

requisitos constitucionales y estatutarios, puedan celebrar los acuerdos que estimen procedente o reproducir el que ahora se anula.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Primero.—Desestimar las excepciones de falta de legitimación del Gobierno y de litis consorcio pasivo necesario, opuestas por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Murcia a la impugnación interpuesta por el Gobierno de la Nación

10622 *P.º no Conflictos acumulados entre órganos constitucionales números 495/1985, 788/1985 y 797/1985. Sentencia número 45/1986, de 17 de abril.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez Picazo, don Antonio Truyol Serra, don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

en los conflictos acumulados entre órganos constitucionales números 495/1985, 788/1985 y 797/1985, promovidos por el Consejo General del Poder Judicial contra determinados preceptos incluidos en los Proyectos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados, por el Pleno del Senado, y ratificados luego por el Pleno del primero, e incluidos hoy en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Han sido, parte requerida el Congreso de los Diputados, representado por el Letrado de las Cortes Generales, y el Senado representado por el Letrado de las Cortes Generales y se ha personado como coadyuvante el Gobierno de la Nación representado por el Letrado del Estado y ha sido ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. ANTECEDENTES

Primero.—Con fecha 30 de mayo de 1985 quedó registrado en este Tribunal un escrito mediante el cual don Federico Carlos Sainz de Robles Rodríguez, Presidente del Consejo General del Poder Judicial planteó en representación de dicho Consejo General y de conformidad con lo acordado por su Pleno en reunión del día 28 de mayo anterior, conflicto entre órganos constitucionales del Estado frente a la decisión del Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 28 de marzo de 1985, por la que se aprobó el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial en el particular relativo al art. 119 y a la disposición adicional 1.2, inciso primero, de dicho Proyecto. El escrito se presentó acreditando el cumplimiento infructuoso del trámite previsto en el art. 73.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal, de acuerdo con lo prevenido en el número 2 del mismo artículo. Las alegaciones formuladas en el escrito de iniciación del concurso son, sintéticamente expuestas, las que siguen:

a) Como consideración preliminar advierte el órgano actor no pretender en modo alguno interferir la potestad legislativa sino defender que el legislador constituido no puede modificar la composición de un órgano constitucional ni asumir, respecto del Poder Judicial, competencias que la Constitución no le confiere, aduciendo, asimismo, que todos los órganos constitucionales tienen no solo la facultad sino el deber de hacer preservar su propia configuración y el núcleo de competencias esenciales para el desenvolvimiento de sus funciones, configuración que ha de estar completamente establecida en la Constitución y que no podrá ser alterada, en consecuencia, por ningún otro de los poderes constituidos. Junto a ello, también el Consejo General del Poder Judicial habría de defender sus competencias en orden a la reglamentación del estatuto jurídico de la Carrera Judicial, potestad ésta que o correspondería a dicho Consejo o no existiría en absoluto. El conflicto, de otra parte, no encubre ningún recurso de inconstitucionalidad contra una Ley, pretendiéndose sólo que el Tribunal Constitucional diga, con claridad, que el legislador constituido no está habilitado para modificar, asumiéndola, la competencia para

Segundo.—Estimar la impugnación interpuesta por el Abogado del Estado en representación del Gobierno y declarar la nulidad de la resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña, por la que se presta aprobación al Convenio, no firmado, suscrito con el Presidente del Consejo Regional de Murcia y, consecuentemente, la nulidad del Convenio.

Publiquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 17 de abril de 1986.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente, Gloria Begué Cantón, Angel Latorre Segura, Francisco Rubio Llorente, Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Antonio Truyol Serra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, Jesús Leguina Villa y Luis María López Guerra.—Rubricado.

integrar la composición de un órgano constitucional, ni para desvirtuar, atribuyendo a otro poder del Estado sus aspectos normativos, el Gobierno autónomo del Poder Judicial. El Poder Judicial tiene acceso a los conflictos constitucionales por la inclusión de su Consejo General en el art. 59.3 de la LOTC, entendiéndose así esta garantía tanto a las competencias propias de los juzgados y tribunales como a las que correspondan al órgano que hoy promueve el conflicto cuando, respecto de una u otras atribuciones, se hubiere producido la indebida asunción que pueda motivar su defensa en este cauce. Para el Poder Judicial, no legitimado en otros procesos constitucionales, la garantía constitucional de su independencia y de su ámbito de atribuciones frente a los demás poderes del Estado viene dada, así, por el presente procedimiento.

b) La legitimación activa del Consejo General se da en este caso respecto de uno y otro de los motivos del conflicto. La competencia para el nombramiento de doce Vocales del Consejo General mismo no se confiere por la Constitución al propio Consejo sino al conjunto de los Jueces y Magistrados, pero ha de tenerse en cuenta que esta competencia puede ser ahora defendida por el Consejo General porque de la Constitución (art. 122.2) y de lo dispuesto en el art. 59.3 de la LOTC deriva que el Consejo representa, por su condición de órgano de Gobierno, al Poder Judicial en su conjunto, de acuerdo con el fundamento de la institución conflictual en el equilibrio y mutua independencia de los poderes del Estado y la garantía de su respectivo ámbito competencial. Si así no fuera, de otra parte, la garantía de las competencias del Poder Judicial y de su independencia sería parcial, quedando sin defensa posible la atribución institucional a este Poder en orden a la elección de doce de los miembros de su Consejo General. En cuanto a la legitimación pasiva del Congreso de los Diputados, la misma no requiere mayor fundamentación a la vista de la inclusión de este órgano en el art. 59.3 de la LOTC, ejerciéndose ahora la acción frente a una decisión del Congreso mismo que se adecúa, según se pasa a argumentar, al objeto propio de los conflictos constitucionales.

c) Las atribuciones que el Consejo General entiende invadidas o indebidamente asumidas por el Congreso de los Diputados son: 1. La competencia para elegir a los doce Vocales del Consejo General que deben ser nombrados por el Rey entre Jueces y Magistrados de todas las categorías, conforme al art. 122.3 de la Constitución; 2. La competencia para ejercer la potestad reglamentaria respecto del estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados integrantes de la Carrera Judicial. Tales competencias corresponden al Poder Judicial; en el primer caso al conjunto de los Jueces y Magistrados que lo integran y en el segundo al propio Consejo General como órgano de gobierno. Tanto unas como otras competencias se entienden directamente atribuidas por la Constitución. El Poder Judicial, en todo caso, no pretende ejercer facultades legislativas ni son éstas el objeto del conflicto. Es cierto que en este caso se afirma la discordancia entre una norma con rango de Ley —o un instrumento legislativo llamado a plasmarse en ella— y la Constitución, materia que es también objeto de los procesos de control de la constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, no por ello desaparece aquí la dimensión conflictual de la cuestión, debiendo tenerse en cuenta tanto la expresa previsión en el art. 73.1 de la LOTC en orden a que las atribuciones indebidamente asumidas hayan sido conferidas por la Constitución como el hecho de que la aprobación de un Proyecto de Ley es, evidentemente, una «decisión» en el sentido del citado precepto legal. Los objetos propios del conflicto constitucional y de los procesos de declaración de inconstitucionalidad no son mutuamente excluyentes sino que constituyen círculos secantes por ser también la Constitución una norma de distribución de competencias. Por lo demás, los arts. 59 y 73.1 de la LOTC no excluyen, pudiendo haberlo hecho, a las leyes de entre las posibles decisiones invasoras de atribuciones, debiendo admitirse ahora esa posibilidad, pues lo contrario haría estéril

frente al legislador el presente cauce constitucional. No se discute al promover el conflicto el valor superior a la Ley en el sistema parlamentario, aunque sí se afirma su necesaria sujeción a la Constitución. De otra parte, por «Ley» se entiende ahora el producto agregado de la actividad de los órganos que ejercen la potestad legislativa, advertencia relevante por cuanto en este caso el conflicto no se plantea frente a la Ley sino frente a la decisión de una de las Cámaras que fija definitivamente su posición sobre cuestiones de relevancia competencial. Ha de resaltarse, a estos efectos, que la aprobación de un Proyecto de Ley Orgánica por el Pleno del Congreso en la votación final a que se refiere el art. 81.2 de la Constitución es una decisión a los efectos del art. 73.1 de la LOTC. Esta decisión no constituye un acto de trámite porque la aprobación de un Proyecto de Ley por la Cámara Baja tiene autonomía plena y entraña una verdadera decisión respecto del contenido normativo aprobado, suponiendo la ulterior reconsideración del texto, en el caso de veto o de enmiendas en el Senado, sólo una eventualidad. Estamos, pues, ante una decisión definitiva que asume e invade, respectivamente, las dos atribuciones respecto de las que el conflicto se plantea. Así, la decisión del Congreso, al tiempo que ejerce una competencia propia —la de legislar— asume o toma para sí la primera de las atribuciones objeto del conflicto, en lo relativo a los seis Vocales judiciales del Consejo General cuya elección se atribuye e invade esa misma atribución en cuanto dispone de la misma en lo relativo a los otros seis cuya elección atribuye al Senado. Asimismo, la decisión congresual invade la segunda de las atribuciones controvertidas, ya que entra a disponer de la potestad reglamentaria sobre el estatuto jurídico de Jueces y Magistrados para atribuirlos al Gobierno, privando de ella al Consejo General a quien está constitucionalmente atribuida.

d) La primera de las competencias que se dicen desconocidas es la relativa a la elección de los Vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial. Aprobando el art. 119 del Proyecto de Ley, el Congreso de los Diputados ha conculcado el art. 122.3 de la Constitución en relación con el art. 66.2 de la misma, norma ésta de la que se desprende que las Cámaras tienen las competencias que les atribuye la Constitución y no otras y que no pueden aumentar las que poseen mediante el ejercicio de su potestad legislativa. Pues bien, de la simple lectura del art. 66 de la Constitución en relación con el art. 122.3 de la misma norma fundamental se advierte que la designación de miembros para integrar el Consejo es una competencia atribuida por la Constitución al Congreso y al Senado distinta de la asignada a las Cortes Generales para ejercer la potestad legislativa. El art. 122.2 de la Constitución, de otra parte, precisa nitidamente el ámbito estricto de la Ley Orgánica a la que remite, siendo éste el estatuto del Consejo, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, de tal manera que no existe base para atribuir, por vía legislativa, nuevas competencias a las Cámaras. Las Cortes, pues, tienen un determinado cometido constitucional que no pueden ampliar y toda vez que la Constitución no confiere a éstas la elección de los doce Vocales del Consejo General, esta competencia no puede ser lícitamente creada por vía legislativa pues ello contraviene lo dispuesto en el art. 66.2 de la Constitución. En rigor, no se está aquí ante una competencia que haya quedado no prejuzgada por la Constitución, pues ésta configura en plenitud, de modo acabado, a todos los órganos constitucionales. El diseño íntegro de éstos ha de encontrarse en la Constitución, sin que puedan otros órganos alterarlo con matices o variaciones. Sobre esta base, no es admisible que la configuración del órgano constitucional que es el Consejo General del Poder Judicial quede deferida a la decisión de legislador, pues si así fuera estaríamos ante un órgano constitucional cuya significación institucional podría ser distinta cada cuatro años.

El art. 122.3 de la Constitución es ciertamente ambiguo en lo relativo a la elección de los doce Vocales del Consejo que han de ser nombrados «entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales» y, no zanjando la cuestión el criterio literal de interpretación, habrá de acudir a otros que permitan reconocer su sentido propio. Como primera observación, así, ha de señalarse que el contexto constitucional repudia una interpretación que desnaturalice a este órgano constitucional dejando la competencia para su integración abandonada a los cambios legislativos, interpretación que, de otra parte, tampoco cuenta con gran apoyo literal en el precepto constitucional que se examina, pues el mismo defiere a la Ley Orgánica sólo «los términos» de la elección o nombramiento, de tal manera que el entendimiento más razonable es el de que los términos que debe establecer la Ley Orgánica son los aspectos formales y organizativos de la elección y no la fijación del cuerpo electoral o de la competencia para la elección, interpretación ésta avalada por el sentido que tiene en otros preceptos constitucionales (arts. 68.1 y 69.2) la misma expresión de la que se vale el art. 122.3. La conclusión es, por lo tanto, que la competencia para la elección corresponde al propio colectivo de los Jueces y Magistrados. Concebido el Poder Judicial con una base profesional, la propia concepción participativa de la democracia presente en la norma

fundamental hace coherente la atribución por ésta al conjunto de los titulares del Poder Judicial de una importante representación en su órgano de gobierno.

La interpretación que se defiende fue, por lo demás la de las propias Cortes constituyentes en 1978, debiendo destacarse, entre otros extremos, el debate de la sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso en que quedó establecido definitivamente el texto del que sería luego art. 122.3 de la Constitución («Diario de sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 84, de 1978), fue entonces voluntad unánime, expresamente manifestada, de todos los grupos de la Cámara que el texto constitucional que se establecía implicaba que los doce Vocales judiciales del Consejo General debían ser elegidos por todos los Jueces y Magistrados. A esta voluntad de los constituyentes se adecuarían en definitiva las actuaciones posteriores de las Cámaras, debiendo citarse tanto el criterio de la Ley Orgánica 1/1980 de 10 de enero, como los arts. 131 y 135 del texto alternativo del Grupo Socialista al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 1980 y mereciendo especial mención, por último, lo dispuesto en el artículo 204 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados.

A la interpretación que se sostiene llevaría también, por último, el examen de los antecedentes de Derecho comparado en los que se inspiró la Constitución al crear y configurar el Consejo General del Poder Judicial. El precedente más directo del art. 122 de la Norma Fundamental es el art. 104 de la Constitución italiana de 1947 en la que se dispone una composición mixta del Consejo Superior de la Magistratura, previéndose al efecto la elección de parte de sus integrantes por la totalidad de los Magistrados ordinarios. Y ha de tenerse también en cuenta el modelo francés en el que se prevé una participación representativa de la magistratura en el órgano de su gobierno.

e) En cuanto a la potestad reglamentaria sobre el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados, el precepto vulnerado por la decisión del Congreso al aprobar éste la disposición adicional 1.2, inciso primero del Proyecto de Ley Orgánica, es el art. 122.2 de la Constitución en relación con el art. 117 de la misma y con todo el contexto del título VI de la norma fundamental.

De acuerdo con el art. 122.1 de la Constitución existe reserva de Ley Orgánica para la regulación del estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados y este precepto podría interpretarse en el sentido de descartar toda potestad reglamentaria en la materia. Esta última cuestión sin embargo, implícitamente planteada en el requerimiento al Congreso de los Diputados, se deja ahora fuera del presente planteamiento conflictual, en el que el Consejo se limita a sostener que, en tanto sea posible la remisión normativa en esta materia por parte del legislador a un tratamiento reglamentario, la competencia para ejercer esta potestad reglamentaria corresponde, por exigencia constitucional, al órgano de gobierno del Poder Judicial. A este respecto ha de destacarse que el art. 97 de la Constitución no supone una habilitación genérica al Gobierno para reglamentar autónomamente ni implica, tampoco, que éste sea el único órgano al que corresponda dictar normas con rango inferior a la Ley. La potestad reglamentaria es, en aquellos ámbitos en que quepa en cada caso, inherente a la función de gobierno, de tal manera que, donde la Constitución nada precisa, cabe explicar la titularidad del poder reglamentario en el titular, en cada ámbito, de la función de gobierno en la existencia de una costumbre constitucional inequívoca. Sobre esta base, siendo el Consejo General del Poder Judicial el órgano de gobierno del mismo (art. 122.2 de la CE), al Consejo corresponden, en el ámbito de dicho Poder, las potestades inherentes a la función de gobierno, esto es, la función ejecutiva y la de dictar reglamentos. Si así no fuera, la independencia institucional del Poder Judicial resultaría lesionada.

Como en el caso de otros órganos constitucionales (Congreso, Senado o Tribunal Constitucional), el Consejo ostentaría, así, una potestad reglamentaria cuyo sentido se advierte si se repara en que el Pleno del Consejo no es el órgano de gobierno del Consejo, sino el Poder Judicial, poder difuso, integrado por una pluralidad de órganos y de titulares a todos los cuales se extiende la función de gobierno y, consiguientemente, la potestad reglamentaria que le es inherente. En este sentido, cabe citar, como argumento de Derecho comparado, lo dispuesto en el art. 108.1 de la Constitución italiana y la interpretación de este precepto por parte de la doctrina de dicho país. Ha de destacarse, en este orden de ideas, que la titularidad de la potestad reglamentaria sobre el Estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados afecta al reducto último de la independencia judicial delimitado por el propio Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial. No hay por qué pensar que la actuación normativa de ningún Gobierno pretenda influir en la actuación del Juez incidiendo sobre su *status*. Pero una tal posibilidad de influir por vía de Reglamento pone en cuestión la idea de independencia.

Por lo expuesto, el órgano actor suplicó que, teniéndose por planteado conflicto constitucional frente al Congreso de los Diputados, se determinase la titularidad de las competencias controver-

tidas en los términos que anteceden y se declarase nula, por haber sido realizada con invasión de atribuciones, la aprobación por el Congreso de los Diputados, el día 28 de marzo de 1985, del artículo 119 y de la disposición adicional 1.2., inciso primero, del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

Segundo.-Por providencia de 5 de junio de 1985, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acuerda tener por recibido el anterior escrito, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 74 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, por conducto de sus Presidentes, para que en el plazo común de un mes puedan comparecer en este procedimiento y formular las alegaciones que estimen procedentes.

Tercero.-Por escrito de fecha 15 de julio de 1985, el Letrado de las Cortes comparece, sosteniendo la competencia de la Mesa del Congreso de los Diputados, para rechazar el requerimiento de revocación en su día dirigido a aquél, y oponiéndose al planteamiento del conflicto por las siguientes razones:

a) En primer lugar, por entender que no cabe el planteamiento de conflicto de competencia frente a la Ley. Esta postulación puede deducirse, en primer lugar, de la interpretación sistemática, gramatical e histórica de los arts. 73 y 75 LOTC, así como de la propia LOTC en su conjunto. Asimismo desaconseja la posibilidad de interponer conflicto de competencia frente a la Ley su carácter supremo, expresivo de la voluntad general, que no tiene limitadas ni el contenido ni la materia sobre la que versa, salvo por el texto constitucional, de donde que al poder legislativo deban ser sometidos los demás poderes del Estado. En consecuencia, si las Leyes violan la Constitución, no se analiza este posible exceso discutiendo la competencia del legislativo para hacerlas, sino su contenido mediante las vías específicamente previstas para ello en la Constitución, y no puede encubrirse un recurso de esta última naturaleza, sustanciándolo a través de un conflicto de competencia, como así lo ha reconocido la jurisprudencia de este Tribunal (Sentencias del Tribunal Constitucional 25/1981, de 9 de julio; 32/1981, de 28 de julio; 5 de abril de 1984) y la más autorizada doctrina.

Tampoco es posible plantear un conflicto de esta naturaleza con referencia a un proyecto legislativo, además de por razones de lógica jurídica -que aconsejan aplicar a las Leyes en estado de proyecto las conclusiones a que se llegó en el apartado anterior-, porque es posible aplicar, *mutatis mutandis*, a las normas legales la doctrina de la irrecurribilidad de los actos de mero trámite, y en este sentido, sólo puede hablarse de una decisión definitiva cuando, agotados los trámites previstos constitucionalmente (y especialmente los previstos en el art. 90.2 CE), el proyecto se transforme en Ley. Además de lo anterior, someter a la consideración de otros órganos estatales un acto de elaboración legislativa violaría la necesaria independencia de las Cámaras, que no están sujetas en su funcionamiento a otros límites que los impuestos por la Constitución o sus Reglamentos.

Por último, la pretensión del CGPJ, además de ilógica, por contradictoria, es imposible, por requerir de la Mesa del Congreso de los Diputados que realice una actividad que constitucional y legalmente le está vedada, porque, una vez aprobado el proyecto legislativo, el Congreso pierde todo poder de disposición sobre él, no conservando otros que le permitan alterar su texto en un sentido determinado.

b) Con independencia de lo anterior, en este caso falta el supuesto de hecho necesario para emplear la vía del conflicto de competencias. En primer lugar, porque, regulando el modo de designación de los Vocales, el Congreso se ha limitado a modificar la legislación vigente, para lo que le faculta la CE, dado el carácter básico, nuclear, de sus preceptos. Adicionalmente, la Constitución no ha sido contrariada; ya que el art. 122.3 CE no atribuye tal competencia al Consejo, y aun si lo hubiese sido, como ya se ha dicho, la vía adecuada para comprobarlo serían los distintos controles de constitucionalidad del contenido de una Ley previstos en nuestro ordenamiento. Pero, aun admitiendo por hipótesis la argumentación del Consejo, la competencia de elección debería ser ejercitada por Jueces y Magistrados (art. 73.1 LOTC), y ellos serían los legitimados para plantear el conflicto, no el Consejo como órgano diferenciado que no tiene expresamente atribuida la representación del Poder Judicial.

Todo lo anterior aconseja, en su opinión, no admitir el conflicto porque, de hacerlo, se sentaría un peligroso precedente para intercambiar vías procesales distintas, como las previstas en la LOTC para el conflicto de competencias y otros controles de constitucionalidad.

Subsidiariamente, para el caso de no aceptarse la anterior pretensión, debe desestimarse el conflicto, dada la conformidad a la Constitución de los preceptos impugnados, que se evidencia en los argumentos siguientes:

a) En primer lugar, porque el art. 122.3 CE no predetermina

el cuerpo de electores de los doce Vocales, tan sólo puntualiza que han de serlo entre Jueces y Magistrados. Queda la cuestión a discreción del legislador, que lo fija mediante Ley Orgánica, de donde que el sistema del proyecto sea también admisible.

De otra parte, siendo necesaria la independencia del Poder Judicial, ésta debe predicarse de los órganos del mismo -Jueces y Magistrados-, pero no necesariamente del Consejo, porque tiene un significado que no coincide literalmente con la noción de autogobierno, y muestra de ello es que en el Derecho histórico español y en el Derecho comparado se registran ejemplos de organizaciones judiciales en que no existen órganos como éste, correspondiendo a las autoridades administrativas amplias parcelas del régimen de Juzgados y Tribunales, sin que la independencia de éstos sea puesta en cuestión.

b) En segundo lugar, la afirmación del Consejo de que no cabe un desarrollo reglamentario en materias reservadas a la Ley Orgánica, y que, si cabe, le corresponde tal desarrollo a él, y no al Gobierno, es contradictoria y carece de fundamento. Tal desarrollo reglamentario es posible, y así se deduce de la jurisprudencia de este Tribunal, especialmente en su Sentencia de 27 de junio de 1985, y también de que no es posible en nuestro sistema constitucional concebir un poder reglamentario como atributo inherente a la función de Gobierno, pues sólo existe en aquellos casos en que así lo reconozcan la Constitución o la Ley, y en ningún momento le ha sido reconocido tal poder al CGPJ; la expresión «órgano de gobierno del poder judicial» debe ser entendida como órgano de administración y dirección de tal poder, pero no como atributiva de potestad reglamentaria. Evidentemente, las funciones de administración y gobierno pueden requerir cierta autonomía de organización interna, y ciertas manifestaciones de facultad reglamentaria, pero se trataría de una facultad restringida al ámbito interno, doméstico, sin repercusión externa.

Concluye reiterando su súplica de que no se admita el conflicto o, en su caso, y subsidiariamente, se desestime, añadiendo por otrosí cómo, a su juicio, el segundo requerimiento del CGPJ a la Mesa del Congreso de los Diputados, a fin de que revoque el segundo acto de aprobación del proyecto, con las enmiendas remitidas por el Senado, evidencia que el primero -comentado en su escrito- era meramente un acto de trámite.

Cuarto.-El Abogado del Estado, en escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de julio de 1985, evacuó el trámite de alegaciones. Tras unas consideraciones preliminares para sostener la posibilidad de intervenir el Gobierno, órgano distinto del requirente y del requerido, en el presente conflicto, en la consideración de coadyuvante -por estar afectadas en el mismo sus propias atribuciones, ya que en el mismo se discute su potestad reglamentaria- anuncia el propósito de limitar las alegaciones a solo los «aspectos formales del proceso». Tales alegaciones pueden ser sintetizadas de la forma siguiente:

a) En relación al objeto de la controversia y las posibilidades procesales del procedimiento entablado se exponen una serie de razones (el que el art. 59 LOTC contemple como sujetos del conflicto sólo a cada una de las Cámaras por separado; la propia expresión «decisiones», empleada por el art. 73 LOTC; la tradición doctrinal española extraña a la idea de un vicio de competencia del legislador, por lo que la inconstitucionalidad sería el único vicio potencial de la Ley) para negar que el procedimiento del conflicto de atribuciones comprende las Leyes; el conflicto entablado se revelaría así como un procedimiento inadecuado para el objeto escogido. El argumento de que ello vaciaría de contenido real a este tipo de conflicto no es aceptable, pues las Cámaras Legislativas son autoras de una creciente e importante actividad no legislativa que siempre será materia potencialmente conflictual. Tampoco sería válido el argumento de la indefensión por la inexistencia de legitimación del Consejo en el recurso de inconstitucionalidad. Pues, si se aceptase la tesis del propio Consejo de ser representativo del Poder Judicial, los Jueces tienen siempre abierta la facultad de someter a juicio de inconstitucionalidad las Leyes, con lo que la pretendida indefensión no se produciría. Aparte de que la concesión de legitimidad para recurrir es un problema puramente positivo que encuentra en las Leyes su tratamiento y su solución.

b) Subsidiariamente -para el caso de que se aceptase que la expresión «decisión» empleada por la LOTC comprende también las Leyes formales- sólo tendría cabida en el marco del conflicto de atribuciones la reivindicación de una competencia no legislativa del Consejo General del Poder Judicial, pero que improcedentemente se ha recubierto de la forma externa de la Ley, invadiendo una competencia atribuida en la Constitución a otro órgano del Estado. En el presente caso, sin embargo, el presunto conflicto trata de encubrir un auténtico recurso de inconstitucionalidad para lo que el órgano requirente carece de la necesaria legitimación. El válido planteamiento de cualquier conflicto exige dos requisitos de necesaria concurrencia simultánea: Que se cuestione la titularidad de una competencia normativa y que el órgano que formule la cuestión asuma una inequívoca reivindicación competencial sobre esa com-

petencia normativa, sin que valga una pura petición de que la competencia produzca como consecuencia de su ejercicio un resultado normativo distinto, y ello vale tanto para los conflictos interterritoriales como para los interorgánicos. Aunque en los conflictos a que se refieren los arts. 73 y siguientes LOTC sólo se puede discutir la titularidad de la competencia ejercida y no pueden suscitarse conflictos para provocar la inconstitucionalidad de la Ley, mientras que en los conflictos territoriales está prevista la posibilidad de un recurso de inconstitucionalidad bajo un sistema limitado de legitimación procesal, pero para el Consejo General del Poder Judicial no existe esta limitada posibilidad.

De todo lo anterior deduce que aun de admitirse un conflicto de atribuciones a consecuencia de una Ley sólo podría referirse a los casos en que una Ley asumiera el cometido propio de un acto típicamente atribuido a otro órgano constitucional. En tal caso, la distinción entre recurso de inconstitucionalidad y conflicto no quedaría oscurecida, y el conflicto tendría como presupuesto la justificación de la invasión competencial. El actor rechaza la competencia legislativa para regular la materia, pero sin pretender tampoco una competencia concurrente. La objeción que se hace al Proyecto de Ley tiende a denunciar un tipo de infracción constitucional, el haber invadido competencias del propio constituyente, pero esta denuncia tiene muy poco que ver con el tipo de proceso entablado. La presunta invasión competencial del legislador ordinario sería frente al legislador constituyente, lo que evidencia que no existe aquí conflicto presente e individualizado entre órganos constitucionales del Estado. Formalmente el Consejo General del Poder Judicial impugna el ejercicio directo de la potestad ejercida por el Congreso, consistente en aprobar un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, por entender que el legislador se encuentra inhabilitado para ello. El procedimiento utilizado no está concebido para este tipo de problemas, sino sólo para decisiones que supongan una invasión competencial ocurrida precisamente entre los órganos en conflicto. Ello llevaría a la inadmisibilidad del conflicto, puesto que el Consejo General del Poder Judicial no pretende ser quien ostente la competencia que se disputa.

c) Crítica seguidamente la línea de razonamiento de la parte actora en la que se ataca no la competencia normativa de las Cortes, sino el tratamiento dado al problema de fondo, el contenido del acto normativo. No se cumple así una de las condiciones básicas de este proceso de que lo que se cuestione sea la competencia y no la adecuación a la Constitución del modo en que la competencia ha sido ejercitada. La necesidad de que sea precisamente la competencia normativa misma la que constituye el objeto de la reivindicación competencial resulta claramente del art. 73 LOTC que demuestra inequívocamente que debe discutirse la titularidad de la decisión y no el contenido de la misma. Para que la reivindicación competencial pudiera constituir legítimamente objeto del conflicto, el Consejo debería haber pretendido la competencia no simplemente sobre la competencia resultante de la decisión atributiva. Si lo que se pretende es una declaración de competencias sobre la potestad reglamentaria, se trataría de intentar revisar una decisión material dictada en el ejercicio legítimo de una competencia legislativa.

d) Aunque formalmente se afirma que la pretensión hecha valer no pretende una declaración de inconstitucionalidad de la ley, intenta un juicio descalificador de la misma basándose en la supuesta disconformidad de su texto con la Constitución, poniéndose así de manifiesto, desde el lado de los efectos la inadecuación del procedimiento elegido. Aunque se dice que se pretende la anulación sólo del acto del Congreso, debe tenerse en cuenta que tal acto es un mero acto instrumental o de mero trámite que vale no por sí mismo, sino cuando ha terminado el procedimiento legislativo. Lo congruente hubiera sido plantear el tema una vez promulgada la Ley, pues entonces, en su caso, sí que podría plantearse hipotéticamente la cuestión de que la Ley adoleciera de un vicio de incompetencia, pero ello no puede producirse de un mero acto del trámite parlamentario interno.

Con todas las consideraciones anteriores se solicita sentencia por la que se declare no haber lugar al conflicto promulgado.

Quinto.-El 26 de junio de 1985 el Consejo General del Poder Judicial presentó escrito en este Tribunal en el que pide se acuerde como medida cautelar, en el conflicto planteado frente al Congreso de los Diputados, la suspensión de los efectos de la aprobación por dicha Cámara del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial en lo relativo a la atribución al Congreso de los Diputados y al Senado de la competencia para elegir o designar a la totalidad de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial. El Pleno del Tribunal Constitucional, por resolución de 4 de julio siguiente, desestimó la petición de suspensión. Contra esta resolución interpuso el Consejo General del Poder Judicial un recurso de súplica en el que se alegaron una serie de razones para solicitar la admisión a trámite de tal recurso el dejar sin efecto el Auto de 4 de julio y que se accediera a la medida cautelar solicitada. Por providencia del Pleno de 19 de julio se admitió a trámite el recurso de súplica

interpuesto por el Consejo, y se dio traslado a las representaciones procesales del Congreso de los Diputados y del Gobierno, las cuales dentro del plazo legal formularon escritos en los que se oponían, por diversas razones, a la admisión del recurso. El 29 de julio el Pleno del Tribunal Constitucional decidió desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Consejo General del Poder Judicial contra su Auto de 4 de julio.

Sexto.-Con fecha 16 de agosto de 1985 fue registrado en este Tribunal un escrito mediante el cual don Federico Carlos Sainz de Robles Rodríguez, Presidente del Consejo General del Poder Judicial, planteó, en representación de dicho Consejo, conflicto entre órganos constitucionales del Estado frente a la decisión del Senado, adoptada en su sesión del día 13 de junio de 1985, por la que se aprobaron enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y frente al texto enmendado del mismo, en el particular relativo al art. 112 del texto aprobado y a su disposición adicional 1.2. Se presentó el escrito acreditando el cumplimiento del trámite previsto en el art. 73.1 de la LOTC, de acuerdo con lo dispuesto en el número 2 del mismo precepto. En las alegaciones expuestas, el órgano actor reitera, en lo sustancial, su anterior escrito presentado ante el Tribunal el día 30 de mayo, identificando del mismo modo que entonces las atribuciones respecto de las que el conflicto se plantea, justificando de igual manera la viabilidad del recurso a este cauce procesal frente a decisiones insertas en el ejercicio de la potestad legislativa y argumentando, asimismo, el carácter de «decisión», a los efectos de lo prevenido en el art. 73 de la LOTC del acto de aprobación por el Senado de enmiendas al Proyecto de Ley y del texto enmendado de éste. En particular, esta decisión, de carácter definitivo, pudo haber sido reparada por el Senado cuando así se le requirió por quien hoy acciona, toda vez que esta Cámara (art. 87.1 CE) es titular de la iniciativa legislativa y puede, ejerciéndola, promover un proceso legislativo dirigido a dejar sin efecto las decisiones invasoras de competencias, no consistiendo en otra cosa lo que de ella se requirió por el Consejo General. Se concluye, pues, en esta parte preliminar del escrito en que la decisión del Senado asumió e invadió, respectivamente, las dos atribuciones respecto de las que el conflicto se plantea. Esto habría de darse tanto respecto de la autoatribución de la competencia controvertida que supone el texto del nuevo art. 112 del proyecto (aprobado sin enmiendas en el Senado) como en lo relativo al texto resultante de la enmienda por esta Cámara de la disposición adicional 1.2 del texto remitido por el Congreso, debiéndose advertir que, si bien a resultas de esta modificación, la señalada disposición adicional no contiene mención expresa de la materia del Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados del simple examen del Proyecto de Ley en su conjunto se desprende que la atribución al Gobierno de dicha potestad reglamentaria se mantiene, lo que deriva, asimismo, del propio texto de la disposición en la que, al no figurar límite material ni formal de tipo alguno, se permite el que la potestad reglamentaria se extienda a la regulación de aquel Estatuto Jurídico.

Después de justificar del mismo modo a como lo hiciera en su anterior escrito su legitimación procesal, el Consejo General pasa a defender la titularidad de las competencias controvertidas, argumentando en términos análogos a los planteados en el primero de los escritos de promoción del conflicto.

Por lo expuesto, suplicó el órgano actor que, teniéndose por planteado conflicto constitucional frente al Senado, se dictara sentencia en la que se determinase la titularidad de las competencias controvertidas en los términos alegados y por la que se declarase nula al haber sido realizada con invasión de atribuciones la aprobación sin enmiendas por el Senado el día 13 de junio de 1985 del art. 102 (antes 119) y la de la enmienda a la disposición adicional 1.2 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial.

Séptimo.-Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acuerda tener por recibido el mencionado escrito y dar traslado del mismo al Senado, al Congreso de los Diputados y al Gobierno, por conducto de sus Presidentes, para que en el plazo común de un mes puedan comparecer y formular las alegaciones que estimen procedentes.

Octavo.-El Senado, representado por el Letrado de las Cortes Generales don Manuel Alba Navarro, comparece, por escrito de 31 de octubre de 1985.

1. En dicho escrito se formulan primeramente una serie de alegaciones sobre la inadmisibilidad del conflicto planteado por el Consejo General del Poder Judicial por estimar que faltan los presupuestos indispensables que configuran la relación procesal en este tipo de conflictos.

a) Esta falta de requisitos para poder constituir una relación jurídico-procesal admisibles exigiría en primer lugar por la carencia de legitimidad del Consejo General del Poder Judicial para plantear el presente conflicto, dado que este tipo de conflictos de atribuciones es siempre positivo, lo que significa que ambos órganos constitucionales, tanto requerente como requerido, han de preten-

der que la competencia controvertida es propia. Mientras que la cuestión jurídico-constitucional de fondo no afecta a la competencia propia del Consejo General del Poder Judicial, como es la relativa a la propuesta de los doce Vocales de esta acción judicial de dicho Consejo, y que en el escrito inicial del conflicto se afirma debería corresponder a los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales. El Consejo General del Poder Judicial, aunque se admitiera esta interpretación, estaría reclamando una competencia que no le está atribuida. Respecto a la cuestión de la potestad reglamentaria no puede haber competencia alguna del Consejo General del Poder Judicial invadida por cuanto no se predetermina ni la minoración de las competencias del Consejo ni la atribución de las mismas a otro órgano constitucional, por lo que tampoco al Consejo le correspondería legitimación para este conflicto.

b) En segundo lugar se alega que el conflicto planteado no tiene el objeto procesal previsto en el art. 73.1 de la LOTC. A diferencia de los conflictos que enfrentan a Estado y Comunidades Autónomas entre sí que pueden traer causa de una «disposición o resolución», el conflicto entre órganos constitucionales del Estado debe tener siempre por objeto «decisiones», es decir, resoluciones concretas para un supuesto determinado sin carácter general ni contenido ordinamental. El conflicto de atribuciones sólo estaría abierto para decisiones o actos sin valor de ley dimanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos. Por ello, el objeto de un conflicto de atribuciones no puede ser nunca una ley tal y como pretende el Consejo.

c) Tampoco sería admisible la consideración de decisiones autónomas de las adoptadas por cada una de las Cámaras como procesos independientes. En contra de la interpretación del Consejo General del Poder Judicial se defiende que el ejercicio de la potestad legislativa está atribuido a las Cortes Generales y no a cada Cámara en particular, lo que supone que la afirmación del Consejo de que se está atacando una «decisión» es inaceptable al no existir decisiones autónomas y suficientes de cada Cámara sino el actuar conjunto y coordinado de las dos Asambleas para ejercer una potestad constitucional, la potestad legislativa del Estado atribuida conjuntamente a ambas en su condición de Cortes Generales. La actividad relativa sólo podría referirse a su resultado final indisponible.

Todo ello resulta que el efecto de invasión de competencias exigido por el art. 73.1 no se produce porque la actividad del Senado total y absolutamente de eficacia inmediata. El conflicto de atribuciones exige la actualidad de la asunción de atribuciones, que se estima no corresponde al órgano requerido, sino al órgano requerente, sin que sean admisibles declaraciones preventivas o previsoras frente a un posible peligro de invasión de competencias. Sin embargo, el Consejo General del Poder Judicial ha planteado un conflicto contra un acto que integra la tramitación de un proyecto legislativo, y ha planteado el conflicto contra el propio Proyecto de Ley en una de sus fases o etapas, siendo así que, como ha declarado el propio Tribunal Constitucional, «no cabe impugnar una ley mientras tal ley no exista». La atribución eventual de las competencias debatidas se efectúa por la Ley Orgánica del Poder Judicial y nunca por un acto lesionado inserto en el procedimiento legislativo, cuya única virtualidad es integrar el mismo.

d) Es imposible que por la vía del conflicto se alcance la finalidad propia del mismo, es decir, la revocación de la decisión, ya que, de acuerdo con la Constitución, el Senado sólo puede ante un texto aprobado por el Congreso oponer su veto o introducir enmiendas al mismo; una vez aprobado por el Senado el texto del proyecto queda absolutamente desahogado para introducir modificaciones y variaciones en el texto. Ni tampoco es viable, como el Consejo General del Poder Judicial pretende, que el Senado utilice la iniciativa legislativa, no sólo por la propia composición de éste, sino porque nada garantiza que el resultado final sea el sugerido por el propio Senado.

Como recapitulación sobre estos aspectos jurídico-procesales se concluye afirmando que el conflicto encubriría en realidad un recurso de inconstitucionalidad por lo que debería ser declarado inadmisibile, aun más cuando la admisión de este tipo de conflictos podría suponer el coartar la libertad que un órgano de la naturaleza de las Cortes Generales debe disfrutar en el ejercicio de la función que le es inherente: La potestad legislativa. La enjuiciabilidad de la ley en el proceso constitucional tiene instrumentos adecuados que no dañan la autonomía e independencia de la función legislativa.

## 2. En relación con los argumentos de fondo:

a) Se examina en primer lugar la interpretación que del artículo 122.3 de la CE hace el Consejo General del Poder Judicial. Insiste en la interpretación literal del precepto que se remite a «los términos que establezca la Ley Orgánica» y mantiene así que el artículo 122.3 de la CE no predetermina en modo alguno al elector de los doce miembros del Consejo General del Poder Judicial que deben seleccionarse entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, cuya fijación queda referida a los términos

que la propia Ley Orgánica a que se refiere el precepto establezca en este caso la Ley Orgánica del Poder Judicial. La solución propugnada por el Consejo es una solución constitucionalmente posible, pero no necesaria, dada la fórmula abierta que el art. 122.3 brinda al legislador ordinario. La atribución a los miembros del Poder Judicial de la elección de doce miembros del Consejo General no venía referida desde la Constitución sino de la hoy derogada Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial. Con la solución normativa dada por el art. 112 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial se salvaguarda el «reducto indisponible o núcleo esencial», preservando para el Consejo del Poder Judicial el margen de reconocibilidad para la imagen que del mismo tiene la sociedad en cada tiempo y lugar. Por otro lado, no es admisible la afirmación de que el sistema de elección previsto por el proyecto configure una dependencia de este Consejo de los órganos que lo designan, dadas además las garantías de estabilidad en el cargo, imposibilidad de reelección e imposición de un quórum reforzado para la elección, idéntico al necesario para designar Magistrados del Tribunal Constitucional.

Carece de sentido, además, tratar de extraer conclusiones del hecho de que los vigentes Reglamentos de las Cámaras no previeran el sistema de estos doce Vocales del Consejo General del Poder Judicial, dado que tales Reglamentos se hicieron bajo la vigencia de la Ley Orgánica 1/1980.

b) En segundo lugar se afirma que la disposición adicional primera, 2, que el Senado aprobó no invade competencia alguna del Consejo General del Poder Judicial. Frente al texto remitido por el Congreso de los Diputados que contenía una relación detallada de reglamentos a dictar, el Senado optó por un sistema de cláusula abierta y genérica que en ningún modo prejuzga el ejercicio de una competencia, sino que se limita a ser manifestación de lo que el artículo 27 de la CE atribuye al Gobierno: La potestad reglamentaria. El Consejo General del Poder Judicial tiene también atribuida potestad reglamentaria en el marco del art. 110 de la Ley. Es decir, que lo que se discute en puridad es la extensión de la atribución genérica de potestad reglamentaria del Gobierno. Pero el proyecto y la subsiguiente Ley no prejuzgan en absoluto la invasión competencial. Aparte de ello la extensión de la potestad reglamentaria del Consejo no es pacífica. En todo caso sería en el momento concreto en que se aprobase un reglamento eventualmente invasor por parte del Gobierno cuando el Consejo General del Poder Judicial, si tal es su voluntad, podría reducir el conflicto constitucional.

En base a todo lo anterior interesa de este Tribunal la inadmisión del conflicto y, subsidiariamente, su desestimación, declarando que las atribuciones constitucionales controvertidas corresponden al Senado, como Cámara integrante de las Cortes Generales.

Noveno.-Por escrito registrado en este Tribunal el 23 de agosto de 1985 don Federico Carlos Sainz de Robles Rodríguez, Presidente del Consejo General del Poder Judicial, planteó, en representación del propio Consejo, conflicto entre órganos constitucionales del Estado frente a la decisión del Pleno del Congreso de los Diputados, adoptada en su sesión del día 20 de junio de 1985, por la que se aprobó el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial en el particular relativo al art. 112 y a la disposición adicional 1.2 de dicho Proyecto, presentándose este escrito con la acreditación de haberse cumplido con el trámite previsto en el art. 73.1 de la LOTC, de acuerdo con lo prevenido en el apartado 2 del mismo precepto.

Se dice en la presentación del escrito que el actual conflicto constituye la reacción del Consejo General del Poder Judicial frente a la última de las decisiones de las Cámaras que integran las Cortes Generales en las que, por vía legislativa, se ha dispuesto con asunción indebida e invasión de determinadas atribuciones conferidas constitucionalmente al Poder Judicial. Por lo mismo, el presente escrito se centra en la invasión de atribuciones realizada por la Ley como producto agregado expresado en la última decisión del Congreso de los Diputados. Las alegaciones que al efecto expone el órgano actor reproducen el tratamiento jurídico expuesto en los escritos anteriores, habida cuenta de la identidad o sustancial vinculación de los elementos del proceso al que ahora quiere darse lugar con los propios a los conflictos anteriores, no existiendo otra modificación que la que viene dada por referirse el nuevo conflicto a un texto con rango de Ley Orgánica. Se ratifica así que, mediante el art. 112, la Ley atribuye al Congreso y al Senado la competencia para proponer el nombramiento de los veinte Vocales del Consejo, sosteniendo el Consejo que esta competencia rebasa la atribuida a las Cámaras por el art. 122.3 de la Constitución y reclamando para sí, como representante del Poder Judicial, la potestad de proponer, en los términos que la Ley establezca, doce de los Vocales del Consejo. De otra parte, se reitera también que la disposición adicional 1.2 de la misma Ley Orgánica, al atribuir al Gobierno la potestad reglamentaria en los extremos que exija su desarrollo, desconoce que tal desarrollo normativo, en la medida en que afecte

al Estatuto de Jueces y Magistrados, corresponde en exclusiva al órgano del gobierno del Poder Judicial. Tras lo expuesto, se pasan a examinar, en los términos ya defendidos en actuaciones anteriores, los aspectos procesales y sustantivos del conflicto entablado, defendiendo, en particular, su legitimación procesal el Consejo, invocando también lo dispuesto en el art. 14.1 de la propia Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y lo declarado en el punto VI de la exposición de motivos de dicha Ley Orgánica.

En el suplico se solicita que, teniéndose por planteado conflicto constitucional frente al Congreso de los Diputados, se dicte Sentencia en la que se determine la titularidad de las competencias en los términos defendidos por el promotor del conflicto, declarándose nula, por haber sido realizada con invasión de atribuciones, la aprobación por el Congreso de los Diputados, el día 20 de junio de 1985, del art. 112 y de la disposición adicional 1.2, inciso primero del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, ulteriormente promulgado como Ley.

Décimo.—Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda tener por recibido el mencionado escrito y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 74 de la LOTC, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, por conducto de sus Presidentes, para que en el plazo común de un mes puedan comparecer en este procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

Undécimo.—Por escrito de 10 de octubre siguiente, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, solicita de este Tribunal la acumulación de los conflictos promovidos por el Consejo General del Poder Judicial, registrados con los números 788 y 797/1985 al 495/1985, por entender que se dan las circunstancias de conexión contempladas en la LOTC; asimismo solicita la concesión de un nuevo plazo para alegaciones, una vez tramitada la comunicación.

Duodécimo.—Por escrito presentado el 22 de octubre, el Letrado del Estado, en representación del Congreso de los Diputados, en virtud de acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, evacuando el trámite conferido, manifiesta que el conflicto planteado, registrado bajo el núm. 797/1985, en sus aspectos sustanciales, es igual al registrado con el núm. 495/1985 de ese Tribunal y suscitado por el Consejo General del Poder Judicial en relación con la decisión del Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 28 de marzo de 1985. Las únicas alteraciones producidas serían el cambio de la numeración del artículo impugnado y la modificación de la redacción de la disposición adicional, producto ambas de la intervención del Senado al amparo del art. 90 de la CE, pero sin que ninguna de ellas varíe su significado. Se trata, por tanto, de la impugnación sucesiva de unas mismas disposiciones a lo largo de las distintas fases de su elaboración. Por ello estima que deben considerarse como alegaciones en el presente conflicto las mismas que se adujeron en el escrito de ese Letrado de fecha 15 de julio pasado, y reitera la solicitud de que el conflicto sea inadmitido o desestimada la pretensión, declarándose que las disposiciones adicionales controvertidas corresponden al Congreso de los Diputados en cuanto órgano integrante de las Cortes Generales.

Decimotercero.—Por providencia de 6 de noviembre de 1985 la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda oír al Consejo General del Poder Judicial, al Congreso de los Diputados y al Senado para que en el plazo común de diez días expongan lo que estimen procedente acerca de la acumulación del conflicto 797/1985 y 788/1985 al 495/1985, acumulación pedida por el Abogado del Estado mediante escrito de 10 de octubre. Dentro del plazo concedido, la representación del Congreso de los Diputados manifiesta que no existe inconveniente para tal acumulación y la representación del Senado expresa asimismo su conformidad, no habiendo formulado alegaciones el Consejo General del Poder Judicial. El Pleno del Tribunal, por auto de 5 de diciembre de 1985, acordó acumular los conflictos entre órganos constitucionales números 788/1985 y 797/1985 al registrado bajo el núm. 495/1985 y conceder al Abogado del Estado un nuevo plazo de un mes en los conflictos 788/1985 y 797/1985 a fin de que formule en ellos las alegaciones que estime pertinentes.

Decimocuarto.—En el escrito presentado el 13 de enero de 1986 el Letrado del Estado formula alegaciones, dando por reproducidas las formuladas en su escrito de 16 de julio de 1985, por estimar que el Consejo General del Poder Judicial ha reproducido prácticamente en sus escritos posteriores las argumentaciones originalmente aducidas. No obstante, indica que va a formular alegaciones complementarias en la cuestión pertinente a la titularidad de las potestades reglamentarias instituidas en la disposición adicional primera de la Ley que el Consejo conceptúa como correspondientes a una competencia propia. El reproche dirigido a la Ley Orgánica del Poder Judicial en esta materia se hace sobre la base de estimar que dentro de la potestad reglamentaria concedida al Gobierno se comprendería —en cuanto no se excluye— lo referente al Estatuto Jurídico de Jueces y Magistrados. Sin embargo, ello significa no discutir una titularidad de competencia ejercitada sino el trata-

miento dado a la materia legislada. El Consejo sostiene que en tanto que sea posible una remisión de la Ley a los reglamentos en materia judicial esa potestad reglamentaria correspondería al órgano de gobierno del Poder Judicial. Se trataría de una impugnación por omisión, ya que la titularidad de potestades reglamentarias en órganos distintos a los ejecutivos del Estado sólo pueden surgir de una habilitación positiva. Con toda esta argumentación el Consejo General del Poder Judicial intenta recortar el significado de la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno, pese a que la Constitución no establece ningún límite al respecto. Ni el Reglamento se haya limitado a los ámbitos administrativos, ni cabe afirmar la existencia de una «competencia explícita» del Consejo General del Poder Judicial para dictar reglamentos.

Frente a la tesis sostenida en la demanda de la «garantía institucional» para defender la atribución de potestades reglamentarias al propio Consejo, el Letrado del Estado se pregunta el alcance de las atribuciones de poder reglamentario a otros órganos distintos del Gobierno y en qué medida compromete la exclusividad de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno. En su opinión la competencia exclusiva del ejecutivo sería para dictar lo que tradicionalmente se han llamado «reglamentos jurídicos», como fuentes del derecho en contraste con los llamados reglamentos de organización.

Pese a la utilización de un mismo término para llamar a unos y otros instrumentos, la concesión de facultades reglamentarias de organización a órganos distintos del Gobierno trata de garantizar la defensa institucional de estos órganos constitucionales frente a la gestión, intermitente u ocasional, del ejecutivo en su organización y funcionamiento, preservándose así su independencia; pero esta facultad reglamentaria no comprendería reglamentos jurídicos propiamente dichos. Respecto al Consejo General del Poder Judicial, ello se deduciría implícitamente del propio art. 122.2 de la CE, que al mencionar las funciones del Consejo hace referencia a decisiones que por su naturaleza no son propiamente creaciones jurídicas normativas. Pese a la redacción poco clara del artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, que permitía al Consejo General del Poder Judicial dictar reglamentos, se trataba de reglamentos sobre organización, funcionamiento, personal y servicio, es decir, por su contenido de carácter puramente organizativos con proyección *ad intra*. Reglamentos que derivan de las facultades de organización internas inferibles de la Constitución y que nada afectan al art. 97 de la misma que concede al Gobierno el poder reglamentario para dictar «Reglamentos jurídicos». Ni siquiera la expresión «y demás materias de su competencia dentro del ámbito de la presente Ley» podría ser entendida como una ampliación del ámbito de estos reglamentos a más allá de estos aspectos de organización. Es decir, que ni siquiera en la normativa legal anterior existía un claro reconocimiento de las competencias reglamentarias que reclama la demanda en favor del Consejo General del Poder Judicial.

Pasa a continuación a analizar la teoría de las potestades inherentes que en la demanda de conflicto se utilizan también para sostener la existencia de una potestad reglamentaria del Consejo. Niega que la potestad reglamentaria sea una mera consecuencia accesoria a un «poder de mando» más o menos difuso, y que allí donde haya un ámbito de Gobierno autónomo existiera implícita una atribución de una potestad normativa. Para el Letrado del Estado la noción de Gobierno es perfectamente diferenciable de la potestad reglamentaria y prueba de ello es la expresa concesión por el art. 97 de la CE de esa potestad al Gobierno, lo que demuestra que no cabría inferir tal potestad al Gobierno como una «correlación implícita». El argumento de analogía respecto a los Gobiernos Autónomos no es válido, puesto que el «ámbito de autonomía de las Comunidades Autónomas» concierne a la distribución vertical del poder del Estado no a la distribución horizontal o a la división de poderes, que es de lo que aquí se trata, y en la que la reserva constitucional del art. 97 de la CE cobra su plena y auténtica significación. Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas son el resultado de una segregación o recorte de las competencias que antes eran de titularidad estatal.

Por último, niega el argumento de que esta reivindicación de competencias reglamentarias sea la única verdaderamente conciliable con las exigencias de un poder judicial independiente. En relación con los ejemplos utilizados por el escrito del conflicto indica que no se alcanza a comprender que la utilización de la potestad reglamentaria ordinaria de la Administración pueda llegar a perturbar el régimen de independencia de los Jueces. Precisamente por tratarse de una potestad reglamentaria la regulación ha de asumir un forzoso carácter general con las garantías que ello comporta.

Concluye su escrito solicitando que se declare no haber lugar a los conflictos promovidos.

Decimoquinto.—Por providencia del Pleno de 10 de abril actual se señaló el 17 del mismo mes para la deliberación y votación de la sentencia, fecha en que tuvo lugar.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El conflicto constitucional de atribuciones es un particular y especialísimo proceso que puede entabarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 de la LOTC y que tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La *vindicatio potestatis* sólo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 de la LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano a que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y que, en consecuencia y, en su caso, se declaren nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y se resuelva lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos. Es claramente un cauce reparador, no preventivo, y sólo indirectamente, a consecuencia del reconocimiento de la invasión de atribuciones, puede tener efectos impugnatorios sobre tales actos y atribuciones. Esta limitación, por razón de los sujetos y por razón del objeto, ha de ser tenida muy en cuenta al examinar el presente conflicto en cuanto que la partes comparecidas en el procedimiento como demandadas y coadyuvantes han hecho valer ante el Tribunal la existencia de una serie de razones que habrían de llevar a la inadmisibilidad de los conflictos iniciados por el Consejo General del Poder Judicial, y que afectan tanto a la legitimación del propio órgano iniciador del conflicto, como a la naturaleza misma de los actos objeto del conflicto, y a la adecuación de éstos al supuesto previsto en el capítulo tercero del título cuarto de la LOTC.

Estas alegaciones han de ser examinadas preliminar y prioritariamente pues, de acogerse, darían lugar a la desestimación inicial de la pretensión actora por carecer la misma, en su formulación, de los presupuestos procesales debidos. Sin ceñirse al orden de exposición de las alegaciones de las partes, estos problemas de admisibilidad pueden ser abordados considerando, en primer lugar, la naturaleza de los actos sobre los que el conflicto se ha planteado y su adecuación al objeto propio del conflicto entre órganos constitucionales del Estado, para después examinar la propia legitimación del Consejo General del Poder Judicial para el planteamiento del conflicto, dada su relación con las atribuciones constitucionales discutidas en el mismo.

Segundo.—La parte actora, en defensa de las atribuciones de las que se hace valedora, ha concretado su conducta procesal en el planteamiento de tres requerimientos de incompetencia, y de otros tantos escritos promoviendo el conflicto ante el Tribunal frente a distintas decisiones presuntamente invasoras de una y otra Cámara, adoptadas en el curso del procedimiento legislativo aunque objetivamente inseparables en el planteamiento. Las partes demandada y coadyuvante han aducido precisamente, como causa específica de inadmisibilidad, la de que los actos parlamentarios adoptados, serían meros actos de trámite dentro del *iter* legislativo.

Ya se ha dicho que el conflicto constitucional de atribuciones no es un proceso impugnatorio, sino que su objeto es una reivindicación competencial frente a decisiones o actos de otros órganos constitucionales que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones en menoscabo del órgano que debería haberlos adoptado. En el presente conflicto los actos identificados como lesivos de las atribuciones defendidas —las votaciones en el Congreso y en el Senado sobre determinados artículos, del proyecto tramitado ante una y otra Cámara— agotaron su eficacia en lo que tuvieron de manifestación de voluntad de cada Cámara y de presupuesto para la continuación del procedimiento legislativo, pero al carecer de la condición de disposición normativa, no pudieron entrañar por sí mismos, despojos competenciales algunos, al carecer de virtualidad, agresiva, actual y efectiva, sobre atribuciones de otro órgano constitucional. Ello ha de afirmarse incluso respecto a la votación final del Congreso para ratificar las enmiendas introducidas por el Senado, pues aunque aquella votación pudiera reconocerse como acto conclusivo del procedimiento legislativo, sin la sanción, promulgación y publicación carecería de contenido lesivo actual, además dicho acto parlamentario carece de virtualidad por sí mismo, si no se le considera integrado por los que le precedieron en ambas Cámaras.

No obstante estas consideraciones, las mismas no llevarían necesariamente a la inadmisibilidad del recurso por que si es cierto que, en el momento en que los conflictos fueron interpuestos, los actos en que se quiso concretar la invasión aducida eran, por su relevancia externa, incapaces de haberla generado, vigentes las disposiciones legislativas en que aquellos actos parlamentarios se integraron procedimentalmente, la lesión reprochada adquirió actualidad y eficacia.

Sin embargo, admitir esto, supone una desfiguración manifiesta del proceso conflictual. Primero porque aunque se afirma por el actor no atacar directamente las disposiciones legislativas sino los actos parlamentarios de los que las mismas traen causa, sólo en la medida en que éstos se integran en aquellas podría admitirse la

existencia de lesión. En segundo lugar, porque el conflicto habría de entenderse planteado no individualizadamente frente a una y otra de ambas Cámaras, sino a los órganos de estructura global que son las Cortes Generales.

Transformados los actos que le dieron origen, la controversia competencial sigue abierta como objeto mismo del proceso, pero ahora la acción no combate tales actos en sí sino integrados en unas disposiciones de Ley. La defensa de atribuciones, para no ser inaceptable por meramente preventiva, se ha formulado frente a las disposiciones de la Ley y a su contenido, únicos actos que podrían considerarse invasores de atribuciones. Pero ello obliga a plantear otra posible causa de inadmisibilidad formulada por los demandados y coadyuvantes, relativa a la inadecuación del conflicto de atribuciones con ocasión de la adopción de disposiciones legislativas.

Tercero.—En sus escritos, el Consejo General del Poder Judicial mantiene que el conflicto no se plantea frente a una Ley, sino frente a las decisiones de las Cámaras en las que éstas fijan definitivamente su posición sobre cuestiones de relevancia constitucional. Sin embargo la acción, al dirigirse contra actos parlamentarios por la supuesta ilegitimidad (invasora de atribuciones) de su contenido, viene a configurarse como entablada frente a las disposiciones legislativas que serían las que producirían invasión de atribuciones, y frente a las que habría de pronunciarse el Tribunal para reparar la invasión denunciada y la lesión efectiva arguida. La argumentación de que no se trata de reaccionar frente a la acción legislativa, sino frente a actos aislados de las Cámaras, se contradice cuando el propio actor, en el último de sus escritos expresa que la acción se promueve frente a la invasión de atribuciones realizada por la Ley como producto agregado expresado en la última decisión congresual.

La cuestión se concretaría, pues, en la posibilidad de promover, en nuestro Derecho, conflictos de atribuciones con ocasión de la adopción de disposiciones legislativas, posibilidad que niegan las representaciones de ambas Cámaras y del Gobierno. El plantear si en las relaciones entre órganos constitucionales del Estado puede admitirse en abstracto la hipótesis de una invasión de atribuciones *sub specie legis* que, constitutiva de un vicio de la Ley por defecto de competencia, pudiera ser residenciado ante el Tribunal en el conflicto de atribuciones, supone un análisis excesivamente general, y que puede resultar en estos momentos no sólo prematuro, sino además innecesario.

No obstante no deben desconocerse las dificultades de encaje que podría tener la disposición legislativa dentro del cauce procesal abierto en los arts. 73 y siguientes de la LOTC y existen cauces específicos adecuados para el control de la constitucionalidad del contenido de la Ley. La propia regulación del procedimiento conflictual lo hace difícilmente practicable como reacción frente a una presunta invasión de atribuciones por obra del legislador.

Siendo la Ley acto complejo de formación bicameral e imputable, en su adopción, a las Cortes Generales, tendría que estar este órgano plural pasivamente legitimado como tal en este procedimiento. El intento de un doble requerimiento y de una también doble acción conflictual supone reconocer la falta de legitimación pasiva del órgano plural en sí mismo considerado. La consideración aislada de las Cámaras, sin embargo, las hace impotentes para reparar hipotéticas lesiones derivadas de un acto complejo y, en particular, para responder al requerimiento preciso y «revocar» la decisión invasora, no imputable, aisladamente, a ninguna de las Cámaras, y por ello no reparable aisladamente por una u otra de ellas.

Pero si se quiere admitir, aun pese a estas dificultades, el que este tipo de procedimiento de conflicto de atribuciones fuera cauce idóneo para depurar un hipotético vicio de invasión de atribuciones ajenas a la norma legal misma de extralimitación competencial en que hubiera podido incurrir el Legislador quedaría por comprobar si, como alegan demandados y coadyuvante, tampoco en el presente caso sería reconocible la hipótesis legal del conflicto de atribuciones, dado el tipo de usurpación de atribuciones que se imputaría al Legislador y dada la reivindicación de atribuciones que formula el propio Consejo General del Poder Judicial.

Cuarto.—De acuerdo al art. 73.1, en relación con el 59.3 de la LOTC para estar legitimados para iniciar un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado son necesarios dos requisitos: en primer lugar, el que se trate de uno de los órganos mencionados en el propio art. 59.3, lo que ocurre en el caso del Consejo General del Poder Judicial y, en segundo lugar, que exista en el caso concreto una conexión específica entre el órgano actor y las atribuciones defendidas que deben estimarse como propias frente a la invasión, por ejercicio indebido, del órgano constitucional demandado. Este tipo de proceso conflictual requiere no sólo el estimar ejercidas antijurídicamente por otro órgano constitucional unas determinadas atribuciones sino, además, el que el órgano que plantea el conflicto asegure y defienda ser titular de la atribución constitucional controvertida.

En el presente conflicto se alegan dos diferentes extralimitaciones competenciales por parte de la Ley Orgánica del Poder Judicial; una, referente a la elección de doce de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, y otra, referente a la competencia para dictar Reglamentos sobre Estatutos Jurídicos de Jueces y Magistrados. Al ser distinta la relación del Consejo General del Poder Judicial con una y otra atribución resulta necesario su tratamiento diferenciado.

Examinando, en primer lugar, la alegación de haberse deparado por el Congreso y por el Senado una ilegítima atribución de potestad reglamentaria en materia de régimen judicial al Gobierno y no, como en su opinión hubiera sido procedente, al Consejo General del Poder Judicial, habría que reconocer, en principio, una cierta legitimación a éste al menos en cuanto que se defienden como propios, poderes que se estiman usurpados por otro órgano constitucional. El Consejo General del Poder Judicial asegura ser titular, sobre la base del art. 122.2 CE, de una atribución de la que la Ley dispondría para atribuírsela al Gobierno. En sus escritos solicita que se determine que la competencia para dictar Reglamentos sobre el Estatuto Jurídico de Jueces y Magistrados corresponde, cuando exista una remisión legislativa al desarrollo reglamentario del mismo al Consejo General del Poder Judicial, y se declare nula, en consecuencia, la disposición adicional primera, núm. 2, 1.º inciso de la hoy Ley Orgánica del Poder Judicial, según la cual «el Gobierno aprobará los Reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica».

Sin embargo el problema que plantea esta doble petición es verificar si, como exigen los arts. 73 a 75 LOTC, existe una correspondencia plena entre la atribución defendida y la atribución ejercida -e invadida así- frente al órgano al que la acción se dirige. Las atribuciones defendidas por quien ejerce esta acción sólo pueden ser las «indebidamente asumidas» (art. 73.2 LOTC) por decisiones o actos ajenos y que supongan por sí mismas y directamente un despojo competencial. La lesión directa por ejercicio indebido de atribuciones constituye un supuesto legal necesario para el proceso configurado en los arts. 73 y siguientes de la LOTC.

A diferencia de los conflictos interterritoriales en los que este Tribunal ha admitido supuestos de lesión por simple menoscabo -no por invasión- de competencias ajenas (Sentencia 11/1984, de 2 de febrero), en los conflictos entre órganos constitucionales el Legislador no ha admitido otro supuesto que el de la estricta usurpación de atribuciones. La razón de esta diferencia es que en los conflictos de atribuciones no se trata de preservar las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de entes territoriales.

El conflicto de atribuciones garantiza más que el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio, la existencia de la misma estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, que se protegen también a través de esta vía procesal. El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales lo que tradicionalmente se ha llamado «división de poderes», resultando así coherente que el único vicio residenciado en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respeta esa distribución constitucional de poderes. En este caso habría de tratarse de atribuciones asumidas por el Legislador como propias, pero que constitucionalmente corresponderían al actor.

El contenido de la disposición adicional controvertida en estos conflictos no es, aun estando a los términos mismos del actor, un contenido invasor porque las Cámaras no han ejercido, a través de esta disposición legal sea cual sea su constitucionalidad material, las atribuciones que afirma defender quien hoy demanda, regulando el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, las Cortes no han hecho sino legislar sobre la producción del Derecho, normación misma que no escapa, genéricamente, al posible contenido de la Ley. Es claro que, a través de esta fuente y con subordinación a la Constitución, las Cortes generales ostentan la competencia sobre las competencias en el seno del ordenamiento estatal por referencia al conjunto de sus Instituciones centrales. Legislando sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria las Cortes generales no han ejercido atribuciones que pudiera reclamar como propias el Consejo General del Poder Judicial el cual, por lo demás, no formula tal reivindicación. Más bien, afirma defender poderes propios y ajenos -que entiende menoscabados -no invadidos- por la acción del Parlamento. Pero este planteamiento, en definitiva, consiste en una pretendida acción abstracta de inconstitucionalidad de la norma que resultaría improcedente plantear a través de este cauce.

Lo que se pretende, en definitiva, en este debate relativo a la titularidad de la potestad reglamentaria en materia de régimen judicial, es sólo confrontar la obra del Legislador con el parámetro constitucional. En rigor, el Consejo General del Poder Judicial no defiende atribución reguladora alguna que considere propia desde la Constitución, sino que impugna sólo el que las Cortes confieran

tal potestad al Gobierno. La defensa competencial se formula sólo negativamente, no recabando el reconocimiento de una potestad determinada para dictar tal disposición adicional, sino afirmando la ilegitimidad de su contenido por las atribuciones que confiere a un concreto órgano constitucional.

Estando a los términos mismos del conflicto, sólo habría defensa de atribuciones propias si se arguyera la existencia de una «reserva reglamentaria» en este ámbito en favor del propio Consejo. Mas la misma argumentación en torno a esta hipotética reserva queda contrariada -evidenciando así el carácter abstracto de la acción promovida- por la admisión en los escritos de la parte actora de la competencia de la Ley para normar la materia en cuestión. Un planteamiento de este tipo sólo sería preliminarmente atendible si el actor no defendiera, como sólo podrá hacer en un conflicto, una reserva reglamentaria, sino sus potestades propias de autoorganización como órgano constitucional, facultades estas que habrían de considerarse coherentemente inmunes a la potestad reglamentaria del Gobierno, pero no necesariamente a lo que la Ley pudiera disponer. Pero este planteamiento requeriría, a su vez, la existencia de disposiciones reglamentarias del Gobierno, que en desarrollo de la competencia reglamentaria que la disposición adicional segunda le confiere, pudieran constituir, por su contenido, una lesión actual y directa de esas facultades de autoorganización. El conflicto, en tal caso, tendría como parte pasiva legitimada al Gobierno y como objeto las disposiciones reglamentarias que se estimasen lesivas por invadir atribuciones del Consejo General del Poder Judicial. La diferencia de sujeto y de objeto demuestra la propia inviabilidad del procedimiento conflictual elegido.

Quinto.-La defensa de la titularidad de la atribución constitucional controvertida es aún menos clara respecto al segundo de los fundamentos de los conflictos suscitados, pues -estando a la interpretación actora del art. 122.3 CE- la elección de doce de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial como este mismo reconoce, correspondería a todos los Jueces y Magistrados (de carrera) miembros del Poder Judicial, tal y como disponían los arts. 12 y siguientes de la hoy derogada Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero.

Esta patente falta de correspondencia entre órgano actor y sujeto titular de la atribución supuestamente invadida, se trata de paliar por el actor empleando dos argumentaciones distintas. Primera, que el propio Consejo sería el representante del Poder Judicial y de todos sus integrantes, pudiendo defender así sus atribuciones frente a las invasiones de que pudieran ser objeto por parte de algún órgano constitucional. En segundo lugar, que de no admitirse esto, quedarían privadas de adecuada garantía las atribuciones propias de todos los Jueces y Magistrados del Poder Judicial, frente a los posibles atentados provenientes de otros órganos constitucionales del Estado. Sin embargo estos argumentos no son constitucionalmente admisibles.

El Consejo General del Poder Judicial está legitimado en el conflicto de atribuciones para defender las que constitucional y legalmente le corresponden. Defendiendo sus atribuciones propias, el Consejo desarrolla, indirectamente, una importante labor de garantía de la posición de independencia, no de las funciones de los órganos del Poder Judicial. La propia existencia del Consejo es una garantía más de las que el ordenamiento establece para asegurar y garantizar la independencia del Poder Judicial, de forma que al hacer valer sus propias competencias, el Consejo defiende también y reafirma esa misma independencia, pero únicamente puede hacerla en la medida que la misma se conecta a las atribuciones y competencias del propio Consejo.

No hay nada ni en la Constitución, ni en la anterior Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, ni en la actual Ley Orgánica del Poder Judicial que autorice a sostener la pretensión de representación procesal por el Consejo General del Poder Judicial, como tal. Los órganos en que se expresa el Poder Judicial (que es un poder de configuración plural, para ejercer la función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado «en nombre del Rey»), no tienen acceso al conflicto de atribuciones, pues los órganos judiciales en sí mismos considerados no son «órganos constitucionales» a los efectos de plantear conflicto de atribuciones según el art. 59.3 LOTC, y los conflictos posibles entre Juzgados y Tribunales y otros órganos del Estado tienen previstos otros cauces procedimentales en los que tiene cabida el propio Consejo. Además al configurarse constitucionalmente como su «órgano de gobierno», no podría ser, ni siquiera a efectos procesales, «representante» del Poder Judicial, pues ello estaría en contradicción con el principio constitucional de «independencia de Jueces y Magistrados» (arts. 117.1 CE) y ese presunto carácter representativo habría de admitirse también del lado pasivo, sujetando así al miembro integrante del Poder Judicial a instancias o actuaciones judiciales del propio Consejo.

No puede aceptarse la alegación de que, de no acogerse el conflicto, quedarían privadas de garantía constitucional las atribuciones de Jueces y Magistrados frente a los atentados de que las mismas pudieran ser objeto por un órgano constitucional, pues no

cabe confundir la garantía constitucional de un órgano o de una institución con el reconocimiento de legitimación en el proceso constitucional a tal órgano o institución para la actualización de esa misma garantía. Cuando se trata de garantizar el ámbito competencial de un órgano estatal, para preservar la integridad de la misma estructura constitucional, el ordenamiento puede establecer una serie de instrumentos objetivos, que no tienen que depender necesariamente del ejercicio de un conflicto de atribuciones. Y no cabe desconocer los importantes instrumentos que en nuestro ordenamiento defienden la independencia y las atribuciones de los órganos judiciales. Por otro lado, la Constitución ofrece un sistema de garantías suficientes como para depurar a su través las extralimitaciones en las que pudiera incurrir un órgano constitucional, también, por lo tanto, el Congreso o el Senado, en menoscabo de los órganos integrados en el Poder Judicial. La existencia de un recurso de inconstitucionalidad pendiente contra el sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, es buena muestra de ello.

Pero es que, además, las atribuciones que se reivindicán, las referentes a la elección de determinados Vocales, los judiciales, del Consejo General del Poder Judicial aunque referidos al modo de integrarse el propio órgano, no se reivindica para el propio Consejo, ni siquiera para el Poder Judicial como tal, en cuanto ejercicio de potestades jurisdiccionales, sino respecto a la intervención en el proceso de designación de aquellos de los Jueces y Magistrados de carrera, y por tanto, como un derecho de sufragio atribuido a

sujetos titulares de órganos judiciales para integrar parcialmente, mediante su ejercicio un órgano del Estado. Ejerciendo tal derecho los Jueces y Magistrados no desplegarían competencias o atribuciones públicas «constitucionales», imputables al Estado como tales órganos estatales, sino más bien, un derecho electoral personal, de carácter subjetivo, cuya actuación no implicaría el ejercicio de potestades de imperio. Se trataría, pues, de una posición subjetiva, vinculada a la condición de miembro de carrera integrante del Poder Judicial, pero ajeno del todo al ámbito de los conflictos constitucionales.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar los conflictos de atribuciones acumulados números 495, 788 y 797/1985, planteados por el Consejo General del Poder Judicial.

Publiquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 17 de abril de 1986.—Francisco Tomas y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Antonio Truyol Serra.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.—Jesus Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

**10623** Sala Segunda. Recurso de amparo número 125/1984. Sentencia número 46/1986, de 21 de abril.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, y don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

en el recurso de amparo núm. 125/1984, promovido por la Confederación Nacional de Asociaciones de Representantes de Comercio, representada por el Procurador de los Tribunales don Manuel del Valle Lozano, y defendida por el Letrado don José Martínez Salvatierra, contra la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 2 de enero de 1984. Han comparecido el Ministerio Fiscal, el Colegio Oficial de Agentes Comerciales de Barcelona, el Abogado del Estado, el Consejo General de Colegios de Agentes Comerciales, el Colegio Oficial de Agentes Comerciales de Madrid, y el Consejo General de la Abogacía, y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 24 de febrero de 1984, don Manuel del Valle Lozano, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Confederación Nacional de Asociaciones de Representantes de Comercio, interpone recurso de amparo frente a la Sentencia de 2 de enero de 1984, del Tribunal Supremo, Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo.

Basa su pretensión en los hechos que resumidamente se exponen:

A) Por Real Decreto de 30 de diciembre de 1977, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 13 de febrero de 1978, se aprobó el Estatuto General de Colegios de Agentes Comerciales, que en su art. 2.<sup>o</sup> definía el término de Agente Comercial como «toda persona que se encargue permanentemente de promover, negociar o concretar las negociaciones mercantiles en nombre y por cuenta de una o varias Empresas, mediante retribución y en zona determinada, cualesquiera que sean las circunstancias contractuales con que realice su cometido».

B) Este precepto, y otros, del mencionado Decreto fueron recurridos en vía administrativa en reposición por la hoy demandante de amparo, recurso que fue estimado, en parte, con el resultado de modificarse el art. 2.<sup>o</sup>, mencionado por el Real Decreto de 27 de octubre de 1978, en el sentido de suprimir la frase «cualquiera que sean las características contractuales con que realice su cometido».

C) Recurrido este Real Decreto en la vía contencioso-administrativa por, entre otros, el Consejo General de Colegios de Agentes Comerciales de España, el Tribunal Supremo dictó la Sentencia,

hoy impugnada, estimando el recurso en cuanto a restablecer en su totalidad e integridad el citado art. 2.<sup>o</sup> en los términos del Real Decreto de 30 de diciembre de 1977.

Fundamenta su pretensión en los argumentos siguientes:

a) La categoría profesional designada como «representantes de comercio» ha ido perfilándose paulatinamente como definida por su sometimiento a la legislación laboral, y por la consideración de sus integrantes como trabajadores por cuenta ajena. Estas notas se han desarrollado a lo largo de una serie de disposiciones y normas, como la Orden de 27 de junio de 1960 (que incluye dentro del ámbito laboral jurisdiccional al representante de comercio), la Ley de 21 de julio de 1962, el Decreto de 20 de septiembre del mismo año, el Decreto de 19 de agosto de 1967, la Orden de 17 de julio de 1968 y la Orden de 8 de mayo de 1970.

b) Paralelamente ha existido el grupo o categoría de los agentes comerciales, con características profesionales mercantiles y regulación jurídica propia, que se ha integrado en el Colegio Oficial de Agentes Comerciales. Los integrantes de este grupo o categoría se corresponden con la persona física o jurídica que, con la condición primordial de ser comerciante, desarrolla actividades mercantiles de compra-venta, en nombre y por cuenta ajena, con carácter independiente y percibiendo honorarios de sus clientes.

c) La reforma de los Estatutos de los Colegios de Agentes Comerciales, aprobada por el Decreto de 30 de diciembre de 1977, supone, por lo previsto en su art. 2.<sup>o</sup>, en su frase final arriba indicada, la incorporación forzosa (mediante la obligatoria colegiación y las eventuales sanciones de tipo civil o penal por intrusismo, caso de no llevarse a cabo) a tales colegios de los representantes de comercio, que hasta el momento no se habían visto sujetos a tal exigencia.

d) La Sentencia del Tribunal Supremo, que viene a reconocer la legalidad y adecuación al ordenamiento de tal disposición, vulnera los derechos reconocidos en los arts. 14, 22 y 28 de la Constitución Española. En efecto, la igualdad ante la ley, dispuesta en el art. 14, se ve vulnerada porque el Decreto cuya validez se afirma por la Sentencia impugnada trata discriminatoriamente a un grupo de trabajadores, los representantes de comercio, vinculados al ámbito laboral, al obligarles a inscribirse, para llevar a cabo sus actividades laborales habituales, en un Colegio Profesional, a diferencia (irrazonable) de generalidad de los trabajadores por cuenta ajena, no sometidos a tal requisito. Por otra parte y concurrentemente, se restringe el derecho a la libre elección de profesión y oficio reconocido en el art. 25 de la CE.

e) El derecho a la libre asociación, recogido en el art. 22 del mismo texto, se ve vulnerado en su aspecto negativo (derecho a no asociarse) al obligar a los representantes de comercio a colegiarse. Obligación a que no estarían sometidos, ya que, como trabajadores por cuenta ajena, no les serían aplicables las previsiones del art. 36 de la Constitución, referentes a la regulación del régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Por razones similares se vulneraría el derecho a la sindicación que se ve interferido por la colegiación obligatoria, y al que se le priva de alcance y objeto, con el anómalo resultado de que una actividad laboral por cuenta ajena pueda ser al tiempo contenido de una profesión colegiada.

Por lo cual, suplica al Tribunal declare la nulidad de la Sentencia impugnada, y reconozca expresamente el derecho de los