

STC 108/1986 de 13 de marzo de 1986, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 839/85.

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 y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 839/1985, promovido por don José María Ruiz Gallardón, Comisionado por 55 Diputados, contra la totalidad de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por vicios de procedimiento, y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma. Han sido parte el Gobierno, representado por el Letrado del Estado, y el Congreso de los Diputados y el Senado, representados por Letrados de las Cortes Generales, y Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 26 de septiembre de 1985 don José María Ruiz Gallardón, Comisionado al efecto por 55 Diputados del Congreso, presentó en el Registro de este Tribunal un escrito mediante el que interpuso, en la representación que ostentaba, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 2 de julio del mismo año. Se presentó este escrito integrando los requisitos dispuestos en el art. 33 de la Ley Orgánica de este Tribunal, acreditando la condición de Diputados de los recurrentes y el carácter de Comisionado de quien, en su nombre, realizó su presentación.

2. En el escrito de interposición del recurso, tras afirmar el cumplimiento de sus presupuestos y requisitos procesales, pasan los recurrentes a fundamentar sus motivos de impugnación en los términos que a continuación se resumen:

a) Como motivo primero del recurso se aduce la inconstitucionalidad del art. 112, apartados 1.º y 3.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ, en adelante) por violación del art. 122.3 de la Constitución en relación con el art. 66.2 de la misma Norma fundamental. Inician sus alegaciones al respecto los recurrentes formulando unas consideraciones generales sobre el tratamiento constitucional del Poder Judicial y las relaciones entre este Poder y el legislativo, destacando, en cuanto al primer aspecto, los caracteres de independencia, autogobierno y representatividad interna que distinguen, de acuerdo con la Constitución, al Poder Judicial. En cuanto a las relaciones de este Poder con las Cámaras que integran las Cortes Generales se afirma que aquellas relaciones están plenamente diseñadas en la jurisprudencia constitucional, a partir de la Sentencia de 2 de febrero de 1981, en la que se habría reconocido la expresión en nuestra Norma fundamental (arts. 66.2, 97 y 117) del principio de la división de poderes. Si esto es así en el plano funcional, otro tanto ha de decirse desde el punto de vista organizativo, al ser cada poder titular de un ámbito nuclear o núcleo esencial de su propia función, siendo de recordar cómo la Sentencia de este Tribunal de 28 de julio de 1981 habló, al respecto, de un «reducto indisponible o núcleo esencial» de determinadas instituciones garantizadas por la Constitución como «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional». Esta garantía ha de impedir las invasiones funcionales de unos poderes sobre otros, sin que, de modo específico, pueda el legislador ordinario modificar la división constitucional de facultades entre los poderes del Estado.

Se sostiene, a continuación, que las facultades de propuesta o nombramiento que la Constitución atribuye a las Cortes Generales son distintas de las funciones normativas de éstas, aunque aquellas propuestas o nombramientos deban regularse por Ley. Importa recordar al respecto los límites constitucionales de las funciones normativas de las Cortes Generales, de acuerdo con la doctrina expuesta en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, pues el Poder legislativo no puede convertirse en constituyente mediante la regulación de órganos constitucionales cuya configuración queda predeterminada en la propia Constitución. Las facultades de propuesta o nombramiento de las Cortes Generales no son nunca el resultado del ejercicio de su función normativa, aunque se regulen por Ley. Son facultades excepcionales que se incorporan a la función normativa de aquéllas en virtud de un expreso precepto constitucional y que, por lo mismo, no pueden considerarse integradas en el art. 66.2 de la Constitución. Estas facultades de propuesta o nombramiento son, pues, excepcionales y han de interpretarse restrictivamente, de tal manera que, en el presente caso, la ampliación de la facultad de propuesta de cuatro Vocales por el Congreso y de otros tantos por el Senado para integrar el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ, en adelante) supondría convertir al legislador ordinario en poder constituyente.

De otra parte, sólo puede hablarse de un órgano como constitucional cuando la propia Constitución establece su modo de integración. En el caso del CGPJ, esto significa que es sólo en el art. 122.3 de la Constitución donde ha de encontrarse el método de designación de sus miembros,

porque el Consejo es, según opinión unánime de la doctrina y de acuerdo con el art. 59.3 de la LOTC, un órgano constitucional. El Consejo no es un órgano de mera relevancia constitucional, sino un órgano constitucional en plenitud de sentido, según se desprende del Título VI de la Constitución. Por ello mismo, resulta inadmisibile que su configuración se defiera al legislador ordinario, permitiendo que la misma varíe en cada legislatura. Así, si la Constitución faculta sólo a las Cámaras para proponer a ocho miembros del CGPJ, esta capacidad de propuesta no podrá extenderse, so pena de que el legislador ordinario se imponga como constituyente.

Sobre lo dicho, la interpretación del legislador de 1985 del art. 122.3 de la Constitución es, en este punto, rechazable, según puede argumentarse acudiendo a los diferentes criterios de interpretación aplicables al caso. De acuerdo con una interpretación literal, la remisión que hace a la Ley el art. 122.3 de la Constitución se refiere sólo a la regulación de los términos de la elección, pero no a la determinación del órgano que deba hacerla, debiendo la Ley Orgánica organizar el proceso electoral, los criterios de representación y otros extremos de procedimiento exclusivamente. A la misma conclusión lleva el examen de los antecedentes de elaboración del Texto constitucional en este punto. Los trabajos parlamentarios, tanto en el seno de la Ponencia como de la Comisión Constitucional, ponen de manifiesto que siempre, y para todos, se entendió que el cupo de miembros del CGPJ procedente de la propia Carrera habría de ser elegido por Jueces y Magistrados para su posterior nombramiento por el Rey, siendo de destacar el contenido de diversas intervenciones realizadas en la sesión del día 8 de junio de 1978 en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso. A esta interpretación, por lo demás, se atuvieron los actos del legislativo posteriores a la Constitución, siendo de citar a este propósito la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, los arts. 131 y 135 del texto alternativo del Grupo Socialista al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 1980, y los arts. 204 y 184 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, respectivamente. Asimismo, la interpretación a la luz del Derecho comparado apunta a esta conclusión, debiendo tenerse en cuenta, en este sentido, lo que dispone el art. 104 de la Constitución italiana y lo que se dijo, interpretando esta norma y otras conexas, en las Sentencias de la Corte Constitucional de dicho país de fechas 14 de mayo de 1968 y 18 de julio de 1983. Por último, es decisiva la interpretación de la norma a la luz de su espíritu y finalidad, porque si la Constitución ha dispuesto que 12 de los Vocales del Consejo se elijan entre Jueces y Magistrados de todas las categorías y si se considera que éstos son los integrantes del Poder Judicial cuyo órgano de Gobierno es el Consejo, la expresión que emplea la Constitución lleva razonablemente a entender que la competencia para la elección corresponde al propio colectivo de Jueces y Magistrados. En este punto, la composición mixta del CGPJ sería una muestra de los controles horizontales intraórganos en la composición de un órgano constitucional. 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 representación en su órgano

de gobierno, atribución que ha de entenderse en relación con la independencia que distingue a este Poder, a cuyo servicio existe el Consejo General. En definitiva, el principio de la división de poderes y los equilibrios y contrapesos que el mismo entraña quedarían lesionados por toda disposición que incidiera en éstos, alterándolos.

b) Como motivo segundo del recurso se alega la inconstitucionalidad del art. 386 de la Ley Orgánica, en relación con la Disposición transitoria 28.1, sobre anticipación de la edad de jubilación forzosa, por violación de los arts. 9.3, 33.3, 35 y 117.2 de la Constitución. La primera de las disposiciones así impugnadas anticipa a los sesenta y cinco años la edad de jubilación forzosa de todos los Jueces y Magistrados, estableciendo, por su parte, la Disposición transitoria 28.1 un régimen escalonado para la entrada en vigor de aquel precepto. Estos preceptos reducen en cinco o siete años el tiempo de servicio activo de los Magistrados, toda vez que la Ley 17/1980, de 24 de abril, respetaba las dos prórrogas preceptivas hasta los setenta y dos años para los Magistrados que así lo solicitaran. La modificación así legalmente introducida vulnera los preceptos constitucionales antes reseñados, según la fundamentación que sigue.

La inamovilidad es requisito y garantía de la independencia judicial y aunque es cierto que el límite de edad es causa legal de jubilación forzosa en nuestro sistema -en el que no se contempla el nombramiento vitalicio- no lo es menos que la total arbitrariedad en el establecimiento de esa edad o su reducción es capaz de afectar a la independencia del Juez, al menoscabar su inamovilidad. Esta es garantía substancial de la independencia, ya que sin estabilidad en la función no tendría el Juez seguridad alguna de poderla ejercer de modo imparcial y así fue reconocida en nuestro Derecho histórico, según los antecedentes constitucionales y legislativos que se citan. A estos antecedentes se vincula nuestra Constitución en los núms. 1 y 2 de su art. 117. De otra parte, han de ser tenidos en cuenta los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 de la Norma fundamental), siendo de cita pertinente la doctrina constitucional establecida en la Sentencia de 20 de julio de 1981 y de 4 de febrero de 1983.

Tras lo anterior, se sostiene que la determinación de la edad de jubilación en el proceso de elaboración de la Ley Orgánica constituyó una «sorpresa» desarrollada en etapas sucesivas, pues la misma no figuraba en la forma que ahora tiene en el Anteproyecto. La única justificación conocida de esta decisión es la de equiparar a los Jueces con los funcionarios de la Administración, invocándose por alguno al respecto la legislación comparada, por más que este argumento no resulta serio ni suficiente, toda vez que el Derecho extranjero ni siquiera ofrece una edad de jubilación forzosa para todos los Jueces. Tampoco es argumento la invocada exigencia de aumentar las plantillas de Jueces y Magistrados si ello ha de hacerse prescindiendo de la tercera parte de los que están en activo, que son, a su vez, los de más larga experiencia.

A la vista de los datos aportados por los recurrentes, la situación de hecho que produce el art. 386 es la de que aquellos Jueces y Magistrados que entraron al servicio de la Administración de Justicia cuando la edad de jubilación eran los setenta años, incluso con posibilidad de prórroga, ven ahora reducida su vida activa en cinco o en siete años, viéndose incluso obligados a terminarla anticipadamente por haber cumplido los sesenta y cinco. Sin perjuicio de otras consideraciones, ello atenta gravemente a la seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), concebida como el «saber a qué atenerse» o, en otras palabras, como la confianza en que el Estado cumpla sus compromisos, dando fijeza y estabilidad a las leyes, seguridad jurídica que permita promover el orden jurídico, la justicia y la igualdad. No se han respetado, por ello, situaciones consolidadas que habían generado derechos públicos subjetivos derivados de una relación jurídica confirmada.

Se ha violado, asimismo, el art. 9.3 de la Constitución al conculcarse el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales. El posible argumento del *ius variandi* no sería aquí oponible porque la relación de servicio del Juez está sometida directamente a la Ley, al no establecerse con la Administración, sino directamente con el Estado. Ahora bien, la tutela constitucional de referencia lleva a pensar que no cualquier ley ni en cualesquiera circunstancias podrá modificar la edad de jubilación si ésta, como ahora ocurre, queda establecida como garantía específica de la inamovilidad. En el caso del Juez, a diferencia del funcionario, la conveniencia del interés público no debe prevalecer sobre la inamovilidad, de tal manera que la discrecionalidad del legislador en la fijación de la edad de retiro ha de limitarse a sus efectos de futuro para que pueda llamarse garantía efectiva, es decir, a los efectos que no alteren la vida profesional de quienes estén en activo o, cuando menos, previéndose, si así fuera, que la voluntad de los afectados pueda intervenir aceptando la reducción. La arbitrariedad en la reducción de la edad de jubilación suprime la independencia, ya que el Juez puede ser cesado cuando convenga sin otro límite que dar a la decisión la vestidura de Ley formal. Así, no es posible atisbar las razones de interés público que hayan movido a semejante reducción en la edad de retiro, y esta carencia de motivo o fin conocido lleva a concluir en que el precepto cuya legitimidad se controvierte envuelve un *fáctum principis*, es decir, una decisión del poder sin justificación conocida y contraria al principio de inamovilidad. No basta con la apariencia formal de Ley cuando esta norma es, en su propio contenido, simplemente el vehículo de un acto del Poder que neutraliza en su ejercicio a otro poder. Si se tratase de un acto de la Administración Pública, las circunstancias expuestas darían sobrado fundamento para considerarlo viciado de desviación de poder. En este caso, la garantía constitucional de la estabilidad de Juez tiene, sin embargo, vigor bastante para impedir aquella desviación legal, que se ha producido por circunstancias propias del moderno Estado democrático en el que el principio de la división de poderes ha perdido gran parte de su virtualidad, porque el juego democrático del Poder se resuelve hoy en una correlación y dependencia interna entre legislativo y ejecutivo, máxime cuando en las Cámaras hay suficiente predominio de un partido con

gran cohesión y disciplina interna, lo que determina que las leyes aprobadas sean las preparadas y queridas por el Ejecutivo.

Se ha violado, asimismo, el art. 33.3 de la Constitución, pues cabe preguntarse si puede el legislador rebajar la edad de jubilación para un numeroso colectivo de Jueces o Magistrados sin indemnizar la privación de derecho que ello suponga o si debió, por el contrario, someterse a los requisitos constitucionales que el art. 33.3 exige para la privación de derechos. En todo caso, la medida contenida en el art. 386 de la Ley Orgánica supone una radical modificación de las condiciones de empleo para un numeroso colectivo de Jueces y Magistrados, que poseían un status preciso, de indiscutible contenido patrimonial, que debe ser garantizado por el ordenamiento jurídico. En cualquier situación sinalagmática, la cláusula relativa al plazo ha de ser cumplida por las partes, con independencia de que el origen de dicha relación bilateral esté en un contrato, en un acto condición o en una situación estatutaria. El principio de que estas últimas situaciones ceden ante un cambio de la ley no puede llevarnos a la aceptación del poder omnímodo del Parlamento, porque una concepción de la soberanía que no encuentra sus límites en los derechos de los particulares lleva a la negación del Estado de Derecho. Por lo demás, el adelanto en el término fijado para la relación de servicio equivale a un despido anticipado que, obviamente, postula el derecho a una indemnización. En resumen, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 33.3 de la Constitución la alternativa es bien simple: si la Ley Orgánica prohíbe cualquier tipo de compensaciones es inconstitucional y si, por razones de interés público, se justifica como expropiación legal habrá que articular un sistema indemnizatorio.

Se ha vulnerado, también, lo dispuesto en el art. 35 de la Constitución, debiendo citarse al respecto la doctrina establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de julio de 1981 respecto de la debida compensación del sacrificio personal que supone la jubilación forzosa, lo que argumenta a favor de lo que se acaba de exponer en orden a cómo el anticipo de la edad de jubilación entraña una privación de derecho que requiere ser indemnizada. Trasladando a este problema lo declarado en la referida Sentencia, ha de destacarse que la disposición impugnada infringe la presunción legal de aptitud para el trabajo consagrada por la legislación anterior y ha de decirse, también, que, ya que una parte del personal al servicio de la Administración Pública en general (a la que pertenece la Administración Judicial) está en régimen de Derecho laboral, se llegaría a la conclusión de que el adelanto de la jubilación afectaría sólo a los funcionarios en régimen administrativo, con infracción del principio de igualdad. Por último, si se tiene en cuenta que los diversos cuerpos y escalas de funcionarios realizan actividades diferentes no puede sino recordarse lo dicho entonces por el Tribunal Constitucional respecto de las condiciones personales que, en cada caso, pueden razonablemente presumirse disminuidas a una edad determinada, sin que esa presunción pueda hacerse, sin embargo, con carácter general.

c) Como tercer motivo del recurso, se afirma la inconstitucionalidad de la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica por violación del art. 122.2 de la Constitución en relación con el art. 117 de la misma Norma fundamental y en el contexto de la regulación contenida en el Título VI de ésta, toda vez que la disposición impugnada atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria para el desarrollo de la Ley Orgánica sin reconocer la potestad que en este punto corresponde al CGPJ. Esta atribución al Gobierno de potestad reglamentaria resulta inconstitucional por diferentes razones. En primer lugar, porque la potestad del Gobierno para adoptar reglamentos está limitada por la Constitución en razón de su contenido, al margen de que ella misma no pueda ejercerse si no es sobre la base de una Ley. En efecto, la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno por la Constitución deberá ejercerse dentro del ámbito objetivo propio de la actuación del Gobierno, sin que pueda concebirse una atribución legal de potestad reglamentaria al Ejecutivo para regular materias que, por su naturaleza, escapan del ámbito objetivo de la competencia de dicho Poder. Este límite objetivo o competencial es aquí el infringido, deparándose así una violación del art. 97 de la Constitución en iguales términos que si se hubiere atribuido al Gobierno la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, de las Cámaras legislativas o del Tribunal Constitucional. Junto a ello, ha de decirse que el ejercicio por el Gobierno de la potestad reglamentaria judicial supone un desbordamiento de los límites de dicha potestad. El reglamento no puede regular lo que está reservado a la Ley ni tampoco puede afectar porque el art. 97 no contiene una atribución exclusiva de potestad reglamentaria a la estructura institucional o territorial del Estado. Allí donde la Constitución configura un ámbito de autonomía, independencia, autogobierno o separación está simultáneamente dotando a dicho ámbito de un poder normativo reglamentario en los aspectos organizativos, procedimentales y estatutarios, entre otros. Ello ocurre así en las Comunidades Autónomas, en las Cámaras parlamentarias y en el Tribunal Constitucional y así debiera ser también con el Poder Judicial. Por no haberlo reconocido así, la disposición impugnada viola la configuración constitucional del Poder Judicial, ya que no sólo se impide la plena realización de la independencia judicial sino que se invade un ámbito ajeno al Gobierno, según se sostuvo en el escrito mediante el cual el propio Consejo General planteó conflicto de atribuciones frente al Congreso, escrito cuyos argumentos, en este punto, se reproducen y asumen. No hay, en definitiva, autogobierno, ni territorial ni institucional, si los órganos correspondientes no están dotados de instrumentos normativos mínimos, entre los que ha de contarse la potestad reglamentaria, potestad implícita en este caso porque en ella concurren las exigencias de que la misma no está expresamente excluida, ni conculca el sistema constitucional y de que, no interfiriendo el juego de competencias de otros poderes, resulta necesaria y conveniente para que el CGPJ cumpla adecuadamente las funciones que la Constitución le asigna, entrañando su negación la imposibilidad de completar y afianzar el sistema constitucional.

d) Como cuarto motivo del recurso, se afirma la existencia de una inconstitucionalidad determinada por graves defectos en la tramitación de la Ley Orgánica, con violación de lo dispuesto en el art. 9.1 de la Constitución en relación con el art. 88 de la misma. Estos vicios se refieren a dos cuestiones, a la falta de informe preceptivo por el CGPJ, en primer lugar, del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y, en segundo lugar, al hecho de que el Proyecto fuese remitido al Congreso por el Gobierno sin Exposición de Motivos ni Memoria explicativa. En cuanto al primer punto, ha de recordarse lo dispuesto en el art. 3.5 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, de acuerdo con el cual el Consejo posee facultades de informe respecto de los Proyectos de Ley que afecten a la Constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales o Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados. Pues bien, el CGPJ no informó el Proyecto de Ley Orgánica sino el Anteproyecto elaborado por el Gobierno e, incluso, en la Sesión del 23 de diciembre de 1983 del Pleno del Consejo, en la que se presentó el Anteproyecto, se formuló promesa formal de que, si el mismo fuese objeto de modificaciones substanciales, sería de nuevo enviado a informe del mismo Consejo, no satisfaciéndose este compromiso pese a haberse modificado dicho Anteproyecto en materia de designación de Vocales del Consejo de procedencia judicial, así como en lo relativo a la edad de jubilación y al régimen del Centro de Estudios Judiciales. Ello motivó que, por iniciativa propia, el CGPJ emitirá informe sobre las cuestiones que no se contenían en el Anteproyecto, informe rechazado por la comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados de 23 de octubre de 1984. Al haberse tramitado el Proyecto ante las Cámaras sin el informe preceptivo que se considera, se ha infringido el art. 3.5 de la Ley 1/1980, así como lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución, ya que este informe es un antecedente necesario para que pueda el Congreso pronunciarse sobre el texto remitido por el Gobierno. Por lo que se refiere a la no remisión al Congreso por el Gobierno de Exposición de Motivos y de la Memoria explicativa del Proyecto ha de señalarse que el propio Congreso de los Diputados reconoció que tales documentos tuvieron entrada el día 8 de octubre de 1984, lo que motivó la reducción del plazo para formular enmiendas, con notoria y flagrante violación del procedimiento parlamentario, así como de lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución, en el que se exige que los Proyectos de Ley se acompañen de una Exposición de Motivos para su remisión al Parlamento.

Se terminó suplicando se tuviera por interpuesto recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos, declarándose inconstitucional la totalidad de la Ley Orgánica del Poder Judicial por los vicios de procedimiento denunciados y, subsidiariamente, que tal declaración se hiciera respecto de los arts. 112 (apartados 1 y 3), 386 (en relación con la Disposición transitoria 28.1) y de la Disposición adicional primera, 2.

Mediante otrosí se solicitó del Tribunal suspendiera la aplicación de los preceptos impugnados, alegando los irreparables daños que se producirían para el normal funcionamiento de

las instituciones y órganos constitucionales en el caso de que, estimándose el recurso, aquellas disposiciones fuesen anuladas.

3. Mediante providencia de 2 de octubre de 1985, la Sección Cuarta del Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno a efectos de lo dispuesto en el art. 34 de la LOTC, recabar del Congreso de los Diputados y del Ministerio de Justicia los respectivos expedientes de elaboración del Proyecto de la Ley impugnada y no haber lugar, por último, a la suspensión solicitada en la demanda, toda vez que la misma no aparecía fundada en precepto legal alguno.

4. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 26 de octubre presentó alegaciones en nombre del Congreso de los Diputados el Letrado de las Cortes Generales en los términos que, resumidamente, siguen:

a) No puede, en primer lugar, aceptarse que la independencia del Poder Judicial queda menoscabada si su órgano de gobierno se constituye por miembros designados por otros poderes del Estado. La independencia que la Constitución proclama es la de los Jueces y Magistrados (art. 117.1), que son propiamente los integrantes del Poder Judicial, pero la Norma fundamental en ningún momento dice que el CGPJ tenga que ser independiente, sin que, por lo demás, sea este órgano de carácter judicial, pues no ejerce postestades jurisdiccionales. Por ello, aunque la elección de todos los miembros del Consejo por las Cámara acerca a este organismo a una instancia propiamente política y disminuye su independencia, no por ello es inconstitucional, pues no queda afectada la independencia que la Constitución garantiza, que es la de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de su función jurisdiccional. La independencia judicial, en definitiva, se relaciona con lo que es la función jurisdiccional y con el Estatuto básico de los Jueces y Magistrados, pero no alcanza a lo que es su gobierno cotidiano, esto es, a su administración, dirección y organización administrativa. Incluso, el reclamar una independencia absoluta en estas materias podría suponer una quiebra de los principios del Estado democrático, que quieren que el Parlamento pueda supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los distintos servicios administrativos. Por consiguiente, la independencia de ciertos órganos no está tanto en función del origen de su nombramiento como del estatuto o regulación que presida esa materia.

Los recurrentes afirman que la garantía de la independencia está en el autogobierno judicial, pero la tesis es constitucionalmente incorrecta. Como se hace patente mediante un examen de las regulaciones sobre este punto que ofrece el Derecho comparado, los llamados órganos de «autogobierno» no son un factor esencial, ni siquiera principal, para la garantía de aquella

independencia, pues en la mayor parte de los países constitucionales este órgano de gobierno está asumido o es designado por instancias propiamente políticas.

Se aduce también que la Constitución ha conferido un carácter representativo interno al CGPJ, ignorado por la Ley impugnada. Tal configuración «representativa» no existe, sin embargo. El Consejo se define por el art. 122.2 como «el órgano de gobierno» del Poder Judicial, por lo que constituye una petición de principio la afirmación de esa propiedad representativa. Y aun si se admitiera hipotéticamente la misma, habría de recordarse que la representación es un concepto un tanto elástico en el campo del Derecho Constitucional, en el que no se define por los precisos elementos que le son propios en el Derecho privado. Por ello, aunque la representación se asocia muchas veces a la elección por parte de los representados, ésta no es necesaria para entender existente aquélla, existiendo representación sin elección (art. 56. 1 de la C.E.) y elección sin representación (art. 159 de la C.E.).

b) La tesis de los recurrentes, según la cual cada Poder del Estado ha de considerarse como titular de un ámbito nuclear de funciones indisponible para el legislador, es plenamente compartible, aunque irrelevante en este caso, porque el art. 112 de la Ley Orgánica 6/1985 para nada afecta a la función del Poder Judicial, ciñéndose a regular el procedimiento de elección por las Cámaras del Consejo General. No existe, por ello, la vulneración que aducen los recurrentes.

Adoptando el citado art. 112 no se han situado las Cámaras en la posición del constituyente sino que se han limitado a desarrollar la previsión del art. 122.3 de la Constitución, cuando dice que doce de los miembros del CGPJ serán elegidos entre Jueces y Magistrados en los términos que establezca la Ley Orgánica. No puede, en particular, aceptarse la tesis del recurso según la cual las facultades de propuesta y nombramiento de las Cortes son sólo las expresamente reconocidas en la Constitución. Las Cortes Generales son titulares de la potestad legislativa del Estado y, como se dijo en la Sentencia de 5 de agosto de 1983, pueden regular en principio cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, lo que supone que habrá órganos no previstos en la Constitución cuya regulación, y el consiguiente régimen de nombramiento de sus titulares, habrá de establecerse por Ley, de la misma manera que por Ley habrán de regularse los aspectos de los órganos constitucionales que no estén disciplinados en la Constitución. En cuanto al primer aspecto, puede citarse el art. 7.1 de la Ley 4/1980, de 10 de enero; el art. 5 de la Ley 15/ 1980, de 22 de abril; el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y el art. 9 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.

Es cierto, de otra parte, que la Ley reguladora de cada institución ha de respetar las características inmanentes a la misma, pero el repetido art. 112 lo único que hace es utilizar el margen de discrecionalidad que confiere al legislador el art. 122.3 de la Constitución, debiendo hacerse notar que existen muchos rasgos y elementos, incluso importantes, de los órganos constitucionales que queda deferidos al legislador ordinario, por lo que el concreto perfil de cada

institución podrá variar en función de las leyes que se sucedan en el tiempo, según puede desprenderse de lo dispuesto en los arts. 68, 107 y 136.4 de la Constitución, entre otros.

Una cosa es la crítica que desde un punto de vista de oportunidad política pudiera formularse frente a la regulación legislativa de un determinado órgano y otra bien distinta el examen de su corrección constitucional, en el que habrá de tenerse en cuenta el margen de apreciación que, sobre este extremo, confiere la Constitución al legislador. Este margen de apreciación viene dado por lo dispuesto en el art. 122.3 de la Norma fundamental cuya interpretación realizan los recurrentes para concluir en la ilegitimidad de la disposición impugnada, debiendo ahora analizarse la corrección de dicha tesis, según los mismos criterios de interpretación utilizados en la demanda.

En cuanto al criterio de interpretación literal, consideran los recurrentes que la remisión a Ley orgánica ha de entenderse como una simple referencia al proceso electoral y a efectos de permitir la representación de las diversas categorías de Jueces y Magistrados. Aunque ello fuera así, no es menos cierto que uno de los elementos del proceso electoral es el electorado o sujetos investidos de la capacidad de elegir y es lógico que, ante el silencio constitucional, este punto sea regulado por la Ley Orgánica. El genuino sentido del término «entre» que emplea el art. 122 de la Constitución alude a que el nombramiento o elección debe recaer en Jueces y Magistrados, entre los que se debe seleccionar a los Vocales del CGPJ. Es evidente, en cuanto a la interpretación basada en los antecedentes del Texto constitucional, que el entendimiento que muestran los recurrentes del sentido del art. 122.3 de la Constitución fue defendido en el curso de los debates parlamentarios. Pero no lo es menos que otras vicisitudes de su proceso de elaboración tuvieron un significado diferente. Ha de recordarse, así, que en el Anteproyecto de 5 de enero de 1978 sí se preveía el nombramiento de 12 de los 20 Vocales «en propuesta y representación de las distintas categorías» (art. 122.3). Pero al texto originario se acompañaron votos particulares en uno de los cuales, suscrito por el partido entonces mayoritario, se proponía sustituir el nombramiento por los Jueces mediante la remisión a lo que dispusiera la Ley Orgánica y que, aceptada por la Ponencia nombrada por el Congreso, semejante tesis se incorporó al texto en elaboración que, en este aspecto, no se alteraría ya a lo largo del íter parlamentario. Incluso en el Senado se presentaron enmiendas que postularon la vuelta a la fórmula primitiva y que fueron rechazadas. Por lo demás, ha de tenerse en cuenta que los debates parlamentarios no son el elemento hermenéutico principal. No sólo no los menciona directamente el art. 3.1 del Código Civil, sino que éste otorga prioridad al espíritu y finalidad de las normas que, una vez aprobadas y publicadas, cobran vida propia y se objetivan. En definitiva, lo que revela la mens legis del art. 122.3 factor interpretativo prioritario sobre la mens legislatoris rechaza una vinculación a una forma concreta, exigiendo sólo la de la libertad del legislador orgánico al respecto. Tampoco los actos del legislativo posteriores a la Constitución argumentan en favor de lo sostenido por los actores. Adoptando la Ley Orgánica 6/1985, las Cortes han utilizado su poder discrecional para derogar y sustituir el procedimiento anterior y ha de

observarse que lo único que hicieron los reglamentos de las Cámaras de 1982 fue acomodarse a la concreta fórmula dispuesta en la Ley Orgánica 1/1980. En orden al alegato basado en consideraciones de Derecho comparado debe observarse que la regulación y la interpretación de las instituciones en un Estado no parece que tenga que acomodarse necesariamente a lo dispuesto en otros países, sino que ha de atender, preferentemente, a sus propios principios constitucionales. Por lo demás, los ejemplos citados son casos muy aislados, pues la mayor parte de los estados constitucionales no conocen los llamados órganos de «autogobierno judicial».

Por último, en cuanto a la interpretación que toma en cuenta el espíritu y finalidad de la norma, los recurrentes hacen suya la argumentación empleada por el CGPJ, en el conflicto constitucional planteado frente al Congreso de los Diputados, aduciendo, así, que sería incoherente que se dejase imprejuizada la competencia para la elección del grupo de Vocales más importante cuando la propia Constitución establece claramente el cuerpo electoral del más reducido de ellos. Esta interpretación no resulta segura, ya que lo que parece pretender la Constitución es garantizar un cupo mínimo que habrá de elegirse por los representantes populares, dejando el resto sin predeterminar y quedando así a la discreción del legislador el modo de designación de los demás Vocales. A mayor abundamiento, ha de tenerse en cuenta que si se admite, como los recurrentes hacen, que los Jueces y Magistrados pueden integrar la figura de los juristas de reconocida competencia y ser elegidos entre los ocho vocales directamente reservados a las Cámaras, no se comprende que para éstas se discuta este mismo doble papel. En definitiva, aunque el nuevo sistema de elección pueda disminuir el grado de independencia o de autonomía de que antes disfrutaba el CGPJ, no por ello se ve empañada la independencia de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, por lo que se suplica la desestimación del recurso.

5. Con fecha 6 de noviembre quedó registrado en el Tribunal el escrito de alegaciones que, en representación del Senado, formuló el Letrado de las Cortes Generales:

a) El art. 112 de la Ley Orgánica es plenamente constitucional y se ajusta a lo dispuesto en el art. 122 de la Constitución porque, en este punto, la Constitución ha optado por una fórmula flexible, que no predetermina en modo alguno el elector de los doce miembros del CGPJ, que deben seleccionarse entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales cuya fijación queda deferida a los términos de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial. Deriva de lo anterior que existen otras posibilidades de regulación normativa, igualmente válidas, entre las que figura la defendida por los recurrentes, opciones todas ellas posibles, más no necesarias. Así, en virtud de este sistema constitucionalmente abierto, la Ley Orgánica 1/1980 pudo atribuir la competencia electoral activa a los propios Jueces y Magistrados y del mismo modo, aplicando el principio de igualdad de rango, otra Ley Orgánica ha alterado el esquema anterior, atribuyendo la facultad de propuesta a las Cámaras que integran las Cortes Generales. Por lo demás, la posibilidad

constitucional de estas diferentes opciones fue reconocida de modo expreso por el propio Grupo Parlamentario al que los recurrentes pertenecen a lo largo de los debates parlamentarios en torno a la actual Ley Orgánica del Poder Judicial.

Dicen los recurrentes que los órganos constitucionales se hallan absolutamente configurados en la Constitución y esta afirmación es tan cierta que puede sostenerse que el carácter de órgano constitucional del CGPJ ha sido salvaguardado por la Ley Orgánica mediante una regulación que no desvirtúa en absoluto la imagen social que de dicho órgano pueda tenerse en el momento presente. Ahora bien, no obstante regular de modo casi exhaustivo la Constitución este órgano, no puede sostenerse que un orden constitucional quede establecido, ni normativa ni políticamente, con la aprobación de la Constitución, que es parte de un sistema más amplio y al que, por lo tanto, no agota. Ello es así respecto de otros órganos constitucionales, a propósito de los cuales la Constitución remite al legislador la labor de regular determinados aspectos (arts. 57.3 y 5.68.1 y 98.1. entre otros), porque la Norma fundamental no agota todos y cada uno de los aspectos de estos órganos constitucionales, lo que no significa en modo alguno que los mismos queden en situación irreconocible ni que haya de hacerse una interpretación extensiva para solventar posibles «lagunas constitucionales», máxime cuando es el propio art. 122.3 de la Constitución el que remite a una Ley Orgánica la concreta delimitación de la configuración del órgano.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1985 se dijo que se entiende dañado el ámbito de un órgano constitucional cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como tal y nada de esto ha sucedido con la configuración legislativa dada ahora por la Ley Orgánica al CGPJ. Los recurrentes confunden los caracteres propios del Poder Judicial con los de su Consejo General, pero ha de decirse que la independencia de los Jueces y Magistrados, su inamovilidad y su exclusivo sometimiento a la Ley no han quedado vulnerados sino, antes bien, reforzados normativamente. El CGPJ -respecto del que también son independientes Jueces y Magistrados- no tiene función jurisdiccional, de tal manera que lo que habrá que contrastar cuando se controvierta la constitucionalidad del art. 112 de la Ley Orgánica es si éste ha desconocido la competencia esencial que se atribuye al órgano constitucional, más no si se le han otorgado garantías que sólo corresponden a quienes integran el Poder Judicial. Por ello, el juicio sobre la independencia del CGPJ versa necesariamente sobre sus competencias y no sobre la cuestión de su composición. Y aun entrando en las afirmaciones de los recurrentes según las cuales el sistema electivo plasmado en la Ley Orgánica atenta contra la independencia del Consejo General ha de decirse que se trata de un aserto indemostrado y desmentido por el ordenamiento jurídico-positivo. Así, cualquiera que fuese el elector de los Vocales del Consejo, éstos actúan con independencia absoluta y sin estar ligados a mandato imperativo alguno, debiendo igualmente destacarse que la propia Ley Orgánica 6/1985 ha adoptado toda una serie de medidas de garantía que tienden a asegurar la independencia de dichos Vocales (arts. 111 , 112.2 y 112.4).

Contra lo que en el recurso se dice, no es el Consejo General el órgano de representación de los Jueces y Magistrados, sino el órgano de gobierno del Poder Judicial (art. 122.2 de la C.E.). Quien ostenta la representación del Poder Judicial es el Presidente del Tribunal Supremo (art. 105 de la Ley Orgánica), representación ésta de carácter formal distinta a la política o substantiva que los recurrentes quieren asignar al CGPJ. Sin embargo, no hay nada, ni en la Constitución ni en la presente Ley Orgánica, que permita afirmar que el Consejo General sea, en este segundo sentido, un órgano «representativo». El principio es más bien el contrario: Sus Vocales no sólo no están sujetos a mandato imperativo sino que no representan en modo alguno al órgano que los eligió, de igual manera que los Magistrados del Tribunal Constitucional no «representan» al órgano de cuya elección traen causa.

De otra parte, no es aceptable el alegato de haberse conculcado el art. 66.2 de la Constitución al atribuirse las Cámaras, mediante Ley Orgánica, competencias que no estarían en la Constitución. Lo que las Cortes Generales han hecho al aprobar la Ley Orgánica y, dentro de ella, el controvertido art. 112 es, simplemente, dar cumplimiento al mandato constitucional que figura en el art. 122 de la Constitución, no existiendo, pues, extralimitación alguna, sino ejecución de lo que la propia Norma fundamental ordenaba: Regular legislativamente el Poder Judicial y su Consejo General.

b) En segundo lugar, la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica es plenamente constitucional y se ajusta en todo a los arts. 122 y 97 de la Constitución. Es incierto que esta Ley Orgánica no atribuya potestad reglamentaria al Consejo General, si se tiene en cuenta lo dispuesto en su art. 110 en donde se prevé que el mismo pueda dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la Función Pública. Es inadmisibles la interpretación expuesta en el recurso en torno a los respectivos ámbitos de las potestades reglamentarias del Gobierno y del CGPJ. No hay norma constitucional ni costumbre de este carácter que atribuya potestad reglamentaria a este último órgano, por más que el art. 110 de la Ley Orgánica, en modo análogo a como se ha hecho respecto de otros órganos constitucionales, atribuya al Consejo General la facultad de adoptar reglamentos para completar su ámbito de autonomía de independencia funcional. Este ámbito queda así perfectamente salvaguardado y no se ve atacado por la Disposición adicional primera, 2, que lo único que se consagra es la potestad de dictar reglamentos ejecutivos o de desarrollo de las leyes que corresponde al Gobierno en virtud del art. 97 de la Constitución. El argumento de los llamados poderes inherentes o implícitos no es, en este punto, aceptable, pues, sin perjuicio de otras consideraciones, esta teoría tiene su espacio propio en el terreno de la ordenación de competencias territoriales y resulta difícilmente concebible en la actuación de los poderes rigurosamente sujetos al principio de legalidad, como el ejecutivo y el judicial. Por último, ha de tenerse en cuenta la cuestión de las garantías de los destinatarios de la potestad reglamentaria controvertida pues, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los

reglamentos gubernamentales, no puede ignorarse que los que ahora se pretende pueda dictar el CGPJ habrían, eventualmente, de ser enjuiciados por aquellos a quienes el mismo Consejo General tiene la facultad legal de designar y nombrar.

Por lo anterior, se suplicó del Tribunal dictara Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad y declarando la validez de las disposiciones impugnadas.

6. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 6 de noviembre el Letrado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones, que pueden resumirse como sigue:

a) En cuanto al primero de los motivos del recurso, ha de comenzarse por advertir que los Jueces y Magistrados, en cuanto integrantes del Poder Judicial, son independientes tanto frente a los demás poderes del Estado como frente a otros centros de decisión del propio Poder Judicial. No sólo el Consejo General garantiza esta independencia, porque también las Cortes y el Gobierno, en el ejercicio de sus competencias respectivas, deben satisfacer la misma, aunque si ha de afirmarse que la tesis del recurso, según la cual no podrá ya hablarse de independencia cuando los integrantes del Consejo General se designen por otro poder del Estado, entraña sólo un juicio estimativo de carácter político. Desde el punto de vista jurídico, tal proposición no sería aplicable a los demás poderes del Estado, porque es claro que su integración depende, en diferentes casos, de la intervención de otros y es precisamente esta intervención la que se ha subrayado como expresión moderna de la doctrina sobre el «control» y «contrapeso recíproco entre los poderes del Estado».

El titular y acreedor a la independencia judicial es el Juez y esta independencia no puede relacionarse con el rasgo de «autogobierno», según en la demanda se pretende, cuando la condición de miembro del Consejo hace cesar legalmente la de Juez (art. 117.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Cuestión distinta es que, por razones de preparación técnica, un buen número de puestos del Consejo se reserven a miembros de la carrera judicial, sin que ello implique «autogobierno» en el sentido en el que la expresión se utiliza en el recurso. En cuanto a la nota de la representatividad, también predicada del Consejo General, no es aceptable la relación que quiere hacerse derivar en términos de electores y elegidos a partir de la sola exigencia constitucional en orden a que una mayoría de los miembros del Consejo sean personas que ostenten la condición de Juez o de Magistrado. Esta exigencia no responde sino a justificadas razones de idoneidad y no prejuzga, por sí, la condición de quiénes sean los que hayan de designarlos.

Es discutible el empleo que en la demanda se hace de la noción de garantía institucional para sostener las propias tesis, toda vez que este concepto entraña sólo una garantía relativa, sujeta, en cuanto tal, a amplias alternativas en la acción del legislador y en virtud de la imagen social que de la institución se tenga. En tales términos, esta noción no es válida para determinar el ámbito de atribuciones de un determinado órgano constitucional. Por lo demás, la pregunta que se hace en la demanda acerca de si sería reconocible un órgano que «representa» a Jueces y Magistrados y que no

ha sido elegido por éstos es de formulación incorrecta, puesto que necesita introducir la conclusión que pretende extraer en el propio enunciado de la pregunta. Tampoco es relevante aquí la distinción, y las consecuencias que de ella se extraen en el recurso, entre órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional, pretendiéndose sostener, en cuanto a los primeros, una regulación exhaustiva en el Texto constitucional y la consiguiente imposibilidad de intervención complementaria por el legislador. La tesis es inexacta porque existen órganos constitucionales (las Cámaras de las Cortes Generales, el Gobierno, el Tribunal Constitucional y el mismo Poder Judicial), que no encuentran una exclusiva regulación constitucional ni podrán funcionar con ella como única norma y en este punto es del todo artificioso fundamentar el recurso en una supuesta invasión de la posición del constituyente por efecto de la acción interpretativa llevada a cabo por la Ley Orgánica.

Frente a lo que en la demanda se dice, la expresión empleada por el art. 122.3 de la Constitución al referirse a los «términos que establezca la Ley Orgánica» supone encomendar a la Ley Orgánica la determinación del órgano y términos de la elección, porque la Constitución remite sin reservas a la Ley Orgánica sin que, en principio, puedan verse en este punto restricciones cuando las mismas no aparecen literalmente en el precepto. Esto es así tanto desde el punto de vista lógico como desde el sistemático, debiendo reconocerse que la Constitución no ha querido extender aquí su propia regulación al límite máximo posible, sino confiar a la Ley Orgánica la tarea de integrarla en este punto. No es, así, correcto sostener que a la Ley a la que así remite la Constitución le cumpla sólo la regulación del «proceso electoral», límite que quiere extraerse de la relación de representación defendida y que, sin embargo, no está establecida en la Constitución. Por ello, el objeto de la Ley llamada por la Constitución es el de asegurar el efecto de designar a los doce Vocales a los que el precepto se refiere, para lo cual será necesario no sólo disciplinar el proceso electoral en sentido estricto, sino también determinar el órgano al que corresponde la elección misma.

En el Anteproyecto de Constitución, el art. 112.3 sí aludía a la «representación» de las distintas categorías judiciales en el CGPJ, pero este precepto fue modificado en términos que dejaban clara la supresión de la relación de representación. Cualquiera que hubiera sido entonces la opinión de los constituyentes -y en este punto los debates parlamentarios son poco reveladores- no podría, en todo caso, entenderse que el texto de la Constitución queda vinculado para el futuro por una opinión más o menos clara de quienes la hicieron, y ello no sólo porque todo texto normativo se independiza de la interpretación de sus autores, sino también porque la opinión de que la elección de una parte de los miembros del CGPJ debía proceder de los propios Jueces y Magistrados, era perfectamente compatible con el hecho de que la Constitución pudiera permitir otras opciones. Así, no es aceptable identificar una alternativa concebida por los constituyentes como única y excluyente de otras claramente reconducibles a su texto.

La alusión que en la demanda se hace a cómo los actos posteriores del legislador confirman la tesis en ella expuesta viene a contradecir la propia argumentación anterior en orden a la imposibilidad de que la Ley «interprete» la Constitución y parece querer aplicar al Texto constitucional un criterio interpretativo propio de los contratos, lo que es desacertado porque, en tanto que el contrato presupone una voluntad única de las partes, la Constitución busca, más bien, diseñar un marco dentro del que son admisibles hipótesis diversas. Tampoco es aceptable el pretendido argumento de Derecho comparado que, si hubiera de ser tomado en consideración, resultaría desfavorable a la demanda por la misma diversidad existente en este punto y por ser la designación de los Magistrados, generalmente, competencia de otros poderes del Estado distintos del judicial. Tampoco, en definitiva, pueden aceptarse las consideraciones hechas en el recurso al buscar lo que en él se llama el espíritu y finalidad de la norma. Así, no se entiende por qué haya de existir una correspondencia entre elegidos y electores, en el sentido defendido en la demanda, ni por qué del hecho de que los dos grupos de cuatro Vocales cada uno que tiene expresamente señaladas las Cámaras legislativas como órganos para su designación, haya de seguirse la exclusión de que la designación de los doce restantes no pueda hacerse por el mismo procedimiento. Ya se ha dicho que la remisión a la Ley Orgánica comporta aquí, en principio, la plena libertad del legislador, por más que, frente a hipotéticas soluciones absurdas, no dejarían de existir mecanismos correctores. En definitiva, las Cortes Generales, que representan al pueblo español (art. 66.1 de la C.E.), son, en el respeto de la Constitución, depositarias y responsables de toda ulterior distribución del poder y no cabe duda de que la extensión de la designación de los doce Vocales remitida a la Ley Orgánica por las Cámaras legislativas no puede pugnar con el Texto constitucional, que ya asumía esta fórmula para un importante número de Vocales.

b) En cuanto al motivo segundo del recurso, en el que se fundamenta la impugnación del art. 386 de la Ley Orgánica, ha de comenzarse cuestionando la pretendida neta diferenciación que los recurrentes afirman entre Jueces y funcionarios, toda vez que, siendo indiscutibles la diversidad funcional, desde el punto de vista estatutario y desde la perspectiva de los derechos patrimoniales potencialmente afectados por una Ley, el tratamiento no ha de ser forzosamente diverso. Lo que ha de examinarse es, pues, sólo la incidencia que sobre la situación estatutaria y patrimonial de Jueces y Magistrados comporta una reducción en la edad de jubilación y, de otra parte, el posible efecto de ésta en la independencia del Poder Judicial.

En cuanto a la primera de estas cuestiones, y en orden al invocado principio de irretroactividad (art. 9.3 de la C.E.), ha de recordarse, al margen de que ya la Disposición transitoria 28 articula unos criterios que atemperan el rigor del precepto, la jurisprudencia de este Tribunal en orden a los «derechos adquiridos». No existen, en todo caso, tales derechos en los funcionarios frente a la Ley, como se deriva del carácter estatutario de su relación, carácter admitido en la Sentencia de este Tribunal 57/ 1982, de 27 de julio. Tampoco, de otra parte, acredita la demanda la

denunciada violación del principio de interdicción de la arbitrariedad del Poder legislativo, porque el que los recurrentes no compartan los motivos del legislador no justifica formular una tan grave acusación. Podría decirse que la edad no es, en sí, un dato revelador de la capacidad de las personas y que, por ello, la fijación de una edad general de jubilación pueda resultar, para muchos, un tope artificial y, si se quiere, arbitrario, por general, para muchas personas. Ahora bien, ya que esta valoración ha de ser necesariamente general, esta artificiosidad o arbitrariedad en su fijación es prácticamente inevitable, pero ello no justifica la acusación de una supuesta intentio obliqua del legislador, que no pasa de ser, en el recurso, sino una pura sospecha.

Se dice en la demanda que se ha producido un sacrificio de derechos no compensado, con la siguiente violación del art. 33.3 de la Constitución, alegato éste que viene a suscitar, así, la cuestión de los «derechos adquiridos» de los funcionarios. La doctrina de los derechos adquiridos, sin embargo, a la luz de un examen histórico, doctrinal y jurisprudencial, no permite afirmar que la edad de jubilación constituye un derecho para el funcionario, siendo claro que su determinación es plenamente disponible por la Ley, debiendo así concluirse en la inexistencia aquí de un derecho previo, lo que resuelve simietáneamente la cuestión de los arts. 9.3 y 33.3 de la Constitución.

Tampoco es aceptable lo invocado en orden al derecho al trabajo (art. 35. 1 de la C.E.). La conformación social y tradicional que ha determinado la actual relación estatutaria funcional lleva a entender que es plenamente admisible la jubilación forzosa de los funcionarios públicos, impuesta ex lege, sin que exista violación del núcleo esencial del derecho. Tal conformación social y jurídica determina que el derecho al trabajo de los funcionarios sea reconocible pese a la existencia de la jubilación forzosa. Por lo mismo, es aquí inaplicable la doctrina de la Sentencia 22/1981, de 2 de julio, que se refiere a la posibilidad de que exista válidamente una edad de jubilación forzosa (que los recurrentes admiten) en el sector privado y en la que la única compensación que se prevé es para el establecimiento de la edad de jubilación, no para su adelanto. Por lo demás, no se produce aquí un quebranto económico del derecho adquirido de los funcionarios al sueldo, concerniendo sólo el posible perjuicio al sistema de pensiones, cuestión que queda al margen del presente recurso.

Invocan también los recurrentes la regla constitucional que proclama la independencia del Poder Judicial, norma ésta que tiene un carácter negativo, por cuanto excluye la separación del Juez por alguna causa no prevista en la Ley o sin las garantías en ella dispuestas. Del precepto, sin embargo, puede extraerse una significación positiva, esto es, la de que los Jueces y Magistrados pueden ser separados, suspendidos, trasladados o jubilados por las causas previstas en las leyes y con las garantías que éstas establezcan. Así pues, el significado literal y lógico de la disposición constitucional es tanto el de habilitar al legislador para establecer regulaciones generales como el de excluir toda intervención espontánea del Ejecutivo. Pues bien, al mencionarse entre las posibilidades expresas de la Ley la regulación de la jubilación, no sólo está estableciendo la

Constitución una norma de competencia entre órganos constitucionales sino que está también delimitando la jubilación. La demanda en la que se acepta como propio del Derecho español el sistema de la jubilación justifica la impugnación en el hecho de no haberse otorgado intervención alguna en la reducción de la edad de jubilación a los Jueces y Magistrados, pero este argumento sólo tendrá sentido en el marco de un sistema de nombramientos vitalicios, en el cual el mandato del Juez sólo se extinguiría por fallecimiento o por renuncia voluntaria. Por ello, el reproche de «arbitrariedad» en la determinación legal de la edad de jubilación queda reducido a una pura alegación que no se intenta justificar, siendo claro que resulta difícil apreciar una acción arbitraria de la Ley cuando ésta es general. Si la estabilidad del Juez significara la imposibilidad de alterar la edad de jubilación, la habilitación constitucional (art. 117.2) carecería de toda posibilidad y quedaría la edad de jubilación permanentemente congelada en la que fijaba una ley preconstitucional, que alcanzaría, paradójicamente, rango constitucional. Ciertamente, la Ley Orgánica pudo haber articulado un sistema transitorio distinto al regulado en la Disposición transitoria 28, disponiendo que la jubilación tuviera lugar con arreglo a la norma vigente al tiempo en que cada afectado hubiera ingresado en la Carrera Judicial. Sin embargo, tampoco esto es algo que venga exigido por la Constitución, suponiendo esta hipotética solución no una exclusión de la retroactividad sino, más bien, una forma compleja de ultraactividad de las normas derogadas que, sobre no tener precedente histórico reconocido, no viene exigida por el art. 9.3 de la Constitución, en el que no se garantiza la ultraactividad de las normas derogadas, sino tan sólo la exclusión de la acción retroactiva de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

c) En orden a la impugnación de la Disposición adicional 1.2 de la LOPJ por la supuesta conculcación de lo dispuesto en el art. 122.2 en relación con el art. 117 de la Constitución los recurrentes sostienen que la potestad reglamentaria del Gobierno (art. 197 de la C.E.) se halla limitada por requerirse en su ejercicio una previsión legal concreta, en primer lugar, y en virtud de la propia localización sistemática del art. 97, de la que se seguiría que el Gobierno no es el único órgano titular de potestad reglamentaria. En cuanto a la primera consideración, ha de decirse que la potestad reglamentaria de la Administración está contenida en una norma de carácter general, como es el precepto, constitucional citado, razón por la cual dicha potestad puede ejercerse sin otro límite que el de ajustarse a la Constitución y a las leyes, debiendo tenerse en cuenta a estos efectos lo dicho en la Sentencia de este Tribunal 71/1982, de 30 de noviembre, y ello con independencia de que resulta difícil conciliar la tesis en este punto de la demanda con la pretensión de hacer surgir la facultad reglamentaria del CGPJ de una «competencia implícita». En cuanto a la segunda línea argumental, ha de advertirse también su incorrección, porque la ordenación sistemática de las competencias se corresponde en el articulado de nuestra Constitución con la ordenación de los órganos que las detentan, de modo que la tesis de la demanda resulta en este punto incoherente. Se

dice también por los recurrentes que el Gobierno no puede regular mediante reglamento materias que «por su naturaleza» escapan de su ámbito objetivo, por más que no se desarrolle esta tesis ni se ofrezca criterio alguno para determinar constitucionalmente en qué consista tal «naturaleza». No vale la referencia a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas porque la potestad reglamentaria sólo está reservada constitucionalmente al Gobierno dentro, naturalmente, del ámbito de la organización del Estado, de tal manera que la potestad legislativa y reglamentaria de las Comunidades Autónomas concierne a una distribución vertical del poder distinta de la horizontal (división de poderes) de que aquí se trata.

Sentado que la competencia reglamentaria corresponde al Ejecutivo, cabe la pregunta de si esta atribución comporta la nota de la exclusividad en gracia a una correspondencia general entre las funciones y los poderes del Estado. La posible respuesta negativa que partiera de la advertencia de que ciertos órganos constitucionales ostenten potestades llamadas reglamentarias no puede sostenerse, porque ninguno de esos casos (Cámaras legislativas, Tribunal Constitucional o Consejo General del Poder Judicial) supone una excepción a la exclusiva competencia del Ejecutivo para dictar reglamentos «jurídicos» en su sentido tradicional de ordenaciones ad extra, al margen de que las leyes puedan contemplar la posibilidad de potestades reglamentarias internas de distinta residencia orgánica a la prevista en el art. 97 de la Constitución. Tales reglamentos internos hallan su razón en la preservación de la independencia del órgano y para el caso de CGPJ la misma queda garantizada con la exclusión del Ejecutivo de toda intromisión en su régimen interno de organización y funcionamiento. Pues bien, ni siquiera en la normativa anterior a la vigente LOPJ (art. 5 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero) existía un claro reconocimiento de las competencias reglamentarias que reclama la demanda en favor del Consejo General, competencias que, de otra parte, tampoco pueden sostenerse sobre la base de la teoría de los poderes implícitos. Semejante doctrina no posee operatividad reconocible fuera del espacio propio de las competencias territoriales y la propia regla del equilibrio en la división de poderes del Estado se vería gravemente comprometida caso de su aplicación. La propia Constitución, al remitir a los Estatutos la función de asumir competencias, está reconociendo una flexibilidad en el campo de las competencias, territoriales que contrasta con la rigidez en la distribución horizontal del poder que revela su propia ordenación sistemática. Por lo demás, no existe en la demanda la más mínima concreción en orden a cuál fuese el tipo de reglamento reclamado para el CGPJ distinto a los de «personal», «organización» y «funcionamiento» aludidos en el art. 110 de la Ley Orgánica que sí se atribuyen a dicho Consejo. En este punto, toda la argumentación se desenvuelve en esquemas generales afirmativos de una pura posibilidad teórica, como es la de la posible aplicación de la teoría de los poderes implícitos, silenciándose toda justificación concreta de lo pedido.

d) En lo relativo a los defectos procedimentales en que se habría incurrido en la tramitación de la Ley Orgánica y que en la demanda se denuncian ha de decirse, en primer lugar, que el informe

del Consejo General no se inserta en la fase legislativa de la tramitación del Proyecto, al no existir términos reglamentarios hábiles para poderlo configurar como un trámite dentro de la actividad legislativa propiamente dicha, de modo que la distinción entre Anteproyectos y Proyectos pierde relieve a los efectos del artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto que tanto unos como otros reflejan un texto aprobado por el Consejo de Ministros, sin perjuicio de que el propio CGPJ dio por buena esta identificación en la introducción de su informe, pues ha de entenderse que la citada Ley Orgánica, pese a la terminología empleada, se refería a los Anteproyectos, al ser los Proyectos, propiamente, documentos que sirven de base a la tramitación parlamentaria.

Respecto de la segunda de las cuestiones aducidas, la objeción de la demanda es algo confusa, aunque parece centrarse en que no se incorporaron ni la exposición de motivos ni la Memoria explicativa a la documentación que acompañó la remisión del Proyecto al Congreso, sin que, de otra parte, se publicara en el «Boletín Oficial» de esta Cámara dicha exposición de motivos. Queda fuera de toda duda que ambos documentos fueron elaborados debidamente y remitidos al Congreso de los Diputados, sin que se haya producido otra cosa distinta a un simple retraso en la materialidad de la impresión de los mismos, cosa obviamente muy distinta a la ausencia de documentos o a su falta de remisión.

Por lo expuesto, se suplicó se dictara Sentencia desestimando íntegramente el recurso de inconstitucionalidad.

7. Por providencia de la Sección Cuarta del Pleno de fecha 15 de enero de 1986 se acordó tener por recibida la documentación remitida por el Ministerio de Justicia y por el Congreso de los Diputados y dar vista de la misma a las partes para que alegaran, en el plazo común de diez días, lo que estimaren oportuno. Mediante escritos que tuvieron entrada en el Tribunal los días 31 de enero y 1 de febrero, respectivamente, de 1986, el Letrado del Estado y el de las Cortes Generales en representación del Congreso de los Diputados ratificaron sus anteriores alegaciones.

8. Mediante providencia de la Sección Cuarta del Pleno de 12 de febrero se dispuso quedasen conclusos los autos y pendientes de deliberación y votación de la Sentencia para cuando corresponda.

9. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal el día 5 de marzo de 1986 don José María Ruiz Gallardón, como Comisionado por los recurrentes en el presente proceso, propuso, invocando lo dispuesto en el art. 80 de la LOTC, en relación con la causa novena del art. 19 de la LOPJ y con la causa octava del art. 189 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la recusación de los excelentísimos señores Magistrados don Carlos de la Vega Benayas y don Eugenio Díaz Eimil,

suplicando del Tribunal resolviera la pretensión ejercida, apartando del conocimiento del recurso en el que se comparece a los mencionados Magistrados.

10. Mediante Auto de 20 de marzo, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó no proceder la tramitación del escrito de recusación presentado por el señor Ruiz Gallardón y el archivo del mismo por haberse producido, en fecha anterior a la petición de recusación, la abstención de los señores Magistrados objeto de la misma, habiendo resultado dichos señores Magistrados apartados definitivamente del conocimiento del asunto por efecto del art. 222.1 de la LOPJ.

11. Por providencia de 24 de julio último, se acordó señalar el día 29 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Los recurrentes impugnan la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), por cuatro motivos, tres de los cuales se refieren a preceptos concretos (art. 112. apartados 1 y 3; art. 386, en relación con la Disposición transitoria 28.1; y Disposición adicional primera); y un cuarto, que afecta a toda la Ley, y se basa en la supuesta existencia de graves defectos en su tramitación que acarrearían su invalidez. En cuanto este último motivo se refiere a la Ley en su conjunto y su estimación haría superfluo el examen de los tres anteriores, conviene analizarlo previamente a los otros motivos alegados en el recurso.

2. Los pretendidos defectos en la tramitación de la LOPJ y que, a juicio de los recurrentes, provocarían su inconstitucionalidad por vulneración de los arts. 9.1 y 88 de la Constitución, serían dos: uno, la falta de informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, el Consejo) al proyecto de la LOPJ; y otro, el hecho de que este proyecto fuese remitido al Congreso de los Diputados por el Gobierno sin la correspondiente exposición de motivos ni Memoria explicativa. Ambos supuestos de invalidez de la LOPJ son expuestos muy brevemente en el escrito de interposición del recurso en que se anunciaba que esa exposición se ampliaría cuando este Tribunal pusiese de manifiesto el expediente gubernativo de elaboración del proyecto; pero esa ampliación no se ha producido. Los argumentos de los recurrentes son así tan esquemáticos que no permiten su discusión detallada, por lo que habrá que limitarse a unas breves consideraciones. Hay que advertir, de entrada, respecto a los dos preceptos constitucionales invocados, que la referencia al art. 9.1 no parece tener más que un alcance retórico, pues el hecho de que todos los ciudadanos y los poderes públicos estén sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico no supone

que cualquier tipo de infracción de cualquier parcela de este último acarree la inconstitucionalidad del acto en que se haya producido tal infracción. La posible relevancia del otro artículo (el 88) será examinada a continuación en relación con los defectos formales denunciados.

3. Estos son, como se ha dicho, dos. Respecto al primero, los recurrentes alegan que, según el art. 3.5 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, entonces vigente, el Consejo disponía de facultades de informe respecto de los proyectos de Ley que afectasen a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales o al estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados. Sin embargo, en el caso de la LOPJ, el preceptivo informe no recayó sobre el proyecto enviado al Congreso sino sobre el anteproyecto, que fue objeto de varias modificaciones al convertirse en proyecto, lo que, aparte de ser contrario al citado art. 3.5 de la Ley Orgánica 1/1980, vulneraría también el art. 88 de la Constitución, en cuanto éste dispone que «los proyectos de Ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». Entre estos antecedentes debía haberse contado el informe del Consejo, por lo que su ausencia, según los recurrentes, infringe dicho art. 88, y provoca la inconstitucionalidad de la Ley. Prescindiendo de algunas cuestiones que planteaba el referido art. 3.5 de la Ley Orgánica 1/1980, como son si realmente se refería al proyecto de Ley en sentido estricto o al anteproyecto, según precisa en la actualidad el art. 107 de la LOPJ, o si el informe en cuestión tenía carácter facultativo o preceptivo, basta con señalar que el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la Ley en que desemboca. También está fuera de lugar la invocación a este propósito del art. 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios.

4. En cuanto al segundo defecto señalado por los recurrentes y que consistiría en la falta de remisión al Congreso por el Gobierno de la Exposición de motivos y de la Memoria explicativa del proyecto de LOPJ, debe indicarse que no denuncian los recurrentes propiamente la falta de tal

remisión, sino que ésta se hiciese, a su juicio, tardíamente, lo que habría provocado una reducción del plazo para presentar enmiendas. Ello vulneraría, de nuevo, lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución. Pero sobre este punto basta con repetir lo dicho anteriormente. El defecto indicado sólo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de Diputados o grupos parlamentarios del Congreso, y siendo los hechos, en el caso de ser ciertos, plenamente conocidos por ellos sin que mediase protesta por su parte hay que entender que los afectados no consideraron que existiese lesión a sus derechos, y que, si defecto hubo, fue convalidado por la misma Cámara, por lo que este Tribunal no puede entrar a examinar su existencia o relevancia.

5. Rechazada la impugnación de la LOPJ en su totalidad, procede examinar ahora los motivos que se refieren a preceptos concretos, comenzando por el que afecta al art. 112, apartados 1 y 3, que dice lo siguiente:

« 1. Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán propuestos por el Congreso de los Diputados y por el Senado.»

3. Además, cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo.»

Entienden los recurrentes que estos preceptos, al asignar a las Cámaras la facultad de proponer la totalidad de los veinteocho del Consejo, vulneran el art. 122.3 en relación con el 66.2 de la Constitución. Por el primero de estos preceptos se dispone, en lo que aquí interesa, que de los veinte miembros del Consejo serán nombrados por el Rey «doce, entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales en los términos que establezca la Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros entre Abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión». El otro precepto constitucional invocado por los recurrentes, el 66.2, afirma 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». Para los recurrentes, si bien es cierto que el art. 122.3 de la Norma suprema no dice expresamente que los doce Vocales del Consejo han de ser elegidos «por» los Jueces y Magistrados y no solo «entre» ellos, tal imperativo se desprende de la interpretación sistemática, histórica y teleológica del precepto. La inconstitucionalidad del art. 112.1 y 3 de la LOPJ resulta, según los recurrentes, de que estos preceptos atribuyen a las Cortes Generales la facultad de proponer a todos los Vocales del Consejo cuando, de éstos, doce debieran ser propuestos por los Jueces y Magistrados y sólo ocho por las cámaras.

6. Para desarrollar su tesis, los recurrentes se refieren en primer término a la independencia del Poder Judicial que, según ellos, comporta el autogobierno judicial y la representatividad interna. Respecto al primero de estos principios, el de la independencia del Poder Judicial, no hay duda de que constituye una pieza esencial de nuestro ordenamiento como del de todo Estado de Derecho, y la misma Constitución lo pone gráficamente de relieve al hablar expresamente del «poder» judicial, mientras que tal calificativo no aparece al tratar de los demás poderes tradicionales del Estado, como son el legislativo y el ejecutivo. El Poder Judicial consiste en la potestad de ejercer la jurisdicción, y su independencia se predica de todos y cada uno de los jueces en cuanto ejercen tal función, quienes precisamente integran el poder judicial o son miembros de él porque son los encargados de ejercerla. Así resulta claramente del artículo 117.1 de la Constitución, con que se abre el Título VI de la misma dedicado al Poder Judicial»:

«La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley.»

Naturalmente, la independencia judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por «todos» (art. 13 de la misma Ley). La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2). No es necesario ni posible entrar aquí en un examen detallado de la especial situación del poder judicial y de sus integrantes en la Constitución, aunque conviene señalar que esa independencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los Jueces y Magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por Ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes.

7. La concepción expuesta de la independencia del Poder Judicial es compartida, en sus líneas generales, por todos los países de nuestra área jurídico-política. Pero algunos de esos países han incorporado a sus Constituciones garantías específicas a fin de que esa independencia no se vea perturbada por medios más indirectos o sutiles. Tal fue el caso de Italia en su Constitución de 1948, o de Portugal en la suya de 1976, y siguiendo en parte su ejemplo, el de España en su vigente Constitución. Esta última, en su art. 122.2, prevé la existencia de un «Consejo General del Poder Judicial» como órgano de gobierno del mismo que será regulado por Ley orgánica, la cual «establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en

particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario». Así, las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los Tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado. Es, desde luego, una solución posible en un Estado de Derecho, aunque, conviene recordarlo frente a ciertas afirmaciones de los recurrentes, no es su consecuencia necesaria ni se encuentra, al menos con relevancia constitucional, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos actuales.

8. Las consideraciones anteriores permiten entrar en lo que es realmente en este punto el meollo de las alegaciones de los recurrentes, y que consiste en sostener que la independencia judicial y la existencia constitucional del Consejo comportan el reconocimiento por la Constitución de una autonomía de la Judicatura, entendida como conjunto de todos los Magistrados y Jueces de carrera, y, en consecuencia, la facultad de autogobierno de ese conjunto de Magistrados y Jueces cuyo órgano sería precisamente el Consejo. Pero ni tal autonomía y facultad de autogobierno se reconocen en la Constitución ni se derivan lógicamente de la existencia, composición y funciones del Consejo. Para llegar a la primera conclusión basta la simple lectura del Texto constitucional, en el que, como se ha dicho, lo que se consagra es la independencia de cada Juez a la hora de impartir justicia, sin que la calidad de «integrantes o miembros» del Poder Judicial que se les atribuye en preceptos ya citados tenga otro alcance que el de señalar que sólo los Jueces, individualmente o agrupados en órganos colegiados, pueden ejercer jurisdicción «juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado». Tampoco se impone la existencia de un autogobierno de los Jueces de una deducción lógica de la regulación constitucional del Consejo. Como se ha dicho, lo único que resulta de esa regulación es que ha querido crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los Jueces. La Constitución obliga, ciertamente, a que doce de sus Vocales sean elegidos «entre» Jueces y Magistrados de todas las categorías, mas esta condición tiene como principal finalidad que un número mayoritario de Vocales del Consejo tengan criterio propio por experiencia directa sobre los problemas que los titulares de los órganos judiciales afrontan en su quehacer diario, de la misma forma que, al asignar los restantes ocho puestos a Abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión, se busca que aporten su experiencia personas conocedoras del funcionamiento de la justicia desde otros puntos de vista distintos del de quienes la administran.

9. Tampoco cabe admitir el carácter representativo que los recurrentes atribuyen al Consejo y sobre el cual ya tuvo ocasión de pronunciarse este Tribunal en su Sentencia número 47/1986, de 17 de abril, por lo que aquí es suficiente recordar que ese carácter ni se reconoce en el Texto constitucional, ni se desprende de forma necesaria de la naturaleza del Consejo, al no ser éste, como se ha dicho, órgano de una supuesta autoorganización de los Jueces.

10. Se ha señalado antes que la verdadera garantía de que el Consejo cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia judicial no consiste en que sea el órgano de autogobierno de los Jueces sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos. Los recurrentes entienden que nada se ganaría independizando del Gobierno las funciones que asume el Consejo si éstas terminasen desempeñándose por personas ligadas a otro poder, concretamente al legislativo. Por esta vía, atacan la atribución de la propuesta de «todos» los consejeros a las Cortes Generales, de forma que la LOPJ rompería en este punto incluso la «paridad de rango» que deben tener los distintos órganos constitucionales, al subordinar, al menos en cierto modo, el órgano de gobierno del Poder Judicial al Parlamento. Sin entrar en consideraciones sobre el lugar que ocupan las Cortes en un sistema parlamentario y sin negar que el sistema elegido por la LOPJ ofrezca sus riesgos, como se verá más adelante, debe advertirse que esos riesgos no son consecuencia obligada del sistema. En efecto, para que la argumentación de los recurrentes tuviese un peso decisivo sería necesario que la propuesta por las Cámaras de los veinte Vocales del Consejo convirtiese a éstos en delegados o comisionados del Congreso y del Senado, con toda la carga política que esta situación comportaría. Pero, en último término, la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico. En el caso del Consejo, todos sus Vocales, incluidos los que forzosamente han de ser propuestos por las Cámaras y los que lo sean por cualquier otro mecanismo, no están vinculados al órgano proponente, como lo demuestra la prohibición del mandato imperativo (art. 119.2 de la LOPJ) y la fijación de un plazo determinado de mandato (cinco años), que no coincide con el de las Cámaras y durante los cuales no pueden ser removidos más que en los casos taxativamente determinados en la Ley Orgánica (art. 119.2 citada).

11. La inconstitucionalidad de los apartados primero y tercero del art. 112 de la LOPJ es denunciada por los recurrentes desde otro punto de vista, en cuanto en ellos no se respetaría el ámbito de competencias del Poder Judicial. Algunos de los argumentos de los recurrentes en apoyo de esta tesis no requieren largo comentario. Así, que una autorizada opinión doctrinal entienda que los órganos constitucionales, entre los que se incluye al Consejo, deban venir regulados en sus elementos esenciales, entre los que se incluiría la forma de designación de sus componentes, por la

propia Constitución, no implica que del Texto constitucional deban deducirse forzosamente todos estos elementos, cuando basta su simple lectura para comprobar que no regula algunos de ellos. Podrá decirse, en este caso, que la Constitución adolece de un fallo técnico, o que la doctrina citada no es aplicable en ese supuesto, o darse cualquier otra explicación; pero lo que no cabe es integrar un Texto constitucional con una opinión doctrinal, por respetable que ésta sea, haciendo decir a aquél lo que evidentemente no dice; ni semejante doctrina ha sido nunca expresada por este Tribunal Constitucional, a pesar de las citas que de su jurisprudencia hacen los recurrentes. Lo que la Constitución dice, respecto a la propuesta de los doce Vocales no atribuida a las Cámaras, es que se llevará a cabo «en términos que establezca la Ley Orgánica» (art. 122.3). Desde el punto de vista que ahora se examina, no es posible sostener, como hacen los recurrentes, que el poder legislativo, al cumplir el mandato constitucional, actúe como poder constituyente al regular un órgano constitucional cuya configuración está predeterminada por la Constitución, precisamente porque no existe tal predeterminación.

12. Una cuestión distinta es la que promueven los recurrentes al afirmar que el art. 112.1 y 3 de la LOPJ viola los supuestos límites que la Constitución asigna a las Cortes Generales en materia de propuestas o nombramientos. Para los recurrentes esa violación resulta del art. 66.2 de la Constitución, interpretado en el sentido de que a las Cortes Generales compete fundamentalmente la función normativa, la aprobación del presupuesto y el control del Gobierno, de forma que otras facultades son excepcionales y, de acuerdo con el tenor literal del artículo citado («las demás competencias que les atribuye la Constitución»), sólo pueden serles otorgadas cuando expresamente les vengan reconocidas por la Constitución. Dado que ésta sólo concede a las Cámaras la facultad de proponer a ocho de los Vocales del Consejo, los recurrentes sostienen que las Cámaras no pueden proponer más que a esos ocho, de forma que extender esa facultad a los otros doce Vocales supondría una extralimitación de las competencias de las Cortes y sería inconstitucional por vulnerar el art. 62.2 de la Constitución. En realidad, este argumento se desdobra en dos. Uno es general: las Cortes no tienen más competencia que las contenidas expresamente en el art. 66.2 de la Constitución y, por remisión, en otros preceptos de la misma; el otro argumento es particular, en cuanto se refiere concretamente a la propuesta de los Vocales del Consejo: el número de ocho Vocales que cita el art. 122.3 de la Norma suprema representa un tope que las Cortes no pueden traspasar. Respecto al argumento general, es lo cierto que parte de una interpretación del art. 66.2 no concordante con la práctica legislativa, pues las Cortes no han tenido reparos en atribuirse por Ley la facultad de nombrar o proponer el nombramiento de componentes de diversos órganos, como es el Consejo de Administración de RTVE (Ley 4/1980, de 10 de enero), el Tribunal de Cuentas (L.O. 2/1982, de 12 de mayo), o la Junta Electoral Central (L.O. 5/1985, de 19 de junio), sin que nadie haya puesto en tela de juicio por inconstitucionales esas leyes. Ello es debido a que la recta

interpretación del último inciso del art. 66.2 de la Norma suprema no es que las Cortes sólo puedan tener las funciones expresamente contenidas en la Constitución, sino que ésta les asigna algunas que forzosamente han de cumplir y que la ley no puede atribuir a ningún otro órgano, sin que ello suponga que, por ley, no pueda reconocérseles otras, que no estén específicamente mencionadas en la Constitución. El segundo argumento consiste en entender que, en este caso concreto y con independencia de lo que ocurra con carácter general, el art. 122.3 de la Constitución fija el número exacto de Vocales que pueden proponer las Cortes, de forma que el resto de Vocales del Consejo no puede ser nombrado por ellas, sino que habrá de serlo por otro procedimiento. El razonamiento de los recurrentes se completa afirmando que ese otro procedimiento tiene que ser el del nombramiento por los Jueces y Magistrados, pues cualquier otro conduciría al absurdo, como sería admitir que fuesen nombrados por el Gobierno o los Partidos políticos o los Colegios de Abogados o las Asociaciones de usuarios o consumidores. También aquí conviene distinguir entre los dos elementos del razonamiento de los recurrentes. Empezando por el último, debe señalarse que no es convincente el argumento de reducción al absurdo, pues para la elección de los doce vocales del Consejo cuya propuesta no corresponde forzosamente a las Cortes, cabe pensar en procedimientos que no sean ni su atribución a las Cámaras, ni a los Jueces y Magistrados, y que no serían inconstitucionales en cuanto no resultasen arbitrarios o contradictorios con la naturaleza del Consejo. No es necesario ahora pronunciarse sobre hipótesis, pero la intervención en la propuesta de esos Vocales de otras instituciones distintas de las citadas no puede, sin más, descartarse como absurda. Sin embargo, aun rechazado este argumento, queda en pie el primero de los razonamientos aducidos por los recurrentes, según el cual el número de ocho Vocales a proponer por las Cámaras representaría un límite infranqueable a su facultad de propuesta, de acuerdo con el tantas veces citado art. 122.3 de la Constitución, y ello con independencia de a quién o a quiénes pudiera reconocerse la facultad de proponer los otros doce. Esta cuestión plantea innegables dificultades. Si se acude, en primer término, al texto mismo del artículo debatido, resulta que su examen no ofrece apoyo suficiente para una respuesta categórica al problema planteado, pues aunque es cierto que no establece explícitamente limitación alguna, también lo es que existen razones para sostener que esa limitación está implícita en la fórmula empleada que, de otro modo, sería de una inútil complicación. En efecto, si lo que se pretendió asegurar fue únicamente que las Cámaras incluyesen en sus propuestas un número determinados de Jueces y Magistrados, hubiese bastado con indicarlo así, sin acudir a una compleja redacción en la que, de una parte, se establece la exigencia de que doce de los veinte miembros del Consejo sean Jueces o Magistrados y, de la otra, en proposición distinta, se atribuye a las Cámaras la facultad de proponer otros ocho miembros que no posean necesariamente tal calidad.

13. Tampoco los antecedentes de la elaboración del texto arrojan luz suficiente para resolver el problema de manera que no deje lugar a dudas. Como ha dicho este Tribunal, los debates parlamentarios «son un importante elemento de interpretación aunque no la determinen» (Sentencia núm. 5/1981, de 13 de febrero). No es necesario, sin embargo, extenderse aquí en el problema de cuál es el valor de los antecedentes parlamentarios en la interpretación de un Texto constitucional, porque en el presente caso, el análisis de esos antecedentes no conduce forzosamente a la conclusión a que llegan los recurrentes. En efecto, el Anteproyecto de Constitución decía de modo explícito que «doce de los miembros del Consejo serán nombrados a propuesta y en representación de las distintas categorías de las carreras judiciales». La ponencia, por mayoría de los representantes de los Grupos de Unión de Centro Democrático y Alianza Popular y sobre la base del texto contenido en un voto particular de la Unión de Centro Democrático y de otras enmiendas, dio una nueva redacción al texto estableciendo que, de quince Vocales que entonces se preveían para el Consejo, diez serían propuestos «entre Jueces y Magistrados en los términos que establezca la Ley Orgánica», y los otros cinco por el Congreso de los Diputados. En el debate en la Comisión se formuló por el representante del Grupo Parlamentario socialista una enmienda in voce, en la que se proponía aumentar a veinte el número de Vocales, doce entre Jueces o Magistrados de todas las categorías y ocho por el Parlamento, enmienda que fue aceptada. Ciertamente, el representante del Grupo Socialista dijo en su intervención que con su enmienda iba a «abrirse el Colegio Electoral, ésta es al menos la interpretación de los socialistas, a todos los miembros, Jueces y Magistrados»; pero en el debate que siguió a la propuesta, a la que se adhirieron otros Grupos Parlamentarios, no consta que el consentimiento de la Comisión recayese sobre la «interpretación» dada por el portavoz del Grupo Socialista al nuevo texto, sino sobre la ampliación del número de Vocales a veinte y su extensión a todas las categorías judiciales. Tanto es así que, en el Senado, el texto aprobado por la Comisión (y sin debate por el Pleno del Congreso) fue objeto de una enmienda (la núm. 71 de progresistas y socialistas independientes) en que se proponía la atribución expresa de la propuesta de los doce vocales a los Jueces y Magistrados «mediante elección de todos los miembros de la carrera judicial», enmienda que no fue acogida. Verdad es que del tono de los debates constitucionales e incluso de los que tuvieron lugar con motivo de otros proyectos de Ley y de la insistencia en tales debates en que los Jueces y Magistrados elegibles lo sean «de todas las categorías de la Carrera Judicial», según el texto finalmente aceptado, parece deducirse la existencia de un consenso implícito sobre la necesidad de que los doce Vocales procedentes de la Carrera Judicial expresasen no sólo diferentes niveles de experiencia por su función y su edad, sino las distintas corrientes de pensamiento existentes en aquélla, pero ese consenso no parece extenderse hasta la determinación del procedimiento adecuado para alcanzar tal resultado, de forma que no se constitucionalizó una fórmula correcta, sino que los constituyentes se limitaron a remitirla a una futura Ley orgánica.

Un resultado en cierto modo análogo es el que se alcanza al intentar la interpretación de la norma contenida en el art. 122.3 según su espíritu y finalidad. El fin perseguido es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad. La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial. Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios Jueces y Magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del CGPJ es cosa que ofrece poca duda; pero ni cabe ignorar el riesgo, también expresado por algunos miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución, de que el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad (con lo que el efecto conseguido sería distinto del perseguido) ni, sobre todo, puede afirmarse que tal finalidad se vea absolutamente negada al adoptarse otro procedimiento y, en especial, el de atribuir también a las Cortes la facultad de propuesta de los miembros del Consejo procedentes del Cuerpo de Jueces y Magistrados, máxime cuando la Ley adopta ciertas cautelas, como es la de exigir una mayoría calificada de tres quintos en cada Cámara (art. 112.3 LOPJ). Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial.

La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Ocurriendo así en el presente caso, pues el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución.

14. El segundo motivo específico de inconstitucionalidad denunciado por los recurrentes se refiere al art. 386 de la LOPJ en relación con la Disposición transitoria 28.1 de la misma. El primero

fija en sesenta y cinco años la edad de jubilación forzosa de todos los Jueces y Magistrados, y el segundo establece un régimen escalonado para la entrada en vigor de aquel precepto. Según los recurrentes, la reducción de la edad de jubilación (antes fijada en los setenta años con dos prórrogas preceptivas hasta los setenta y dos) con efecto para quienes se hallan en activo y «sin otorgar intervención alguna en ello a su voluntad» vulneraría los arts. 9.3, 33.3, 35 y 117.2 de la Constitución. Estas supuestas vulneraciones de preceptos constitucionales pueden articularse en tres grupos: uno consistiría en la pretendida lesión por las disposiciones impugnadas del principio de inamovilidad judicial consagrado en el art. 117.2 de la Constitución; un segundo grupo comprendería las alegadas violaciones de los principios instituidos en el art. 9.3 de la Norma fundamental (irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), y, por último, las disposiciones impugnadas serían contrarias a los arts. 33.3 y 35 de la Constitución. Por este orden se examinan a continuación las cuestiones planteadas.

15. En cuanto a la primera de estas cuestiones, es decir, la supuesta vulneración del principio de inamovilidad judicial y, en concreto, del art. 117.2 de la Constitución, debe señalarse que no se advierte en qué puede consistir la violación del art. 117.2 citado que, en lo que aquí importa, establece que los Jueces y Magistrados no podrán ser jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley. Entre esas causas de jubilación se comprende la fijación de un límite de edad, y ésta ha sido establecida por la Ley, de forma que la garantía constitucional consagrada en el art. 117.2 ha sido cumplida, porque el precepto lo que evita es que la jubilación pueda ser regulada reglamentariamente o concedida según los casos individuales. La garantía de la inamovilidad viene dada no sólo en cuanto se establece una reserva de Ley Orgánica (art. 122.1), sino en cuanto esa Ley ha de regular las causas de jubilación y, en el caso que aquí interesa, la edad, con carácter abstracto y general. Precisamente este carácter hace que el art. 386 de la LOPJ no pueda considerarse como una medida que afecte a la inamovilidad judicial, que sólo se vería coartada si la ley autorizase a jubilar a los Jueces según criterios discrecionales (concediendo prórrogas no preceptivas, por ejemplo), lo que evidentemente no ocurre.

16. El segundo grupo de las alegadas vulneraciones de la Constitución incidiría, según los recurrentes, en el art. 9.3 de la Norma suprema, en cuanto los preceptos impugnados serían contrarios a los principios de irretroactividad, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica. Antes de examinar esas alegaciones conviene precisar cuál es la situación administrativa de los jueces y magistrados de carrera en nuestro sistema jurídico. No es necesario para ello discurrir en qué medida deben ser considerados como funcionarios públicos o las notas diferenciales existentes entre quienes lo son de la Administración del Estado y los que integran la carrera judicial. Lo que

interesa aquí destacar es que, en todo caso, su situación debe calificarse como estatutaria y en forma que los derechos y deberes que componen el «status» de los Jueces debe ser fijado por Ley y, más concretamente, por Ley orgánica (art. 122.2 de la Constitución). Ello supone que dicho «status» no puede ser regulado por la Administración, en vía reglamentaria, como se verá más adelante, ni depende de la voluntad del interesado. Merece destacarse, incluso, que la situación estatutaria de los Jueces es más rigurosa que la de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, a los que se reconoce el derecho a la sindicación (art. 103.3 de la Constitución), con los efectos que ello puede acarrear, derecho que se niega expresamente a los miembros de la Magistratura (art. 127.1 de la Constitución). El que el Estatuto de los jueces esté fijado por la Ley significa que la Ley define los elementos que lo componen, y que puede modificarlos dentro, naturalmente, del marco de la Constitución. Esta no surge, ciertamente, en una situación de vacío jurídico, sino en una sociedad jurídicamente organizada, por lo que hay que entender que las referencias que en ella se hacen a posiciones jurídicas resultantes de esa organización obligan al legislador a respetar esos elementos fundamentales, aunque, naturalmente, no sus contenidos concretos. La existencia de una carrera judicial o de un derecho a la jubilación de sus integrantes, por ejemplo, son elementos que no están en la disponibilidad del legislador, que sí puede, en cambio, modificar sus condiciones y, entre ellas, el momento en que ha de producirse la jubilación. De todo ello resulta que quien accede a la función pública como Juez no es titular de un derecho subjetivo a ser jubilado a la edad establecida para ello en el momento de su acceso, sino de una expectativa a ser a tal edad, lo que acarrea evidentes consecuencias a las cuales se alude a continuación.

17. En efecto, sentado lo anterior, caen por su base la mayor parte de las alegaciones de los recurrentes. La primera de ellas, como se ha advertido, consiste en afirmar que los preceptos impugnados vulneran el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 de la Constitución). Pero dado que no se pueden limitar derechos que no existen, la inaplicabilidad del principio a este caso es evidente. Hay que advertir por otro lado, que según la doctrina de este Tribunal, la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico (STC 27/1981, de 20 de julio; STC 6/1983, de 4 de febrero, entre otras). De aquí la prudencia que esa doctrina ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta «a situaciones agotadas» (Sentencia 27/1981 cit.); y una reciente Sentencia (núm. 42/1986, de 10 de abril), afirma que «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad». Pues bien, incluso admitiendo por

vía de hipótesis la existencia de un derecho subjetivo a la edad de jubilación, esta doctrina conduce a rechazar la supuesta vulneración del principio de irretroactividad; pues las disposiciones impugnadas para nada alteran situaciones ya agotadas o perfectas, sino que se limitan a establecer para el futuro la consecuencia jurídica (la jubilación) de un supuesto genérico (cumplir determinadas edades) que aún no ha tenido lugar respecto a los sujetos afectados.

18. Los recurrentes tachan también de arbitraria la modificación de la edad de jubilación, por lo que los preceptos impugnados serían inconstitucionales según el citado art. 9.3 de la Norma suprema. Pero la calificación de «arbitraria» dada a una Ley a los efectos del art. 9.3 exige también una cierta prudencia. La Ley es la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución y como es dogma básico de todo sistema democrático. Ciertamente, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de sus Sentencias (STC 27/1981, de 20 de julio, y 66/1985, de 23 de mayo). Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aún no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias.

Volviendo a los preceptos impugnados, basta con señalar que no puede apreciarse discriminación dado el carácter general de la medida adoptada, ya que normas análogas se han establecido para todos los funcionarios que no tenían señalada una edad de jubilación igual o inferior a los 65 años. Este carácter general ofrece una explicación suficiente de la misma, a lo que hay que añadir el hecho de que la edad establecida como máxima se encuentra dentro de la banda de edades reconocida en los demás países de condiciones socio-jurídicas análogas a las nuestras y concuerda con la tendencia actual en muchos Estados a rebajar la edad de jubilación. En esas circunstancias no cabe tachar de arbitraria la norma impugnada.

19. El último reproche que en este grupo de supuestas vulneraciones de la Constitución por la Ley impugnada formulan los recurrentes consiste en afirmar que la rebaja de la edad de jubilación «atenta gravemente a la seguridad jurídica», concebida comúnmente como «el saber a

que atenerse» o, dicho en otros términos, «cumplir sus compromisos». Es decir, la seguridad jurídica que invocan los recurrentes se entiende como la exigencia de que el legislador respete los derechos adquiridos o, en general, las situaciones jurídicas subjetivas que se habrían creado a favor de los Jueces actualmente en activo y que se verían afectados por el adelantamiento de la jubilación. También aquí bastaría con remitir a lo dicho anteriormente sobre la situación estatutaria de los Jueces. Pero es que, además, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema para señalar que la teoría (calificada de «huidiza») de los derechos adquiridos no está acogida deliberadamente en la Constitución y que, en todo caso, «no concierne al legislador ni al Tribunal Constitucional cuando procede a la función de defensor del ordenamiento, como intérprete de la Constitución» (STC 27/1981, de 20 de julio). Esta doctrina, congruente con la sostenida al tratar de la irretroactividad y de la interdicción de la arbitrariedad y que se justifica por el respeto que merece el campo de acción del legislador y las posibilidades de reforma del ordenamiento propios de un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 de la Constitución), hace que, aun en la hipótesis de la existencia de derechos subjetivos (y con más razón sin duda tratándose de expectativas) respecto a la jubilación, no podría invocarse el principio de seguridad jurídica para hacerlos valer frente al legislador ante este Tribunal.

20. Los recurrentes concluyen la fundamentación de este motivo de impugnación alegando que los preceptos atacados conculcan lo dispuesto en los arts. 33.3 y 35 de la Constitución. El primero dispone que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública, o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes». No define la Constitución qué deba entenderse exactamente por expropiación de «bienes y derechos», pero dado que el precepto se remite a «lo dispuesto por las Leyes», parece que hay que referirse a la legislación vigente, que acoge un concepto amplio respecto al posible objeto de la expropiación. Pues bien, de acuerdo con esa legislación falta en el artículo 386 de la LOPJ un elemento indispensable para que pueda calificarse la reducción de la jubilación de medida expropiatoria, cual es que sólo son expropiables y, por tanto indemnizables la privación de bienes y derechos o incluso intereses patrimoniales legítimos aun no garantizados como derechos subjetivos (por ejemplo, las situaciones en precario); pero en ningún caso lo son las expectativas. Más aún, la doctrina jurídica y la jurisprudencia consideran, casi unánimemente, que sólo son indemnizables las privaciones de derechos ciertos, efectivos y actuales, pero no eventuales o futuros. En la medida en que, como se ha dicho reiteradas veces, no existe un derecho adquirido a que se mantenga una determinada edad de jubilación, debe concluirse que de lo que se ha privado a Jueces y Magistrados es de una expectativa, pero no de un derecho actual consolidado, con la consecuencia de que esa privación no es expropiatoria.

21. Tampoco vulneran los preceptos impugnados el art. 35.1 de la Constitución, que reconoce a todos los españoles el «derecho al trabajo». Este derecho no supone el de continuar en el ejercicio de una función pública hasta una determinada edad, ni menos aún, si cabe, el de hacerlo indefinidamente. La aplicación de esa norma constitucional al ámbito de la función pública, que tiene una regulación específica en dichos artículos de la Norma fundamental y, especialmente, en lo que se refiere a los Jueces y Magistrados, en los arts. 117.1 y 2 y 122 de la Constitución (en los que expresamente se cita la jubilación como motivo del cese en la función, según se ha dicho repetidas veces) no puede hacerse de forma automática. Por ello, no es pertinente la cita de la Sentencia de este Tribunal núm. 22/1981, de 2 de julio, porque las relaciones laborales a que se refiere y las que se rigen por un sistema estatutario son relaciones jurídicas desiguales a las que no se impone la aplicación del mismo tratamiento.

22. Una última observación suscita la Disposición transitoria 28.1 de la LOPJ, también impugnada. Establece esta disposición un escalonamiento de edades para aplicar en forma gradual la nueva edad máxima de jubilación y, en este sentido, su constitucionalidad viene confirmada por todos los razonamientos anteriores. Su finalidad evidente es la de paliar los efectos negativos que el adelanto de la edad de jubilación pueda producir en cuanto origine una frustración de las expectativas existentes y, en muchos casos, perjuicios económicos. Es posible, incluso, que esta finalidad no quede suficientemente asegurada y que esos efectos negativos, de no ser corregidos, puedan merecer algún género de compensación. Pero esta cuestión queda, en todo caso, fuera del ámbito del presente recurso.

23. El tercero y último motivo específico de impugnación alegado por los recurrentes se dirige contra la Disposición adicional primera de la LOPJ por supuesta violación del art. 122.2 de la Constitución, en relación con el art. 117 de la misma y con el contexto de la regulación contenida en el Título VI de la Norma suprema. Los recurrentes, en el desarrollo de este motivo, denuncian también la transgresión del art. 97 de la Constitución. El precepto recurrido es, concretamente, el apartado segundo de la citada disposición adicional, que dice:

«Asimismo y en idéntico plazo (un año), el Gobierno aprobará los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica.»

Los recurrentes sostienen que la atribución al Gobierno de la potestad reglamentaria para el desarrollo de la LOPJ rebasa los límites que, en su opinión, asigna el art. 97 de la Constitución a la potestad reglamentaria del Gobierno, y que tal potestad corresponde al Consejo en virtud de los poderes implícitos que entrañan las funciones que le atribuye la Norma suprema. Antes de entrar en el examen de las alegaciones de los recurrentes conviene hacer algunas precisiones sobre lo que parece ser, en este aspecto, el verdadero objeto de su impugnación. No se refiere ésta a la potestad

reglamentaria relativa a todas las materias contenidas en la LOPJ, sino a lo que los mismos recurrentes califican repetidamente de «potestad reglamentaria judicial», es decir, a la que puede incidir en el estatuto de los Jueces, pues sólo respecto a ella cabe pensar que pueda afectar a la independencia del Poder Judicial o a las facultades del Consejo. Debe señalarse, también, que la propia LOPJ reconoce al Consejo un ámbito de potestad reglamentaria, en su art. 100 (no impugnado), según el cual:

«El Consejo General del Poder Judicial podrá dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la Función Pública. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros, se publicarán en el "Boletín Oficial del Estado", autorizados por su Presidente.»

Es decir, la Ley atribuye al Consejo la potestad de dictar reglamentos ad intra u organizativos, de forma que lo que pretenden los recurrentes es que el Consejo ostente, además, la facultad de dictar reglamentos no referentes a su organización o funcionamiento sino que afecten al status de los Jueces y Magistrados.

24. En apoyo de su tesis los recurrentes acuden a una doble línea de razonamiento: de una parte, el actual ordenamiento constitucional habría procedido a una distribución horizontal de la potestad reglamentaria, repartiéndola entre los Entes territoriales u órganos constitucionales dotados de facultades de autogobierno; por otro lado, el Consejo ostentaría la potestad reglamentaria «judicial» en virtud de los poderes implícitos que derivarían de las funciones que expresamente le asigna la Constitución. La primera línea de razonamiento arranca de una interpretación del art. 97 de la Norma suprema, que, según los recurrentes, confiere al Gobierno la potestad reglamentaria únicamente dentro de unos determinados límites objetivos entre los que se comprende fundamentalmente «las relaciones estatutarias de sujeción dentro de la misma Administración, los aspectos organizativos o los desarrollos procedimentales y aquellas materias que, por su cambiante naturaleza o por la necesidad de un ajuste periódico a la cambiante realidad, no pueden ser congelados en un rango legal de más difícil modificación y adaptación». Esta limitación de la potestad reglamentaria del Gobierno la encuadran los recurrentes dentro de una concepción general de la distribución de dicha potestad, que no sería exclusiva del Gobierno, sino que en el ordenamiento constitucional actual correspondería a toda organización pública dotada de autonomía, independencia o autogobierno. En apoyo de esta opinión, dicen los recurrentes que la potestad reglamentaria la tienen hoy los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, las Cámaras, el Tribunal Constitucional, y también es obligado que la tenga el Consejo. Pero esta concepción de la potestad reglamentaria en el actual ordenamiento constitucional no es aceptable. Es cierto que la ostentan los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, mas ello es

consecuencia de la autonomía política de que éstas gozan, que supone el reconocimiento de una potestad legislativa en el ámbito de sus competencias y, en general, de amplias facultades de autogobierno, uno de cuyos instrumentos es la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria, también, naturalmente, en ámbito de sus competencias. No es la misma, sin embargo, la situación de los órganos constitucionales citados por los recurrentes. Las Cámaras que componen las Cortes Generales (y, también las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en cuanto se la reconocen los correspondientes Estatutos) tienen la potestad de establecer sus normas de organización y funcionamiento, pero aparte de que estas normas operan ad intra, y sin entrar en los problemas que plantea su naturaleza jurídica, está generalmente admitido que la calificación de «reglamentos» que se les da en España y otros países no supone una parificación con los reglamentos dictados por el Gobierno, como lo muestra que son normas no sometidas al control de los Tribunales ordinarios, y sí, en cambio, al del Tribunal Constitucional [art. 27.2 d) y f) de la LOTC]. En cuanto al mismo Tribunal Constitucional, su competencia para dictar reglamentos no difiere, en substancia, de la que el art. 110 de la LOPJ atribuye al Consejo (art. 2.2 de la LOTC). No hay, por tanto, razones suficientes para admitir la limitación objetiva de la potestad reglamentaria sostenida por los recurrentes. Antes bien, debe entenderse que esa potestad reglamentaria se extiende, como dice el art. 97 de la Constitución, a todo lo que autoricen ésta y las leyes, sin que interese ahora examinar si el ejercicio de dicha potestad requiere la existencia de una norma específica de habilitación, pues en el presente caso esa norma existe y es precisamente la disposición impugnada.

25. La segunda línea argumental seguida por los recurrentes para defender su opinión de que la potestad reglamentaria, en lo que se refiere a los Jueces, corresponde al Consejo se basa en la doctrina de los poderes implícitos. Aparte de que esta doctrina ha nacido y se aplica especialmente en el ámbito de la distribución territorial de competencias, en nuestro caso entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y es muy dudosa su extensión al campo de las relaciones entre órganos constitucionales, como ya advirtió la Sentencia de este Tribunal núm. 66/1985, de 23 de mayo, lo cierto es que a lo único que conduciría en el presente supuesto es al reconocimiento de la necesidad de que el Consejo tenga la facultad de dictar sus propias normas de organización y funcionamiento. Dado que esta facultad le está expresamente reconocida, como ya se ha dicho, por el art. 110 de la LOPJ resulta superfluo acudir, para justificarla, a la teoría de los poderes implícitos.

26. Lo expuesto hasta ahora no agota, sin embargo, la cuestión planteada, porque, al margen de que el art. 97 de la Constitución no imponga a la potestad reglamentaria del Gobierno los límites que pretenden los recurrentes y de que no puede atribuirse al Consejo el poder implícito de dictar reglamentos aplicables fuera de su ámbito, debe examinarse si existen otras razones para restringir

y, en caso afirmativo, en qué medida, la potestad reglamentaria en lo que afecta a la situación, derechos y deberes de los Jueces y Magistrados. La cuestión surge porque, aun siendo cierto que este Tribunal ha declarado que la reserva de Ley Orgánica no excluye la posibilidad de desarrollos reglamentarios (STC núm. 77/1985, de 27 de junio), en el caso de la reserva específica del estatuto de los Jueces y Magistrados previsto en el art. 122.1 de la Constitución se da una característica peculiar, cual es la independencia que a los Jueces y Magistrados, como integrantes del poder judicial, es decir, como titulares de la potestad jurisdiccional, les reconoce la misma Constitución. Esa independencia supone que los jueces no pueden estar sometidos, en principio, a normas de rango inferior a la ley y, muy especialmente, a los reglamentos que puedan dictar el Gobierno (art. 117.1 de la Constitución). Y ello no sólo en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino también en su propio status, pues lo contrario supondría la posibilidad de influir en su situación personal con los riesgos que ello acarrea respecto a la misma función jurisdiccional. Ya, en ese sentido, la vieja Ley Provisional de Organización del Poder Judicial de 1870 disponía, en su art. 6, que las «disposiciones reglamentarias que el Poder Ejecutivo adopte, en uso de sus atribuciones, nunca alcanzarán a derogar ni a modificar la organización de los Juzgados y Tribunales, ni las condiciones que para el ingreso y ascenso en la carrera judicial señalen las leyes». Ese principio ha de considerarse reforzado por nuestra vigente Constitución. El status de los Jueces y Magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales Jueces y Magistrados, ha de venir determinado por ley y más precisamente por Ley Orgánica (art. 122.1 de la Constitución). Ello no supone necesariamente que no quepa en términos absolutos ningún tipo de regulación infralegal que afecte a ese status. Exigencias de carácter práctico pueden imponer que regulaciones de carácter secundario y auxiliar puedan ser dispuestas por vía reglamentaria. Pero en el bien entendido que tal tipo de disposiciones no pueden incidir en el conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto de los Jueces y sí sólo regular, como se ha dicho, condiciones accesorias para su ejercicio. El tipo de reglamento que contenga esas condiciones podrá entrar en el ámbito de aquellos cuya aprobación es facultad del Consejo según el citado art. 110 de la LOPJ, que debe ser interpretado en forma amplia, por constituir una garantía de las funciones que la misma Ley asigna al Consejo para protección de la independencia judicial. También es posible, en ciertos casos, que la potestad reglamentaria corresponda al Gobierno, aunque siempre dentro de los límites indicados. No es posible ni necesario señalar «a priori» en qué casos corresponderá al Consejo o al Gobierno esa potestad. Basta recordar que en caso de uso indebido de la misma existen cauces legales para resolver las discrepancias que surjan.

27. Todo lo expuesto conduce a un fallo desestimatorio del presente recurso, aunque con una matización. Respecto al último de los motivos examinados, el referente a la potestad reglamentaria del Gobierno, los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad de la disposición

adicional primera de la LOPJ en cuanto atribuye al Gobierno la facultad de aprobar los reglamentos que exija el desarrollo de esa ley. En cuanto tal disposición se refiere genéricamente a todo el texto legal no cabe formular esa declaración; mas en cuanto no excluye la posibilidad de desarrollar por vía reglamentaria los preceptos relativos al estatuto de los Jueces y Magistrados, debe entenderse que, en ese aspecto, el Gobierno sólo está habilitado para dictar reglamentos que no innoven los derechos y deberes que configuran el citado estatuto y que no corresponda dictar al Consejo en virtud del art. 110 de la LOPJ.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, no es contraria a la Constitución interpretada en la forma expuesta en el fundamento jurídico 27 de la presente Sentencia.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de julio de mil novecientos ochenta y seis.