones por las Juntas de Jueces. Una mayoría simple que ninguno de estos preceptos explica con claridad cómo se consigue. Es decir, si lo es de votos o de votantes.

Con respecto a los acuerdos de las Salas de Gobierno, el artículo 157 LOPJ no precisa qué tipo de mayoría es la necesaria, pero entendemos que será esta última cuya definición, insistimos, brilla por su ausencia.

#### IV) MAYORÍAS PREVISTAS EN EL LIBRO VIII LOPJ

El rápido repaso que hemos hecho de las previsiones constitucionales y legales que establecen la regla de la mayoría simple pone de manifiesto que es necesario atenerse a la configuración concreta que de la misma hace cada norma, atendiendo a su enunciado específico, al sentido propio de las palabras, y a la naturaleza del órgano al que se aplique. Aun así no faltan, como hemos visto, determinadas interpretaciones claramente desviadas o, incluso contrarias, al tenor literal de algunos preceptos, siendo la más llamativa la expuesta sobre el artículo 79.2 CE.

En consecuencia, creemos que las claves para la interpretación del artículo 630.1 LOPJ hay que buscarlas en el nuevo Libro VIII LOPJ donde se desarrollan las previsiones del artículo 122 CE. Es decir, en el contexto normativo e institucional en el que se inscribe y partiendo de las concretas palabras que emplea y de las demás previsiones sobre mayorías sobre los acuerdos de los órganos colegiados del Consejo General del Poder Judicial ayudándonos, cuando proceda de la importante doctrina del Tribunal Constitucional vertida en la ya citada STC 238/2012.

##### A) ENUNCIADO DEL ARTÍCULO 630.1 LOPJ

El artículo 630.1 LOPJ que dice así:

“1. Los acuerdos de los órganos colegiados del Consejo General del Poder Judicial serán adoptados *por mayoría simple de los miembros presentes*, salvo cuando esta Ley Orgánica disponga otra cosa. Quien presida tendrá voto de calidad en caso de empate.

El apartado transcrito, por contraste con el preámbulo de la Ley 4/2013, añade a mención a la mayoría simple la precisión de que esta lo debe ser “de los miembros presentes”. Una adición, que no altera en lo más mínimo la referencia claramente subjetiva para computar la mayoría que siempre ha de ser de *miembros presentes*, cuya inclusión en el artículo 630.1 LOPJ tiene como

finalidad alejarse lo más posible de la mayoría reforzada de los tres quintos que había introducido la LO 2/2004.

Sin ignorar ese antecedente y aunque la vocación de la Ley 4/2013 no fuera incorporarla como una mera cláusula de estilo, de la introducción de ese adjetivo no cabe deducir, a nuestro juicio, que el artículo deba interpretarse en el sentido de que el legislador orgánico ha optado por la *mayoría de votos* en lugar de por la *mayoría de los miembros presentes*. A ello se une que el apartado 2 del mismo artículo 630 LOPJ dice en unos términos categóricos que los Vocales tienen el deber inexcusable de asistir, participar, y emitir voto válido, que únicamente podrá ser en blanco cuando la naturaleza del acuerdo lo permita y en ningún caso en materia disciplinaria y en las decisiones sobre recursos. Mandato que persigue, sin lugar a dudas, garantizar que todos los miembros del Consejo (del Pleno y de las comisiones) estén presentes y contribuyan activamente con su voto válido a la formación de la voluntad del órgano de modo que la mayoría de votos lo sea, también, de votantes. Todo ello en atención a la función constitucional que, en garantía de la independencia del Poder Judicial, le encomienda el artículo 122 CE. De esa suerte, insistimos, la mayoría simple de los presentes del artículo 630.1 LOPJ tenderá a ser, cuando concurren todos sus miembros, al menos de la mitad más uno de los mismos y, por tanto, a coincidir numéricamente con la absoluta.

La preocupación del legislador de 2013 es coherente con lo declarado en la STC 238/2012, FJ 7, cuando, al reflexionar sobre la mayoría cualificada prevista en la LO 2/2004, dijo que “existen razones que justifican el recurso a la misma”, de igual modo “que en la Constitución se prevén mayorías de este tipo en diversos supuestos cuando así lo recomienda el tipo de decisión que debe ser adoptada (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros, tal y como se recuerda en la STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7).” Un pronunciamiento este que en el contexto de una reforma legal que rebajó la mayoría necesaria para decisiones de ese tipo se erige en un obstáculo de entidad frente a interpretaciones que pretendan reducirla hasta extremos como los que antes vimos en el ámbito municipal.

### ***B) ARTÍCULO 137.1 LOPJ DE 1985***

Por otra parte, según se explicó al comienzo de estas notas, el artículo 137.1 LOPJ, en su versión original de 1985, al regular como el 630 LOPJ actual el régimen de los actos del Consejo General del Poder Judicial, utilizaba una fórmula muy parecida a la que usa el apartado 1 de este último. La única diferencia entre ambos es, precisamente, la introducción por el artículo 630.1 LOPJ del adjetivo *simple* que se añade a la mayoría de los presentes.

Pues bien, el artículo 137.1 LOPJ siempre se interpretó en el sentido que venimos defendiendo. Es decir, como mayoría de los presentes y no como mayoría de votos.

Pese a ello, la repetida adición vuelve a plantear la duda sobre el alcance de la modificación efectuada por la LO 4/2013. En definitiva, si es lo mismo decir la *mayoría de los presentes* que la *mayoría simple de los miembros presentes*. De cómo se resuelva esa incógnita depende, a su vez, el juicio que haya de hacerse sobre la conformidad con el nuevo enunciado de los artículos 43 y 44 ROFCEGPJ aprobados bajo la vigencia del artículo 137.1 LOPJ.

Según hemos visto a lo largo de estas notas, las diferentes clases de mayoría se distinguen entre sí atendiendo a la dimensión subjetiva (miembros) u objetiva (votos) que se toma como referencia para establecer la proporción o relación de superioridad numérica que refleja el apoyo expresado a una determinada decisión con respecto a otra u otras. También hemos reiterado que la mayoría simple, en cualquiera de sus acepciones, se distingue de la absoluta en que el colegio o número de votos que le sirve de base es siempre más reducido que el de esta.

Lo que plantea la comparación de los artículos 137.1 LOPJ de 1985 y 630.1 LOPJ de 2013 no afecta, sin embargo, ni a la dimensión o plano tomado en consideración, ya que en ambos preceptos es el subjetivo (los presentes y miembros presentes, respectivamente), ni a su clase (simple o absoluta) pues, a falta de mayor precisión, cuando se habla de mayoría se presume que no se cualifica y que, por tanto, es simple.

Dicho más claramente, no vemos diferencia alguna en la mayoría requerida en las dos normas dado que en ambas viene determinada por la existencia de un número de votos en un mismo sentido sobre la propuesta sometida a votación que sea superior a la mitad del número de miembros presentes. Para que haya mayoría simple de los presentes no es suficiente, por lo tanto, que una propuesta reciba más votos que la contraria, no basta con que sea la más votada de las dos, sino que, además, ha de superar el umbral indicado de la mitad del número de miembros presentes.

La equivalencia de los enunciados de los dos artículos citados es, a nuestro modo de ver, plena y total y no queda desmentida por el hecho de que los artículos 589.2, 606.3 y 5 LOPJ, exijan la mayoría absoluta sin especificar si es de los miembros presentes o de los que integran el órgano, como sí ocurre cuando se prevé la de tres quintos (artículos 586.3, 588.1.3º y 589.5 LOPJ). Silencio que alguien podría interpretar que significa que la razón por la que el artículo 630.1 LOPJ introduce el adjetivo simple es porque del mismo modo que hay una mayoría *simple* de los presentes también puede haber una mayoría *absoluta* de los presentes. De acuerdo con esta lectura, mientras esta última mayoría (la absoluta) vendría representada por la mitad más uno de los asistentes la simple estaría formada por la mayoría de los votos emitidos no siendo computables los que estén en blanco.

Frente a tal despropósito habría que dejar bien claro, en primer lugar, que esa interpretación retuerce hasta el extremo la literalidad del enunciado normativo del artículo 630.1 LOPJ y, en segundo lugar, que a lo largo de la LOPJ no hay ninguna mención ni directa ni indirecta a la mayoría absoluta de los miembros presentes. Mayoría que, si llegara a existir, se confundiría con la simple prevista en el precepto de constante cita.

Tampoco mejorarían las cosas si se aceptara que la mayoría absoluta se refiere a los votos pues podría llegar a ser incluso inferior que la simple si se emitieran votos en blanco y estos no se consideraran computables. Por eso, la única lectura coherente es la que entienda que la mayoría absoluta se predica del número legal de miembros del Consejo.

Reiteramos que el tenor literal del artículo 630.1 LOPJ remite a la mayoría simple de los miembros presentes y no, como otras normas que hemos examinado, a la mayoría de votos. Un ejemplo de esto último está en el artículo 586.3 LOPJ, que determina que en segunda votación resultará elegido Presidente el candidato que reciba el “mayor número de *votos*” entre los dos candidatos más votados en una primera vuelta. La misma norma se prevé en el artículo 606.3 LOPJ para la elección del Promotor de la Acción Disciplinaria. Sin embargo, para el nombramiento del Vicepresidente del Tribunal Supremo, sólo se contempla una votación por mayoría absoluta por lo que si el candidato propuesto no la consiguiera el Presidente debería realizar una nueva propuesta (artículo 589.4 LOPJ).

En el supuesto de los artículos 586.3 y 606.3 LOPJ, la principal consecuencia de que en la segunda vuelta se pueda lograr la investidura por una mayoría de votos podría ser que no se computaran los emitidos en blanco ya que los nulos están expresamente prohibidos (artículo 630.2 LOPJ), aunque tampoco, parece admisible el voto en blanco en una decisión de ese calibre. La razón de ser de esta relajación de la mayoría será probablemente garantizar la elección incluso cuando se produzcan ausencias de los Vocales y, en definitiva, que se dificulte hasta el extremo su nombramiento con el negativo efecto que ello tendría para el órgano constitucional.

En cualquier caso, los dos artículos comentados muestran la voluntad de la LOPJ de simplificar el proceso de elección, designación o nombramiento cuando concurren varios candidatos. A ese fin, para evitar la dispersión del voto y favorecer el consenso, se busca reducir las opciones a dos y decantarse por una de ellas en una ulterior votación (*ballotage*) y, de ese modo, garantizar que quien salga triunfador lo haga con el máximo respaldo posible, con la máxima legitimación alcanzable.

### **C) ARTÍCULOS 43 Y 44 ROFCGPJ**

Una vez que hemos confirmado que no existe diferencia entre el contenido normativo del antiguo artículo 137.1 LOPJ y el del nuevo artículo 630.1 LOPJ, queda, también despejada la duda sobre la vigencia de los artículos 43 y 44 del ROFCGPJ.

El artículo 43 ROFCGPJ dice en su tercer párrafo que:

“(…) Los restantes acuerdos deberán adoptarse mediante votación bastando el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes, salvo que la Ley disponga otra cosa.”

Aunque falta la mención a la mayoría simple, la norma es, como se ha razonado, la misma que contenía el repetido artículo 137.1 LOPJ y, por tanto, la regla general es que los acuerdos necesitan para adoptarse el respaldo de la mitad más uno de los miembros del Pleno o de las Comisiones del Consejo General del Poder Judicial que estén presentes, los cuales, como sabemos, tienen el deber inexcusable de asistir, participar y emitir voto válido y sólo excepcionalmente pueden votar en blanco (artículo 630.2 LOPJ). Un voto en blanco que, obviamente, no cuenta como favorable ni permite rebajar el umbral exigido.

Por su parte, el artículo 44 ROFCGPJ contempla el supuesto de que:

“(…) en las votaciones para la provisión de cargos judiciales u otros cuyo nombramiento compete al Consejo ninguno de los votados alcance la mayoría de los miembros presentes, se celebrará una nueva votación entre los dos que hubieren obtenido mayor número de votos en la primera. Si ninguno de ambos alcanzare la mayoría antes expresada, después de tres votaciones consecutivas, se entenderá denegada la propuesta, que se devolverá al órgano competente para que formule otra nueva. Si la Ley exigiere una mayoría cualificada, el Pleno establecerá los trámites de la votación.”

La concordancia entre ambos artículos está fuera de toda duda. Los dos hablan de mayoría de los miembros presentes si bien los supuestos que contemplan son distintos:

- El artículo 43 ROFCGPJ atiende a la hipótesis de que esa mayoría deba obtenerse con respecto a una propuesta concreta sobre la que los miembros del órgano colegiado han de pronunciarse a favor o en contra; es decir lo que se llama una elección binaria que sólo admite un sí o un no y, eventualmente, el voto en blanco.
- Sin embargo, el artículo 44 ROFCGPJ se sitúa ante otra realidad: que las opciones sean más de dos, es decir, que la elección haya de realizarse sobre varias propuestas o, en el caso de elección de personas, de candidaturas múltiples de modo tal que pueda darse una dispersión de votos y ninguna obtenga la mayoría exigida que sigue siendo la de los miembros presentes.

En estos casos, para evitar el fracaso de la votación y propiciar el acuerdo, la norma fija su atención en los dos candidatos que hayan obtenido el *mayor número de votos*, que serán los *relativamente mayoritarios*, pero sin llegar a conseguir la mayoría de los presentes. Una vez reducidas las opciones a dos, se prevén tres nuevas votaciones, para que alguno de ellos reciba el respaldo de la mayoría exigida. Si tras tres intentos no se consigue, la plaza queda vacante.

La alusión a los artículos 43 y 44 ROFCGPJ es útil ya que pone de manifiesto que el concepto de mayoría acogido por el artículo 630 LOPJ, como regla general para la adopción de acuerdos, ha de aplicarse tanto a votaciones binarias como a múltiples y que, en ningún caso, se identifica con la mayoría relativa.

Pero lo más importante es que, tanto el artículo 43 como el 44 ROFCGPJ, dejan bien claro que para la aprobación de un acuerdo no es suficiente con que haya un mayor número de votos a favor que en contra sino que ha de superarse la mitad de los miembros presentes.

La naturaleza del Consejo General del Poder Judicial como órgano de garantía de la independencia del Poder Judicial, de cada uno de los jueces y tribunales que lo forman, justifica plenamente un régimen de mayorías para la adopción de los acuerdos que le competen que conjugue un alto grado de consenso con la necesaria flexibilidad que reclama la eficacia en su funcionamiento. Ese equilibrio se logra exigiendo que todos sus miembros asistan a las sesiones, participen en las deliberaciones y emitan su voto válido, prohibiéndoles abstenerse, salvo cuando concorra causa legal, y limitando la posibilidad de que voten en blanco. Exigencia, prohibición y limitación que son compatibles con la fijación de un *quorum* para la celebración de las sesiones que evite la paralización del órgano cuando por motivos graves este justificada la ausencia de uno o más Vocales.

## V) A MODO DE CONCLUSIÓN

La claridad y sencillez de la regla de la mayoría simple de los presentes que ha adoptado la reforma de la LOPJ de 2013, y que mantiene el anteproyecto que acaba de hacer público el Ministerio de Justicia, es más aparente que real. Tal y como hemos explicado, ese mismo enunciado ha dado lugar a interpretaciones normativas que pugnan abiertamente con el sentido literal de la expresión, en particular en el seno de los órganos representativos como los parlamentarios, que cuentan con el antecedente italiano, y, también, en los locales.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el repetido enunciado se ha introducido por la LO 4/2013 como una reacción al reforzamiento de las mayorías y al consiguiente bloqueo en la toma de decisiones que, según su preámbulo de aquella, supuso la LO 2/2004, se acrecienta el riesgo de que la nueva regla de mayoría se interprete en un sentido tan extremo que se abra el camino a la adopción de acuerdos con muy escaso apoyo de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Ese peligro es especialmente grave en materia de nombramientos en la que las alternativas objeto de votación normalmente son múltiples de modo que la dispersión de los votos puede conducir a que la más votada cuente con el apoyo de muy pocos sufragios.

De ahí la necesidad de precisar con la máxima claridad el sentido de esa regla. Máxime a la vista de las consideraciones vertidas por la importante STC 238/2012 en la que el supremo intérprete de la Constitución no solo no vio injustificada la exigencia de una mayoría cualificada (de 3/5) para el nombramiento de Magistrados del Tribunal Supremo y otros importantes cargos judiciales sino que, incluso, la calificó de necesaria, habida cuenta de la trascendencia de las funciones que aquellos han de desempeñar en la cúspide de nuestro sistema judicial y la garantía que ello supone para reforzar su independencia.

Por todo ello, considero que el nuevo ROFCGPJ ha de acoger la misma fórmula que el de 1985 que, a mi juicio, no ha sido derogado por la LO 4/2013, si bien la referencia a la mayoría necesaria para la probación de los acuerdos será ahora la que arroje un número de votos favorable a la propuesta que sea superior a la mitad del número de miembros presentes. Asimismo, creo necesario que en dicho ROFCGPJ se reproduzca la previsión que contiene el artículo 44 del de 1986 relativa a los supuestos en los que la votación se realice sobre tres o más candidatos según la cual, si ninguno obtuviera la mayoría requerida en primera vuelta, se debería repetir la votación entre los dos candidatos o propuestas que hayan recibido más sufragios. Si tras tres intentos ninguno obtuviera la mayoría precisa, se declararía la no provisión de la vacante o rechazada la propuesta.

En definitiva, al menos en este punto, las cosas deberían mantenerse como estaban por más que la mayoría exigida sea ahora la simple de los presentes en lugar de la anterior de tres quintos de los miembros del Consejo.

Sería deseable, no obstante, que se supere de una vez por todas la pugna partidista para lograr el control político sobre el Consejo General del Poder Judicial o impedir el del adversario, modificando a ese propósito la regla de la mayoría exigible para adoptar sus acuerdos como vía que les permita incidir en sus decisiones y, muy en particular, en los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Supremo y de los altos cargos judiciales. Ese juego es perverso y atenta gravemente contra la autonomía constitucional del Consejo debilitando hasta el extremo su

autoridad. Urge por ello, hallar una solución definitiva que solo será válida si se sustenta en el consenso, que no es lo mismo, obviamente, que disponer de la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Un consenso sobre el conjunto de la LOPJ dada la trascendencia de su regulación para la consolidación y perfeccionamiento del Estado Social y democrático de Derecho que proclama como objetivo esencial de la Constitución su artículo 1.1. Un consenso que garantice que la alternancia política que exige la democracia pluralista no se traduzca, como desgraciadamente ocurre en el ámbito de la educación, en constantes modificaciones de la LOPJ que no obedezcan a una finalidad integradora y perfeccionadora del sistema judicial en beneficio de todos sino a las prioridades del equipo ministerial de turno.

Desde esa perspectiva, considero que la regla de la mayoría necesaria para la adopción de los acuerdos del Consejo General del Poder Judicial debe ser tal que exprese suficientemente el consenso formado en su seno y, sinceramente, creo que ese objetivo se consigue mejor con una mayoría absoluta o, incluso más cualificada, que con una simple y que, en todo caso, es incompatible con una interpretación de esta que la haga insignificante.