

NOTA SOBRE LA TRAMITACION DEL INFORME ENVIADO  
POR EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL SOBRE  
EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL

I

ANTECEDENTES

1. Con fecha 3 de octubre de 1984 (número de Registro 11898) ha tenido entrada en el Registro General del Congreso de los Diputados un oficio de fecha 26 de septiembre de 1984 dirigido al Presidente del Congreso por la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial en estos términos:

«Excmo. señor:

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en sesión plenaria del día de la fecha, adoptó acuerdo de remitir a V. E. informe al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya certificación acompaña.

Dios guarde a V. E.

Madrid, 26 de septiembre de 1984.»

Al oficio acompaña un certificado expedido por el Secretario del Consejo General del Poder Judicial sobre el acuerdo adoptado por el Pleno de ese Consejo de enviar a las Cortes Generales un informe, cuyo contenido es, en síntesis, el siguiente:

— Sobre la legitimación del Consejo para «hacer llegar en vía de informe su parecer institucional a las Cortes Generales» en relación a ese proyecto de ley, se invoca lo dispuesto en el artículo 3.º de la L.O. 1/1980, de 10 de enero. Sobre esta cuestión el texto del acuerdo contiene una explicación previa en la que se hace constar que el Consejo conoció en su día el «Anteproyecto» de esa ley y emitió un Informe sobre el mismo (informe de fecha 14 de marzo de 1984), pero que, en cambio, no tuvo ocasión de conocer el texto del «Proyecto» hasta su publicación en el «BOCG» del día 19 de septiembre de 1984, razón por la cual envía ahora a las Cortes su informe sobre el texto del «proyecto», cumpliendo así, literalmente, lo que dispone el artículo 3.º de la L.O. 1/1980.

— En cuanto al fondo de la cuestión, se justifica la necesidad de emitir un nuevo informe en el hecho de que existen diferencias sustanciales, a juicio del Consejo, entre el «Anteproyecto» y el «Proyecto» de ley, diferencias que afectan al «orden sistemático de las materias», a «las facultades de iniciativa del Consejo», al «procedimiento para la elección de los vocales de procedencia judicial», a la «vinculación del Centro de Estudios Judiciales al Ministerio de Justicia y la remisión de su regulación a una norma reglamentaria», al «régimen de las situaciones administrativas de los funcionarios al servicio del poder judicial» y a la «edad de jubilación forzosa».

2. Con posterioridad a ese escrito se ha recibido en el Congreso de los Diputados un oficio de la Presidencia del Gobierno, de fecha 8 de octubre de 1984, por el que se envía a la Cámara la Memoria del Proyecto de Ley Organica del Poder Judicial, junto con el «Informe al Anteproyecto» de esa ley, emitido por el Consejo General del Poder Judicial de fecha 14 de marzo de 1984.

3. En base a estos antecedentes se emite informe sobre si procede o no, de acuerdo con las normas vigentes, admitir a trámite el escrito del Consejo General del Poder Judicial sobre el proyecto de ley orgánica de dicho Poder.

## II

## I N F O R M E

## 1. PRECEDENTES PARLAMENTARIOS

Antes de examinar el fondo de la cuestión planteada, hay que reseñar dos precedentes parlamentarios:

A) Con fecha *20 de julio de 1983* (número Registro 4.397) el Consejo General del Poder Judicial remitió al Congreso de los Diputados una *sugerencia* dirigida a la Comisión de Justicia, relativa a la inclusión en la reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil de una modificación del artículo 348 de la misma, en el sentido de establecer que las sentencias de las Salas de lo Civil se produjeran por mayoría de votos, sin exigir un número determinado de votos favorables.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 10 de octubre de 1983, acordó sobre ese asunto lo siguiente:

«... comunicar a V.E. que la sugerencia carece de cauce en el procedimiento parlamentario, si bien se da conocimiento de la misma a los Grupos Parlamentarios».

B) Con fecha *14 de octubre de 1983* (número Registro 4.880) el Consejo General del Poder Judicial remitió al Congreso de los Diputados otro escrito en el que ponía de manifiesto que debido, según decía, a no haber formulado el anteproyecto de su presupuesto (artículo 2.º número 9 de la L.O. 1/1980) se habían cometido ciertos *errores de hecho* en la Sección 08 de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1984 que en ese momento se discutían en la Cámara, errores que detallaba en su escrito «por si fuese posible su subsanación».

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 19 de octubre, acordó sobre este escrito lo siguiente:

«... comunicar a V.E. que la sugerencia carece de cauce en el procedimiento parlamentario».

Por lo tanto, en el primer caso, aunque se rechazó la admisibilidad del escrito, sin embargo, se dio conocimiento del mismo a los grupos parlamentarios; en cambio en el segundo caso se declaró procedimentalmente inadmisibile sin más.

Ahora bien, ambos precedentes aunque guarden cierta similitud con el supuesto que ahora se examina presentan, sin embargo, algunas diferencias:

— En primer lugar, ambos escritos del Consejo General del Poder Judicial sugieren introducir enmiendas o rectificaciones en proyectos de ley que se estaban debatiendo en la Cámara, en base a las *facultades de iniciativa o propuesta* que el artículo 3.º de la L. O. 1/1980 atribuye al Consejo.

En cambio, el presente escrito (número Registro 11.898) se plantea de modo distinto haciéndose uso, ahora, de la *vía de informe* que también prevé el artículo 3.º de la L.O. 1/1980. No contiene, pues, una «iniciativa o propuesta» sino un «informe» sobre un proyecto de ley.

— En segundo lugar, en este caso, el Consejo invoca un vicio de procedimiento en la tramitación del proyecto en cuestión, vicio que en opinión del Consejo consiste en que se le sometió a informe el «Anteproyecto» de la ley y no el «proyecto» definitivo, pese a que éste contiene variantes importantes sobre aquél y pese a que el artículo 3.º, número 5 de la L.O. 1/1980 declara literalmente que podrá informar sobre *proyectos* de ley.

Las diferencias reseñadas, sobre todo lo consistente en la distinta vía invocada por el Consejo en los dos precedentes («vía de propuesta») y la invocada en el escrito actual («vía de informe») impiden considerar que el mismo asunto ha sido ya resuelto por la Mesa del Congreso en las dos anteriores ocasiones, y obligan a analizar si el escrito objeto de esta nota debe recibir un tratamiento igual o distinto a los anteriores.

2. FONDO DE LA CUESTIÓN

En el presente caso, no se trata, pues, de examinar la cuestión tan polémica de la iniciativa legislativa del Consejo General del Poder Judicial, sino de determinar el alcance de las facultades que el Consejo tiene en materia de «informe» sobre «proyectos de ley» que afecten al ámbito de su competencia.

Tampoco es cuestión que procede estudiar aquí la de si el Ministro de Justicia debió o no someter nuevamente a conocimiento del Consejo General del Poder Judicial el texto que presentó definitivamente al Consejo de Ministros, dadas las diferencias que, al parecer, existen entre ese texto y aquel sobre el cual el Consejo emitió su informe. Este problema afecta sólo a las relaciones entre el Gobierno y el Poder Judicial y no tiene relevancia en orden a la admisibilidad reglamentaria del escrito de 3 de octubre de 1984.

El objeto de la presente nota queda así circunscrito a examinar si el Consejo General del Poder Judicial puede por propia iniciativa hacer llegar a las Cortes Generales, «por vía de informe, su parecer institucional» sobre un proyecto de ley que ha entrado en la Cámara para su debate y aprobación.

Tal cuestión parece resuelta por el derecho vigente (artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica 1/1980, artículos 37 y 44 del Reglamento de la Cámara y artículo 88 de la Constitución) en los siguientes términos:

- A) *Los informes sobre proyectos de leyes emitidos por el Consejo General del Poder Judicial tienen carácter facultativo y no preceptivo*

El tenor literal del artículo 3.º de la Ley Orgánica 1/1980 y su discusión parlamentaria muestran que los informes del Consejo General del Poder Judicial tienen carácter facultativo. La elaboración parlamentaria de ese precepto es muy clara sobre tal cuestión:

El artículo 3.º del Proyecto de Ley («BOCG» número 64 de 11 de junio de 1979) decía:

«El Consejo General del Poder Judicial dispondrá de facultades de iniciativa, informe o propuesta, en sus respectivos casos, en las siguientes materias:

... ..

5. Proyectos de ley en materias procesales o que afecten a la constitución, organización y funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales o al Estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados.»

Al párrafo inicial de este artículo se presentaron las enmiendas número 1, del Grupo de Coalición Democrática (que proponía suprimir el inciso «propuesta, en sus respectivos casos»), número 52 firmada por don Javier Moscoso del Prado (que proponía la siguiente redacción: «El Consejo General del Poder Judicial dispondrá de facultades de iniciativa o propuesta, y en otro caso de informe preceptivo en las siguientes materias...»), enmienda cuya justificación decía: «Se trata de especificar que el Consejo General informe preceptivamente en los casos previstos en el artículo, cuando la iniciativa o propuesta no sea suya») y número 157 del Grupo Comunista (que proponía la sustitución del párrafo inicial por otro del siguiente tenor: «El Consejo General del Poder Judicial será oído en las siguientes materias»).

La ponencia, en su informe («BOGC» de 22 de octubre de 1979) aceptó la enmienda número 52 y rechazó las enmiendas 1 y 157 proponiendo la siguiente redacción:

«El Consejo General del Poder Judicial dispondrá de facultades de iniciativa o propuesta y, en otro caso, de informe en las siguientes materias.»

Tal redacción fue incorporada al dictamen de la Comisión de Justicia del Congreso («BOCG» de 5 de noviembre de 1979) y aprobada sin discusión por el Pleno de la Cámara (Sesión de 7 de noviembre de 1979 y Dictamen publicado en «BOCG» de 19 de noviembre de 1979).

En el Senado, sin embargo, se modificó el texto de este párrafo inicial del artículo 3.º La ponencia aceptó una enmienda de UCD

(enmienda número 8), recogida también por la Comisión de Justicia e Interior (Dictamen publicado en «BOCG» Senado, del día 15 de diciembre de 1979) por virtud de la cual el artículo 3.º disponía, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

«Art. 3.º El Consejo General del Poder Judicial tendrá, además de aquellas otras atribuciones que le confieren las leyes, la de iniciativa o propuesta para la regulación de las siguientes materias:

.....  
 .....

En los casos en los que la regulación de estas materias se promuevan sin propuesta previa del Consejo General, se requerirá preceptivamente su informe.»

Pero el Pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión del día 27 de diciembre de 1979 («DS» número 58 de 1979, página 3.933) rechazó esta enmienda (tres votos a favor, 247 en contra, una abstención) quedando el artículo 3.º, en este punto, redactado en los términos en que fue aprobado por el Congreso.

Así, por tanto, fue eliminado el informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial en los casos en los que la regulación de las materias comprendidas en ese artículo 3.º se hiciera sin previa propuesta del mismo. Tal informe no constituye un elemento necesario en la elaboración de tales proyectos de ley, sin perjuicio de que el Consejo pueda, si quiere, hacer uso de la facultad de informar. La cuestión, pues, consiste ahora en determinar ante quién ha de informar y con qué efectos.

B) *El informe del Consejo General del Poder Judicial debe dirigirse al Gobierno y no a las Cortes Generales*

Aunque la consideración aislada del artículo 3.º de la Ley Orgánica 1/1980, podría conducir a la conclusión de que el informe sobre un «proyecto» como tal sólo existe cuando el Consejo de Ministros lo ha aprobado (artículo 88 de la Constitución) y, por

lo tanto, ha concluido su fase preparatoria, iniciándose su discusión en el Congreso de los Diputados, sin embargo, si se tiene en cuenta el conjunto de normas que regulan tanto el procedimiento legislativo como las relaciones entre el Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales, resulta que no existe cauce legal para que ese informe sea admitido a trámite en ese procedimiento. Y ello porque no existe en nuestro Derecho la posibilidad de que el Consejo General del Poder Judicial pueda dirigirse a las Cortes, por vía de informe, a iniciativa propia, para exponer «su parecer institucional».

El procedimiento de elaboración y aprobación de las leyes está regulado por la Constitución (artículos 81 y siguientes) y desarrollado por los Reglamentos de las Cámaras. Tales normas establecen un «orden procedimental» adoptado en base a una decisión constitucional sobre el juego de los poderes en el modelo de Estado establecido por la Constitución. La determinación de quiénes pueden participar y de qué modo en el proceso legislativo es una cuestión política fundamental, sometida a las reglas que distribuyen las esferas de poder e influencia y fijan la responsabilidad de quienes adoptan las decisiones legislativas. De acuerdo con estas normas no caben más «informes» que:

- los incorporados a los antecedentes que el Gobierno envía al Congreso junto con el proyecto de ley (artículo 88 de la Constitución),
- los que los diputados soliciten previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario (artículo 7.º del Reglamento),
- los que soliciten las Comisiones por conducto del Presidente del Congreso (artículo 44 del Reglamento).

Fuera de estos supuestos no existe cauce reglamentario para admitir a trámite informes enviados por iniciativa propia o de otras instituciones y órganos.

La cuestión de si el Consejo General del Poder Judicial puede o no enviar a las Cortes informes sobre asuntos de su competencia fue tratada al discutirse el artículo 4.º de su Ley Orgánica, y esa discusión dio por resultado la desaparición de tal posibilidad. Inte-



resa, pues, a los efectos de esta nota tener en cuenta el contenido de ese debate:

— El artículo 4.º del Proyecto de Ley («BOCG» número 64 de 11 de julio de 1979) decía:

«Art. 4.º El Consejo General del Poder Judicial podrá, asimismo, remitir a las Cortes Generales y al Gobierno Memorias e Informes sobre organización y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, a iniciativa propia o a solicitud de dichos órganos, y, en todo caso, remitirá a los mismos una Memoria anual sobre el estado de la Administración de Justicia.»

Este precepto fue modificado por la ponencia de la Comisión de Justicia del Congreso (Informe de la Ponencia, «BOCG», 22 de octubre de 1979), modificación aprobada después por la Comisión (Dictamen, «BOCG», 5 noviembre 1979) en virtud de la que se suprimía el inciso inicial del precepto (la posibilidad de que el Consejo remita a las Cortes Memorias e Informes sobre la organización y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales) y se establecía en cambio, la obligación de remitir una Memoria anual sobre el Estado de la Administración de Justicia. El Pleno del Congreso aprobó esta redacción (Sesión del día 7 de noviembre, «DS» número 41 de 1979, págnas 2541 y siguientes).

A los efectos de esta nota hay que destacar que la aprobación por el Pleno de este artículo se produjo después de un debate en el que el diputado señor Solé Barberá defendió una enmienda del Grupo Comunista que propugnaba una nueva redacción del precepto, según el cual,

«... el Consejo General del Poder Judicial informará a las Cortes y al Gobierno sobre la organización y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales *a iniciativa propia o a solicitud de dichos órganos*, y, en todo caso, se presentará ante los mismos una Memoria anual sobre el estado de la Administración de Justicia.»

A tal propuesta se opuso el diputado señor García Romanillos, alegando que con tal propuesta se pretendía,

«... introducir toda una serie de normas en orden a las relaciones que debe haber entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo y el Ejecutivo cuando el Poder Judicial tenga que informar al Legislativo y al Ejecutivo. Creemos que éste no es el momento procesal oportuno para indicarlo».

Puesta a votación la enmienda del Grupo Comunista (enmienda número 62) fue rechazada por 144 votos en contra, 50 a favor y 102 abstenciones.

En conclusión, la inicial posibilidad de que el Consejo enviara a las Cortes por propia iniciativa Memorias e Informes sobre la organización y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales (posibilidad que figuraba en el proyecto y que fue defendida en el Pleno de la Cámara), desapareció como consecuencia del debate parlamentario, quedando reducida a la obligación de enviar «una Memoria anual sobre el estado y las actividades de la Administración de Justicia».

De todo lo anterior se deduce que los informes que el Consejo General del Poder Judicial pueda emitir por propia iniciativa para exponer «su parecer institucional» sobre los proyectos de ley que regulen «materias procesales o que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales y al Estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados» no pueden ser remitidos directamente al Congreso de los Diputados sino que deben serlo al Gobierno para que éste, a su vez, pueda enviarlo a las Cortes. La decisión que el Gobierno tome de incorporarlos o no a los antecedentes que han de acompañar al proyecto de ley es una cuestión que afecta a las relaciones del Consejo con el Gobierno y que ha de ser resuelta a la vista de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución, pero que no afecta a la tramitación parlamentaria del proyecto de ley en cuestión.

C) *Tramitación del escrito del Consejo General del Poder Judicial de 3 de octubre de 1984 (número de registro 11.898)*

Consecuencia de las anteriores consideraciones es la constatación de que no existe cauce reglamentario para incorporar al expediente

legislativo del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial el informe enviado por el Consejo General de ese poder.

Sin embargo, teniendo en cuenta uno de los precedentes antes reseñados (acuerdo de la Mesa de 10 de octubre de 1983) puede adoptarse la decisión de dar conocimiento de ese escrito a los Grupos Parlamentarios.

A favor de esta decisión, que no implica admitir a trámite el mencionado escrito ni, por tanto, incorporarlo al expediente, pero que, en cambio permite su conocimiento por los diputados, aboga el hecho de que el Gobierno ha remitido al Congreso, formando parte de los antecedentes del proyecto de ley, el Informe que el Consejo General del Poder Judicial formuló con fecha 14 de marzo de 1984 sobre el Anteproyecto de esa ley. Si los Grupos Parlamentarios van a tener conocimiento por esa vía del informe del Consejo sobre el «Anteproyecto», parece consecuente que la Mesa acuerde darles conocimiento del informe sobre el «proyecto» aunque esto último se haga fuera del procedimiento parlamentario *strictu sensu*.

## CONCLUSIONES

*Primera.*—No existe cauce legal para incorporar al expediente legislativo de la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial que el Consejo General del Poder Judicial ha emitido, por propia iniciativa, para expresar su parecer institucional sobre tal proyecto.

*Segunda.*—La Mesa del Congreso de los Diputados puede, si lo estima oportuno y teniendo en cuenta tanto el precedente indicado en esta nota como las circunstancias descritas que aquí concurren, acordar que el informe del Consejo General del Poder Judicial sea dado a conocer a los Grupos Parlamentarios sin que ello suponga incorporarlo al expediente legislativo.

*Palacio del Congreso de los Diputados*  
10 de octubre de 1984