

# LAS FACULTADES DE INICIATIVA, PROPUESTA E INFORME EN MATERIA LEGISLATIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL \*

POR

MANUEL ALBA NAVARRO

Ltrado de las Cortes Generales

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. ANÁLISIS IN CONCRETO DEL ARTÍCULO 3 LOCGPJ: 1. *La facultad de iniciativa o/y propuesta.* 2. *¿Tiene el Consejo General atribuida iniciativa legislativa?* 3. *Recapitulación. El sentido de la facultad de iniciativa.* 4. *La facultad de informar del CGPJ. Planteamiento.* 5. *Calificación de los informes.* 6. *Iniciativa del informe.* 7. *Inserción procedimental del informe.*—III. CONCLUSIONES.

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Existen en la hermenéutica jurídica diversos métodos a la hora de entrar en el análisis detallado y concreto de preceptos normativos. Son precisamente estas variantes en el enfoque o tratamiento de los textos las que a lo largo de los tiempos han dado lugar a las diferentes escuelas que en la Ciencia del Derecho han sido: iusnaturalismo, historicismo, positivismo, formalismo, realismo, etc.

Con independencia de que la materia concreta que vamos a abordar no nos exige perdernos en discusiones metodológicas pormenorizadas, sí parece conveniente señalar en este pórtico que nuestro análisis irá de lo general a lo particular en la tarea de dotar de sentido al nada claro artículo 3.º de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial. A mi juicio, cualquier intento de captar el verdadero significado de un precepto como el señalado, sin situarlo en los marcos y principios constitucionales de carácter general, caería por su base arrumbado por los propios defectos de planteamiento.

En función de lo antedicho, parece inexcusable—aun a riesgo de caer en el tópico—resaltar que la materia que nos ocupa entra de lleno en el área del principio de *separación o división de poderes*, tal y como éste se halla implícitamente recogido en nuestra Constitución de 29 de diciembre de 1978.

---

\* Este texto, levemente modificado, corresponde al contenido de la comunicación presentada por su autor a las Jornadas de Estudio sobre «El Poder Judicial», organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

En efecto, la primera afirmación que encontramos dentro del texto propiamente articulado de nuestra Carta Fundamental dictamina que «España se constituye en un *Estado social y democrático de Derecho*, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (art. 1.º, 1, de la Constitución). Pues bien, tal y como ha venido poniendo de relieve unánimemente la doctrina constitucionalista y recientemente recordaba el profesor GARCÍA PELAYO en un curso impartido precisamente sobre *El Estado social y democrático de Derecho*, la división de poderes es característica indispensable de la estructura y configuración de un auténtico Estado de Derecho.

Cierto es que el principio de separación de poderes ha experimentado una larga y compleja evolución y que su significación y formulación actuales difieren bastante de la originaria articulación efectuada por MONTESQUIEU en el siglo XVIII cuando creía estar interpretando la realidad de la monarquía británica. No obstante, superadas las contradicciones que su implantación supuso en los diferentes Estados, parece claro que la separación o división de poderes es *conditio sine qua non* del Estado de Derecho y, a la vez, y esto es importante que no lo olvidemos, *criterio interpretativo fundamental del ordenamiento* como principio implícito en el propio artículo 1.º, 1, de la Constitución. Hoy ya no es posible, sin duda, decir que «el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones», tal y como rezaba el artículo 2.º, II, de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.

El principio de separación de poderes es, además de principio complementador de aquel que estructura los derechos y libertades del individuo como límite o frontera de la *grundkompetenz* o competencia fundamental del Estado, la vía que permite articular el reparto de trabajo y competencias entre los diferentes órganos constitucionales del Estado. De este modo, junto a su *valor político* como medio o sistema que permite o garantiza la no acumulación autoritaria de funciones, propia del Estado absolutista, el principio de división de poderes tiene un alto *valor técnico* como *ratio* configuradora de las distintas áreas constitucionales básicas de competencias.

Nuestra Constitución ha recogido de manera indudable la *división horizontal de poderes*, tal y como se comprueba fácilmente con sólo mirar el índice de los títulos de la misma. Así tenemos, en cuanto a los tres poderes clásicos, el título III, «De las Cortes Generales», que

regula los aspectos esenciales del poder legislativo; el título IV, «Del Gobierno y de la Administración», que contiene las normas básicas configuradoras del poder ejecutivo, y, por último, el título VI, «Del Poder Judicial», cuya propia rúbrica es asaz expresiva de lo que contienen los artículos 117 a 127 insertos en dicho título.

Fuera de este esquema clásico y como poderes constitucionales que complementan o cierran el circuito constitucional quedan la Corona, en el título II, y el Tribunal Constitucional, regulado en el título IX. Obviamente el análisis de la ubicación concreta de estos poderes dentro de la tradicional configuración tripartita de la división horizontal de poderes escapa con mucho de nuestro ámbito de investigación.

Por contra, creemos que es necesario destacar que junto a esta división horizontal de poderes nuestra Constitución, y así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional (*vid.*, entre otras, la sentencia de 2 de febrero de 1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de las Leyes de Bases de Régimen Local de 1945 y 1953), ha consagrado *la división vertical* o federativa de poderes, lo cual implica la atribución mediante descentralización territorial de facultades, potestades y demás institutos jurídicos a entes menores que el propio Estado. Baste aquí esta mera referencia que nos será útil a la hora de intentar explicar la atribución de iniciativa legislativa a las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 87, 2, de la Constitución.

Retomando el tema de la división horizontal de poderes, señalábamos antes su validez como principio técnico de reparto competencial. Empero, dentro de las facultades atribuidas a cada poder se pueden distinguir aquellas que son auténticamente *genuinas*, o lo que es lo mismo, que están insertas en el propio ser del poder, de modo y manera que su carencia deja sin sentido al poder que las tiene atribuidas, y aquellas otras que, por el contrario, son *accesorias* o secundarias y se imputan al correspondiente poder en función del cumplimiento de otras tareas más relevantes, de tal forma que su atribución podría faltar sin que se conmovieran los cimientos del órgano constitucional al que le están asignadas.

Así, cuando, verbigracia, el artículo 66, 2, de la Constitución preceptúa que:

«Las Cortes Generales ejercen la *potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno* y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución»,

es el propio texto constitucional el que nos está suministrando los datos que justifican *per se* la existencia del poder legislativo, del Parlamento, y cuya falta le convertiría en un órgano superfluo.

Igualmente cuando nuestra Carta Magna dispone en el artículo 117, 3, que

*«El ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las Leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan»*,

está determinando de manera indubitable cuál es la competencia por excelencia del Poder Judicial respecto a la salvaguardia de la cual todo celo será poco.

Aunque no se trata ahora de analizar exhaustivamente las competencias que antes denominamos accesorias o secundarias, sí que conviene decir que, en función de la diferencia de importancia que tienen con respecto a las otras, su trascendencia jurídica no puede, obviamente, tener el mismo relieve.

En efecto, si hemos querido hacer esta diferenciación entre ambos núcleos competenciales es para afirmar que, así como el primer bloque de competencias, en virtud de su valor fundamentador, debe ser por sí mismo canon hermenéutico que ayude en la interpretación de los preceptos oscuros, el juego de las competencias contenidas en el segundo sector, es decir, las accesorias, sólo pueden desplegar sus efectos siempre que, y en la medida en que sean compatibles con el juego completo y perfecto por parte de cada órgano o poder constitucional de sus atribuciones prístinas.

Todo el edificio jurídico-constitucional debe, pues, ser interpretado con arreglo a estas directrices. Sin embargo no se nos escapa que la visión del Estado no puede hacerse únicamente mediante una panorámica de compartimentos estancos. Junto al principio de separación de poderes existe otro derivado de la misma fuerza de los hechos y de la necesidad de que el Estado funcione como una máquina compacta y bien engrasada, independientemente de los engranajes que entren en su composición. Este principio es el de *coordinación*, requisito inexcusable para el devenir armónico de la entera comunidad jurídico-política.

Ahora bien, esta necesidad implica la aparición insoslayable de áreas de fricción o roce precisamente en los sectores donde deben de entrar en relación los diversos poderes constitucionales. De la oportuna y correcta respuesta a la aparición de estas fricciones e, incluso, a los posibles desajustes que se puedan producir dependerá en gran medida el buen funcionamiento del Estado.

En tanto en cuanto esta coordinación tiene que compatibilizarse con el anteriormente expuesto principio de separación de poderes, es por ello necesario señalar aquellos ámbitos o dominios en los cuales se impone la aplicación de ciertas reglas o convenciones que protejan dicho principio y aseguren la independencia mutua de los poderes y el buen funcionamiento del Estado. A este respecto y ciñéndonos al campo concreto de las relaciones entre el poder judicial y el legislativo, señalaba el lord Chancelier inglés en su alocución a la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias Europeas, celebrada en La Haya en 1976, al menos, tres reglas que había que respetar:

1. En primer lugar, las reglas relativas a la cualidad de miembro de los cuerpos, de modo y manera que el que fuese miembro de un poder no podría serlo del otro.
2. En segundo término, una delimitación de funciones y competencias que haga posible que el ejercicio de las propias de un poder no pueda en modo alguno impedirse o usurparse por otro.
3. Por último, la determinación nítida de las reglas relativas a la estabilidad de las funciones, delimitando claramente aquellos supuestos en los que un miembro de un poder puede ser destituido y las razones para ello.

En lo que a los puntos primero y tercero respecta, nuestra Constitución ha solventado de un modo diáfano estos temas. El primero, haciendo inelegibles a los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo (artículo 70,1 d)); el segundo, garantizando la independencia e inamovilidad de los integrantes del Poder Judicial (art. 117,1) así como que los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley (art. 117,2).

## II. ANÁLISIS IN CONCRETO DEL ARTÍCULO 3 LOCGPJ

Por sucesivas aproximaciones hemos llegado al momento de abordar el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, ya que éste se incardina claramente dentro de ese espectro de competencias que antes hemos visto como friccionales y no ya, a nuestro juicio, entre dos poderes constitucionales: Judicial y Legislativo, sino más aún, entre tres, puesto que, como tendremos oportunidad de ver, el Ejecutivo tiene en estos casos función de mediador entre los dos poderes antes citados.

No quiero, no obstante, crear falsas expectativas en cuanto al ámbito material de este trabajo. No se ha tratado en él de realizar un análisis exhaustivo del total contenido del artículo 3 LOCGPJ, sino un estudio ceñido o circunscrito por dos variables:

a) El aspecto competencial formal que supone el encabezamiento del artículo, o por decirlo de otra manera, las facultades «de iniciativa o propuesta y, en otro caso, de informe».

b) La fijación, dentro de los distintos supuestos contenidos en la numeración del artículo, de nuestra atención en los números cinco y seis, esto es, «proyectos de ley en materias procesales o que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales o al Estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados» (3,5) y «proyectos de ley y disposiciones de carácter general en materia penitenciaria». Aun con todo, esta segunda variable queda subordinada, en el análisis realizado, a la expuesta en a), es decir, a las facultades de iniciativa o propuesta y de informe.

Que nadie espere, pues, encontrar en este trabajo un estudio pormenorizado de todos y cada uno de los supuestos enunciados en el artículo 3 LOCGPJ. Se trata, por el contrario, de investigar el sentido, que la ambigüedad legislativa no ha querido revelar en toda su claridad, de que debe dotarse a la fórmula introductoria de este artículo. Por otra parte pienso que una puesta en claro de este tema allanaría en importante medida el tema material de los distintos supuestos del tantas veces citado artículo 3, puesto que no se dice en qué casos corresponde al Consejo General la facultad de iniciativa o/y propuesta y en cuáles otros, el informe.

Una última precisión metodológica antes de entrar en el estudio material del precepto. Para un mejor orden del discurso lógico creemos necesario diferenciar el estudio de las facultades de iniciativa o/y propuesta (no avancemos todavía conclusiones) por un lado y la de informe por otro. Con ello contribuimos a una mejor toma de posición en los puntos controvertidos puesto que los problemas planteados son diferentes en uno u otro supuesto.

### 1. *La facultad de iniciativa o/y propuesta*

Dentro de este primer apartado podemos ver cómo la rotulación del mismo deja en una zona de ambigüedad o claroscuro el tema de si la facultad de iniciativa que al Consejo General corresponde es distinta a la propuesta o si, por el contrario, hay una identidad sustancial entre ambas, de modo que ha sido una simple falta de precisión en la formulación gramatical la que ha duplicado nominalmente un mismo contenido material. Dicho de otra manera: ¿la conjunción «o» juega en este supuesto como alternativa o disyuntiva, de forma que el Consejo General tiene una u otra facultad según la materia de que se trate, o, antes bien, se ha querido equiparar mediante dicha conjunción a los dos elementos entre los que se intercala concibiéndose como sustancialmente idénticos?

A nuestro juicio, la primera solución, la concepción como facultades diferentes, *sólo tiene explicación si a la facultad de iniciativa se la equipara a «iniciativa legislativa»*, dándole, por ende, un sentido jurídico-dogmático específico que la diferencie de la mera facultad de propuesta. Pero entonces la pregunta es otra: ¿Cabe entender por iniciativa sin más, iniciativa legislativa? La respuesta a esta pregunta nuclea uno de los aspectos fundamentales de la problemática del artículo 3 LOGPJ.

El artículo 3,1 del Código Civil nos dota de los cánones hermenéuticos que hay que cumplimentar para hallar el significado de los preceptos jurídicos. Cuando dicho artículo dictamina que «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas», señala las diferentes vías interpretativas que hay que recorrer. Entremos, pues, en el análisis desde cada uno de los puntos de vista.

a) *Criterio gramatical:*

Realmente el enfoque lingüístico dificulta la diferenciación de la iniciativa respecto de la propuesta. Señala a este respecto el Diccionario de la Real Academia de la Lengua en una de sus acepciones que la iniciativa es el «*derecho de hacer una propuesta*», a la vez que define a la propuesta como «proposición o idea que se manifiesta y ofrece a uno para un fin» o como «consulta de un asunto o negocio a la persona, junta o cuerpo que lo ha de resolver».

Por consiguiente y salvo que, como decíamos antes, entendamos que por iniciativa se quiere decir *algo que no está expresado formalmente en el texto del artículo 3 LOCGPJ*, gramaticalmente no es posible discernir entre iniciativa y propuesta.

b) *Criterio sistemático:*

El contexto del precepto no nos es especialmente útil en el supuesto que nos ocupa, máxime con la indefinición de la fórmula introductoria de este artículo, ya que no especifica en qué casos procede la iniciativa, en cuáles otros la propuesta (caso de que se considerasen como facultades separadas), y, por último, en qué supuestos debe el Consejo generar actual su potestad de informar, ya que la fórmula «y, en otro caso», no es especialmente reveladora cuando el estado del que se acerca al precepto es confuso.

c) *Criterio histórico:*

Tampoco se puede decir que sea esclarecedor el canon histórico porque el autogobierno máximo del poder judicial es obra prácticamente exclusiva de nuestra actual Constitución y, en este sentido, no creemos que una referencia cronológica fuese favorecedora para hallar diferentes facultades allí donde éstas brillaban por su ausencia.

d) *Criterio del iter legislativo:*

Mucho más ilustrativo es sin duda el estudio de la trayectoria que esta ley siguió dentro de las Cámaras desde su presentación como proyecto de ley y hasta su definitiva aprobación.

Pues bien, respecto a esto cabe decir que la original formulación contenida en el proyecto de ley enviado por el Gobierno intercalaba la facultad de informar entre las de iniciativa y propuesta pareciendo que quería promover una concepción tripartita de facultades.

Por contra, la mayoría de las enmiendas presentadas a este artículo partían de la bipartición simple de competencias. Así, verbigracia, la enmienda número 1 de Coalición Democrática proponía simplificar la fórmula dejándola en la siguiente expresión: «El Consejo General del Poder Judicial dispondrá de facultades de *iniciativa e informe* en las siguientes materias: ». Fórmula mucho más acertada, a mi juicio, que la de la ley aprobada. También la enmienda número 52 cuyo primer firmante era el señor Moscoso DEL PRADO reunía—sin proceder a la supresión de alguna de ellas— las facultades de «iniciativa o propuesta», reunificación que se mantendría hasta el final del *iter legislativo*, ya que independientemente de los azares de la ubicación sistemática de la facultad de informe, la suerte de la de iniciativa y la de propuesta corre siempre pareja.

Mucho más acertada a este respecto era la formulación contenida en la enmienda número 8 presentada por el Grupo Centrista del Senado al texto enviado por el Congreso. En ella no sólo se pretendía especificar, frente a la indefinición de que hoy goza el artículo 3.º; en qué casos correspondía una facultad y en cuáles otra diferente, sino que también tenía presente la dicotomía y no la tripartición de competencias.

Como quiera que sea, la ambigüedad y confusión del texto se mantuvo y tampoco tenemos un dato de referencia cierto que nos permita decantarnos, todavía, en uno u otro sentido.

De todo lo anteriormente expuesto parece que puede deducirse una falta de definición que nos permite simplemente afirmar lo siguiente: dado que el sentido común de los términos «iniciativa» y «propuesta» es coincidente, una de dos: o el término iniciativa tiene un sentido técnico-jurídico específico diferente que le distinga de la mera propuesta o habrá que pensar que el legislador no ha acertado al no hacer uso de la economía gramatical, utilizando dos palabras distintas para algo que, en esencia, es lo mismo.

2. *¿Tiene el Consejo General atribuida iniciativa legislativa?*

El hilo lógico de nuestra argumentación nos ha llevado indefectiblemente a uno de los dos puntos (el otro es el de la facultad informadora del Consejo General), que motivaron mi interés para dedicar unas horas de estudio a este tan controvertido artículo 3 LOCGPJ.

Digamos de antemano que la iniciativa legislativa *stricto sensu* tiene unos caracteres muy precisos que no permiten su desnaturalización y no facilitan la inserción en su ámbito de cualquier tipo de competencia. Decía CARRE DE MALBERG que «...la iniciativa es una operación esencial del procedimiento legislativo, en cuanto que éste sólo puede dar comienzo al ser convocadas las Cámaras a examinar un texto, y va de suyo que, para ser aceptada, la ley debe ser, en primer lugar, propuesta...». Ahora bien, la iniciativa legislativa como sus propios términos señalan no es un acto de decisión legislativa final, sino de puesta en marcha del camino que concluirá en aquella, de ahí que el mismo autor señalase que «...por indispensable que sea, no constituye más que una condición preliminar de la formación de la ley, no una parte integrante de su adopción».

De acuerdo en lo sustancial con esta apreciación, define SANTAMARÍA PASTOR la iniciativa legislativa como «un acto de voluntad cuyo único efecto es el de poner en marcha vinculadamente para las Cortes el procedimiento legislativo».

Esta formulación es, a nuestro juicio, acertada pero incompleta. Al menos en nuestro actual esquema normativo la iniciativa legislativa tiene un plus añadido a la mera iniciación del procedimiento. Sin ánimo de extendernos excesivamente en este punto, señalemos que los órganos rectores del Congreso han venido entendiendo tras la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados que en lo que a enmiendas a la totalidad de texto alternativo se refiere, el ámbito material de la iniciativa ejercitada por el Gobierno acota el terreno en el cual se deben mantener aquéllas. De modo y manera que el ejercicio de la iniciativa legislativa como acto de voluntad que es, no sólo produce el desencadenamiento del procedimiento legislativo, aunque éste sea su efecto primordial, sino que condiciona determinadas fases del mismo en lo que a aspectos materiales atañe.

Volviendo al hilo central de la argumentación hay quien ha indicado ya que, en función del artículo 3.º de la LOCGPJ, el Consejo General goza de iniciativa legislativa. Esta es, por ejemplo, la postura

de CARRETERO PÉREZ en su ponencia «La potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa del Consejo General del Poder Judicial», presentada a las Jornadas de Estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial celebradas en diciembre de 1981, cuyo contenido básico se encuentra recogido en el número 315 de la revista «La Ley» de 18 de diciembre de 1981.

Con ser respetables los argumentos de CARRETERO PÉREZ, creo que debo mostrar mi discrepancia con sus conclusiones en lo que a este punto respecta. Mis argumentos los intentaré escalonar en cuatro puntos para su mejor comprensión:

2.1 En primer lugar, la iniciativa legislativa aparece regulada en los artículos 87 a 89 de nuestra Constitución, espléndidamente estudiados, por otra parte, por el citado SANTAMARÍA PASTOR.

Más en concreto, norma el artículo 87 la *titularidad* de la iniciativa legislativa.

De su lectura se deduce que existen cuatro supuestos diferentes de iniciativa legislativa (independientemente de los previstos en los artículos 146 y 151,2.º para los Estatutos de Autonomía) en función del sujeto que la ejerce: el Gobierno, las Cámaras, tanto el Congreso como el Senado, las Comunidades Autónomas a través de sus Asambleas y los ciudadanos ejercitando la iniciativa que les confiere la estricta regulación del artículo 87.3.

Ahora bien, a ello se ha opuesto que no hay un carácter tasado de los titulares de la iniciativa legislativa, sino una enumeración constitucional no cerrada de sujetos detentadores de la misma, susceptible de ampliarse por otras normas complementarias.

A lo cual cabría oponer serias objeciones. En primer lugar, no compartimos la tesis de la voluntad de no formular un *numerus clausus*. Creemos que en un tema política y jurídicamente tan importante como es éste, tanto el tenor de los debates habidos en el Congreso y Senado como la propia agrupación sistemática en un artículo demuestran que los constituyentes querían fijar con precisión quiénes tendrían, a partir de la aprobación de la Constitución, la facultad de desencadenar el procedimiento legislativo. Suponer un *lapsus* de los constituyentes en este punto conlleva un juicio de intenciones o bien una afirmación implícita de frivolidad de los autores de nuestra Carta Fundamental que el autor de estas líneas no está dispuesto a realizar. Parece bastante difícil encontrar de otra parte una *habilitación constitucional*

que posibilitara la atribución bien por vía de ley orgánica, bien de ley ordinaria, de la iniciativa legislativa a un ente no incluido en la relación del artículo 87. En el caso del Consejo General, dicha teórica laguna se ha querido salvar acudiendo al expediente de considerar que la remisión que el artículo 122,2 de la Constitución hace a la Ley Orgánica del Consejo General para la regulación de «sus funciones» posibilitaría la asignación de facultades no conferidas expresamente por la Constitución.

Aparte de lo artificioso de la construcción, pensamos que las líneas maestras de cualquier norma están fundamentadas en la que la antecede. Es decir, la articulación del ordenamiento como estructura descendente (la *stufenbautheorie* de MERKL posteriormente recogida por Kelsen con su estructura piramidal del ordenamiento), exige que las normas interiores encuentren apoyo en las jerárquicamente superiores. En este sentido, creo que lo que la Ley Orgánica del Consejo General (llamada, por cierto, a integrarse con el tiempo en la futura Ley Orgánica del Poder Judicial) puede hacer es desarrollar, detallándolas, las competencias y funciones que al Consejo General del Poder Judicial «como órgano de gobierno del mismo» (art. 122,2) corresponden, pero *nunca* asignarle funciones que no sólo la Constitución no le ha atribuido en una materia meticulosamente detallada (no olvidemos que tres artículos de un texto constitucional sobre un total de ciento sesenta y nueve es un porcentaje bastante elevado), sino, lo que es más grave, escapan por su propia naturaleza de la función genuina del Poder Judicial: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

2.2. Por otra parte, hemos visto cómo la iniciativa es la primera fase del procedimiento legislativo. Aun no situándose en el estadio de decisión que da a luz a la ley, el ejercicio de aquélla es el primer eslabón de una cadena que termina con la publicación del texto en el «Boletín Oficial del Estado». Es, pues, una *actividad legislativa*, independientemente de que culmine o no en la aprobación de una ley.

En relación con ello, cabe destacar que el texto resultante como Ley Orgánica 1/1980 tuvo su origen en una iniciativa gubernamental, en un proyecto de ley. Por ello parece especialmente útil repasar los antecedentes del trabajo parlamentario de elaboración de la ley porque pueden arrojar luz sobre el estado de la cuestión.

En estos trabajos aparecen dos intervenciones diametralmente opuestas *prima facie* en el tema que nos ocupa. El senador señor VILLAR

ARREGUI indicaba ante el Senado en su alocución que «...en el artículo 3.º se confieren al Consejo General del Poder Judicial atribuciones de iniciativa o de propuesta en las materias que aquí se enuncian, atribuciones que *comparte con el Gobierno*, de suerte que en cualquier proyecto de ley relativo a la elección o designación de jueces o magistrados, si el Consejo no ha tomado la iniciativa, tendrá que ser oído su preceptivo informe. Si, por el contrario, *la iniciativa emana del Consejo General del Poder Judicial, podrá tramitar esta iniciativa a través del Gobierno, para que la convierta en proyecto de ley, o a través de cualquiera de las Cámaras para que la convierta en proposición de ley*» (vid. «Diario de Sesiones del Senado» núm. 36, de 19 de diciembre de 1978, p. 1558).

De todo lo recogido en esta acotación a dicha intervención, lo único que a mi juicio parece coherente es la afirmación de la posibilidad que el Consejo General tiene para dirigirse al Gobierno solicitando la adopción de un proyecto de ley (posición en que creo debe entenderse el artículo 3.º LOCGPJ). Esta posibilidad está abierta y nadie la impugna.

Mucho más discutible son las otras dos aserciones. Respecto a que el Gobierno comparte atribuciones con el Consejo General baste señalar la incorrección técnica de la formulación. El Gobierno tiene sus atribuciones y el Consejo General las suyas sin perjuicio de que ambas tengan que ejercitarse *concurrentemente* sobre determinadas materias, pero son distintas cualitativamente. Las competencias que a cada órgano constitucional le corresponden son, por principio, irrenunciables y, por ello, no compatibles, aun cuando a veces sea necesario el ejercicio acumulativo de las que están atribuidas a dos o más órganos para culminar con perfección un determinado procedimiento (así, verbigracia, los Tratados Internacionales o los Presupuestos Generales del Estado).

En cuanto a la posibilidad de que las iniciativas las formule el Consejo General «a través de cualquiera de las Cámaras para que las conviertan en proposición de ley», señalemos que obviamente la puerta de las peticiones está siempre abierta y que, además, la Memoria elaborada por el Consejo, a la que más tarde nos referiremos, puede servir de base a Grupos Parlamentarios y diputados individuales para que, haciendo uso de sus facultades reglamentarias las conviertan en proposiciones de ley. Pero de ahí a afirmar que el Consejo General tiene iniciativa legislativa media un trecho bastante importante que

no se puede recorrer ni siquiera con los más «modernos» medios de la «tecnología jurídica». Y es que, *la iniciativa legislativa de todos los entes que no son el Gobierno se sustancia en la posibilidad de presentar per se proposiciones de ley*. Obviamente no es esto lo que se desprende de las afirmaciones del señor VILLAR ARREGUI; lo que él concedía al Consejo General era la posibilidad de suministrar un material a las Cámaras para que éstas lo conviertan en proposiciones de ley. Que nosotros sepamos *esto no es iniciativa legislativa* ni en sentido lato ni en sentido estricto. Si, de acuerdo con la definición antes vista, lo que caracteriza a la iniciativa legislativa es el desencadenamiento del procedimiento legislativo, parece claro que este efecto no se da en las iniciativas del Consejo General.

La segunda intervención a que nos referíamos es la que hizo el entonces ministro de Justicia IÑIGO CAVERO en la presentación del Proyecto de Ley en el Senado. Señalaba éste en una cita algo larga pero que creemos útil recoger por su grafismo que «...no sólo se reconocen al Consejo General cuantas competencias vendrían exigidas estrictamente por el principio de independencia judicial, sino que se amplían aquéllas al prescribirse que dicho Consejo dispondrá de facultades de iniciativa o de propuesta y, en su caso, de informe, entre otras materias, en la determinación y modificación de cualesquiera demarcaciones judiciales, sin perjuicio también de la intervención que corresponda al órgano autonómico, en la elaboración de cuantas disposiciones generales se refieran a materias procesales o afecten a la organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, o al estatuto jurídico de sus miembros, conscientes de que por medio de esta *colaboración del órgano supremo del poder judicial en las tareas prelegislativas relativas a dichas materias* podrá asegurarse el mayor acierto de las decisiones que puedan llegar posteriormente a adoptarse por las Cámaras». (*Vid.*, el «Diario de Sesiones», citado, p. 1539.)

En mi opinión, las palabras del ministro eran muy acertadas y ponían el dedo en la llaga. En efecto, la colaboración del Consejo General se produce siempre, por lo que a estas materias se refiere, en las tareas prelegislativas, tareas que concluyen, para dar paso a las puramente legislativas, en el momento en que el Gobierno remite por medio del ministro de la Presidencia el correspondiente Proyecto de Ley al Congreso. Y esta colaboración es esencial porque no hay que olvidar que si la autonomía del poder judicial es fundamental y todo atentado contra ella digno de condena, también hay que tener en cuenta, que

como el propio CAVERO afirmó: «...el establecimiento de un régimen de autogobierno del Poder Judicial no supone un absoluto desentendimiento del Ejecutivo del regular funcionamiento del servicio público de la justicia...» (vid. «Diario de Sesiones», cit., p. 1538).

El análisis de los trabajos parlamentarios demuestran, pues, aunque como antes indicábamos puedan aparecer contradicciones, que el pensamiento del Ejecutivo a través del ministro de Justicia y el de las Cámaras era coincidente en la no atribución de iniciativa legislativa al Consejo General del Poder Judicial. Pensamiento al que creo no era ajena la regulación de la propia Constitución.

2.3 Parece también interesante realizar un *approach* a la hipotética iniciativa legislativa del Consejo General en función de los datos del Derecho comparado. Es especialmente conveniente no dejar de lado este campo de análisis por cuanto, como es sabido, la institucionalización del Consejo General como órgano de Gobierno del Poder Judicial no es ajena a la existencia de precedentes allende nuestras fronteras y, más en concreto, a los modelos italiano y francés, estructurado el primero en torno al Consiglio Superiore della Magistratura y el segundo alrededor del Conseil Supérieur de la Magistrature.

Empezando por éste último, un estudio detallado de su Ley Orgánica de 22 de diciembre de 1958 demuestra que en modo alguno pueden percibirse en ella facultades de iniciativa normativa de ningún tipo, configurándose, antes al contrario, como un órgano dirigido a solucionar los temas estatutarios de funcionamiento, selección, ascensos, etcétera, correspondiéndole al Gobierno la dirección de la política judicial. Así el título II de dicha ley tiene tres secciones rotuladas expresivamente «De la nominación de los Jueces y Magistrados», «De la actuación del Consejo Superior en materia disciplinaria» y «Del ejercicio del derecho de gracia».

Más amplias son, por contra, las facultades que al Consejo Superior italiano de la Magistratura otorga su ley reguladora número 195, de 24 de marzo de 1958. Su título II denominado «Atribuciones y funcionamiento del Consejo Superior», recoge, por lo que a nosotros atañe, un artículo importantísimo, el artículo 10. Disponen los dos últimos párrafos de este artículo lo siguiente:

«Puede (el Consejo) hacer propuestas al Ministro de Gracia y Justicia sobre las modificaciones de las circunscripciones judiciales y sobre todas aquellas materias con-

cernientes a la organización y al funcionamiento de los servicios relativos a la justicia. Expresa su parecer al Gobierno sobre los proyectos de ley concernientes al ordenamiento judicial, a la administración de justicia y sobre cualquier otro objeto relacionado de alguna manera con las materias anteriores.

Delibera sobre cualquier materia que le esté atribuida por ley.»

Este texto, operante, no lo olvidemos, en un país con amplias cotas de autogobierno judicial demuestra cómo éste no se ve atacado o capitidismuido en modo alguno por la interposición, lógica por otro lado, del Ejecutivo en lo que afecta a los temas legislativos. El Gobierno, y en este caso el ministro de Justicia, es quien debe operar como cauce o canal que traslade al Parlamento las inquietudes e iniciativas que, en virtud de los legítimos intereses y específicos conocimientos de los jueces, pueda articular el Consejo Superior de la Magistratura.

Sin duda las amplias coincidencias que se desprenden de un análisis comparativo de los artículos 10 de la ley italiana y 3 de la Ley Orgánica 1/1980, demuestran la inspiración de nuestros legisladores en el modelo transalpino. Que no se haya sabido o querido dar una formulación formal más correcta y expresiva que salve los problemas de relación interorgánica en el juego de engranaje de los poderes constitucionales no debe de llevar a impedir soluciones parejas a las que el sistema italiano ha adoptado. Es el Gobierno, que tiene atribuida la iniciativa legislativa como instrumento operativo de sus facultades de dirección de la política interior y exterior (art. 97 Constitución), el que debe procurar canalizar armónicamente las diversas iniciativas o propuestas que el Consejo General del Poder Judicial le someta, pero éste no puede, en modo alguno, inferir y ejercitar una competencia: la iniciativa legislativa, que a nuestro juicio no le otorgan ni la Constitución ni su propia Ley Orgánica.

2.4 Hemos intentado hasta el momento realizar un acercamiento por distintas vías a la iniciativa que el artículo 3.º de su Ley Orgánica atribuye al Consejo General del Poder Judicial para tratar de verificar si dicha potestad puede concebirse como iniciativa legislativa *stricto sensu*. Nos queda un último ámbito normativo que analizar para poder dar, ya con toda seguridad, una respuesta a la cues-

ción planteada. Se trata del Reglamento del Congreso de los Diputados de recentísima aprobación, el 16 de febrero de 1982, y cuyo texto vio la luz en el «Boletín Oficial de las Cortes, Sección Congreso de los Diputados», serie H, de 24 de febrero del mismo año.

He dejado para el final este texto normativo porque si resultase que la iniciativa del Consejo General es, en sus términos, una auténtica iniciativa legislativa, su sustanciación y tramitación formal deberían ineludiblemente recogerse y encauzarse por la norma estructuradora de los trabajos de la Cámara. Además si, como hemos visto antes que se argumentaba por los defensores de dicha iniciativa legislativa, la Ley Orgánica 1/1980 ha cumplimentado funciones de integración de hipotéticas lagunas normativas contenidas en los artículos 87 a 89 de la Constitución, el Reglamento del Congreso, posterior en dos años a dicha Ley, debe de haberlo tenido en cuenta, como ha hecho, desarrollándolas, con la iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y con la iniciativa popular (aunque en este último caso no hay que olvidar la necesidad de aprobar todavía la Ley Orgánica a la que se refiere el artículo 87,3 de la Constitución), no previstas *ab origine* en la formulación del antiguo Reglamento Provisional de la Cámara. Acudamos, pues, al Reglamento.

El Reglamento del Congreso destina el primer artículo de su título V («Del procedimiento legislativo»), el artículo 108 a determinar a quién corresponde la iniciativa legislativa. Ciertamente no encontramos enunciado al Consejo General del Poder Judicial entre los entes titulares de la misma. Empezamos a sospechar, por consiguiente, que hay que suponer muchos y graves lapsos de memoria en nuestros legisladores, tanto constituyentes como ordinarios, para poder atribuir la facultad objeto de discusión al órgano de Gobierno del Poder Judicial. El que esto suscribe piensa que la desmemoria de los padres de la patria no es tan extensa como pudiera creerse. Antes bien, el nuevo Reglamento ha solventado y rellenado numerosas lagunas previas que las anteriores disposiciones no colmaban. Así, por ejemplo, el artículo 127 regula detalladamente el trámite que ha de darse a las proposiciones de ley emanadas de las Comunidades Autónomas, así como a las que tienen su origen en la iniciativa popular. De igual modo, el artículo 125 viene a solventar la discusión doctrinal que se había entablado sobre el artículo 89,2 de la Constitución en relación con la necesidad o no de toma en consideración en el

Congreso de las proposiciones de ley que, de acuerdo con la Constitución, hayan sido tomadas en consideración por el Senado.

Ocioso es decir que la nueva norma fundamental del Congreso, al igual que cualquiera otra que aprobarse pudiera, no es capaz de recoger en su integridad todos los supuestos reales que la vida pueda producir. Sin embargo, creo que casos tan notorios como el que nos ocupa, dada su autoevidencia, se hallarían perfectamente regulados en el Reglamento si se diese por sentado que dicha potestad de iniciativa existe realmente, supuesto que, dados todos los datos anteriores, empieza a resultarnos verdaderamente hipotético.

Lo que desde luego nos resulta imposible de admitir es la tesis que a este respecto mantiene el anteriormente citado CARRETERO PÉREZ. Encaja este autor la realidad de la falta de medios técnicos para articular las relaciones del Consejo General con el Congreso como una objeción a primera vista a su tesis que dicho órgano constitucional goza de iniciativa legislativa. Empero, señala que «la objeción no es fundamental porque se trata de un punto puramente procedimental». No deja de extrañarnos en un ilustre magistrado la minusvaloración que de los aspectos procedimentales se hace. En cualquier caso, nuestra experiencia interna en el trabajo de las Cámaras nos demuestra hasta qué punto en múltiples ocasiones son los aspectos procesales los que determinan el sentido y dirección de una decisión política o legislativa. En el mundo del Derecho parlamentario, que alguien puede pensar que es el Derecho procesal del poder legislativo, las formas y los procedimientos tienen un *valor sustancial*. Cada institución está adaptada formalmente a un objetivo material distinto y sus consecuencias son harto diferentes. Bastaría con asistir a una sesión de la Junta de Portavoces (dato bastante improbable por desarrollarse sus trabajos a puerta cerrada), para poner en duda la subvaloración de los aspectos procedimentales en el trabajo legislativo.

Ante la falta de regulación de la tramitación o sustanciación de la iniciativa legislativa del Congreso, propone CARRETERO PÉREZ unas fórmulas sustitutivas de esta laguna normativa (única, por cierto, comprobable y manifiesta si nos inclinásemos por la tesis afirmativa en el punto debatido que nos ocupa). Señala el autor que «si se admite la iniciativa del Consejo, *debería tramitarse como un proyecto de ley y no como una proposición de ley*, puesto que esta segunda fórmula es subsidiaria de la anterior y porque el artículo 89 de la

Constitución se ajusta perfectamente a la estructura del Consejo como órgano colegiado».

Debo de reconocer con toda sinceridad que esta afirmación me desconcierta. Ante todo no casa en sus propios términos. Si lo que verdaderamente se adapta a la esencia del Consejo es el artículo 89 quiero simplemente recordar que éste es el artículo que se ocupa de las *proposiciones de ley* del Congreso y del Senado, remitiendo su regulación específica a los Reglamentos de las Cámaras. De otra parte, no creo en modo alguno que se pueda hablar de *fórmulas subsidiarias* en el tema de la iniciativa legislativa en la medida en que a los órganos que la tienen atribuida no les corresponde la facultad de presentar proyectos y proposiciones de ley, sino proyectos (caso del Gobierno) o proposiciones de ley (supuesto de los demás casos). Pero lo que realmente me parece insostenible es que (caso de que exista), la iniciativa legislativa del Consejo se formule por vía de proyectos de ley. Mientras otra cosa no se demuestre, y ello supondría una auténtica revolución en el mundo del derecho parlamentario, el único ente constitucional que ejercita su iniciativa legislativa a través de proyectos de ley es el Gobierno. En todos los demás eventos el instrumento es la proposición de ley. Esta diferencia, como por otra parte es notorio, no carece de importancia en cuanto que el ejercicio de las proposiciones de ley se ve sometido al trámite obstativo—a efectos de tramitación—, de la toma en consideración, evento que no se produce en los proyectos de ley, puesto que no es equiparable a aquélla el debate fundado en enmiendas de totalidad. De otro lado, y sin ánimo de exhaustividad, recordemos el diferente régimen de retirada que proyectos y proposiciones tienen a lo largo del iter legislativo.

### 3. *Recapitulación. El sentido de la facultad de iniciativa.*

Creemos llegado el momento de tomar partido, vistos los diferentes argumentos en juego, respecto a la calificación de la facultad de iniciativa prevista en el artículo 3.º LOCGPJ. A mi juicio, hay que afirmar tajantemente que *no tiene atribuida el Consejo General ni por vía de dicho artículo ni por vía de ningún otro facultades de iniciativa legislativa.*

El concepto de iniciativa expresado en su Ley Orgánica que compete al Consejo General no es otro que la mera facultad genérica de

*propuesta*, es decir, la posibilidad de presentar ante otro órgano constitucional, en este caso *ante el Gobierno*, soluciones sistematizadas y articuladas en el ámbito material de competencias acotado por los distintos números del artículo 3.º LOCGPJ.

Si hasta ahora hemos visto las razones de índole técnico-jurídica y los datos de derecho positivo que fundamentan esta aseveración, creo llegado el momento de abordar, aunque sea someramente, los *basamentos de naturaleza político-constitucional* que me llevan a semejante conclusión.

Ante todo, una interpretación del principio de división de poderes que, como antes indiqué, diferencia entre las facultades o potestades consustanciales a cada poder constitucional y las facultades accesorias. Es obvio que nos encontramos en el tema que estamos tratando con una *competencia adjetiva* y no sustantiva concedida al poder judicial por la ley orgánica configuradora de su órgano de gobierno. De ahí que al ubicarse en los márgenes de su competencia sustancial y colocarse, por ende, en los linderos de la potestad que caracteriza *per se* a otro poder: el legislativo, los criterios hermenéuticos adoptados deben ser, cuando menos, cautelosos, sin permitirse alegrías exegéticas ni juicios de intenciones expansivos respecto a las facultades de que goza el Consejo General. Como hemos tenido oportunidad de examinar detalladamente la tesis de la titularidad de iniciativa legislativa por parte del poder judicial se acomoda sobre la base de presunciones, lagunas normativas, interpretaciones alambicadas y, en suma, no hay argumento alguno que resalte diáfananamente por sí como susceptible de sustentar directamente y sin ambages que el término «iniciativa» contenido en el artículo 3.º LOCGPJ deba interpretarse *extensivamente* como «iniciativa legislativa».

Pero, con todo, este hilo lógico de argumentación podría revelarse insuficiente si no extrajéramos del análisis cuidadoso de los artículos 87 a 89 de la Constitución y concordantes de los Reglamentos de las Cámaras otro dato relevante. *Todos, absolutamente todos, los entes que tienen atribuida la iniciativa legislativa descansan—directa o indirectamente—, en última instancia en la voluntad popular que les legitima y a quien representan.* El Gobierno no es sino emanación directa de la misma surgido a través de unas elecciones generales (art. 99 Const.). Las Cámaras descansan su carácter representativo (art. 66,1) sobre las elecciones periódicas celebradas mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (arts. 68,1 y 69,2 Const.).

De igual modo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas emanan del sufragio universal expresado en los distintos territorios sobre los que se extienden (art. 152,1 Const.).

Señalar, por último, que el supuesto de la iniciativa popular que responde al viejo ideal rousseauniano de que el pueblo actúe por sí mismo sin necesidad de representación, aparece recogido con bastante profusión en el Derecho constitucional comparado teniendo sin duda su paradigma en el sistema helvético.

Frente a estos datos cabe cuando menos dudar del carácter popular y representativo del Consejo General, lo cual no supone en modo alguno desdoro para este órgano constitucional, sino simplemente constatar que los fundamentos que lo justifican y se encuentran en su base son bastante diferentes de los de los otros órganos anteriormente citados. Si analizamos el artículo 122, 3, de la Constitución, juntamente con los artículos 7.º y siguientes de la Ley Orgánica 1/1980, podremos apreciar cómo únicamente podría afirmarse, con reservas, la representatividad indirecta de ocho de sus miembros sobre un total de veintiuno. El resto, salvo el presidente, proceden de un sistema de selección electiva entre los integrantes de un cuerpo de funcionarios del Estado (no queremos decir de la Administración del Estado, sino del Estado), como son los miembros de la carrera judicial en sus distintas categorías (*vid.* art. 8.º LOCGPJ y disposición transitoria 5.ª).

Atribuir la iniciativa legislativa a un cuerpo de servidores del Estado, por muy honorables que éstos sean, en igualdad de condiciones con otros órganos emanados directa o indirectamente de la voluntad popular, nos parece altamente disfuncional y perturbador en un Estado constitucional de Derecho como el nuestro, que ha dejado de lado los principios corporativos y organicistas. Si admitiésemos la iniciativa legislativa del Consejo General en las materias enumeradas en el artículo 3.º de su Ley Orgánica reguladora, difícilmente cabría oponerse a una normativa análoga para los restantes cuerpos de funcionarios del Estado, al menos en aquellos sectores sobre los que, debido al ejercicio de su función, su conocimiento de la materia es altamente cualificado y podría ser especialmente útil para la correcta legislación en los mismos.

Esta equiparación es, como claramente puede observarse, incorrecta, y por ello debemos adoptar una postura que deje a salvo tanto las facultades de iniciativa o propuesta que le corresponden al Consejo General como la iniciativa legislativa *stricto sensu* que el texto cons-

titucional ha querido atribuir a otros sujetos igualmente dignos de respeto.

A mi juicio, y tal y como ha podido colegirse del estudio hasta aquí realizado, existe un *intermediario* en las relaciones normativas entre Consejo General del Poder Judicial y Cortes Generales. Este no es otro que el Gobierno. Con ello nos sumamos tanto a las líneas directrices que emana el Derecho comparado (recuérdese el sistema italiano), como a la afirmación realizada por el entonces ministro de Justicia señor CAVERO, en el sentido de que el Gobierno no puede desentenderse del regular funcionamiento del servicio público de la justicia, ni siquiera en los casos del régimen de autogobierno del Poder Judicial.

En efecto, baste recordar que, según el artículo 97 de la Constitución, «el Gobierno dirige la política interior ...». Parece innegable que la política judicial es un importante sector de esta genérica política interior. Aun cuando el principio de independencia judicial marca límites peculiares a la intervención del Ejecutivo en asuntos judiciales, parece claro que existe un ministro de Justicia al frente de un Departamento que no es fantasmagórico, y parece igualmente claro que, como la propia práctica ha venido revelando, la política legislativa judicial corresponde al Gobierno. Lógico corolario del hecho de que el presupuesto de este sector figure incurso en los Presupuestos Generales del Estado y su elaboración y ejecución corresponda al Gobierno, como no sucede, por contra, con las Cámaras (*vid.* art. 72, 1, de la Constitución), que aprueban autónomamente sus presupuestos.

Con lo cual no queremos decir, quede claro, que el Ejecutivo deba llevar a cabo su política legislativa judicial prescindiendo total y absolutamente del criterio expresado por el órgano rector del Poder Judicial. Antes bien, lo que el artículo 3.º LOCGPJ consagra, a mi juicio, es la facultad del Consejo General de dirigirse al Gobierno e intervenir en la fijación de dicha política legislativa mediante el ejercicio de la iniciativa o propuesta. Pero también tengo que afirmar que esta facultad juega entre Poder Judicial y Poder Ejecutivo, y no entre Poder Judicial y Poder Legislativo, como sería el caso si se admitiera que lo que detenta el Consejo General es una facultad de iniciativa legislativa en su sentido técnico-jurídico-constitucional. Otra solución no tiene, a mi entender, apoyo ni sobre datos positivos ni sobre fundamentos hermenéuticos de los principios rectores de nuestro ordenamiento constitucional.

#### 4. *La facultad de informar del CGPJ. Planteamiento*

Junto con la anteriormente vista facultad de iniciativa o propuesta, recoge el tantas veces citado artículo 3.º LOCGPJ la facultad que tiene «... en otro caso, de informe...» el Consejo.

Ante todo, conviene comenzar diciendo que los informes emitidos al amparo de este artículo no tienen nada que ver con la memoria que el artículo 4.º de su Ley Orgánica dispone que debe emitir el Consejo General con carácter anual dando cuenta del estado y actividades de la Administración de Justicia. Esta se tramitará, en su caso, por el procedimiento previsto por el artículo 201 del Reglamento del Congreso, y, en el caso del Senado, serán objeto de estudio en la Comisión que la Mesa considere correspondiente en función del artículo 45 de su Reglamento provisional. Es de suponer, no obstante, que cuando se apruebe el Reglamento definitivo de la Cámara Alta se introduzca también un procedimiento específico de tramitación de estos documentos.

Por contra, los informes a que se refiere el encabezamiento del artículo 3.º LOCGPJ deben entenderse, descartada la iniciativa legislativa del Consejo, en relación con los apartados 5 y 6 de dicho artículo. Es decir, con los «Proyectos de Ley en materias procesales o que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales o al Estatuto jurídico de los jueces y magistrados» (3.º, 5) y los «Proyectos de Ley y disposiciones de carácter general en materia penitenciaria» (3.º, 6).

El Consejo General ha hecho uso profuso de la facultad de informar proyectos de ley existentes en las Cámaras y la calificación jurídica de los mismos y su colocación sistemática y procedimental ha sido objeto de estudio y trabajo por parte de los que trabajamos en los servicios del Parlamento. Intentaré exponer consiguientemente algunas de las reflexiones que me he hecho en torno a este problema.

#### 5. *Calificación de los informes*

Dejando ahora aparte el tema de determinar quién hace la calificación respecto a si el objeto del informe emitido por el Consejo General cae dentro del marco material circunscrito en los diferentes apartados del artículo 3.º de su Ley Orgánica, me interesa abordar ahora el problema de la valoración jurídica de los informes en torno

a la doble dicotomía tradicional en la ciencia jurídica: preceptivos/facultativos; vinculantes/no vinculantes.

Respecto a la cuestión de su *preceptividad*, de diversos documentos emitidos por el propio Consejo General, así como de la ponencia del antes citado CARRETERO PÉREZ, parece desprenderse que la autocalificación que realiza el órgano facultado para informar se orienta en el sentido de otorgar carácter preceptivo a sus informes. A mi juicio, es necesario un análisis detallado antes de llegar a esta u otra conclusión.

Como es sabido, cuando un ente, órgano o sujeto tiene capacidad de emitir informes a lo largo de un procedimiento, existe una regla general respecto al carácter de éstos. Esta regla es (y así se demuestra, verbigracia, en un órgano consultivo por excelencia, como es el Consejo de Estado. Cfr. art. 2.º, ap. 2 y 3, de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril) que los informes, salvo disposición expresa en contrario, son *facultativos y no vinculantes*.

Esta presunción, admitida como general, sin fisuras, por la doctrina requiere, por consiguiente, para su alteración o cambio de régimen una *atribución expresa de preceptividad* a los informes emanados de la actividad consultiva de un órgano. Pues bien, qué sucede, podríamos preguntarnos, con la facultad de informe atribuida al Consejo General del Poder Judicial.

Volviendo otra vez a los criterios interpretativos recogidos en el artículo 3.º, 1, del Código Civil, se nos aparece como un criterio esencial la investigación de los antecedentes legislativos. Entendiendo esto último en el sentido inmediato o próximo de los trabajos parlamentarios que dan lugar a una Ley, es especialmente útil en el asunto que estamos tratando.

El proyecto de Ley originario enviado por el Gobierno no contenía en el artículo 3.º mención alguna a la preceptividad de los informes. Intentando reparar esta «carencia», el Grupo Centrista, teniendo como primer firmante al señor MOSCOSO DEL PRADO, presentó una enmienda, la número 52, destinada a dotar de carácter preceptivo a los informes emitidos cuando la iniciativa o propuesta no hubiera tenido su origen en el propio Consejo General, tal y como se colige de la justificación de dicha enmienda. Como quiera que sea, y por causas que no podemos certificar, por no existir constancia documental de las mismas, ni la ponencia, ni la Comisión, ni el Pleno del Congreso incorporaron a sus respectivos textos el tenor de la enmienda antedicha. El artícu-

lo 3.º pasó, pues, al Senado carente de la nota de preceptividad en lo que a informes se refiere.

Es precisamente en el informe de la ponencia de la Comisión de Justicia e Interior del Senado donde se recoge por primera vez la preceptividad merced a la aceptación de la enmienda número 8 del Grupo de Unión de Centro Democrático. El resultado es que en la nueva redacción del artículo 3.º se recoge un párrafo penúltimo que reza así: «En los casos en que la regulación de estas materias se promueva sin propuesta previa del Consejo General, *se requerirá preceptivamente su informe.*» De este modo UCD logra introducir en el Senado la fórmula en su tenor, tanto por la Comisión de Justicia e Interior como por el Pleno del Senado.

Sin embargo, por mor del artículo 90, 2, de la Constitución, el Congreso debe pronunciarse sobre las enmiendas introducidas en el Senado, «aceptándolas o no por mayoría simple». El Congreso rechazó la regulación efectuada por el Senado del artículo 3.º y volvió a la fórmula originaria, eliminando, por ende, toda referencia a la preceptividad de los informes. No queremos de nuevo entrar en juicios de intenciones respecto a la voluntad de la Cámara Baja, pero es lógico suponer que su criterio no había sufrido alteraciones respecto al que expresó sobre la enmienda presentada por el señor Moscoso, y que por eso no aceptó dotar de preceptividad a los informes. Mucho más difícil, a mi juicio, es inferir que el Congreso no quiso pronunciarse al respecto de este tema controvertido.

De este modo, y sin expreso apoyo legal que lo justifique, el carácter general facultativo y no vinculante de los informes no puede ser sustituido por interpretaciones en sentido contrario.

Aún se podría añadir otro argumento más. En efecto, durante el procedimiento legislativo, en su sentido más estricto, no existen órganos facultados para elaborar informes preceptivos de ningún tipo que dificulten, traben o impidan el normal ejercicio de la potestad legislativa por parte del Parlamento. Únicamente, con carácter excepcional y por habilitación legal expresa se faculta al Gobierno para expresar su criterio respecto de aquellas enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134, 6, de la Constitución; 111 Reglamento del Congreso, y 103, 3, Reglamento provisional del Senado), así como para dar a conocer su criterio en lo concerniente a la toma en consideración de las proposiciones de Ley (art. 126 Reglamento del Congreso).

Todos los demás informes que elaborarse puedan no deben de tener, por las razones antedichas, carácter preceptivo.

Amén de todo esto, los peligros de la preceptividad cuando se trata de informar proyectos de ley que por su contenido afectan *corporativamente* al estamento judicial (*vid.* art. 3.º, 5), resaltan como otro dato más que asegura el valor meramente *facultativo* de estos informes.

Respecto a su carácter *no vinculante* no parece que haya problemas, siendo aceptada esta característica por el propio Consejo General.

#### 6. *Iniciativa del informe*

Bajo esta rúbrica queremos señalar que no se deduce con nitidez de la formulación legal cómo se origina el informe. Caben dos soluciones básicas. La primera es que los informes pueda elaborarlos el Consejo General de *motu proprio*. En este caso no tendría necesidad de un requerimiento previo de solicitud de informe y se limitaría a enviar sus dictámenes e informes al órgano correspondiente que deba recibirlos. La segunda solución es que el Ejecutivo o el Legislativo requieran informe del Consejo General sobre las materias enumeradas en el artículo 3.º

La normativa es, como hemos dicho, ambigua a este respecto, y no se puede colegir ninguna solución clara. En función de esto parece oportuno señalar que la praxis hasta ahora seguida por el Consejo ha sido la de estimar que la facultad de informar no requiere excitación previa y, por ello, puede ejercerse con plena autonomía. Así se ve, por ejemplo, en la relación de informes emitidos por el Consejo General que se contiene en el número 1 de la revista *Poder Judicial*.

Con todo, también puede afirmarse que nada impide que el Gobierno o las Cámaras emitan un requerimiento para que el órgano de gobierno se pronuncie sobre las materias que entran dentro de su competencia.

#### 7. *Inserción procedimental del informe*

Tampoco es especialmente revelador el tenor del texto legal a efectos de indicar en qué momento procedimental debe de informar el Consejo General los textos que se articulen como proyectos de Ley. Aquí se vuelve a repetir la polémica que antes estudiábamos al analizar la facultad de iniciativa.

La primera solución sería la de estimar que el informe debe formar parte de la *actividad prelegislativa*, es decir, debe formar parte del expediente que el Gobierno cumplimente antes de la revisión del proyecto de Ley al Congreso de los Diputados. Para los defensores de esta tesis, el informe del Consejo General sería, en su caso, un dato o fase más que cumplimentar dentro del marco legal que representa el entramado constituido por los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que constituyen el título VI de esta Ley, capítulo I, concerniente al «procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general». Esta tesis tiene como presupuesto político de fondo la necesidad de que no haya presiones de carácter corporativo sustanciadas en informes que incidan directamente en el trabajo legislativo que se desarrolle en las Cámaras.

La segunda opción afirma la posibilidad de que los informes en cuestión sean presentados *directamente ante las Cámaras*, incardinándose, por consiguiente, en el procedimiento legislativo como un dato o referencia más de que pueden disponer los distintos órganos de las Cámaras: Ponencia, Comisiones y Plenos, a la hora de realizar un trabajo adecuado.

Esta vía de interpretación tiene un basamento muy sólido desde el momento en que se analice seriamente la dicción literal de los apartados 5.º y 6.º del artículo 3.º LOCGPJ. En efecto, descartado que las facultades del Consejo General se sustancien, en lo que a proyectos de Ley se refiere, en forma de iniciativa o propuesta, parece lógico suponer que es la facultad de informar la que juegue respecto de ellos. Pues bien, el que el tenor del precepto hable de *proyecto de Ley* y no de «anteproyectos» dota de un arma bastante convincente a los que argumentan en esta segunda vía. Si se tiene en cuenta que un proyecto de Ley es tal una vez adoptado en sesión del Consejo de Ministros y remitido al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda, y que cuando se trata de informar en el procedimiento de elaboración de dichos proyectos de Ley se habla de «anteproyectos», así, verbigracia, los anteriormente citados artículos 129 a 132 LPA y los artículos 21 y siguientes de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, la solución parece encaminarse por esta vía.

Además, argumentan los defensores de esta tesis que, si no se admite que la relación de informe se estructure directamente entre judicial y legislativo, los informes quedarán a disponibilidad del Gobierno, sin que el Congreso o el Senado estuviesen enterados de las recomen-

daciones en ellos contenidos. Esta opción que, a mi juicio, es aceptable y tiene suficientes apoyos positivos, tropieza, sin embargo, con la falta de instrumentación de estos informes en los Reglamentos de la Cámara. Si bien se prevé en el artículo 201 del Reglamento del Congreso la tramitación de «los demás informes que por disposición constitucional o legal deban ser rendidos a las Cortes Generales o al Congreso de los Diputados...», la articulación de estos informes, homologada por remisión de dicho artículo 201 al procedimiento previsto en los artículos 196 y 197 para las comunicaciones del Gobierno, les dotan de un procedimiento de por sí diferente y contradictorio con el procedimiento legislativo previsto en el título V del Reglamento.

Por todo esto creemos que es aceptable la praxis que hasta ahora está siguiendo la Mesa del Congreso al remitir los informes del Consejo General a la Comisión que está tramitando el concreto proyecto o proposición de Ley. De esta manera los ponentes y comisionados tienen conocimiento del parecer del poder judicial, que puede ser de extrema utilidad por las generalmente acertadas consideraciones que en ellos se contienen.

### III. CONCLUSIONES

Hemos llegado al momento de cerrar el presente trabajo y es el momento también de intentar recapitular las principales conclusiones que se han desprendido del análisis pormenorizado del artículo 3.º de la LOCGPJ.

En primer lugar, hay que insistir en que el principio de división de poderes debe de informar como criterio orientador las posibles dudas o conflictos que puedan originarse como lógicas disfunciones en el engranaje de los distintos órganos constitucionales. Este principio se complementa con la necesidad de que se establezcan y decanten paulatinamente con la práctica constitucional, posiblemente a través de convenciones constitucionales, reglas prácticas y seguras que impidan la invasión, traba o usurpación de las competencias de un poder constitucional por otro distinto.

En segundo término, reafirmar que, a mi juicio, ni de los datos constitucionales, ni de los datos legales de la Ley Orgánica 1/1980, ni de los presupuestos que emanan del Derecho comparado, ni mucho menos de la normativa contenida en los Reglamentos de las Cámaras puede deducirse, en modo alguno, que el Consejo General tenga atri-

buida la iniciativa legislativa tal y como ésta se entiende tradicionalmente en expresión acuñada desde hace ya tiempo en el Derecho constitucional y en el Derecho parlamentario. Las interpretaciones contrarias carecen de apoyo positivo y, lo que es más grave, contravienen, a mi entender, los principios que deben regular un auténtico Estado de Derecho.

Por último, insistir en que la imputación de la facultad de informar proyectos de Ley se recoge con bastante amplitud formal, siempre y cuando se sitúe en los marcos materiales de los apartados 5 y 6 del susodicho artículo 3.º LOCGPJ. En este caso sí que la relación entre el Consejo General y el Poder Legislativo es directa, sin necesidad de la intermediación del Gobierno.

Con todo, creo que no estaría de más que, aprovechando la ocasión que supone el debate de la futura Ley Orgánica del Poder Judicial, en la cual, como ya dijimos, se insertará la Ley Orgánica del Consejo Superior, se llevase a cabo una regulación más detallada y perfecta que contemplase en concreto la instrumentación interna en el trabajo de las Cámaras de los informes emitidos por el Consejo General.

En resumen, el Poder Judicial ha dejado hace tiempo, fuera y dentro de nuestras fronteras, de ser la boca que pronuncia las palabras de la Ley como quería MONTESQUIEU, pero tampoco se le puede convertir en un poder interdisciplinario y multiforme que abarque sin tasa alguna competencias y funciones que quedan lejos de la misión esencial y genuina que al mismo le corresponde, que es, no lo olvidemos, «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado».

