

**Suplemento****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 348** *Pleno. Sentencia 238/2012, de 13 de diciembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 2169-2005. Interpuesto por ochenta y dos Diputados del Grupo Popular del Congreso en relación con la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Principios de Estado democrático de Derecho, democracia parlamentaria, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica; procedimiento legislativo; garantías de la independencia judicial; constitucionalidad de las disposiciones legales relativas al régimen de mayorías necesarias para la adopción de determinados acuerdos por el Consejo General del Poder Judicial.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuela, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2169-2005, interpuesto por don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado al efecto por otros ochenta y un Diputados del Grupo Popular del Congreso, contra la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Senado representado por el Letrado de las Cortes Generales, y el Congreso de los Diputados, representado por el Letrado de las Cortes Generales. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de marzo de 2005, don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, actuando en condición de comisionado de otros ochenta y un Diputados del Grupo Popular del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 29 de diciembre de 2004.

Tras exponer los fundamentos jurídico-procesales de la demanda, aclarar que el objeto del recurso es la totalidad de la Ley Orgánica 2/2004 o, subsidiariamente, el apartado primero de su artículo único [que modifica el art. 127 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y el apartado 1 de la disposición final única (referida a la inmediata entrada en vigor del precepto anterior), y solicitar de este Tribunal que, conforme a lo dispuesto en el art. 88.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), recabe de las Cortes Generales y del Gobierno de la Nación el expediente de elaboración de la ley

recurrida a los efectos de formar un mejor juicio y poder completar las propias alegaciones en el trámite procesal correspondiente, el escrito de interposición desarrolla los fundamentos de Derecho del recurso en los términos que a continuación se exponen:

a) En el primer apartado, que realiza un planteamiento general del recurso, los recurrentes afirman impugnar la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por entender que son manifiestamente inconstitucionales su contenido y el procedimiento legislativo por el que ha sido aprobada. Por lo que hace a la inconstitucionalidad material, los recurrentes ponen de manifiesto que del contenido de la ley se deriva una modificación en el sistema de nombramiento de los Presidentes de Sala y Magistrado del Tribunal Supremo, Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y Magistrado competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el art. 18.2 y 3 CE y su sustituto, que supone el incremento de la mayoría necesaria en el Pleno del Consejo General del Poder Judicial para realizar dichos nombramientos. A juicio de los recurrentes esta modificación, que sustituye una exigencia de mayoría absoluta por una exigencia de mayoría cualificada de tres quintos, va contra el estatuto constitucional de Jueces y Magistrados recogido en los arts. 117, 122, 127 y 103.3 CE, contra el régimen constitucional del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) que reconoce el art. 122 CE, y contra algunos de los principios básicos de funcionamiento de nuestro sistema democrático y nuestro Estado de Derecho.

En lo relativo a la inconstitucionalidad por razones formales, los recurrentes entienden que la norma impugnada ha sido aprobada tras violarse reiterada y gravemente el procedimiento legislativo por parte del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados y del Senado. A su juicio, la reforma realizada pone de manifiesto la voluntad del Gobierno de incidir en el proceso de nombramiento de altos cargos judiciales previsto para comienzos del año 2005.

b) Seguidamente, los recurrentes desarrollan sus argumentos respecto de la lesión de los arts. 103.3, 117, 122 y 127 CE por parte del apartado primero del artículo único de la Ley Orgánica 2/2004, en lo que se refiere al estatuto de Jueces y Magistrados, al introducir en el precepto impugnado una minoría de bloqueo en las decisiones sobre nombramientos del CGPJ, lo que supone que el reparto de los nombramientos judiciales responda a equilibrios o cuotas políticas.

A juicio de los recurrentes esta modificación vulnera en primer término el mandato constitucional de imparcialidad, independencia y sometimiento exclusivo de los Jueces al imperio de la ley (art. 117 CE), porque pretende que una minoría pueda bloquear cualquier acuerdo de la mayoría en el seno del CGPJ si no se produce un reparto que la satisfaga. Esta pretensión se deduce de las declaraciones realizadas por algunos de los portavoces de los grupos parlamentarios durante el debate de la ley, en las que ponían de manifiesto que «ahora el reparto de nombramientos judiciales va a responder a equilibrios políticos y no a otros criterios y menos aún a las cifras inexorables de representación de cada asociación judicial en la carrera o en las elecciones».

En segundo lugar la disposición recurrida infringe el mandato constitucional al legislador para que desarrolle el estatuto jurídico de Jueces y Magistrados sin obstaculizar los principios independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento exclusivo al imperio de la ley (art. 122 CE). Para sustentar este argumento se afirma en la demanda que, en nuestra Constitución, las mayorías cualificadas son excepción a la regla general que recurre a las mayorías simples para la toma de decisiones, de modo que el legislador puede hacer uso de ellas para proteger un bien constitucionalmente relevante, evitando restricciones injustificadas del principio mayoritario, y nunca «arbitriamente y menos aún para dar un enfoque político a la justicia».

Por último se entiende que la norma va contra el perfil constitucional recogido en el art. 103 CE, que prevé un Juez profesional y no un Juez de partido, seleccionado con arreglo a los principios de mérito y capacidad. Además argumentan los recurrentes que una innovación legislativa que ahonda en la línea de politización de los nombramientos es contraria a lo preceptuado por el art. 127 CE, que ha de interpretarse no sólo como la

interdicción de militancia formal en un partido político, sino como la prohibición de cualquier acción política de aproximación de los Jueces a los partidos para progresar en su carrera profesional.

c) En tercer lugar se afirma que el apartado primero del artículo único de la ley, vulnera los apartados 2 y 3 del art. 122 CE, porque un cambio en las mayorías requeridas para la adopción de acuerdos modifica el valor de la representación con la que cada vocal del CGPJ ha sido elegido, así como la composición del órgano, porque: a) se rompe la representatividad constitucionalmente establecida respecto de los doce vocales del CGPJ que son Jueces y Magistrados; b) los vocales integrantes del CGPJ en activo en el momento de aprobarse la ley impugnada han sido elegidos bajo unas previsiones de funcionamiento, basadas en la adopción de sus decisiones por el principio mayoritario, que ahora se alteran; c) la voluntad constituyente de que la mayoría en la composición y toma de decisiones del CGPJ la tuvieran los vocales procedentes de la carrera judicial queda alterada con la modificación impugnada; d) la mayoría de bloqueo de tres quintos incorporada a la ley vincula al CGPJ y al Congreso de los Diputados, cuando la Constitución pretendió la desvinculación de ambos órganos mediante la previsión de distintas duraciones de sus respectivos mandatos; y, por último, e) esa mayoría de tres quintos no garantiza el consenso al que llama la exposición de motivos de la Ley, sino la existencia de minorías de bloqueo y por tanto la neutralización del órgano de gobierno del Poder Judicial.

En este mismo apartado de la demanda, los recurrentes afirman que la norma produce efectos retroactivos en contra de lo dispuesto en el art. 9.3 CE al modificar, con carácter general y por vía indirecta, la composición y representatividad del CGPJ entonces existente, en particular si se tiene en cuenta que la norma impugnada prevé la aplicación de los nuevos criterios a las convocatorias pendientes de resolución abiertas bajo la vigencia de los criterios anteriores.

d) En el punto cuarto de la demanda los recurrentes se refieren a las vulneraciones del procedimiento legislativo impuesto por la Constitución (art. 66 CE) y los Reglamentos parlamentarios que lo desarrollan (art. 72 CE), así como a la quiebra de los derechos de los representantes en las Cámaras (art. 23 CE).

Respecto de la primera cuestión, los recurrentes recuerdan que, tal y como se deriva de la jurisprudencia constitucional que citan (SSTC 35/1984, 108/1986, 99/1987 y 181/1988), los Reglamentos parlamentarios forman parte del bloque de la constitucionalidad, de manera que los vicios en el procedimiento legislativo que estas normas regulan pueden alterar la formación de la voluntad del legislador hasta el punto de hacerla contraria a la Constitución. A juicio de los recurrentes es lo que sucede en este caso, concretándose las irregularidades del procedimiento del siguiente modo:

1) La iniciativa legislativa promovida por el Consejo de Ministros, que aprueba el 15 de octubre de 2004 el proyecto de ley por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, no cumple los requisitos establecidos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Ese incumplimiento se cifra por parte de los recurrentes en los exiguos plazos concedidos al Consejo General del Poder Judicial para elaborar su informe y en que la explicación dada por el Gobierno para presentar la iniciativa no se correspondería, siempre a juicio de los recurrentes, con la realidad.

2) La decisión de tramitar el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, mediante el procedimiento de lectura única, no respeta el Reglamento de la Cámara. El proyecto de ley fue incorporado por la Presidencia de la Cámara al orden del día de la Mesa del Congreso de 19 de octubre, sesión en la que se acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), y abrir un período de enmiendas de ocho días hábiles que se prorrogaría ocho días más en una decisión adoptada por la Mesa de la Cámara en su sesión de 2 de noviembre. En esta misma sesión del 2 de noviembre se resolvió someter al Pleno la tramitación del proyecto de ley mediante el procedimiento excepcional de lectura única (art. 150 RCD), decisión que el Pleno adoptó en la misma jornada previa modificación de su orden del día ex art. 68 RCD. A juicio de los recurrentes no cabía

acudir al procedimiento de tramitación directa y en lectura única para tramitar el proyecto de ley en cuestión, puesto que tal procedimiento exige de una especial naturaleza o simplicidad de la norma a tramitar que aquí no concurren, particularmente si se tiene en cuenta que los precedentes parlamentarios indican que tanto la especial naturaleza como la simplicidad se han asociado siempre a la concurrencia de un amplísimo acuerdo en la Cámara sobre el contenido del proyecto legislativo y sobre su tramitación por esta vía. En otras palabras, los recurrentes entienden que existe una presunción razonable de simplicidad política o de especial naturaleza del proyecto legislativo derivada de la falta de controversia en torno a la misma que no concurre en este caso y que impide acudir al trámite de lectura única. Por lo que hace a la cuestión de la modificación del orden del día del Pleno de 2 de noviembre, entienden los recurrentes que tal decisión va contra el sistema de cupos en la confección del orden del día, regulado mediante estrictos y complejos acuerdos de la Junta de Portavoces y mediante normas derivadas de la Presidencia de la Cámara, y contra el principio general de intangibilidad del orden del día una vez establecido, sólo excepcionado en caso de acuerdo unánime del Pleno, regla parlamentaria pacífica e incontestablemente asentada en la práctica sobre la base de una aplicación expansiva del artículo 67.4 RCD.

3) El acuerdo del Secretario General del Congreso de los Diputados proclamando los resultados de la votación del proyecto de ley no refleja fielmente lo acontecido en el Pleno. Tal y como se recoge en el «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 52, de 25 de noviembre de 2004 (pág. 2471), el Vicepresidente de la Cámara, que dirigía el debate del Pleno, sometió a votación el proyecto conforme a lo establecido en los arts. 150.2 RCD, al tramitarse la iniciativa por el procedimiento de lectura única, y 131 RCD, por tener carácter orgánico. Efectuada la votación final el resultado fue de 294 votos emitidos, 169 a favor, 124 en contra y una abstención, razón por la cual el Vicepresidente de la Cámara proclamó literalmente que «al no alcanzarse la mayoría que establece la ley, de 176 votos, no se aprueba este Proyecto de Ley Orgánica y se devuelve a la Comisión». Posteriormente, el 29 de noviembre, el Secretario General del Congreso de los Diputados firmaría la resolución por la cual se hace constar que «el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 25 de noviembre de 2004, debatió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución y por el procedimiento de lectura única previsto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara, el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, habiendo resultado rechazado», disposición que fue publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 30 de noviembre de 2004, esto es un día después de que el Consejo de Ministros aprobara el envío del nuevo proyecto de ley.

4) El nuevo proyecto de ley presentado por el Consejo de Ministros tampoco cumple los requisitos que, para el ejercicio de la iniciativa legislativa, establece la Ley del Gobierno. El 29 de noviembre, en reunión extraordinaria del Consejo de Ministros, se aprueba un nuevo proyecto de ley con idéntico contenido al rechazado el día 25 de noviembre por el Congreso, presentándose en el Registro General del Congreso de los Diputados en la misma fecha de su aprobación gubernamental. A juicio de los recurrentes, el Consejo de Ministros ejerce la iniciativa legislativa sobre un proyecto de ley que en ese momento se encontraba formalmente en tramitación en el Congreso de los Diputados, habida cuenta de la proclamación realizada por el Presidente de la sesión plenaria de 25 de noviembre. Además, el nuevo proyecto no ha seguido las prescripciones contenidas en la Ley del Gobierno respecto del ejercicio de la iniciativa legislativa, reproduciendo literalmente un proyecto recientemente rechazado, lo que lleva a considerar inconstitucional esta iniciativa gubernamental por infracción de los artículos 66.2 y 88 CE, este último al haberse utilizado como norma de cobertura, ya que aunque no prohíbe expresamente la conducta descrita, se ha aplicado para alcanzar una finalidad no permitida por la Constitución. Además los recurrentes argumentan que no se acompañó este segundo proyecto del informe preceptivo del CGPJ, ausencia a cuya relevancia constitucional ya ha tenido ocasión de referirse el Tribunal Constitucional en las SSTC 108/1986 y 181/1988.

5) Los plazos de tramitación de este segundo proyecto de ley orgánica impiden la adecuada formación de la voluntad de la Cámara. Afirman los recurrentes que, presentada esta segunda iniciativa legislativa, la misma se introduce en el orden del día de la Mesa de la Cámara reunida el martes 30 de noviembre, disponiendo esta última la publicación de la iniciativa en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» el 1 de diciembre de 2004, la declaración de urgencia con arreglo al art. 93 RCD y la apertura de un plazo de dos días para la presentación de enmiendas. A juicio de los recurrentes este brevísimo plazo de presentación de enmiendas vulnera las reglas esenciales para la formación de la voluntad de la Cámara, ya que el plazo ordinario establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados para la presentación de enmiendas es de quince días y el art. 94 RCD dispone que, una vez declarada la urgencia, los plazos tendrán una duración de «la mitad de los establecidos con carácter ordinario», lo que supone en todo caso un plazo superior a los dos días concedidos.

6) La discusión plenaria en el Congreso de los Diputados sobre la tramitación del proyecto en lectura única no respetó las reglas de procedimiento. Los recurrentes argumentan que la decisión de tratar de forma directa y en lectura única el proyecto de ley orgánica se adoptó en un Pleno extraordinario el jueves 2 de diciembre de 2004, sesión en la cual el portavoz del Grupo Parlamentario Popular intentó hacer una llamada al Reglamento, tal y como se dispone el art. 72.1 RCD, siéndole denegado el uso de la palabra por la Presidencia, y suponiendo esta actuación un nuevo motivo de inconstitucionalidad *in procedendo* de la ley orgánica ahora impugnada.

7) Esta segunda tramitación del proyecto de ley orgánica también se realizó mediante el procedimiento de lectura única, trayendo los recurrentes aquí toda la argumentación previamente expuesta en relación con el recurso a este tipo de trámite parlamentario.

8) La tramitación del proyecto en el Senado no ha respetado las reglas de procedimiento recogidas en el Reglamento de la Cámara. Tras su aprobación en el Pleno del Congreso, el 9 de diciembre de 2004, se envió el proyecto al Senado acordándose la tramitación en lectura única (art. 129 del Reglamento del Senado: RS) y la declaración de urgencia (arts. 133 a 136 RS) sin el consenso del Grupo Popular, restringiéndose así la posibilidad de presentar enmiendas parciales al texto procedente del Congreso, lo que habría supuesto, a juicio de los recurrentes, la violación de lo previsto en el art. 23 CE, al no permitirse a los Senadores ejercitar su derecho a enmendar. Junto a lo anterior, en el escrito de demanda se alega que en el Senado se produjo un cambio de calendario de las sesiones plenarias para favorecer la rápida tramitación y aprobación de la norma impugnada.

e) Por último los recurrentes afirman que la Ley Orgánica 2/2004 viola principios básicos de nuestro sistema democrático y constitucional, en particular:

– La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho del art. 1 CE, puesto que para que los Jueces, que son los responsables públicos con poder para conferir efectividad a los mandatos legales, puedan efectivamente hacer cumplir la ley, no pueden obtener el fundamento de sus decisiones en razones políticas o de naturaleza análoga, sino exclusivamente en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico.

– El principio de separación de poderes, que presupone un respeto fiel al reparto de tareas entre el Parlamento, que ejerce el poder legislativo, y quienes ejercen el Poder Judicial, porque tal reparto resulta lesionado si se atribuyen a los Jueces «cauces extrasistémicos» de decisión, lo que ocurrirá, a juicio de los recurrentes, si en la elección de los Jueces o en la promoción en el seno de la carrera judicial penetran elementos de proximidad política.

– El respeto a la democracia parlamentaria contenido en el art. 1 apartados 1 y 3 CE y en el título III de la Constitución, que exige la observancia de la ley que por parte de los Jueces, porque este respeto es radicalmente incompatible, a juicio de quien recurre, con la introducción de vías alternativas al mandato de sujeción única a la Ley (art. 117.1 CE), que se abrirían con la aplicación de la normativa impugnada.

– El respeto al propio concepto de jurisdicción, puesto que si los Jueces, al «decir derecho» añaden a las normas que integran el sistema de fuentes vectores propios de resolución, como por ejemplo el intento de agradar a un determinado partido político, ese sistema de jurisdicción propio de nuestro país quedaría gravemente dañado.

– El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) porque este queda afectado por las contradicciones internas de una ley que pretende, al mismo tiempo la mejora de la independencia judicial y la valoración del pluralismo como criterio para promover a los Jueces recurriendo a tal efecto al consenso y al diálogo, siendo antagónicos dichos fines a juicio de quien recurre.

– El principio de certeza y la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), porque se modifican las «reglas del juego durante el partido», afectando de ese modo a una regla básica de Derecho y lesionando la seguridad jurídica y la confianza legítima constitucionalmente garantizados.

– Y, por último, el principio de independencia de los Jueces (art. 117 CE), porque aunque no se puede predicar del CGPJ en sentido estricto la independencia judicial ex art. 117 CE, es cierto que asegurar la independencia del Consejo es la única forma de garantizar el ejercicio adecuado de las funciones jurisdiccionales, porque el órgano nace para potenciar la independencia judicial por la vía del autogobierno del Poder Judicial.

2. Por providencia de 19 de abril de 2005, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 LOTC, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Se acordó, además, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», produciéndose la misma en el «BOE» núm. 100, de 27 de abril de 2005.

3. Mediante escrito registrado el 25 de abril de 2005 se persona en el recurso el Abogado del Estado en nombre del Gobierno, solicitando prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones, teniéndole el Tribunal por personado mediante providencia de 27 de abril de 2005 y concediéndole prórroga de ocho días para la presentación de alegaciones.

4. El 28 de abril de 2005 se registra en el Tribunal Constitucional el acuerdo de la Mesa del Senado, adoptado el 26 de abril de 2005, de comparecer en el procedimiento a los efectos de formular alegaciones respecto de la invocada vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios en el seno del procedimiento legislativo desarrollado en el Senado. El escrito de alegaciones del Senado entra en el Registro General del Tribunal el 5 de mayo y, siguiendo el acuerdo de la Mesa previamente citado, se circunscribe a los aspectos procedimentales del recurso planteado. Esto reduce las alegaciones, en palabras del Letrado de la Cámara, a dar respuesta al reproche relativo a la utilización en el Senado del procedimiento de lectura única para la tramitación del proyecto, puesto que el resto de reproches son objeto de una negativa valoración política, sin que aporten los recurrentes argumentos relativos a la eventual inconstitucionalidad de la declaración de urgencia, el cambio de calendario, o la inadmisión de enmiendas.

Respecto de la cuestión controvertida, el Letrado afirma que el art 129.1 RS exige dos requisitos, no necesariamente concurrentes, para poder adoptar el procedimiento de lectura única para tramitar un proyecto o proposición de ley procedente de la Cámara Baja: que la naturaleza del proyecto o de la proposición de ley lo aconseje, o que su simplicidad de formulación lo permita. Tales requisitos no son objeto de definición restrictiva alguna ni en los Reglamentos de las Cámaras, ni en la jurisprudencia, como no existe ningún criterio que permita reducir el margen de apreciación del órgano llamado a aplicar la norma. De hecho, recuerda el Letrado del Senado que se acude al procedimiento de lectura única de forma poco excepcional y para tramitar proyectos muy diferentes, tanto en su forma como en su contenido.

Yendo a la valoración de la norma impugnada, en el escrito de alegaciones se dice que parece razonable hablar de «simplicidad» respecto de una ley orgánica que consta de un artículo único con cinco apartados, una disposición adicional y una disposición final, con independencia de la relevancia jurídica y política que entraña la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se dice también que no es sencillo dar contenido a una noción de «naturaleza» del proyecto que permitiera deducir que la misma aconseja la tramitación por el procedimiento de lectura única, si bien no parece aceptable inferir de la misma una suerte de exigencia de consenso parlamentario, más o menos amplio, que justifique una u otra vía de tramitación.

Añade el Letrado de Cortes que, adoptado el acuerdo a que se refiere el art. 129 RS respecto de la elección del procedimiento en lectura única para tramitar el proyecto de ley, no cabe la presentación de enmiendas, puesto que el apartado 3 de dicho precepto establece que al proyecto o proposición tramitado en lectura única no podrán presentarse más que propuestas de voto, de lo que se deduce que era obligada la decisión de la Mesa del Senado de inadmitir a trámite las enmiendas del Grupo Popular, observación a la que añade el Letrado que no cabe olvidar que el Tribunal Constitucional califica el derecho de enmienda como un derecho «configurado legalmente en función de la realidad y necesidades de los modernos Parlamentos (ATC 35/2001)».

Como conclusión a los anteriores razonamientos, el Letrado del Senado interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

5. El 29 de abril de 2005 se registra en el Tribunal Constitucional el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados adoptado el 26 de abril del mismo año. Dicho acuerdo pone de manifiesto la voluntad de la Cámara de personarse en el procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que afectan al Congreso de los Diputados y que se denuncian en la demanda.

El Letrado de las Cortes Generales, en representación y defensa del Congreso de los Diputados, presenta escrito de alegaciones ante este Tribunal el día 16 de mayo de 2005, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. En la primera parte del escrito de alegaciones el Letrado realiza una exposición cronológica y pormenorizada del procedimiento legislativo que concluye con la aprobación de la norma impugnada, al entender que la exposición realizada en la demanda es confusa y desordenada. Acto seguido contesta a cada uno de los vicios que se alegan, argumentando contra la concurrencia de los mismos con las siguientes razones:

a) Por lo que hace a la utilización del procedimiento de tramitación directa y en lectura única regulado en el artículo 150 RCD se afirma que, si bien los términos que utiliza este precepto son realmente indeterminados, no se puede atender a la interpretación que los recurrentes hacen de los mismos, puesto que no parece razonable que por «simplicidad de formulación» deba entenderse «simplicidad política» de la iniciativa, sino más bien simplicidad técnica de la misma. Según el Letrado del Congreso, a pesar de que en la mayoría de los supuestos en que se ha aplicado el art. 150 RCD no ha existido oposición a esa aplicación, no cabe deducir de ahí que la falta de oposición sea requisito *sine qua non* para acudir al procedimiento en lectura única, máxime cuando el acuerdo del Pleno de la Cámara para acudir al procedimiento previsto en el art. 150 RCD debe ser adoptado por mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, tal y como se deduce del art. 79.1 CE.

A lo anterior añade el escrito de alegaciones: que el de lectura única es un procedimiento legislativo reglamentariamente previsto, independientemente de que las consecuencias que se derivan de su aplicación en materia de plazos de la tramitación legislativa sean o no del agrado de los recurrentes; que una vez acordada la tramitación por este procedimiento, el debate se desarrolló conforme a lo previsto en el Reglamento y, en su defecto, atendiendo a lo acordado por la Junta de Portavoces, por ejemplo respecto de la ordenación de los turnos de debate; y que la aplicación de este procedimiento no elimina el debate de totalidad relativo a la iniciativa, sino que éste se celebra en todo caso ante el Pleno y con carácter público, seguido del debate relativo a las enmiendas del articulado.

b) Respecto de la alegación de los recurrentes que cuestiona la decisión de adoptar el procedimiento excepcional de lectura única, porque la misma se habría tomado en un Pleno cuyo orden del día fue inadecuadamente modificado, el Letrado de la Cámara niega que en la sesión plenaria de 2 de noviembre el Presidente del Congreso de los Diputados sometiese a la Cámara una modificación del orden del día con la expresa oposición del Portavoz del Grupo Parlamentario Popular. Afirma, en cambio, que el Presidente se limitó a someter al Pleno el acuerdo relativo a la tramitación directa y en lectura única del proyecto de ley orgánica, cuestión de naturaleza procedural e incidental que no se incluye en el orden del día del Pleno como un punto específico. Frente a la misma queja planteada respecto de la introducción de la cuestión en el orden del día del Pleno de 30 de noviembre de 2004 en relación, esta vez, con el segundo proyecto de ley, el escrito de alegaciones ofrece una réplica casi idéntica. La propuesta de aplicación del procedimiento contenido en el art. 150.1 RCD no suponía una modificación del orden del día del Pleno de 30 de noviembre de 2004 no obstante lo cual, y dada la insistencia del Grupo Parlamentario Popular en esta cuestión, el Presidente de la Cámara acordó, oída la Junta de Portavoces, diferir la adopción de una decisión sobre esta cuestión a un Pleno posterior, que tendría la consideración de ordinario, al ir precedido de una modificación del calendario de sesiones plenarias en los términos del art. 31.1.6 RCD, y que se celebraría finalmente el 2 de diciembre de 2004. Para cerrar la exposición argumental respecto de este punto el Letrado recuerda que el recurso al procedimiento contemplado en el art. 150 RCD no es insólito, como reitera la demanda, sino que se ha venido utilizando con asiduidad, lo que demuestra mediante la exposición de algunos ejemplos en los que tal tramitación fue acordada con carácter previo a la publicación de la correspondiente iniciativa legislativa en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales».

c) Por lo que hace a la votación realizada al concluir el debate sobre la aprobación de la ley orgánica, el escrito de alegaciones afirma que la misma se realizó respetando las previsiones reglamentarias en todo momento y que, si bien el Vicepresidente Segundo de la Cámara, al producirse la última votación respecto del primer proyecto de ley, pudo cometer un error al proclamar *in voz* las consecuencias del resultado obtenido, ese error fue subsanado en el «Diario de Sesiones», y precisamente en el sentido interesado por los recurrentes en su momento y por el cauce parlamentario oportuno, es decir, el de manifestar que el proyecto de ley orgánica había sido rechazado.

d) En lo relativo a las irregularidades de la actuación del Gobierno que vulneran el art. 88 CE y el procedimiento legislativo desarrollado posteriormente se dice lo siguiente.

Respecto de la alegación de que el Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley idéntico al que aún se encontraba en tramitación en el Congreso, el Letrado se opone a esta afirmación aclarando que en la sesión plenaria del 25 de noviembre de 2004 se produjo el rechazo del proyecto de ley por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, rechazo del que se deriva que el proyecto de ley habría dejado de existir tras su rechazo en la citada sesión plenaria, independientemente de lo proclamado *in voz* por el Vicepresidente Segundo de la Cámara. Por tanto el 29 de noviembre, cuando se presenta el nuevo proyecto de ley ante el Congreso de los Diputados, el primero ya no estaba en tramitación en esa Cámara.

En relación con la remisión al Congreso de los Diputados de un nuevo proyecto de ley el día 29 de noviembre de 2004, idéntico al que se había votado y rechazado el día 25 del mismo mes, se recuerda en el escrito de alegaciones que no existe previsión normativa alguna que impida al Gobierno presentar una nueva iniciativa legislativa que manifieste identidad material con otra anteriormente rechazada por las Cámaras, siendo diversos los precedentes de reiteración de proposiciones de ley y proyectos de ley previamente rechazados por el Pleno de la Cámara.

Por último el Letrado de Cortes aclara que acompañaban al proyecto de ley presentado el 29 de noviembre de 2004 ante la Mesa del Congreso los mismos antecedentes que habían sido remitidos en relación con el primer proyecto de ley, lo que se justifica al tratarse de una iniciativa legislativa materialmente idéntica a la inicialmente

presentada el 15 de octubre de 2004. Sin negar el Letrado la importancia que tiene el estudio de los antecedentes en el curso del procedimiento legislativo, acudiendo a la cita de las STC 108/1986 y 16/2003, se afirma que la finalidad ilustrativa que la jurisprudencia constitucional asocia a los antecedentes se ha visto cumplida con la remisión de los originariamente existentes en relación con el proyecto anterior.

e) Por lo que hace, finalmente, a los vicios denunciados por los recurrentes respecto de la tramitación del nuevo proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, y particularmente a la rapidez de la misma, el Letrado reconoce que la tramitación del proyecto fue rápida, lo que no implica que fuera apresurada, no resultando por lo demás extraño a la práctica de la actividad parlamentaria. Se recuerda, además, que el art. 91 RCD permite a la Mesa de la Cámara acordar en casos excepcionales la reducción de los plazos establecidos en el reglamento. Teniendo en cuenta que en este caso la excepcionalidad venía dada por la identidad material del nuevo proyecto de ley respecto del debatido y rechazado con anterioridad, el Letrado de Cortes no asocia irregularidad procedural alguna al hecho de que el plazo de presentación de enmiendas se redujera en los términos en los que efectivamente se produjo.

Para concluir, el Letrado del Congreso afirma que, como se deduce de las alegaciones expuestas, el procedimiento parlamentario que culmina en la aprobación de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos que hacen de dicha ley una norma inatacable y constitucionalmente intachable.

6. El 25 de mayo de 2005 fueron registradas en este Tribunal las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación. Las mismas responden al orden de la demanda, a pesar de que el Abogado del Estado reconoce que el orden lógico sería tratar primero las infracciones procedimentales para después exponer los vicios materiales, porque, a su juicio, los vicios materiales tienen menor relevancia en la demanda, razón por la que suscitan escasa controversia.

a) En primer término el Abogado del Estado descarta pronunciarse sobre la pretendida intencionalidad fraudulenta del legislador orgánico a la hora de aprobar esta ley, puesto que las afirmaciones al respecto carecen de la imprescindible «fundamentación argumentativa».

b) Acto seguido se refiere a la genérica invocación de los arts. 103.3, 117, 122 y 127 CE, para comenzar reconduciendo la que se hace al art. 103.3 CE, a la referida a los arts. 117 y ss. CE, al entender que estos últimos definen el estatuto de Jueces y Magistrados de forma «más rigurosa que la de los funcionarios de la Administración Civil del Estado» (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 16). A continuación afirma el Abogado del Estado que las alegaciones del recurso desarrollan un razonamiento circular, sin incorporar argumentos que permitan unir el contenido de la ley recurrida con la conclusión de la que parte y a la que llega, relativa al hecho de que el impugnado apartado primero del artículo único de la Ley Orgánica 2/2004 de 28 de diciembre, vulneraría el estatuto de Jueces y Magistrados, esto es, su imparcialidad e independencia y el sometimiento al principio de imperio de la ley, al propiciar una «fórmula para su nombramiento basada en la distribución de cuotas políticas». El Abogado del Estado completa su argumento afirmando que no corresponde ni al Tribunal Constitucional, tal y como se declara por ejemplo en la STC 189/2002, de 14 de octubre, ni a él mismo completar la demanda con los argumentos que pudieran servir de apoyo a las conclusiones que aquella apunta.

Dicho lo anterior, en el escrito de alegaciones se responde a dos argumentos que, según el Abogado del Estado, sí ponen de manifiesto los recurrentes.

El primero apunta que la mayoría cualificada que se impone en la ley impugnada va contra la consideración general de que las mayorías cualificadas son la excepción y no la regla. Este argumento es contestado afirmando, por un lado, que no se puede deducir de la STC 212/1996, como hacen los recurrentes, que sea contrario a la Constitución el establecimiento de mayorías cualificadas, sino más bien que si estas mayorías existen deben interpretarse de acuerdo con las reglas generales del Derecho, y por otro lado que,

en todo caso, en el régimen establecido por la ley orgánica recurrida, la mayoría cualificada sigue siendo una excepción aplicable exclusivamente a la propuesta por el CGPJ de los más altos cargos de la magistratura, adoptándose la generalidad de sus acuerdos por mayoría simple.

El segundo argumento se refiere a que, en varias intervenciones parlamentarias, se afirmó que el reparto de nombramientos judiciales iba a responder a equilibrios políticos, y es contestado por el Abogado del Estado afirmando que de una intervención parlamentaria aislada no puede resultar una interpretación de la ley contraria al propio texto de la ley y al espíritu de la misma, proclamado tanto en su exposición de motivos como en las intervenciones parlamentarias del Ministro de Justicia en defensa de la iniciativa legislativa del Gobierno. Se afirma en el escrito de alegaciones que de la letra y el espíritu de la norma se puede deducir que en las propuestas de nombramientos el CGPJ velará por el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad en el acceso a determinados puestos, y no por la observancia de afinidades políticas de los candidatos. El Abogado del Estado concluye sus argumentos en este punto descartando que el CGPJ vaya a actuar tras la reforma más apegado que antes de la misma a criterios políticos en la propuesta de los más altos puestos de la carrera judicial afirmando, entre otras cosas, que cuanto más reformada sea la mayoría requerida para proceder al nombramiento mayores serán los incentivos para que se otorguen más oportunidades al mérito y la capacidad, aludiendo para confirmar tal conclusión a lo que el Tribunal Constitucional dijera sobre la exigencia de mayoría de tres quintos de cada Cámara para la propuesta de los vocales del CGPJ en la STC 108/1986. Por último, y en lo que hace a la genérica invocación que realizan los recurrentes del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el Abogado del Estado afirma que la inconcreción del recurso en este punto hace innecesario profundizar en la alegación, tal y como se establece, entre otras en las SSTS 96/2002, 242/2004 y 47/2005.

c) El Abogado del Estado también muestra su rechazo al segundo de los argumentos de fondo del recurso de inconstitucionalidad, esto es al que apunta la vulneración por parte de la norma recurrida de los apartados 2 y 3 del art. 122 CE y que a su vez se desdobra en un argumento general y en otro particular.

En relación con el argumento general, relativo a la infracción del artículo 122.3 CE, el Abogado del Estado entiende que el mismo no parece razonable por distintas razones. Primero porque los doce vocales de extracción judicial integrantes del CGPJ junto con su Presidente siguen conformando una mayoría suficiente para la adopción de los acuerdos objeto del recurso; en segundo lugar porque la forma de adopción de acuerdos del CGPJ no está predeterminada por la Constitución, que se remite al respecto a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial; tercero, porque la argumentación de la demanda sería trasladable a los restantes acuerdos del CGPJ que ya debían adoptarse, antes de la reforma que se cuestiona, por mayoría cualificada; y finalmente porque la demanda viene a suponer que el voto de los vocales de extracción judicial debe tener un mayor peso en los nombramientos de la alta magistratura, sin que haya razón constitucional alguna que avale tal posición de corporativismo judicial.

En relación con el argumento particular, referido al momento de entrada en vigor de la reforma, el Abogado del Estado afirma que no existe ninguna limitación temporal para que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, modifique el régimen de funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, siempre respetando los principios de irretroactividad y de seguridad jurídica. Respecto de la cuestión de la retroactividad, el Abogado del Estado entiende que, teniendo en cuenta que la norma impugnada es procedural, cabe introducir en ella mecanismos de retroactividad tácita aplicables a los procedimientos en curso, opción que es precisamente la adoptada por la norma impugnada y que resulta perfectamente acorde con la Constitución. Por su parte respecto de la seguridad jurídica, y teniendo en cuenta que la norma recurrida no introduce «perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4, entre otras), ningún reproche se le puede hacer a la ley impugnada desde una perspectiva de su vigencia temporal.

d) Dicho lo anterior, el Abogado del Estado enfrenta los argumentos de la demanda relacionados con los vicios de tramitación recordando que, según la jurisprudencia constitucional que cita (por todas STC 99/1987, 194/2000 y 97/2002), para que pueda apreciarse la inconstitucionalidad de una ley por vicios en la tramitación parlamentaria no basta con verificar una infracción de las normas procedimentales recogidas en la Constitución o expresamente recogidas en los Reglamentos de las Cámaras (no siendo relevantes a este respecto la infracción de normas de desarrollo de los Reglamentos o de usos parlamentarios), sino que además es preciso que la infracción formal suponga una vulneración esencial de la Constitución, es decir, que afecte de manera grave al principio democrático emanado de la Constitución, por atentar contra las reglas esenciales para la formación de la voluntad colegial de las Cámaras.

A partir de este razonamiento inicial, el Abogado del Estado centra sus alegaciones en los vicios imputados al segundo procedimiento legislativo, esto es al que finaliza con la aprobación de la ley orgánica recurrida, al estimar que el primer procedimiento se agotó con el rechazo de la iniciativa legislativa producido el 25 de noviembre de 2004. Las dos cuestiones que centran los argumentos del escrito de alegaciones son la relativa al ajuste constitucional de la presentación de una segunda iniciativa legislativa idéntica a otra inicialmente rechazada, y la relativa a la adopción del procedimiento de lectura única para la tramitación del proyecto de ley Orgánica.

Respecto de la primera cuestión el Abogado del Estado rechaza uno a uno todos los argumentos de la demanda, apoyándose en algunos precedentes de la práctica parlamentaria, y afirmando que lo más razonable es sostener que la iniciativa legislativa es libre, sin más limitaciones que las expresamente establecidas por la Constitución y por el bloque de la constitucionalidad, y entre las que no se incluye la imposibilidad de que el Gobierno presente de nuevo un proyecto de ley idéntico a otro previamente rechazado en las Cámaras y ello porque, como dice el Abogado del Estado, «un proyecto del Gobierno puede ser rechazado por la falta coyuntural de apoyos parlamentarios y ... conseguidos estos, el Gobierno (puede decidir) volver a presentar el proyecto. Pretender que sería imposible una ulterior presentación supondría una restricción sin base constitucional al principio parlamentario de mayorías –que pueden ser cambiantes– y, probablemente al propio principio democrático».

En referencia a la tramitación del proyecto en lectura única, el Abogado del Estado recuerda que tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado establecen que se podrá acordar la tramitación en lectura única cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita (arts. 150 RCD y 129 RS respectivamente). Atendiendo a esta previsión se afirma que el proyecto de la que finalmente sería la Ley Orgánica 2/2004 era simple en su formulación, lo que significa que la sencillez del texto permite fácilmente que los parlamentarios puedan formarse una opinión sobre el mismo, de modo que el debate al respecto se reduce a aceptar o rechazar la propuesta. Por lo que hace a las alegaciones de la demanda referidas a la existencia de precedentes parlamentarios que llenan de contenido la noción de «simplicidad», el Abogado del Estado recuerda que el Tribunal Constitucional, particularmente en la STC 208/2003, de 1 de diciembre, declaró que para que los precedentes parlamentarios puedan invocarse válidamente han de acreditarse cumplidamente, correspondiendo la carga de la prueba a quien los aduce y no pudiendo, en cualquier caso, introducir restricciones que no resulten de las propias normas que complementan. En este caso el recurso de inconstitucionalidad presentado no asume, a juicio del Abogado del Estado, la carga de acreditar los precedentes que invoca y, aun cuando lo hiciera, el sentido que da a los mismos es irrazonablemente restrictivo de los preceptos reglamentarios, al pretender la imposición de una mayoría cualificada especial para la adopción del acuerdo de tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única, mayoría cualificada que no se desprende del texto del Reglamento del Congreso o del Reglamento del Senado. A partir de ahí, se entiende que una vez justificada la concurrencia de los presupuestos reglamentarios para acudir al procedimiento de lectura única, las consecuencias de este son las deseadas por el

legislador, razón por la cual el Abogado del Estado entiende que nada cumple decir respecto a la crítica contenida en la demanda en relación con las consecuencias del empleo del procedimiento en cuestión.

En tercer lugar, descartadas las dos cuestiones principales desde el punto de vista procedural, pero siempre dentro del ámbito de los vicios del procedimiento legislativo, el Abogado del Estado se detiene en los que se imputan a la fase administrativa de tramitación del proyecto de ley. Sobre este particular afirma, trayendo al caso el fundamento jurídico 3 de la STC 108/1986, de 29 de julio, que los vicios del procedimiento administrativo previo al legislativo no se comunican a este último más que si afectan a la iniciativa legislativa, salvo que se trate de que la misma no se acompañó de los antecedentes legalmente exigidos, y siempre que las Cámaras hubieran estimado posteriormente que el informe omitido era un elemento de juicio necesario para tomar su decisión. Partiendo de esta doctrina constitucional el Abogado del Estado entiende: a) respecto de la alegación relativa al hecho de que el Gobierno ejerciera la iniciativa legislativa sobre un proyecto de ley que, en el momento de ser presentado por segunda vez, se encontraba todavía formalmente en tramitación en el Congreso de los Diputados, que esta alegación se refiere a una fase administrativa previa a la tramitación parlamentaria que no tiene consecuencias sobre la ley definitivamente aprobada, no habiéndose privado por lo demás a los parlamentarios de ningún antecedente necesario para formar su voluntad, por lo que el vicio en caso de existir sería absolutamente irrelevante; b) respecto del incumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley del Gobierno para la tramitación del segundo proyecto de ley, que es preciso entender que el Gobierno aplicó un elemental principio de economía procedural, entendiendo que los informes que acompañaban al primer proyecto, eran válidos para el segundo y del mismo modo toda la tramitación que acompañó a la elaboración del primer proyecto. Así, en la medida en que se entienden conservadas todas las actuaciones de la tramitación inicial sin necesidad de repetirla, han de considerarse cumplidos los requisitos que legalmente se exigen a la fase administrativa previa, sin perjuicio de reconocer que, en todo caso, los vicios que hubieran podido cometerse en la fase previa de tramitación administrativa no se comunican en este caso a la ley orgánica, puesto que tampoco son determinantes en la toma de la decisión final; y c) respecto de la ausencia de un nuevo dictamen del CGPJ que acompañase al segundo proyecto, se recuerda que el Gobierno en esta segunda presentación incorporó el dictamen emitido por el Consejo para el primer proyecto, materialmente idéntico al segundo, y de nuevo acudiendo a un evidente principio de economía procedural, por lo que el vicio apuntado no es tal.

Por último el Abogado del Estado responde a las alegaciones de la demanda relativas a los vicios que se imputan a la tramitación parlamentaria del segundo proyecto de ley.

En respuesta a la alegación de que la Mesa de la Cámara dispuso tan sólo dos días de plazo para la presentación de enmiendas cuando ese plazo debería haber sido de quince días, responde el Abogado del Estado que el procedimiento de lectura única, por el que se trató la aprobación de la Ley Orgánica 2/2004, contempla un régimen especial para la presentación de enmiendas que amplía las facultades de la Mesa de la Cámara para la concreción del plazo de presentación, concurriendo por lo demás circunstancias excepcionales que justificaban la reducción de los plazos, particularmente vinculadas al hecho de que idéntico proyecto había sido objeto de una primera tramitación muy cercana en el tiempo, lo que garantizaba el perfecto conocimiento del proyecto por los Diputados. Por último, el Abogado del Estado entiende que los Diputados dieron su tácita aquiescencia a la decisión de reducir los plazos de presentación de enmiendas al proyecto de ley al no reaccionar frente a la misma mediante la interposición de un recurso de amparo frente a actos sin valor de ley del legislativo, medio específicamente previsto en el ordenamiento jurídico para preservar el derecho de participación política en el marco del desarrollo de la actividad parlamentaria (art. 23 CE).

El Abogado del Estado contesta también la alegación de la demanda relativa a que la convocatoria del Pleno extraordinario de 2 de diciembre de 2004, para decidir sobre la tramitación en lectura única del proyecto, pretendía obviar la regla de que sólo la Junta de Portavoces por unanimidad puede modificar el orden del día del Pleno, al no concurrir esa unanimidad para introducir en el orden del día del Pleno de 30 de noviembre la cuestión relativa a la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única. Se argumenta en contra que las sesiones extraordinarias son las que se celebran fuera del periodo ordinario de sesiones definido en el artículo 73.1 CE, por lo que el pleno del 2 diciembre habría sido ordinario y convocado por el Presidente tal y como contempla el artículo 54 RCD. A esto se añade que la supuesta inmodificabilidad del orden del día del Pleno sin acuerdo unánime de la Junta de Portavoces surge de una interpretación muy restrictiva de los artículos 67 y 68 RCD restringiendo el contenido de los preceptos en cuestión en un sentido contrario al que se deriva de la aplicación de las reglas interpretativas habituales. Entiende el Abogado del Estado que si los artículos 67.3 y 4 y 68.1 RCD distinguen claramente varios presupuestos de modificación del orden del día, y sólo en el supuesto recogido por el art. 67.4 RCD se exige acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, la única conclusión lógica es que en los restantes supuestos no es preciso el acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, de modo que el razonamiento de la demanda basado en la existencia de un fraude de la prohibición de modificar el orden del día sin acuerdo unánime de la Junta de Portavoces pierde peso. A las anteriores razones añade el Abogado del Estado que del relato de los hechos se deduce que no hubo una convocatoria sorpresiva de un Pleno, con la finalidad de introducir en el mismo la discusión de asuntos que no eran conocidos por los parlamentarios por no hallarse en el orden del día, afirmándose que la cuestión procedural que se sometió al pleno de 2 diciembre era sobradamente conocida desde días antes por todos los parlamentarios.

En tercer y último lugar, el Abogado del Estado responde al argumento de la demanda sobre la restricción ilegítima del derecho de los Senadores a introducir enmiendas, diciendo que habiéndose tramitado el proyecto en el Senado por el procedimiento de lectura única, que admite la presentación de propuestas de voto, facultad de la que hizo uso el grupo parlamentario al que pertenecen los recurrentes, pero no la presentación de enmiendas, no existe ningún indicio de que en el procedimiento de tramitación parlamentaria en el Senado no se respetase el procedimiento legislativo previsto en el bloque de la constitucionalidad.

7. Por providencia de 11 de diciembre de 2012 se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 13 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional nos lleva a pronunciarnos, a instancia de lo solicitado por más de ochenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Esta ley orgánica introduce tres reformas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) destinadas a reforzar la independencia del Poder Judicial. En primer lugar se modifica el sistema de mayorías para la adopción de determinados acuerdos por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, lo que lleva a dar nueva redacción al art. 127 LOPJ. En segundo término se abre la posibilidad de que los Magistrados jubilados del Tribunal Supremo que así lo deseen sigan ejerciendo funciones jurisdiccionales como Magistrados eméritos, añadiendo para ello un apartado 5 al art. 200 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y por último se refuerza la figura del jefe del servicio de inspección del Consejo General del Poder Judicial, modificando al efecto la dicción literal del art. 335.3 LOPJ, y añadiendo los nuevos apartados 4 y 5 al artículo 348 bis LOPJ.

Como se ha descrito con detalle en los antecedentes, los recurrentes entienden que la tramitación del proyecto de ley, que resultará en la aprobación de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial no se ajusta a las exigencias formales que se derivan del bloque de la constitucionalidad y que condicionan la aprobación de una norma con rango de ley. Sintetizando los argumentos contenidos en la demanda, los problemas de ajuste al bloque de la constitucionalidad que se asocian a la tramitación de la ley orgánica impugnada, y que llevan a solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la norma en su totalidad, son principalmente dos. Uno se refiere al incorrecto ejercicio, a juicio de quienes recurren, de la iniciativa legislativa gubernamental, contemplada en los arts. 87.1 y 88 CE y, desarrollada por el art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El otro está relacionado con la inadecuada tramitación del proyecto de ley en sede parlamentaria mediante el procedimiento de lectura única previsto en los arts. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 129 del Reglamento del Senado (RS) y con carácter urgente (arts. 93 y 94 RCD y 133 a 136 RS), lo que habría restringido alguna de las facultades deliberativas de la oposición parlamentaria, a la que pertenecían en aquel momento los recurrentes, con la consiguiente lesión del derecho a participar en asuntos públicos contenido en el art. 23.1 CE.

Subsidiariamente los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad del apartado primero del artículo único y del apartado primero de la disposición final única de la Ley Orgánica 2/2004. El argumento central que apoya la pretensión de los recurrentes es que la modificación operada por la norma impugnada en el sistema de elección de determinados cargos judiciales con responsabilidades gubernativas (Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y Magistrado –titular o sustituto– competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia), y referida a un refuerzo de las mayorías exigidas para proceder a la elección, va contra el estatuto constitucional de Jueces y Magistrados recogido en los arts. 117, 122, 127 y 103.3 CE, contra el régimen constitucional del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) recogido en el art. 122 CE, y contra algunos de los principios básicos de funcionamiento de nuestro sistema democrático y nuestro Estado de Derecho, como la cláusula de Estado social y democrático de Derecho (art. 1 CE), el principio de separación de poderes, el respeto a la democracia parlamentaria (art. 1.1 y 3 CE), el respeto al propio concepto de jurisdicción y los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, certeza y seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Junto a ello los recurrentes entienden que la disposición final única resulta contraria a lo preceptuado en el art. 9.3 CE, al prever que el nuevo sistema de elección se aplique a las convocatorias pendientes de resolución abiertas bajo la vigencia de la anterior redacción del art. 127 CE, esto es bajo la vigencia de la regla de la mayoría absoluta, y no de la mayoría de tres quintos, para proceder a la elección.

2. Antes de responder a las tachas de inconstitucionalidad que los recurrentes atribuyen a la ley orgánica recurrida, debemos partir, por un lado, de la correcta delimitación del objeto de este recurso de inconstitucionalidad, y por otro de la sistematización de las causas de inconstitucionalidad alegadas en la demanda.

a) Por lo que hace a la delimitación del objeto, es preciso recordar que quienes plantean el recurso impugnan la totalidad de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre y, subsidiariamente, el apartado primero de su artículo único, que contiene la modificación del art. 127 LOPJ, y el apartado 1 de la disposición final única, relativo a la entrada en vigor de la Ley Orgánica. La razón de que exista esta demanda subsidiaria tiene que ver con los motivos impugnatorios. Si se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Orgánica es porque se imputan vicios de forma al procedimiento legislativo que concluyó con su aprobación, que en caso de ser apreciados por este Tribunal, invalidarían la totalidad de la disposición normativa. Teniendo esto en cuenta, el Tribunal responderá, en primer lugar, a la alegación de inconstitucionalidad formal por vulneración de las normas del procedimiento legislativo ordinario, que según los

recurrentes se habría producido en el trámite y aprobación parlamentaria de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre. Por lo que hace al parámetro de constitucionalidad en el mismo han de ser integrados los Reglamentos parlamentarios porque, a pesar de que el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no los menciona «entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley», tal integración resulta poco dudosa «tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.)» [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a)]. Como también hemos dicho en repetidas ocasiones, esta definición del parámetro de constitucionalidad, nos lleva a «examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora» (STC 97/2002, de 25 de abril, y en idéntico sentido la STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4). Por tanto, el examen del ajuste del procedimiento legislativo al bloque de la constitucionalidad supone en este caso recurrir como referentes directos de la constitucionalidad de la norma a los arts. 23, 66.2 y 88 CE, a los arts. 72.1, 93, 150 RCD y al art. 129 RS, teniendo en cuenta, de cualquier modo, que no cualquier vicio o inobservancia de lo previsto en las normas que regulan el procedimiento parlamentario llevará indefectiblemente a declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo, sino tan sólo aquellos que afecten esencialmente al proceso de formación de la voluntad legislativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9).

La respuesta del Tribunal respecto de los alegados vicios formales en la aprobación de la ley orgánica, se centrará en analizar los que se imputan a la tramitación del proyecto de ley que había de concluir finalmente con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, es decir los que se refieren al procedimiento legislativo iniciado con la presentación a la Mesa del Congreso de los Diputados del proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de noviembre de 2004, con el número de registro 31491. Los vicios que se imputan a la tramitación del proyecto de ley presentado ante el Congreso de los Diputados el viernes 15 de octubre de 2004, mediante escrito con número de registro 24327, y que se contienen y desarrollan extensamente en la demanda, no son relevantes en este recurso de inconstitucionalidad, porque aquel procedimiento no concluyó con la aprobación de disposición alguna, tratándose, por lo demás de un procedimiento legislativo previo y formalmente independiente del que llevó a la aprobación de la disposición normativa cuya constitucionalidad se cuestiona en el presente proceso.

b) Por su parte, la solicitud subsidiaria contenida en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad responde a la impugnación de concretos preceptos de la Ley Orgánica a los que se imputan vicios de contenido, o de contradicción material con determinadas disposiciones constitucionales, concretamente el apartado primero del artículo único y el apartado 1 de la disposición final única de la Ley Orgánica 2/2004.

Como se describe en los antecedentes, el apartado primero del artículo único de la Ley Orgánica 2/2004 introduce una modificación en el art. 127 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que, tras las modificaciones introducidas por el precepto impugnado recoge las competencias del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en número de doce, siendo la primera de ellas la propuesta de nombramiento por mayoría de tres quintos de sus miembros, de: «a) El Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial y el Vicepresidente de este último. b) Los miembros del Tribunal Constitucional cuya designación le corresponde. c) Los Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo, así como los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. d) El Magistrado de la Sala Segunda de lo Penal o Tercera de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 18.2 y 3 de la Constitución, así como la del Magistrado de dichas Salas del Tribunal Supremo que lo sustituya en caso de vacancia, ausencia o imposibilidad».

Por su parte el apartado 1 de la disposición final única, también recurrido de forma subsidiaria, se refiere a la entrada en vigor de la ley orgánica, y establece que la misma se producirá el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», con la singularidad, establecida en el apartado 2 de la misma disposición de que «lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 127 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, será también de aplicación a las propuestas de nombramiento para las vacantes que, anunciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, no hayan sido acordadas».

A pesar de que el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad apunta como objeto subsidiario de dicho recurso la totalidad del apartado primero del artículo único de la Ley Orgánica 2/2004, y por tanto la totalidad de la nueva redacción del art. 127 LOPJ, vigente en los mismos términos en el momento en que resolvemos este recurso, lo cierto es que las alegaciones de los recurrentes relativas a la inconstitucionalidad material de este precepto se limitan a cuestionar la modificación introducida por la Ley Orgánica 2/2004 en el sistema de nombramiento de los Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo, de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, y del Magistrados de la Sala Segunda o Tercera del Tribunal Supremo competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el art. 18.2 y 3 CE, o del Magistrado que lo sustituya en caso de vacancia, ausencia o imposibilidad. Dicho de otro modo, toda la argumentación desarrollada por los recurrentes se refiere a la nueva redacción dada al art. 127.1 apartados c) y d) LOPJ, de la que resulta que se exigirá mayoría de tres quintos en el seno del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, frente a la anterior mayoría absoluta, para nombrar los mencionados cargos judiciales, lo que, a juicio de quien plantea este recurso, resulta contrario a los dictados constitucionales contenidos en los arts. 103.3, 117, 122 y 127 CE.

Por lo que hace a la impugnación de la disposición final única, la misma se limita formalmente a su apartado 1, que establece la inmediata entrada en vigor de las modificaciones legislativas contenidas en la Ley una vez sea publicada en el «Boletín Oficial del Estado». No obstante, en su argumentación los recurrentes se refieren también al apartado 2 de esa misma disposición final única que prevé, como ya se ha puesto de manifiesto, que el nuevo sistema de mayorías será de aplicación a las propuestas de nombramiento para las vacantes que, anunciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2004, no hayan sido acordadas. Por lo que hace al contenido del apartado 2 de la disposición final única, los recurrentes entienden fundamentalmente que esa previsión va contra lo preceptuado en el art. 9.3 CE, respecto de la interdicción de aplicación retroactiva de determinadas normas.

Por tanto, no se contiene en la demanda argumentación alguna relativa a la impugnación en su totalidad del nuevo art. 127 LOPJ, en la redacción que le da la Ley Orgánica 2/2004, sino que las causas de inconstitucionalidad material del precepto se centran y limitan a los apartados c) y d) del apartado 1 de la nueva redacción del art. 127 LOPJ. En sentido contrario, a pesar de que en el *petitum* de la demanda se limitan los recurrentes a solicitar la declaración de inconstitucionalidad del apartado primero de la disposición final única, en realidad la argumentación contenida en la demanda se refiere a la totalidad de esa disposición final única. Así pues, la eventual réplica de este Tribunal a la demanda subsidiaria de inconstitucionalidad por razones materiales dará respuesta a las razones cuya argumentación ha sido desarrollada por los recurrentes, sin entrar al análisis de aquellos apartados de los preceptos formalmente impugnados respecto de los cuales no se advierte contenido argumentativo suficiente porque, como hemos dicho ya en numerosas ocasiones, «la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» (por todas, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5 y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2).

3. Tal y como ha quedado expuesto en el fundamento jurídico precedente, este Tribunal dará respuesta, en primer término a las dudas sobre la constitucionalidad formal de la norma impugnada, refiriéndose primeramente a los vicios de procedimiento que los recurrentes asocian a la elaboración del proyecto de ley por parte del Gobierno.

a) De la sucesión de acontecimientos vinculados al rechazo del primer proyecto de ley Orgánica, a resultas de la votación de 25 de noviembre de 2004 que se ha relatado en los antecedentes, los recurrentes deducen que el proyecto aprobado por el Gobierno, presentado a la Mesa de la Cámara el 29 de noviembre, y admitido a trámite por la misma el 30 de noviembre de 2004, reproducía una iniciativa legislativa aún en tramitación en el Congreso de los Diputados, lo cual viciaría de inconstitucionalidad el procedimiento legislativo.

En primer término, es preciso destacar que, al regular la iniciativa legislativa del Gobierno, ni la Constitución en sus arts. 87 y 88, ni los arts. 108 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados se refieren a la imposibilidad de que se presente una iniciativa idéntica a una anteriormente presentada y rechazada por la Cámara. El Gobierno puede presentar proyectos de ley sobre cualquier materia, con la excepción de los procedimientos de reforma de algunos Estatutos de Autonomía, y en determinados supuestos la única iniciativa legislativa reconocida por la Constitución es la gubernativa, como sucede, por ejemplo, respecto de los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado (art. 134 CE). Por tanto, no existiendo limitación alguna respecto de la capacidad de iniciativa prevista en la Constitución o en los Reglamentos parlamentarios a favor del Ejecutivo, no cabe admitir que se entienda contraria al bloque de constitucionalidad una iniciativa que sea reproducción de otra previamente rechazada. Resulta evidente que a través de la presentación de proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, excepcionalmente, al Senado (arts. 140 y 141 RS), el Gobierno activa las potestades en materia de dirección política que le son constitucionalmente reconocidas (art. 97 CE), y promueve la acción legislativa del Parlamento, sin que se prevea en la Constitución que tales potestades puedan verse limitadas por el hecho de que el Parlamento no acoja las iniciativas gubernamentales cualesquiera que sean las razones. Entre las funciones del Ejecutivo está la de ejercer la iniciativa legislativa y entre las del Parlamento aceptar o rechazar tal iniciativa, pero sin que ni unas ni otras se vean limitadas más que allí donde la Constitución así lo ha entendido preciso.

En segundo término, no puede aceptarse la alegación de los recurrentes en relación con el error cometido por el Vicepresidente a la hora de proclamar los resultados de la votación. Cuando el Gobierno presentó el proyecto de ley, la anterior iniciativa legislativa había sido definitivamente rechazada, porque así había sido decidido por el Pleno del Congreso en la votación final sobre el conjunto del texto de la ley orgánica (art. 81 CE), en la sesión de 25 de noviembre de 2004. Es cierto que el art. 131 RCD establece, tras determinar que los proyectos de ley orgánica se tramitarán por el procedimiento legislativo común y que su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto, que si no se consiguiese esa mayoría «el proyecto será devuelto a la Comisión, que deberá emitir nuevo dictamen en el plazo de un mes» (art. 131.2 *in fine* RCD). Pero no lo es menos que los recurrentes sabían que el procedimiento legislativo seguido para aprobar esta ley orgánica era el de lectura única, lo que significa que a la votación sobre el conjunto del texto no sigue un envío a comisión alguna, y se entiende automáticamente rechazado una vez efectuada la votación en sesión plenaria (art. 150, apartados 2 y 3 RCD). Los recurrentes sugieren que el error oral en que incurrió quien presidía la sesión plenaria al referirse al art. 131.2 RCD, recogido efectivamente en el «Diario de Sesiones», les indujo a pensar que el procedimiento legislativo no había concluido lo que, vista la claridad con que se expresan las disposiciones del Reglamento del Congreso de los Diputados, no parece razonable.

b) Alegan también los recurrentes que, al presentar el proyecto de ley el 29 de noviembre, el Gobierno incumplió las previsiones contenidas en el art. 22 de la Ley del Gobierno. Al respecto es preciso recordar que, aunque este precepto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desarrolla el art. 88 CE, ello no significa que pueda ser utilizado por el Tribunal como parámetro directo de constitucionalidad. El art. 88 CE establece 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». A partir de esta redacción la Ley del Gobierno establece de qué modo conformará el Consejo de Ministros su voluntad de activar una iniciativa legislativa, pero el procedimiento que se describe en el art. 22 de la Ley del Gobierno es un procedimiento prelegislativo, que sólo podrá suponer un vicio de constitucionalidad formal de la ley si, como ya hemos dicho y reiteraremos inmediatamente, los fallos en la conformación de esa voluntad gubernamental implican que el Congreso de los Diputados, o el Senado en aquellos supuestos en que sea Cámara de primera lectura, carezcan de los elementos necesarios para pronunciarse sobre esos proyectos.

A mayor abundamiento puede decirse, además, que el apartado 5 del art. 22 de la Ley del Gobierno reconoce la posibilidad de que el Consejo de Ministros prescinda de parte de los trámites contemplados en el precepto, concretamente en el apartado tercero, cuando razones de urgencia así lo aconsejen. A pesar de ser esto posible, tal y como afirma el Letrado del Congreso de los Diputados y se recoge en los antecedentes, el proyecto de ley presentado el día 29 de noviembre a la Mesa del Congreso se acompañaba de los mismos antecedentes que se remitieron con el proyecto de ley rechazado el 25 de noviembre, de lo que se deduce que los requisitos exigidos por el art. 22.2 de la Ley del Gobierno se cumplieron formalmente, independientemente de la valoración política que merezca el hecho de que la documentación fuera idéntica a la presentada con carácter previo respecto de una iniciativa rechazada anteriormente. De nuevo aquí no existe vicio de inconstitucionalidad que merezca reproche alguno, más allá de que se reconozca que no estamos ante una tramitación legislativa ejemplar.

c) Por último debe darse respuesta a la cuestión relativa a la ausencia de un nuevo dictamen del Consejo General del Poder Judicial que acompañase al proyecto de ley presentado por el Gobierno. A este respecto es preciso recordar que el art. 108 LOPJ establece que el Consejo General del Poder Judicial deberá informar los anteproyectos de leyes que afecten total o parcialmente, entre otras materias, al estatuto orgánico de Jueces y Magistrados o a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, debiendo el Gobierno remitir dicho informe a las Cortes Generales. En el caso que nos ocupa, por tanto, era preciso contar con el informe del Consejo General del Poder Judicial, y el Gobierno se limitó, en aplicación de un principio de economía procedimental, a enviar a las Cortes el mismo que en su día elaborase el Consejo General del Poder Judicial para el proyecto de ley rechazado el 25 de noviembre de 2011, habida cuenta de la identidad absoluta de contenido entre el primer y el segundo proyecto de ley. Por tanto, el informe sobre el contenido material de la norma existía y se aportó en el expediente de la iniciativa legislativa, aunque, formalmente, el Consejo lo emitió para otro proyecto de ley.

En este punto, y admitiendo que efectivamente pudiera haber existido una irregularidad menor por no haber solicitado el Gobierno al Consejo nuevo informe, dejando a este último órgano la posibilidad de presentar o no el mismo anteriormente elaborado, es preciso retomar nuestra jurisprudencia sobre los vicios detectados en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso, y que precede, consecuentemente, al procedimiento legislativo en sentido estricto que se desenvuelve en las Cortes Generales. En la STC 108/1986, de 29 de julio de 1986, en la que se planteaba un problema similar al que ahora nos ocupa, si bien en aquel supuesto no existía en absoluto informe del Consejo General del Poder Judicial respecto de un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Tribunal afirmó que tal ausencia es un defecto que no provoca la invalidez del procedimiento legislativo y de la ley en que desemboca, ni una lesión directa del art. 88 CE, porque «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» (STC 108/1986, FJ 3).

En el asunto que nos ocupa, no se recoge en el «Diario de Sesiones» del Congreso de los Diputados del día 30 de noviembre de 2004 (sesión plenaria núm. 49 de la VIII legislatura), que la discusión sobre la tramitación del proyecto de ley incluyera mención alguna de este vicio de procedimiento. Es cierto que se recoge alguna mención genérica por parte de un Diputado del Grupo Parlamentario Popular, a la vulneración, por parte del proyecto, de la Ley del Gobierno, del Reglamento de la Cámara y de la tradición de la misma, pero en ningún caso existe referencia directa a la falta del informe del Consejo General del Poder Judicial, ni se actuó por parte de los recurrentes en ningún sentido respecto de esta ausencia pese a tener expedita la vía del amparo constitucional frente a actos parlamentarios sin valor de ley (art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), de lo que cabe deducir que no se produjo en este caso menoscabo alguno de los derechos de los Diputados o Grupos Parlamentarios del Congreso, máxime si se tiene en cuenta que la opinión del Consejo General del Poder Judicial sobre el contenido material del proyecto llegó a conocimiento de los Diputados y Senadores, con lo cual ha de reconocerse que las Cámaras contaron con el elemento de juicio necesario para su decisión, independientemente de las valoraciones, que no cumple hacer aquí, que merezca el procedimiento que el Gobierno siguió para hacer llegar ese elemento de juicio a las Cámaras.

4. El segundo grupo de razones en que los recurrentes basan la inconstitucionalidad formal de la ley, responde a la inadecuada selección del procedimiento legislativo de lectura única, que los reglamentos parlamentarios prevén en los arts. 150 RCD y 129 RS, al no concurrir las condiciones que estos preceptos asocian a la selección del procedimiento en cuestión.

El art. 150.1 RCD establece que «cuando la naturaleza del proyecto o proposición de Ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única». En términos prácticamente idénticos se expresa el art. 129.1 RS. Por tanto los Reglamentos parlamentarios establecen que la tramitación mediante el procedimiento de lectura única de un proyecto o una proposición de ley debe venir aconsejado o permitido por su naturaleza o por la simplicidad de su formulación. La propia jurisprudencia constitucional reconoce que «la figura de los proyectos o proposiciones de ley en lectura única, típica del Derecho parlamentario ... tiene precisamente su razón de ser en iniciativas legislativas cuya naturaleza o simplicidad de formulación permiten una tramitación abreviada de las mismas» (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 10).

Simplificando los argumentos expuestos en los antecedentes, a juicio de los Letrados del Congreso de los Diputados y del Senado personados en este procedimiento en nombre y representación de sus respectivas Cámaras, la simplicidad de formulación del proyecto tratado es evidente si se tiene en cuenta que la ley orgánica apenas supone la modificación de cinco preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de una disposición adicional de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, y que además el proyecto era reproducción literal de otro que acababa de ser discutido, y rechazado, en el Congreso de los Diputados. Para los recurrentes no existe contenido cierto respecto de las exigencias materiales contenidas en los Reglamentos parlamentarios a la hora de promover la tramitación de un procedimiento legislativo en lectura única, sustituyéndose esa falta de certeza por el consenso de los grupos parlamentarios a la hora de optar por este tipo de procedimiento.

En la STC 103/2008, de 11 de septiembre, se reconoció que el procedimiento de urgencia es «un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma» (FJ 5). No obstante ello no significa que la adopción del procedimiento sea en sí inconstitucional,

aunque si implica que ha de reforzarse por parte de este Tribunal el control respecto de que la decisión de adoptarlo respete las condiciones reglamentariamente establecidas. Esta reflexión nos lleva a recordar que dijimos en el ATC 9/2012, de 13 de enero que ni siquiera la reforma constitucional estaba vedada al procedimiento de lectura única por la falta de concurrencia de la nota de simplicidad o naturaleza que aconsejan el recurso a este tipo de procedimiento legislativo, porque «las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el Reglamento parlamentario de alguna Asamblea autonómica» (ATC 9/2012, FJ 3).

En otros términos, la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad de la norma o de una naturaleza que justifique el trámite parlamentario de una ley mediante el procedimiento de lectura única corresponde al Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces. La decisión de recurrir a este procedimiento ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna, tal y como se deduce de lo dispuesto en el art. 79 CE, y de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional del juego de las mayorías descrito por la norma fundamental, al reconocer que la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios es el del recurso a la mayoría simple, siendo la excepción la previsión de mayorías cualificadas en aras de obtener un mayor consenso «para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable» (STC 179/1989 de 2 de noviembre, FJ 7). En este caso tanto el Pleno del Congreso («Diario de Sesiones» del Congreso de los Diputados núm. 56, de 2 de diciembre de 2004, pág. 2654), como el del Senado («Diario de Sesiones» del Senado núm. 25, de 13 de diciembre de 2004, pág. 1142) adoptaron por mayoría la decisión de tramitar el proyecto de ley por el procedimiento de lectura única, manifestando, de este modo, que entendían concurrentes las circunstancias habilitantes del recurso a este procedimiento contenidas en los Reglamentos parlamentarios.

Por lo demás, las consecuencias que se asocian a la adopción del procedimiento de lectura única, y que tienen que ver con los límites que se introducen en el debate parlamentario de la ley, así como en la posibilidad de introducir enmiendas en el Senado, no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior como parecen pretender los recurrentes, sino que habrán de analizarse, caso por caso, si se acredita que la adopción de este tipo de procedimiento alteró de algún modo el proceso de formación de la voluntad parlamentaria (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5). En este caso tal circunstancia no ha quedado en absoluto acreditada por los recurrentes que, al contrario, han tenido la oportunidad de intervenir en los debates relativos a la adopción o no del propio procedimiento de lectura única, así como en el debate a la totalidad relativo a la aprobación del proyecto de ley orgánica.

5. En último término, y siempre respecto de los vicios de constitucionalidad formal, es preciso dar respuesta a la impugnación de los recurrentes relativa a la reducción de los plazos reglamentariamente previstos para la presentación de enmiendas en el Congreso de los Diputados. Así, declarada la urgencia de la tramitación con arreglo a lo dispuesto en el art. 93 CE, se abrió un plazo de presentación de enmiendas de dos días, lo que habría supuesto una reducción injustificada del mismo. Parecen entender los recurrentes que el art. 94 RCD autoriza la reducción a la mitad de los plazos establecidos con carácter ordinario, siendo el plazo ordinario para la presentación de enmiendas a los proyectos de ley de quince días ex art. 110.1 RCD, por lo que el plazo de dos días otorgado por la Mesa reduce sin razón el que resulta de la tramitación urgente del procedimiento legislativo.

No obstante los recurrentes obvian que el mismo art. 94 RCD establece una salvedad a la regla general de reducción de plazos, remitiendo a lo dispuesto en el art. 91 RCD que establece que «la Mesa de la Cámara podrá acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en este Reglamento», no pudiendo ser las minoraciones, salvo casos excepcionales, superiores a una reducción del plazo a la mitad.

En este caso la Mesa ha entendido que se da un caso excepcional que justifica la reducción del plazo de presentación de enmiendas a menos de la mitad de lo que corresponde en supuestos de tramitaciones urgentes. Como alega el Letrado de la Cámara, en este caso existían circunstancias objetivas que justificaban la reducción de los plazos, puesto que se trataba de un proyecto previa y recientemente debatido y porque la simplicidad de las modificaciones introducidas a la Ley Orgánica del Poder Judicial por el proyecto hacía innecesario conceder un plazo mayor.

De cualquier modo, aun admitiendo que la interpretación de la Mesa hubiera sido excesivamente laxa a la hora de entender que concurrían las circunstancias justificativas de la reducción excepcional de los plazos, esta reducción no impidió al grupo parlamentario a que pertenecían los recurrentes presentar diez de las catorce enmiendas, una de ellas de devolución, al proyecto de ley («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, serie A, núm. 17-3, de 4 de diciembre de 2004), enmiendas que se discutieron y rechazaron en la sesión plenaria de 9 de diciembre de 2004. Por tanto, tampoco podría hablarse de inconstitucionalidad de la ley debido a este motivo, ya que no ha existido vicio alguno que afecte «esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios» (por todas STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y doctrina allí citada).

Una respuesta similar merece la cuestión relativa a la incorrección de la toma de decisión respecto a la tramitación en lectura única del proyecto de ley orgánica, incorrección que los recurrentes asocian al hecho de que se produjese en un Pleno extraordinario, en el que, además se negó el uso de la palabra al portavoz del Grupo Parlamentario Popular que había hecho una llamada al Reglamento tal y como se dispone en el art. 72.1 RCD. Sin entrar a dilucidar si la incorrección se produjo en los términos en que afirman los recurrentes, o si la misma no se produjo admitiendo los argumentos del Abogado del Estado, podemos resolver la cuestión en los mismos términos en que lo hicimos en la STC 176/2011, de 8 de noviembre. En aquel supuesto, como en este, estaríamos en presencia de unos actos de trámite «insertos en un procedimiento parlamentario cuya eventual inobservancia sólo podría alcanzar relevancia constitucional y, por tanto, viciar de inconstitucionalidad la ley resultante cuando, como hemos señalado anteriormente y debemos reiterar ahora, esas inobservancias alterasen de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de una Cámara» (FJ 4), extremo éste que no se deducía en aquel caso, ni se deduce en este, de las pretendidas irregularidades denunciadas en la demanda, por más que la tramitación parlamentaria del proyecto de ley orgánica no resultara particularmente escrupulosa, como ya se ha indicado.

6. Descartada la inconstitucionalidad formal de la Ley Orgánica 2/2004, nos centraremos en la petición subsidiaria de los recurrentes que, tal y como se estableció en el fundamento jurídico 2, entendemos limitada a la impugnación del art. 127.1 LOPJ, apartados c) y d) en la redacción que les da la Ley Orgánica 2/2004, y de la disposición final de la Ley Orgánica 2/2004.

Los recurrentes invocan la vulneración por parte de la norma recurrida de algunos de los principios básicos de funcionamiento de nuestro sistema democrático.

a) La invocación genérica de los principios constitucionales relativos al respeto a la democracia parlamentaria y al Estado democrático de derecho (arts. 1 y 3 CE), como parámetro de la constitucionalidad en los recursos interpuestos frente a normas con rango de ley nos hemos referido en la STC 136/2011, de 13 de septiembre. En la demanda de inconstitucionalidad que plateaba el recurso resuelto por aquel pronunciamiento, se afirmaba que la ley impugnada infringía el principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1.1 y 66 CE). De manera similar se argumenta en el recurso que ahora se resuelve, pues coinciden parte de los principios invocados, al partir ambos recursos del profundo desacuerdo de la que era la minoría parlamentaria en el momento de plantear el recurso con el contenido de la norma aprobada por la mayoría, y cuya tramitación fue iniciativa –reiterada– de un Gobierno al que esa misma mayoría sustentaba. Y de forma similar hemos de responder ahora que

«debe rechazarse, antes de nada, la existencia de la vulneración de la Constitución denunciada sobre la base de imputaciones genéricas supuestamente atentatorias de principios constitucionales. Hay que tener en cuenta que la ley es el fruto de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), a través de sus Cámaras: el Congreso y el Senado (art. 66.1 CE), siendo la expresión máxima de la voluntad popular a la que aquéllas están llamadas a representar (art. 66.1 CE). Precisamente, el principio constitucional democrático, “manifestación de la soberanía popular” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3), al que los Diputados recurrentes apelan, y, que el texto constitucional consagra en su art. 1.1, es el que legitima la actuación legislativa del Estado y se convierte en la pauta de su ejercicio.» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5).

Dicho de otro modo, el ejercicio de la función legislativa por parte de quien la tiene constitucionalmente conferida, una vez que hemos descartado la presencia vicios invalidantes en el procedimiento legislativo, no puede considerarse atentatoria del principio democrático que la sustenta, ello, independientemente de que, tras el análisis que sólo puede realizar este Tribunal, se estime que existen razones para expulsar la norma del ordenamiento por la concurrencia de vicios materiales de inconstitucionalidad en la misma. Podemos reiterar, en este punto, el razonamiento que incluimos en el fundamento jurídico 5 de la STC 136/2011, porque da respuesta a la cuestión que subyace en el recurso planteado contra la Ley Orgánica 2/2004, al referirse a la posición del principio democrático en un sistema en que el Parlamento y el Gobierno se encuentran íntimamente ligados en la función legislativa:

«El principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional. No cabe duda, sin embargo, de que el sistema establecido conduce inevitablemente a una tensión característica derivada de la doble condición de los grupos parlamentarios como instrumentos al servicio del ejercicio democrático, de un lado, para la aprobación de los proyectos de ley presentados a las Cámaras, y de otro, para promover el nombramiento de quien preside el Gobierno y, por tanto, de quien articula sus propuestas a través de esos proyectos. Pero esa tensión, o conexión funcional, como viene a señalar el representante del Senado, no desvirtúa el procedimiento legislativo y, en consecuencia, no convierte en inconstitucional el sistema, ni tampoco a las facultades constitucionales que lo integran, tanto más cuanto que la aplicación de principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es el instrumento por el que ha optado nuestra Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos. De esta forma se canaliza el ejercicio de la soberanía popular participando los ciudadanos en los asuntos públicos a través de sus representantes elegidos mediante las elecciones (STC 157/1991, de 15 de julio, FJ 4). Los grupos parlamentarios y el principio mayoritario son, entonces, vitales para el funcionamiento del sistema democrático y de la supremacía del Parlamento, convirtiéndose precisamente así, uno y otro, en la garantía del principio democrático participativo que informa la Constitución, “manifestación, a su vez, de la soberanía popular” (STC 167/2001, de 16 de julio, FJ 5) y “que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados” (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 5).»

b) Por su parte, las alegaciones de los recurrentes relativas a la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), también encuentran respuesta en la jurisprudencia anterior del Tribunal Constitucional. Hemos dicho ya que la calificación de «arbitraria» dada a una ley a los efectos de entender vulnerado el art. 9.3 exige una cierta prudencia, porque «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 restricciones 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» (STC 108/1986, FJ 18 y, en el mismo sentido, SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7; y 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13). Esa prudencia que impone el análisis de la eventual arbitrariedad de una norma con rango de ley, ha llevado a este Tribunal a afirmar que «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 aun no estableciéndola, carece de toda justificación, 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» (STC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13 y doctrina allí citada).

En el recurso que nos ocupa, la invocación del art. 9.3 CE, y la alegación relativa a la arbitrariedad de la ley, tiene que ver con la decisión del legislador de modificar un determinado precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial en un sentido que se opone a lo que los recurrentes consideran más respetuoso con los dictados de la Constitución. No obstante ese disenso por sí solo no justifica otorgar la razón a los recurrentes. Hemos dicho ya en repetidas ocasiones que «si el Poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento no ha de confundirse lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsistencia o incoherencia, creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ya en situaciones personales que se crean o estimen permanentes» (STC 96/2002 de 25 de abril, FJ 6 y jurisprudencia allí citada). Dicho esto, y examinando el precepto legal impugnado se verifica que el mismo ni establece una discriminación, ni carece de explicación racional, tal y como se deduce de la lectura de la exposición de motivos de la ley, que afirma querer «fortalecer el mérito y la capacidad como las razones esenciales del nombramiento y acceso al Tribunal Supremo y a las Presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia, evitando la aplicación de un sistema de mayorías que no contribuye a crear una justicia de calidad, pues perjudica su imagen, puede enturbiar la independencia y comprometer el diseño constitucional sobre la posición del Tribunal Supremo», buscando para ello aplicar la fórmula del consenso para proceder a determinados nombramientos dentro de la carrera judicial, entendiendo tal fórmula es el «medio idóneo para la adopción de acuerdos por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, que es un órgano integrado en virtud del principio de pluralidad».

c) Debe ser desestimada asimismo la invocación del principio de seguridad jurídica también contenido en el art. 9.3 CE, y cuya vulneración los recurrentes asocian al contenido de la disposición final única de la Ley Orgánica 2/2004, al entender que el legislador no puede pretender la aplicación del nuevo art. 127.1 apartados c) y d) a procesos de selección abiertos pero no conclusos con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley. Si el principio de seguridad jurídica constitucionalmente consagrado es la «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio (SSTC 27/1981, 99/1987, 227/1988 y 150/1990)», tal y como viene sosteniendo este Tribunal, la regla relativa a la vigencia de la norma impugnada contenida en la disposición final única de la Ley Orgánica 2/2004 no parece que incurra en «vicio alguno contrario a las exigencias del principio en cuestión, dado que la normativa establecida ... aparece redactada con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance» (STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8), respeta el principio de jerarquía, ha sido convenientemente publicada, no supone aplicación retroactiva de una disposición más desfavorable, ni resulta, como hemos dicho anteriormente, arbitraria. Finalmente, si como entienden los recurrentes, la aplicación de la disposición final supone, o supuso en su día, que los aplicadores de la

norma incurran en desviación de poder, queda siempre abierta la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa como cauce ordinario de control de las decisiones del Consejo General del Poder Judicial (art. 143.2 LOPJ).

El resto de principios constitucionales invocados por los recurrentes tiene que ver con la garantía de la independencia judicial y su relación con la separación de poderes, por lo que ha de reconducirse su estudio a las reflexiones que inmediatamente se harán sobre la lesión del art. 117 CE.

7. Dicho todo lo anterior es preciso centrarse en el argumento central de la demanda, que asocia la nueva regulación contenida en el art. 127.1 c) y d) LOPJ con un menoscabo del estatuto de Jueces y Magistrados derivado de la frontal vulneración de la independencia judicial que garantizan, desde diversas perspectivas, los arts. 103.3, 117, 122 y 127 CE y de la naturaleza del Consejo General del Poder Judicial como garante de la independencia del Poder Judicial (art. 122 CE). Resolver las dudas planteadas por los recurrentes respecto de la afectación del estatuto de Jueces y Magistrados por la norma que se recurre exige partir del concepto de independencia judicial que nuestro Tribunal ha elaborado. Por un lado nuestra doctrina distingue entre la independencia del Poder Judicial respecto del resto de poderes del Estado, y por otro la independencia de cada uno de los Jueces y Magistrados en ejercicio de su función jurisdiccional. Cuando se hace referencia a la independencia como elemento integrante del estatuto de Jueces y Magistrados estamos hablando de esta última.

Ya en la STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6, se afirmó que la independencia del Poder Judicial «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», añadiéndose que «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». En la STC 37/2012, de 19 de marzo, dijimos además que «la independencia del Poder Judicial ... implica que, en el ejercicio de esta función, están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley, lo que significa que no están ligados a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del legislativo y del ejecutivo» (FJ 4), y añade «que, en el ejercicio de su función constitucional, el Juez es libre en cuanto que sólo está sujeto al imperio de la ley. O, dicho de otro modo, que los Jueces y Tribunales son independientes porque están sometidos únicamente al Derecho. Independencia judicial y sumisión al imperio de la ley son, en suma, anverso y reverso de la misma medalla» (STC 37/2012, FJ 5, y jurisprudencia allí citada). Esa independencia de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción, tal y como se decía en la STC 108/1986, de 26 de julio, «debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 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)» (FJ 6).

Dentro de ese estatuto de Jueces y Magistrados que debe establecerse, por mandato constitucional, a través de una ley orgánica, un elemento fundamental es el diseño de la carrera judicial. La existencia de una carrera judicial implica que los Jueces y Magistrados en nuestro país son todos ellos profesionales (art. 298.1 LOPJ), con la sola excepción de los Magistrados suplentes y Jueces de paz (art. 298.2 LOPJ). La existencia de una carrera judicial supone que los Jueces acceden al puesto tras la superación de una oposición libre y de un curso teórico y práctico de selección realizado en la Escuela Judicial (art. 301.3 LOPJ), y que el ascenso a las distintas categorías existentes en la carrera (Juez, Magistrado y Magistrado del Tribunal Supremo) está reglado, de acuerdo con una serie de normas contenidas en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 311 a 315 LOPJ).

Ahora bien, junto al cambio de categoría existen otros cambios en la situación profesional de Jueces y Magistrados que se asocian a la provisión de determinados destinos y que también implican una evolución dentro de la carrera judicial por lo que afectan a su estatuto y, por tanto, están previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así, mediante ley orgánica se establece que la provisión de destinos de la carrera judicial también se hará por concurso, en el cual la posición en el escalafón tiene una importancia clave (arts. 326 a 332 LOPJ), suponiendo excepciones al sistema de concurso la provisión de los destinos de Presidentes de las Audiencias, los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional, de Presidentes de Sala de la Audiencia Nacional y de Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, y de los Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo.

Tal y como dijo el Tribunal Supremo en la STS núm. 3171/2006, de 29 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que modificó la línea jurisprudencial sostenida hasta entonces, y que se consolidó y moduló posteriormente por la Sala Tercera y, entre otras, por la STS núm. 5609/2012, de 1 de junio, la provisión de destinos en estos casos, si bien ha de guiarse por criterios que sean reconducibles a las nociones de mérito y capacidad, también es altamente discrecional, deja un amplio margen de libertad de apreciación al órgano competente para proveer la plaza, margen que no es reconducible a parámetros objetivados y predeterminados. Por tanto la provisión de las plazas controvertidas en este recurso de inconstitucionalidad responde a parámetros que no ajustan esa provisión a un sistema de concurso en sentido estricto, a pesar de que los arts. 342 y 343 LOPJ establecen unas exigencias temporales mínimas de servicio del candidato a la plaza dentro de la categoría exigida para acceder a esa plaza, sino que la aproximan al sistema de libre designación prevista para los funcionarios y a la cual hemos tenido ya ocasión de referirnos en nuestra jurisprudencia previa, validando la constitucionalidad del mismo (entre otras en las STC 18/1987, de 16 de febrero, FJ 5; 207/1988, de 8 de noviembre, FJ 3, 10/1989, de 24 de enero, FJ 3, y 235/2000, de 5 de octubre, FJ 12), en la medida en que el recurso a este sistema «no atribuye al órgano de decisión una especie de poder omnímodo a fin de decidir como tenga por conveniente, con olvido de que el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda potestad administrativa, con la consecuencia, en todo caso, de la eventual apreciación, con ocasión del oportuno control judicial ex art. 106.1 CE, del vicio de desviación de poder de constatarse una marginación indebida de los principios de mérito y capacidad» (STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 12).

En la medida en que nuestro Tribunal ya ha aplicado a la carrera judicial los derechos y principios contenidos en los arts. 23.2 CE y 103.3 CE (STC 174/1996, de 11 de noviembre, FJ 2), en lo que al acceso a la carrera judicial se refiere, nada impide que lo dicho respecto del sistema de libre designación para la provisión de puestos en el seno de cualquiera de las Administraciones públicas sea también aplicable a la provisión de puestos en el seno de la carrera judicial, sin perjuicio de las diferencias que existen entre el sistema de libre designación y la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales y que derivan de la misma naturaleza de los nombramientos en uno y otro caso. Dicho de otro modo, la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales que debe realizar el Consejo General del Poder Judicial respetará el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE), el respeto al derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 CE), así como el respeto a los principios de mérito y capacidad que han de inspirar el acceso a la función pública (art. 103.3 CE) y, tal y como ha establecido el Tribunal Supremo en la jurisprudencia previamente citada, el ascenso en la carrera judicial. Por tanto, un sistema de nombramiento discrecional para la provisión de las plazas de Presidente de Sala y Magistrado del Tribunal Supremo, Presidente de Tribunal Superior de Justicia o Magistrado competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el art. 18.2 y 3 CE, como el que establece el art. 127 CE, no es contrario al perfil profesional que de este precepto pueda derivarse en relación con los Jueces y Magistrados de carrera.

Ahora bien, más allá del marco constitucional descrito, es preciso reconocer que no se puede deducir del texto de la Constitución límite alguno impuesto al legislador orgánico a la hora de configurar el modo concreto en que el Consejo General del Poder Judicial adopta las decisiones relativas a la provisión de plazas de nombramiento discrecional, y esta afirmación es perfectamente aplicable al sistema de mayorías que se exijan en el seno del Pleno del Consejo General del Poder Judicial para proceder a esa provisión de plazas. En el año 2004 el legislador decidió que determinados nombramientos habían de exigir una mayoría reforzada de tres quintos sobre la totalidad de 21 miembros del Consejo, modificando la anterior previsión de mayoría absoluta, y forzando la búsqueda del consenso en la adopción de las decisiones relativas a estos nombramientos. Esta modificación se acompañó de una mención, no impugnada por los recurrentes, a la toma en consideración de los principios de mérito y capacidad al establecerse por la Ley Orgánica 2/2004, en el último inciso del art. 127.1 LOPJ que «para efectuar dichas propuestas de nombramiento previstas en este apartado, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial velará, en todo caso, por el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad». Así pues, formalmente garantizados estos principios, en la línea de lo que apuntábamos anteriormente, la mayoría exigida para proceder a los nombramientos queda a criterio del legislador orgánico, sin que la opción por una u otra mayoría pueda considerarse contraria a la Constitución.

Bien es cierto que la primera jurisprudencia constitucional afirmaba que «nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas» [STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 a)], pero no lo es menos que esas mayorías cualificadas o reforzadas son reconocidas como necesarias cuando la naturaleza o carácter de las decisiones o acuerdos que han de ser tomados lo justifican. Así en la STC 146/1993, de 29 de abril, el Tribunal justifica una mayoría cualificada de 2/3 para la adopción de ciertos acuerdos por el Consejo de Administración del ente público Radio Televisión Española, afirmando que no cabe «aducir que la “exigencia de mayorías excesivas” pudiera “bloquear el funcionamiento del órgano” ... porque, ya se ha dicho que la finalidad de la mayoría cualificada, legalmente dispuesta, no puede ser otra que abocar a los miembros del Consejo a la razonable búsqueda del consenso, frente a la lógica de la simple mayoría, en la adopción de unos acuerdos, dado el carácter o naturaleza de éstos» (FJ 4). En el caso que nos ocupa una mayoría tan amplia como la exigida al Pleno del Consejo General del Poder Judicial para adoptar las decisiones sobre los nombramientos a que se refieren los apartados c) y d) del art. 127.1 LOPJ, contribuye a estimular un amplio consenso en el seno del órgano de gobierno del Poder Judicial respecto de los elegidos, que habrán de desempeñar importantes funciones en el seno del poder judicial. Ello justifica la búsqueda de una mayoría cualificada, mayoría cualificada que refuerza la legitimidad de los nombramientos, lo que interesa particularmente habida cuenta del contenido de esas funciones que los cargos nombrados habrán de desempeñar. Es cierto, como afirman los recurrentes, que la exigencia de un mayor grado de consenso lleva aparejado el surgimiento de las minorías de bloqueo. Pero esta realidad, seguramente indeseable en el funcionamiento del sistema en la medida en que puede llevar al estancamiento en la toma de decisiones, no es por sí misma suficiente como para reputarse constitucional la introducción de una mayoría cualificada en el procedimiento de toma de decisiones del Consejo General del Poder Judicial, habida cuenta de que existen razones que justifican el recurso a la misma, del mismo modo que en la Constitución se prevén mayorías de este tipo en diversos supuestos cuando así lo recomienda el tipo de decisión que debe ser adoptada (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros, tal y como se recuerda en la STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7).

Entienden los recurrentes, además, que el mayor consenso lleva aparejado un mayor clientelismo de los Jueces y Magistrados respecto del poder político, por la vía interpuesta del Consejo General del Poder Judicial a cuya independencia, por otro lado, también afecta esta presunción. Pero esta afirmación, que sustenta buena parte de los argumentos

de la demanda y a la que no cabe otorgar más relevancia, no justifica por sí sola una declaración de inconstitucionalidad, porque presupone una utilización torticera de la norma por parte de los vocales del Consejo y ya hemos dicho en alguna ocasión que «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso» (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5; y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4). Por lo demás, el clientelismo existe o no independientemente de las mayorías que en el seno de un órgano se exijan para la adopción de determinadas decisiones, o para proceder a determinados nombramientos, y tampoco se puede partir de su existencia cierta para valorar la constitucionalidad de la norma sometida a nuestro escrutinio, porque la admisión de esa existencia pone en tela de juicio la legitimación democrática del Poder Judicial que, en nuestro sistema constitucional, deriva «directamente de la Constitución, que configura a la justicia como independiente, sometida únicamente al Derecho y no a opciones políticas. Es más, si en un Estado no existe un Poder Judicial independiente (independencia que se predica de todos y cada uno de los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial) entonces lo que no hay es Estado de Derecho, pieza esencial, como es sabido, de un Estado auténticamente constitucional» (STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 5). Por tanto, y aun reconociendo que el funcionamiento normal de la institución ha de ser tenido en cuenta por el legislador a la hora de proceder a las reformas legislativas que estime pertinentes para introducir mejoras en ese funcionamiento, en la medida en que este Tribunal no puede basarse en una presunción de mal uso de las normas para declarar la inconstitucionalidad de las mismas, máxime en este caso en que tal presunción lleva aparejada una compresión de nuestro sistema político como un Estado de partidos que no cabe dentro de la Constitución y que, por tanto, no puede servir a este Tribunal como presupuesto del razonamiento, tampoco puede entenderse lesionado el principio de independencia judicial (arts. 117 y 122 CE), ni la prohibición de filiación política a los Jueces (art. 127 CE) por parte la norma impugnada.

8. Finalmente hemos de descartar también las alegaciones realizadas por los recurrentes respecto de que el cambio en el procedimiento de provisión de plazas de nombramiento discrecional en el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, afecte negativamente al Consejo General del Poder Judicial, por perturbar a su composición (art. 122.3 CE) y el valor de la representación que en el seno del Consejo ostentan los vocales procedentes de la carrera judicial.

La STC 108/1986, de 29 de julio, dejó clara la vinculación triangular entre Consejo General del Poder Judicial, nombramientos e independencia judicial. Dijimos entonces, y lo hemos mantenido después (STC 105/2000, de 13 de abril) que de la lectura del art. 122.2 CE se desprende que «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» (FJ 7). Dicho de otro modo, lo que resulta de la regulación constitucional del Consejo General del Poder Judicial es que se «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» (STC 108/1986, FJ 8). Y, de hecho, hemos dicho también que «ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 47), así como, podemos añadir ahora, la forma de desempeñar concretamente esas funciones.

Nuestra jurisprudencia previa también dejó claro que el Consejo, en lo que a su competencia sobre nombramientos se trataba, garantizaba la independencia del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo. Por tanto no debe entenderse *a priori* que el Poder Legislativo ataque la independencia judicial al cambiar la regulación sobre nombramientos, cuando actúa en ejercicio del mandato constitucional contenido en el art. 122.1 CE de determinar, mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial «la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único». Dicho de otro modo, el principio de independencia invocado por los recurrentes como hilo conductor del recurso de inconstitucionalidad, se refiere a autonomía del Poder Judicial respecto del resto de poderes, una independencia que proclama la separación del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo y la conexión del Poder Judicial con el Poder Legislativo a través del mandato constitucional de que la ley desarrolle el estatuto de Jueces y Magistrados (art. 122.1 CE). No es cierto que, como dicen los recurrentes, la mayoría de tres quintos a que se refiere el precepto impugnado, vincule al Consejo y a las Cámaras legislativas, contra la voluntad del constituyente de desvincular uno y otras. En primer término la vinculación entre uno y otro órgano, de existir, es ajena al tipo de mayoría que la Ley Orgánica imponga al Consejo para ejercer determinadas competencias, y se relaciona en cambio con la intervención que el Congreso y el Senado tienen en el nombramiento de los vocales que integran el órgano de gobierno de los Jueces. En segundo término, lo que el constituyente quiso evitar, en cualquier caso, fue una vinculación de dependencia política entre el Consejo y las Cortes, tal y como se afirma en la STC 108/1986 (FJ 10), para lo cual introdujo determinadas cautelas, entre las que no se cuentan, más bien al contrario, la prohibición de modificar la legislación relativa al gobierno del Poder Judicial en el momento y en el sentido que el legislador entienda más oportuno, y siempre dentro del respeto a las reglas de contenido material y formal definidas por el bloque de la constitucionalidad.

No obstante lo dicho, el propio Tribunal también reconoció en aquel pronunciamiento que la voluntad constituyente de que el Consejo General del Poder Judicial fuera garante de la independencia judicial podía frustrarse si las Cámaras, a la hora de proponer el nombramiento de los vocales del Consejo, «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 distribuyan 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» (STC 108/1986, FJ 10). Lo que se dijo entonces respecto de los nombramientos de vocales es trasladable ahora al nombramiento de otros órganos de gobierno del Poder Judicial, precisamente elegidos por los vocales del Consejo General del Poder Judicial.

Otro de los argumentos de los recurrentes hacía referencia a que, con la reforma, se estaría infringiendo el artículo 122.3 CE, al alterar el peso que en el Consejo General del Poder Judicial el constituyente quiso que tuvieran los vocales de extracción judicial, que ya no podrían adoptar por sí mismos las decisiones sobre nombramientos a que afecta la reforma. Tal argumento encuentra respuesta en la STC 108/1986, en la que se dejó claramente expuesto que el Consejo no es un órgano de autogobierno de los Jueces y Magistrados, puesto que de la regulación constitucional de la institución resulta que el constituyente quiso crear un órgano autónomo que desempeñase 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» (FJ 8). Y continúa «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» (FJ 8). Por tanto no parece ser voluntad del constituyente que los vocales de origen judicial, cualquiera que sea su forma de designación, ocupen en el seno del Consejo una posición distinta y superior de la que ocupan sus compañeros juristas, ni el constituyente quiso darles el control de las decisiones del Consejo, ni la dirección de un órgano que, por lo demás, no es un órgano representativo de Jueces y Magistrados (STC 47/1986, de 17 de abril).

**FALLO**

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

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

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuela.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.