



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,

CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA APROBADO EL INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, SIENDO DEL SIGUIENTE TENOR LITERAL:

INDICE

I. ANTECEDENTES

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

IV. LOS CONSEJOS DE JUSTICIA DE AMBITO AUTONÓMICO

A. INTRODUCCIÓN

1. Ideas previas
2. Antecedentes

B. CONSEJOS DE JUSTICIA: EXAMEN DEL MODELO INFORMADO

1. Principios que inspiran su regulación
2. El Consejo General del Poder Judicial y el sistema de gobierno judicial en la Constitución.
3. Desconcentración del gobierno judicial y principio autonómico
4. Los Consejos de Justicia como órganos de gobierno externo
5. Competencias
 - a) Competencias en materia de justicia atribuidas en los Estatutos a las CC. AA.
 - b) Competencias delegadas por el Consejo General del Poder Judicial
 - d) Otras competencias
 - e) Reparto competencial entre los órganos de los Consejos de Justicia



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

6. Unidad del gobierno judicial y subordinación de los Consejos de Justicia al Consejo General del Poder Judicial.
7. Sistema electoral para la elección de miembros judiciales
8. Régimen de funcionamiento de los Consejos de Justicia y formación de sus órganos.
 - a) Régimen de reuniones
 - b) Formación de las Comisiones y riesgo de defraudar la democracia interna judicial

C. VALORACIÓN CRÍTICA DE LOS CONSEJOS JUDICIALES

1. Su constitucionalidad
2. Eficacia del gobierno judicial y Consejos Judiciales
3. Conclusiones y sugerencias
 - a) Conclusiones
 - b) Sugerencias

V. LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD

A. La Justicia de Proximidad en su contexto

1. Planteamiento
2. Primera explicación: la Justicia de Proximidad, una reforma sólo judicial
3. Segunda explicación: la Justicia de Proximidad en las nuevas tendencias municipalistas
4. Tercer modelo: de la "Justicia de barrio" a la Justicia de Proximidad.

B. Valoración crítica de la Justicia de Proximidad en el texto informado

1. Sus características
2. Crítica general al sistema de Justicia de Proximidad
 - a) Constitucionalidad de la reforma
 - a) 1. Constitucionalidad del juez de proximidad
 - a). 2. Constitucionalidad de los Juzgados de Proximidad
 - b). Consecuencias del modelo elegido
 - b).1. Abandono de la unidad de Carrera Judicial
 - b).2. Vuelta al pasado
 - b).3. Bases para una Judicatura autonómica y local
 - b) 4. Bases para generalizar una futura Judicatura de extracción política



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

C. Conclusiones y sugerencias

1. Conclusiones
2. Sugerencias
 - a) Reconsideración general y abandono del sistema de Justicia de Proximidad
 - b) Alternativamente, sistemas de Justicia de proximidad que se sugieren.
 - b).1. Posible desjudicialización
 - b).2. Judicialización plena
 - c) Intervención del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial.

VI. COMPARENCIAS PARLAMENTARIAS DE LOS VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

VII. OTRAS CUESTIONES



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

I

ANTECEDENTES

Por oficio de 22 de julio de 2005, que tuvo entrada en el Consejo General del Poder Judicial el mismo día, el Excmo. Secretario de Estado de Justicia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, solicitó de este Consejo la emisión de informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de organización de la Administración de Justicia.

La Comisión de Estudios e Informes de este Consejo, en su reunión del día 27 de julio de 2005, designó ponentes del presente Informe a los Excmos. Sres. D. José Luis Requero Ibáñez y D. Luis Aguiar de Luque, declinando su ponencia con posterioridad D. Luis Aguiar de Luque y quedando como Ponente único D. José Luis Requero Ibáñez. La Ponencia fue aprobada en la sesión del día 26 de septiembre de 2005 para su remisión al Pleno.

II

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El art. 108.1 de la Ley Orgánica del Poder judicial atribuye al Consejo General del Poder Judicial el ejercicio de la función consultiva respecto de los anteproyectos y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente a las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

siguientes materias: “a) determinación y modificación de las demarcaciones judiciales y de su capitalidad en los términos del artículo 35 de esta Ley”; “b) Fijación y modificación de la plantilla orgánica de Jueces, Magistrados, Secretarios y personal que preste servicios en la Administración de Justicia”; “c) Estatuto orgánico de Jueces y Magistrados”; “d) Estatuto orgánico de los Secretarios y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia”; “e) Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”; “f) Leyes penales y normas sobre régimen penitenciario”; “g) Aquellas otras que le atribuyan las leyes.”

A la luz de esta disposición legal, en una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad de informe que en ella se reconoce al Consejo General del Poder Judicial, el parecer que le corresponde emitir al Anteproyecto remitido deberá limitarse a las normas sustantivas o procesales que en él se incluyen específicamente, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

El Consejo General del Poder Judicial ha venido delimitando el ámbito de su potestad de informe partiendo de la distinción entre un ámbito estricto, que coincide en términos literales con el ámbito material definido en el citado artículo 108.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y un ámbito ampliado que se deriva de la posición del Consejo como órgano constitucional del gobierno del Poder Judicial. Por tanto, dentro del primer ámbito, el informe que debe emitirse habrá de referirse, de manera principal, a las materias previstas en el precepto citado,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

eludiendo, con carácter general al menos, la formulación de consideraciones relativos al contenido del Anteproyecto en todas las cuestiones no incluidas en el citado artículo 108.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cuanto al ámbito ampliado, cabe decir que el Consejo General del Poder Judicial debe expresar su parecer también sobre los aspectos del Proyecto que afecten derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de eficacia inmediata que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución. En este punto, debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales. Además de lo anterior, de acuerdo con el principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas tanto a cuestiones de pura técnica legislativa, o terminológicas, con el ánimo de contribuir tanto a mejorar la corrección de los textos normativos, como a su efectiva aplicabilidad e incidencia sobre los procesos jurisdiccionales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes han de aplicar posteriormente en la práctica las normas correspondientes.

III

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El Anteproyecto sometido a informe consta de una amplia Exposición de Motivos, dividida en cinco apartados, un artículo único, muy extenso, en el que se incluyen todas las múltiples y diversas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

modificaciones de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, tres Disposiciones adicionales, de Reforma de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial (relativas a las menciones a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia; y relativa al Ministerio Fiscal en los juzgados de Proximidad), dos Disposiciones transitorias, y dos Disposiciones finales.

En la Exposición de Motivos se justifica el Anteproyecto en la demanda de una reforma que “redunde en una justicia de calidad, rápida y cercana a los ciudadanos, acentúe la incidencia que sobre el poder judicial tiene la organización territorial del Estado y garantice la igualdad y seguridad jurídica en la aplicación de la ley.”

El artículo único del Anteproyecto reforma el contenido de diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, introduce disposiciones nuevas, y cambia la denominación de algunos Capítulos; más concretamente:

- i) modifica los arts. 5 (carácter vinculante de la interpretación uniforme y reiterada del Tribunal Supremo), 26 (juzgados de proximidad), 36 (propuesta de creación de plazas judiciales en el ámbito territorial autonómico), 57.2 (creación de las Secciones de primera instancia y de apelación en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo), 71 (competencias de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia), 77 (composición de la Sala prevista en este precepto y atribución del conocimiento de los recursos de apelación contra sentencias de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia), 82 (competencia de las Audiencias Provinciales en materia



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

penal), 99 (requisitos para el establecimiento de juzgados de proximidad), 99 bis (competencia de los juzgados de proximidad), 100 bis (procedimiento de selección de los jueces de proximidad), 104 (organización y estructura del gobierno del Poder Judicial, supresión de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y creación de los Consejos de Justicia), 106 (ámbito de ejercicio de las competencias de los Consejos de Justicia), 119 (comparecencia de los miembros del Consejo General del Poder Judicial ante las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado), 149 (desaparición de las menciones a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia), 151 (sistema de elección de los miembros de las Salas de Gobierno), 152 (Salas de Gobierno), 153 (supresión de las menciones a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia), 213 (sustitución de los jueces de proximidad), 224 (competencia para resolver la recusación de jueces de proximidad), 227 (competencia para resolver la recusación de jueces de violencia sobre la mujer o de proximidad), 298 (ejercicio de funciones jurisdiccionales), 311.1 (régimen de vacantes en el ascenso a la categoría de magistrado), 313.2 f) (baremo de méritos aplicable a los concursos a que se refiere el art. 311), 330.7 (provisión de plazas de la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional), 333.1 (Presidencia de la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional), 344 (provisión de plazas del Tribunal Supremo), 435 (Oficina Judicial de los Juzgados de Proximidad y de Paz), 436 (unidad de apoyo directo al juez de la Oficina Judicial de los Juzgados de Proximidad), 543 (funciones de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- los procuradores de cooperación con la Administración de Justicia);
- ii) introduce los arts. 74 bis (recurso de casación para unificación de doctrina en materia de Derecho autonómico), 100 ter (condiciones exigidas a los candidatos a jueces de proximidad), un nuevo Título II en el Libro II (que se menciona a continuación), 166 bis (Decano de juzgados de proximidad), un apartado 4 al art. 229 (grabación de la práctica de la prueba en el juicio oral penal);
 - iii) varía la denominación del Capítulo VI del Título IV del Libro I, que pasa a denominarse “De los Juzgados de Proximidad y de los Juzgados de Paz”;
 - iv) introduce un Título II, bajo la rúbrica “De los Consejos de Justicia”, en el Libro II, que incluye los nuevos arts. 148 bis, 148 ter, 148 quater, 148 quinquies, 148 sexies, referidos, sucesivamente, a la composición de los Consejos de Justicia, la intervención de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en la elección de un número de los vocales, la estructura de estos Consejos, sus funciones y competencias, y el régimen de funcionamiento.
 - v) modifica el rótulo del Capítulo I del Título III del Libro II que pasa a denominarse “De las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional”



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La Disposición adicional primera del Anteproyecto recoge la reforma de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, disponiendo la modificación de los arts. 5 (ámbito territorial de competencia de los Juzgados de Proximidad), 10 (sede de los Juzgados de Proximidad), 13 (número de Magistrados de la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia), 20.1 (propuesta autonómica de creación de plazas judiciales en su ámbito territorial respectivo), incorporando los nuevos artículos 19 ter (planta de los Juzgados de Proximidad), 49 bis (previsión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de forma específica y separada la dotación anual para las retribuciones de los jueces de proximidad), 50 bis (unidad de apoyo directo al juez de la Oficina Judicial de los Juzgados de Proximidad), y 51 bis (provisión y cobertura de puestos de trabajo de la Oficina Judicial de los Juzgados de Proximidad, instalaciones y medios materiales), así como modificando parcialmente el Anexo III (estructura de la Audiencia Nacional).

La Disposición adicional segunda, señala que las menciones y referencias a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia que contiene la LOPJ deberán entenderse referidas a los Consejos de Justicia.

La Disposición adicional tercera, autoriza al Gobierno para que disponga sobre los medios necesarios para que actúe el Ministerio Fiscal en los juzgados de proximidad.

La Disposición transitoria primera, queda referida a la puesta en funcionamiento de los juzgados de proximidad, mientras que la Disposición transitoria segunda, dispone que los Consejos de Justicia se constituirán en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

manteniéndose las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia hasta entonces, con su actual composición y funciones.

Por último, la Disposición final primera especifica el carácter ordinario de la Disposición adicional primera, esto es, la que modifica la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, y la Disposición final segunda prevé una *vacatio legis* de seis meses a partir de la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

La amplia reforma de la LOPJ que contiene el Anteproyecto se proyecta especialmente sobre los siguientes aspectos del Poder Judicial:

- i) la creación de la justicia de proximidad, modificándose, en consecuencia, la organización judicial, a fin de garantizar una mayor rapidez en la respuesta judicial;
- ii) la modificación del recurso de casación para la unificación de doctrina, con el objetivo de potenciar la función unificadora del Tribunal Supremo;
- iii) la ampliación de competencias de los Tribunales Superiores de Justicia;
- iv) la generalización de la segunda instancia penal a los supuestos de fuero especial;
- v) la grabación de la práctica de la prueba en los juicios orales penales;



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- vi) la especialización en la provisión de vacantes en la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional y en el Tribunal Supremo;
- vii) la creación de los Consejos de Justicia;
- vii) la reforma del sistema de elección de los miembros de las Salas de Gobierno, y
- ix) la regulación de comparecencias de los miembros del Consejo General del Poder Judicial ante las Cámaras parlamentarias.

Dada la extensión de la reforma, así como la variedad de las materias afectadas y su conexión con otros Anteproyectos que han tenido entrada en este Consejo General del Poder Judicial, este Consejo ha optado por referir este informe de forma principal a la creación de los Consejos de Justicia, la obligación de comparecencia de los miembros del Consejo General del Poder Judicial ante las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, y la creación de la justicia de proximidad. Del contenido más detallado del texto del Anteproyecto se da cuenta al analizar cada uno de estas cuestiones. Las materias no abordadas serán objeto de las competencias de informe que competen a este Consejo en otro distinto.

IV

LOS CONSEJOS DE JUSTICIA DE ÁMBITO AUTONÓMICO

A. INTRODUCCIÓN

1. Ideas previas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La acomodación del Poder Judicial al Estado de las Autonomías se ha venido tradicionalmente refiriendo a dos ámbitos. De un lado, al reparto de competencias funcionales entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, a propósito del artículo del artículo 152,1,2º de la Constitución; de otro y tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 56 y 62/90 y 105/00, a la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias referidas a la llamada “administración de la Administración de Justicia”, lo que dio lugar a las reformas de la LOPJ efectuadas por las Leyes Orgánicas 16/94, de 16 de noviembre y 19/03, de 23 de diciembre. Tales referencias no pueden obviar que, por su propia configuración, el Poder Judicial ha sido siempre el Poder del Estado más descentralizado pues aun respondiendo a la idea de unidad, cada juzgado o tribunal como órgano integrante de un Poder, se hace presente en todo el territorio nacional.

La idea de llevar esa acomodación también el ámbito del gobierno del Poder Judicial ha sido una cuestión largamente discutida. En la mente de todos está la dificultad de abordar esa empresa debido a los estrechos márgenes que ofrece la Constitución tanto desde su literalidad como tras la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en las citadas Sentencias. En efecto, la constitucionalización ex artículo 122,2 del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial conforme a los principios de unidad, exclusividad, carácter estatal, ámbito nacional, etc. muestran que esa acomodación no puede hacerse sobre la base del diseño de órganos gubernativos por parte de las Comunidades Autónomas ni bajo su dependencia.

Sin embargo, recientes iniciativas en trámite de reforma estatutaria, a las que se añade el Anteproyecto informado, han vuelto a replantear esta cuestión. En cuanto a éste último texto, dice su



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Exposición de Motivos que con él se hace presente el «*necesario acomodo del gobierno del poder judicial con el principio autonómico*». Al margen de que pueda hacerse un juicio de sobre la “necesariedad” de tal acomodación, ese cometido se hace en su articulado sobre la base de reordenar el gobierno periférico del Poder Judicial, creando órganos desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial, luego órganos estatales, subordinados al CGPJ, de carácter externo, si bien integran a las antiguas Salas de Gobierno.

Este informe abordará las cuestiones esenciales que suscita este innovador texto y muy en particular su compatibilidad con los principios en los que se asienta el sistema de gobierno del Poder Judicial tanto externo como interno, constitucionalmente previsto y garantizado.

2. Antecedentes

La posibilidad de crear órganos de gobierno judicial externo y de base territorial, al margen o distintos de las tradicionales Salas de Gobierno, no se encuentra en los debates constituyentes. Será en la discusión parlamentaria de lo que luego sería la LO 1/80, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, cuando esa cuestión se produzca por vez primera.

En efecto, el Grupo parlamentario Socialista presentó una enmienda (la número 22) al artículo 1 en la que propugnaba que «*en el ámbito de cada Tribunal Superior de Justicia o Audiencia Territorial se creará un Consejo Territorial con las competencias establecidas en la presente ley, sin perjuicio de lo que al respecto establezcan los Estatutos de Autonomía*». Por su parte, el Grupo Parlamentario Comunista presentó una enmienda a la totalidad (la número 154) que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

propugnaba «*la descentralización del gobierno del Poder Judicial que deberá quedar plasmada en los Consejos Territoriales*», lo que concretaba en las enmiendas 155 y 128 con la que pretendía adicionar un nuevo Título –el V- bajo la rúbrica «*De los Consejos Territoriales del poder Judicial*». La enmienda socialista no llegó a discutirse y las comunistas se rechazaron por una amplia mayoría.

La creación de órganos de gobierno de tal naturaleza –externos y de base territorial o autonómica- no volvió a suscitarse al menos en términos significativos, ni en el proyecto de LOPJ publicado en el BOCG el 20 de marzo de 1980, ni durante el debate de lo que sería la vigente LOPJ ni, previamente, tuvo plasmación en proyecto normativo alguno durante los trabajos de elaboración de los Estatutos de Autonomía.

Sí cabe encontrar un antecedente significativo al texto informado en el Borrador de Anteproyecto de LOPJ redactado por el Ministerio de Justicia durante la V Legislatura, si bien no llegó a ser ni discutido ni tramitado. Regulaba un Libro III, bajo la rúbrica «*Del gobierno del Poder Judicial en las Comunidades Autónomas*» en el que preveía Consejos de Gobierno del Poder Judicial con importantes coincidencias respecto del texto informado, configurándose, en todo caso, como órgano de gobierno externo pues el interno se regulaba aparte, en el Libro IV.

Posteriormente, en noviembre de 1998, en el Congreso de los Diputados se tramitó a instancia del Grupo Parlamentario Catalán una Proposición no de ley sobre medidas para afrontar la reforma de la Justicia. En lo que ahora interesa, no se hacía referencia alguna a la instauración de ese tipo de órganos que ahora se informa, centrándose el debate, entre otros aspectos, en los referentes al establecimiento de órganos y mecanismos de cooperación y colaboración entre el Consejo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

General del Poder Judicial y sus órganos territoriales (con competencia descentralizada o desconcentrada) y las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a este Consejo General del Poder Judicial, en su Libro Blanco de la Justicia de 1997 sostuvo que los artículos 122 y 145,1,5º de la Constitución impiden la constitución de órganos autonómicos del gobierno del Poder Judicial desvinculados o independientes del Consejo General, pero *«no excluyen que las potestades de gobierno del poder Judicial se ejerzan de forma desconcentrada en aquellas materias que, por referirse al gobierno interno de los jueces y Tribunales puedan asumir las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en todo caso, subordinadas al Consejo General del Poder Judicial»*.

Por último, la materia objeto de informe no tuvo reflejo alguno en el documento de Pacto de Estado para la reforma de la Justicia de mayo de 2001. En coherencia con la anterior Conferencia Sectorial de ese mismo año, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Justicia se plasmaron en el modelo de oficina judicial posteriormente regulado en la LO 19/03.

Tras esta última reforma y fuera de lo previsto en algún proyecto de Estatuto de Autonomía, ninguna iniciativa más se conoce; es más, en la comparecencia del Ministro de Justicia de 25 de mayo de 2004 ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados -en la que expuso su programa ministerial-, no hizo referencia ni a esta materia ni, por tanto, a esta iniciativa. Así al aludir a la adaptación de la Justicia a las Comunidades Autónomas lo hacía para anunciar la atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de las competencias funcionales que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

más se ajustasen a lo prevenido en el artículo 152,1,2º de la Constitución en relación con el artículo 123 referido al Tribunal Supremo.

Aparte de lo antecedentes citados, a lo largo de estos años se han barajado diversos modelos de órganos gobierno territorial del Poder Judicial, unos de carácter externo y otros manteniendo el actual modelo interno de Salas de Gobierno pero procurando la debida coordinación con la administración autonómicas sin analizar ahora las competencias que en cada caso se ha atribuido a esos órganos, pueden aislarse con carácter general las siguientes propuestas:

- 1ª Creación de un Consejo Judicial estrictamente autonómico en cuanto a su elección y con funciones de gobierno plenas en el respectivo ámbito territorial.
- 2ª Constitución de un órgano mixto formado por Vocales territoriales del Consejo General del Poder Judicial y miembros de las instituciones autonómicas (Gobierno y Asamblea legislativa). Este órgano podría ser deliberante o con funciones ejecutivas. En éste segundo caso, cabría una reforma de la LOPJ en los términos de la anterior hipótesis.
- 3ª Sala de Gobierno “reforzada” con miembros externos o no judiciales elegidos por las CC.AA (Gobierno y Asamblea legislativa o sólo Asamblea).
- 4ª Creación de un órgano mixto, formado por miembros de las Salas de Gobierno y de las CC.AA., sistema que ya cuenta con antecedentes en las Comisiones mixtas previstas en el Reglamento del Consejo General del Poder Judicial, de órganos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de Gobierno interno [artículo 4,1,l), n),o) y p) del Reglamento 1/2000, de 26 de julio].

- 5ª Creación de Consejos judiciales autonómicos, pero sin funciones ejecutivas o de gestión, sino deliberativas o consultivas. Tal sistema existe ya en el País Vasco, Cataluña y este parece que es el sistema al que responde el Consell previsto en el proyecto de reforma de Estatuto de Autonomía de Valencia (artículo 33,3 y 4).
- 6ª Creación por el Consejo General del Poder Judicial de órganos propios y periféricos, con presidencia del Vocal Territorial quedando las Salas de Gobierno para cuestiones de gobierno interno.
- 7ª Modelo al que responde el texto informado

Evidentemente el análisis de todas y cada una de esas posibilidades no es el cometido de este informe que, por fuerza, debe ceñirse al modelo previsto en el Anteproyecto. No obstante sí hay que decir –a la vista de lo expuesto- que con el texto informado se da un paso inédito e inopinado, si se tiene presente el programa de gobierno del Ministerio de Justicia expuesto por su titular en mayo de 2004.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

B. CONSEJOS DE JUSTICIA: EXAMEN DEL MODELO INFORMADO

1. PRINCIPIOS QUE INSPIRAN SU REGULACIÓN

Del texto informado se deduce que los Consejos de Justicia responden a los siguientes principios dentro del sistema de gobierno judicial:

-El principio fundamental del que se parte es que el sistema de gobierno judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con los principios de unidad e independencia (artículo 104,1 LOPJ).

-El Consejo General del Poder Judicial ejercita sus competencias en todo el territorio nacional (artículo 104,2 LOPJ).

-Los Consejos son órganos estatales, de ámbito territorial y en el ejercicio de sus competencias responden al principio de desconcentración de funciones (Exposición de Motivos).

-Son órganos de gobierno –se regulan en el Libro II- pero de gobierno externo pues sistemáticamente se ubica su regulación en un nuevo Título II bis, luego fuera del Título III (gobierno interno) y forman parte de los mismos en la proporción de 1/3, juristas elegidos por las Asambleas legislativas más el Fiscal Jefe del respectivo TSJ.

-Dependen jerárquicamente del Consejo General del Poder Judicial, al que se subordinan tanto los Consejos de Justicia como las Salas de Gobierno que sólo se mantienen para el Tribunal Supremo y



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Audiencia Nacional. Mientras que la subordinación es total para los órganos de gobierno interno, la de los Consejos de Justicia es parcial.

-Se componen, a su vez, de cuatro órganos: Presidente, Pleno, Comisión Permanente y Comisión de Justicia.

-Para los Tribunales Superiores de Justicia, las actuales Salas de Gobierno desaparecen y quedan absorbidas en los Consejos de Justicia. Perduran no con tal nombre ni como órganos de gobierno interno, sino como órganos de composición judicial (Comisión Judicial) integrados en un órgano desconcentrado de gobierno externo, estando subordinadas tanto al Consejo de Justicia como al Consejo General del Poder Judicial.

-Las competencias que se les atribuyen son las previstas, *nominatin*, en el artículo 148 quinquies, de las cuales hay dos que responden a una fórmula abierta: aquellas que los Estatutos atribuyan a las Comunidades Autónomas en materia de Justicia (3º) y las que le delegue el Pleno del Consejo General del Poder Judicial (4º), a las que habría que añadir las referidas a la Justicia de Proximidad.

2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y EL SISTEMA DE GOBIERNO JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN.

Dicho lo que antecede es preciso, antes de analizar el nuevo sistema de gobierno judicial que prevé el anteproyecto, hacer una serie de consideraciones sobre ese sistema de gobierno a la luz de la constitución. ha sido y es una idea reiterada desde 1978 que una de las señas de identidad del estado que instaura el texto constitucional es el principio de separación de poderes y de la independencia del poder judicial, lo que exigió la creación del consejo general del poder judicial



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

como órgano de gobierno del poder judicial (artículo 122,2) para hacer efectivo el desapoderamiento del ejecutivo.

Del artículo 122 se desprende que el Consejo General del Poder Judicial es, por tanto, un órgano en el sentido jurídico del término, esto es, la unidad de acción de la organización (aquí, la gubernativa judicial) que es sujeto funcional de competencias. En lo que ahora interesa cabe plantearse si se trata de un órgano constitucional o con relevancia constitucional, de lo que podría deducirse la posibilidad o no de que por ley se desarrolle su régimen interno, cuestión sobre la que se volverá más abajo. En lo que ahora interesa conviene dejar constancia de que las señas de identidad del Consejo General del Poder Judicial son las siguientes:

-Es el correlato gubernativo del Poder Judicial que, como Poder del Estado, es único y de carácter nacional.

-Es un órgano de gobierno externo a diferencia de los llamados órganos de gobierno interno.

-La constitucionalización de ambas líneas de gobierno –el externo y el interno- se desprende de la sistemática del propio artículo 122 pues la previsión del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno externo se encuentra en el artículo 122,2 mientras que la garantía de un régimen de gobierno interno se deduce del artículo 122,1 al señalar que una ley orgánica regulará el «*gobierno de los Juzgados y Tribunales*». Tan es así que en los primeros años y por motivos coyunturales, el Consejo General del Poder Judicial se rigió por una ley específica –la LO 1/80- a diferencia de la LOPJ deducible del párrafo 1.Razones de sistemática y “economía” legislativa hicieron que ambos regímenes de gobierno se no regulasen en una sola norma, la LOPJ.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-El Consejo General del Poder Judicial no es un órgano de autogobierno, sino de gobierno autónomo, es decir, independiente, tal y como señaló la STC 108/86 (cf. FJ 10º). Si fuese lo primero, estaríamos ante un Poder Judicial gobernado corporativamente por sus propios integrantes; sin embargo, su carácter externo y el sistema de elección de sus miembros, alejan esta idea llevándola más bien a la de gobierno autónomo lo que se plasma en aspectos variados (no sujeción de sus miembros a mandato imperativo, nombramiento por cinco años, inamovilidad, no remoción discrecional, etc.).

En el segundo nivel gubernativo, siguiendo la propia nomenclatura de la LOPJ, están los órganos de gobierno interno (cf. Títulos II y III del Libro II LOPJ) formado por Salas de Gobierno, Presidentes de Tribunales y Audiencias, Presidentes de Salas y Secciones, Jueces, Jueces Decanos y Juntas de Jueces, órganos que se caracterizan por lo siguiente:

-Los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia son los representantes del Poder Judicial en la respectiva Comunidad Autónoma.

-Carecen de personalidad jurídica

-En gran parte, son coincidentes con los órganos jurisdiccionales y así las autoridades que los integran son los propios jueces que ejercen jurisdicción, por lo que sólo ellos pueden administrar o gobernar directamente la organización del ejercicio de la función jurisdiccional. En este cometido desempeñan un haz de potestades que van desde actos puramente gubernativos o administrativos a otros que por referirse a la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

concreta organización de las actuaciones jurisdiccionales (señalamientos, formación de Salas, llamamientos en caso de sustituciones, etc) no siempre son revisables en términos jurídico-administrativos por su carácter procesal.

-Territorial y funcionalmente -y en lo puramente gubernativo- cabría entender que los órganos de gobierno interno conforman una organización desconcentrada en la que sus actos, mediante los que ejercitan unas competencias permanentes y propias, directamente atribuidas por ley, están sujetas a la fiscalización y tutela de órganos superiores (cf artículo 127,7 LOPJ).

-En lo jurisdiccional y procesal se parte de la unidad del Poder Judicial y de la función jurisdiccional que ejerce privativa, exclusiva y excluyentemente el Estado. El sistema competencial da lugar a un modelo descentralizado en el que cada órgano judicial actúa sus competencias objetivas y funcionales en un ámbito territorial con plenitud, independencia y entera responsabilidad (cf.artículo 12 LOPJ) a través de unas instancias y grados procesales sujetos, en su caso, a un régimen de recursos jerárquicos. Además, las resoluciones de cada órgano son propias de cada uno pero también imputables a una organización –la Judicial-, de ahí, por ejemplo, que haya un régimen de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de la Administración de Justicia (artículos 292 a 297 LOPJ).

-La consecuencia de lo dicho, es que sobre esa organización jurisdiccional que responde a un Poder Judicial estatal y único, servido por jueces y magistrados integrantes de una Carrera Judicial estatal y única, Poder sujeto a normas organizativas y procesales también estatales hay, en parte coincidente, una organización gubernativa



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

llamada interna y al margen, pero supeditada en lo gubernativo, un régimen de gobierno externo que corresponde al Consejo General del Poder Judicial. Sobre esa base cobra sentido que el gobierno judicial sea único para todo el territorio nacional (artículo 122,2 de la Constitución en relación con el artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)

-El sistema de gobierno judicial es propio o peculiar. Hay elementos que lo harían centralizado pues las competencias del Consejo General del Poder Judicial están reguladas y relacionadas en el Capítulo I del Título II del Libro II de la LOPJ, es un órgano externo y los de gobierno interno no son órganos del Consejo General del Poder Judicial pues sólo lo son los relacionados en el Capítulo IV del Título II del Libro II LOPJ.

No obstante hay elementos que responden a un sistema desconcentrado pues los órganos de gobierno interno resuelven definitivamente, ejercitando competencias propias atribuidas *ex lege*, si bien sujetas a la tutela (instrucciones, directrices) y fiscalización (recursos jerárquicos) de un órgano superior, el Consejo General del Poder Judicial.

Dicho lo anterior se está en condiciones de apreciar, si en ese modelo gubernativo, hay espacio para crear nuevos órganos de gobierno y, además, de carácter externo -el Consejo de Justicia- por el que en parte se reordena el mapa del gobierno periférico del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

3. DESCONCENTRACIÓN DEL GOBIERNO JUDICIAL Y PRINCIPIO AUTONÓMICO

La Exposición de Motivos justifica este régimen en el acomodo del gobierno del Poder Judicial al *principio autonómico*, lo que tiene especial relevancia pues la creación de órganos desconcentrados estatales y dependientes del Consejo General del Poder Judicial, no tiene por qué relacionarse enteramente con dicho principio; sí se da tal relación en la Administración del Estado pues los Delegados del Gobierno como órganos desconcentrados están previstos precisamente en el Título VIII de la Constitución (cf. artículo 154), lo que no ocurre con el gobierno judicial. De esta manera cuando en esa Exposición de Motivos -y no en el articulado- se invoca el principio de desconcentración hay que entender que se hace de forma instrumental, dentro de la lógica que imponen los instrumentos deducibles del Derecho de la organización y se hace para poder insertar en el sistema de gobierno judicial a estos nuevos órganos.

Este principio que no es del todo novedoso desde el momento en que ya las Salas de Gobierno –órgano de gobierno interno por excelencia- responden al mismo para el ejercicio de ciertas competencias que no son consustanciales al gobierno interno, es decir, al que se ejercita por los propios jueces y magistrados al administrar o organizar el ejercicio de la jurisdicción.

Ahora bien, a diferencia de la desconcentración, el principio autonómico no es de signo organizativo sino que tiene una crucial relevancia por su alcance político; dio lugar a un proceso de descentralización de tal naturaleza concretado en la nueva organización territorial del Estado plasmada en la creación de entes territoriales no administrativos sino políticos, dotados de unas potestades de análoga naturaleza a las estatales (vgr. legisferente) con el resultado de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

reproducir en su ámbito territorial el modelo estatal. En definitiva, el principio autonómico llama a la idea de reparto territorial del poder político. Esto hace que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas sean competenciales, no de subordinación, por lo que tal principio autonómico no puede predicarse enteramente respecto de los Consejos al ser órganos estatales.

Por lo tanto, si los Consejos de Justicia responden a ese principio autonómico y el de desconcentración sólo tiene vocación instrumental para no colisionar abiertamente con el de unidad y subordinación (artículo 122 de la Constitución relación con el artículo 104 LOPJ), hay que pensar que el modelo proyectado conduce o conducirá con el tiempo a *algo más* que a una mera desconcentración de funciones estatales, a una reordenación del gobierno territorial. En este sentido desconcentración de funciones y eficacia van de la mano, por el contrario, el principio autonómico por su alcance político, no responde a la lógica de una mayor eficacia gubernativa, es más, como abajo se dirá (IV.C.2), el Anteproyecto puede llevar a un gobierno judicial ineficaz.

Puede concluirse, por tanto, que cuando se antepone el «*necesario acomodo del gobierno del poder judicial con el principio autonómico*» (Exposición de Motivos, IV) frente a la eficacia que inspiraría una desconcentración –y que en parte ya existe-, es que se intenta avanzar con este primer paso hacia un reparto territorial del gobierno judicial bajo la invocación instrumental de un principio de mera gestión administrativa. Como se dijo más arriba, el texto informado no puede entenderse, no tiene otra lógica -quizás sea eso lo que de “necesario tiene” esa acomodación autonómica- que dar cobertura en la LOPJ a lo que se prevé ya en concreto en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña, cobertura que no puede darse sino en la LOPJ.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Cuando se dice esto no se hacen conjeturas o juicios de intención, sino que se constata lo que en la realidad legislativa y política está ocurriendo: es un hecho notorio, por emplear un término procesal. Lo es que la regulación que se informa responde a la necesidad legislativa de anticipar en la LOPJ lo que ese proyecto de Estatuto ya ha iniciado y que, podría ser secundado por otros. Ese proyecto de Estatuto implica la modificación de la LOPJ, lo que no es admisible. Es manifiesto que el Estado reserva no ya a una ley orgánica –también lo es la que aprueba un Estatuto de Autonomía- sino a una ley orgánica concreta –la del Poder Judicial, ex artículo 122- la regulación de los aspectos deducibles de ese precepto y los Estatutos no pueden autoatribuirse competencias que constitucionalmente es del Estado; ni los Estatutos, pese a su proceso de aprobación, son normas de delegación a los efectos del artículo 150,2 de la Constitución.

Esto que se dice ha sido apuntado recientemente por el Consell Consultiu catalán al indicar que *«hemos de precisar que cuando el Estado ejerce su potestad legislativa no puede estar condicionado jurídicamente por lo que disponen estos preceptos estatutarios (los que en el proyecto de Estatuto regulan el Poder Judicial en Cataluña), sobre los que prevalecen, en todo caso, la LOPJ y el Estatuto orgánico del ministerio fiscal, en virtud, respectivamente, de los artículos 122 y 124,3 CE»*, lo que le lleva a concluir que la Disposición Adicional Novena de este proyecto es inconstitucional en cuanto que implica en su actual redacción la obligada reforma de la LOPJ. Por esta razón sugiere que se redacte esa disposición en el sentido de que se de eficacia a los preceptos del Estatuto una vez que se modifique la LOPJ y esta modificación es la que ahora se informa.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Hay que concluir, por tanto, que con el texto informado se anticipa el legislador estatal acogiendo ya algunas de las previsiones de los proyectos de Estatuto.

Ahora bien, volviendo a los principios jurídicos, lo destacable es que la reforma de la LOPJ se asienta en un principio y un modelo de organización de carácter puramente administrativo –desconcentración-, que surte efectos en el seno de una organización gubernativa y estatal, pero se le da una orientación autonómica indirectamente, esto es, mediante su composición, competencias y recursos. Estos elementos hacen que el sistema informado responda más bien a un modelo mixto, en parte desconcentrado y en parte de descentralización política del gobierno del Poder Judicial.

Si respondiese exclusivamente al principio de desconcentración no habría objeción alguna. Como se dijo ya, las Salas de Gobierno son en parte órganos desconcentrados y que el artículo 122,2 erija al Consejo General del Poder Judicial como el «*órgano de gobierno del mismo*» no impide la existencia, en sí misma, de órganos desconcentrados. Hay que recordar que, partiendo de la noción de órgano antes reseñada respecto del Consejo General del Poder Judicial, no puede deducirse de la literalidad del artículo 122,2 la congelación *ex constitutione* de una concreta estructura organizativa, de ahí que ese precepto responda, más bien, a dos postulados: de un lado, crear una organización constitucional personificada y, de otro, atribuirle una función constitucional.

A partir de tal premisa es el legislador estatal, por medio de una ley que debe ser orgánica y no cualquiera, sino *ad hoc*, es decir, del Poder Judicial, quien está habilitado para desarrollar la necesaria



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

estructura orgánica de esa organización. Cobra así lógica que el Consejo General del Poder Judicial -repetimos, organización personificada de gobierno judicial- se descomponga internamente en órganos (Presidente, Vicepresidente, Pleno y Comisiones) y que la LOPJ regule bajo el epígrafe de «*Los órganos de gobierno del Poder Judicial*» (rúbrica del Libro II) que este gobierno se ejerza no por un órgano, sino por una pluralidad de órganos jerárquicamente ordenados (artículo 104,2 LOPJ). Por lo tanto, la creación de un nuevo órgano de gobierno desconcentrado y la reordenación de los órganos de gobierno interno que supone –en particular, la inclusión de las Salas de Gobierno como órgano de ese nuevo que se crea- tiene cabida constitucional.

La cuestión no es, por tanto, la desconcentración: lo crucial es determinar si el ropaje de los Consejos de Justicia -órganos estatales, insertos en el gobierno del Poder Judicial, subordinados al Consejo General del Poder Judicial- viste una regulación que pudiera devenir n inconstitucional. Esto exige que al abordar la regulación informada, habrá que estar atento a los siguientes aspectos:

1. Si los principios de unidad del gobierno del Poder Judicial y de exclusividad por el Consejo General del Poder Judicial son compatibles con los Consejos de Justicia concebidos como órganos gobierno externo.
2. Si se les atribuyen competencias que pueden implicar la atribución a las Comunidades Autónomas –mediante reformas estatutarias- de competencias propias del gobierno judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

3. Si el principio de subordinación al Consejo General del Poder Judicial se mantiene en el régimen de recursos contra los actos de los Consejos de Justicia

4. Los Consejos de Justicia como órganos de gobierno externo

La satisfacción del principio autonómico se plasma en el texto informado de dos maneras: la incorporación a un órgano de gobierno distinto del Consejo General del Poder Judicial de personas ajenas a la Judicatura y no elegidas por la propia organización gubernativa judicial, sino por los Parlamentos autonómicos; en segundo lugar, por las competencias que se atribuyen a los Consejos.

Lo primero implica que ese órgano se convierte, en parte, en un nuevo órgano de gobierno externo. Decimos que en parte por cuanto los nuevos Consejos de Justicia absorben a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia que pasan a de ser órganos de gobierno interno directamente subordinadas al Consejo General del Poder Judicial, a ser órganos del Consejo de Justicia subordinados tanto a éste como al propio Consejo General del Poder Judicial.

Pues bien, la llamada a personas ajenas a la Judicatura para su inserción en la estructura gubernativa subordinada al Consejo General del Poder Judicial es algo, en sí mismo, neutro desde el punto de vista constitucional: la cuestión no está tanto en esa previsión como en las competencias que ejerzan los órganos en los que dichos miembros “externos” se integran. Por otra parte, hay que dejarlo ya apuntado, es jurídicamente irrelevante que a esos órganos se les llame “Consejos”, como lo es el argumento que entiende que la misma denominación Consejo “General” del Poder Judicial permite que haya Consejos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

particulares o territoriales, siguiendo el modelo de la Administración Corporativa. Ahora bien, que esto sea así no puede llevar a ignorar que la marca “Consejo” más su composición mixta, les hace parangonables con el Consejo General del Poder Judicial: esto tendrá relevancia no en sí, sino en cuanto pudiera evidenciar, culminar o ser la plasmación externa de un modelo que internamente responda a la creación real y efectiva de unos órganos de gobierno autonómicos del Poder Judicial.

Antes de concluir este apartado conviene dejar constancia que no es novedosa la incorporación a ciertos órganos colegiados estatales de personas designadas por otras Administraciones territoriales. La clave de su soportabilidad constitucional está en que esa previsión la efectúe la propia norma estatal, en la función que ejerzan esos órganos y que se trate de competencias en las que se ventila un interés territorial, lo que llama al diseño según los casos de órganos de coordinación, colaboración o participación y de ahí, también según los casos, al ejercicio de competencias decisorias, consultivas o deliberativas.

En el caso del gobierno judicial hay que partir de que toda función gubernativa supone el ejercicio de competencias directivas, de ordenación o regulación, implica la adopción de decisiones con eficacia *ad extra* sobre su ámbito material de gobierno constitucionalmente garantizado: estatuto de jueces y magistrados, régimen de organización y funcionamiento de juzgados y tribunales más todas aquellas materias que, por ley, se les atribuyan como lógica consecuencia de ese núcleo duro y sin las cuales no sería reconocible en Derecho un sistema de gobierno judicial en garantía de la independencia funcional de jueces y tribunales.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Pues bien, la soportabilidad, en términos constitucionales, del carácter externo de los Consejos de Justicia depende de si las competencias que ejerzan los órganos en los que se integran esos miembros externos, son realmente de gobierno, es decir, de dirección o decisión o por el contrario se trata funciones de consulta, coordinación, colaboración o cooperación referidas a los intereses propios (cf. artículo 137 *in fine* de la Constitución) de las Comunidades Autónomas, pero concurrentes con los del Estado respecto de la organización judicial.

En consecuencia, la valoración del modelo proyectado, en cuanto que inserta el principio autonómico en el gobierno judicial, no puede hacerse en bloque sino que exige una compleja labor de disección de variados aspectos como son sus competencias, las funciones de los órganos en los que se integran los miembros externos, proporción de los mismos respecto de los judiciales, dependencia jerárquica y subordinación real al Consejo General del Poder Judicial, etc. De todo esto depende determinar, como ya se advirtió, si pese al ropaje que viste a estos nuevos órganos estatales desconcentrados, no se estará material y funcionalmente ante la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias de gobierno judicial, aunque sea de forma parcial, posibilidad a todas luces inconstitucional. En definitiva, se trata de advertir si el contenido responde al continente, si la organización y funciones de los Consejos responde realmente al “envoltorio” de órganos estatales, desconcentrados y subordinados al Consejo General del Poder Judicial.

5. Competencias

Fundamentalmente se plantean dudas respecto del artículo 148 quinqués 3º y 4º.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El apartado 3º atribuye a los Consejos el desempeño de *«aquellas funciones en materia de justicia que, en el ámbito de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, le atribuyan los Estatutos de Autonomía»*.

El apartado 4º atribuye a los Consejos el ejercicio de *«las funciones que les delegue el Consejo General del Poder Judicial por mayoría de tres quintos»* añadiendo que la delegación y su revocación será común para todos los Consejos y se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

a) Competencias en materia de justicia atribuidas en los Estatutos a las CC. AA.

El apartado 3º exige ante todo perfilar qué se entiende por “materia de Justicia”. Caben dos posibilidades:

-La primera que se constriña a la “administración de la Administración de Justicia”; sería una integración al día de hoy, con los actuales Estatutos y con la actual redacción de la LOPJ a la luz de las SST 56 y 62/90 y 105/00. Esta posibilidad en buena lógica es difícil pues implica descargar competencias ejecutivas en los Consejos. Al día de la fecha parece poco probable y realista que en los Estatutos se vaya a prever la devolución de esas competencias al Estado, pues los Consejos, como se ha visto, son órganos estatales. De versar sobre esa materia, la única alternativa creíble es que se refiriese a competencias consultivas y de coordinación entre Administraciones y Consejo General del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-La segunda posibilidad llevaría a un concepto más amplio y, en todo caso, distinto sobre lo que puede ilustrar lo previsto en el proyecto de Estatuto de Cataluña y antes, en el no aprobado proyecto de Estatuto vasco. Esto plantea la cuestión de si mediante una reforma estatutaria se puede atribuir a las Comunidades Autónomas competencias que excedan de la “administración de la Administración de Justicia”. De ser así estaríamos ante un precepto dictado en previsión de unas reformas estatutarias que, de momento, den cobertura a los principios del proyecto de Estatuto catalán que se adentra en competencias exclusivas del Estado (cf. artículo 149,1,5).

En este sentido hay que recordar que quienes sostienen esa posibilidad entienden que el actual proceso de reforma estatutaria pretende un doble objetivo: obtención por las Comunidades Autónomas de más poder político y mejora de su financiación.

En cuanto a lo primero, que es lo que aquí interesa, tal objetivo se sustenta en las siguientes propuestas:

- 1ª Que puede y debe flexibilizarse y relativizarse el concepto de exclusividad deducible del artículo 149,1 CE.
- 2ª Los Estatutos pueden ser normas que definan, modulen, asuman, concreten o precisen o determinen el alcance de las competencias exclusivas del Estado (artículo 149,1), escudriñando una a una en qué medida puede asumir tal función, con respeto al contenido de la norma.
- 3ª Puede abandonarse el sistema de foto fija, negativa y pasiva propia de la técnica legislativa seguida hasta ahora para ir a un



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

modelo activo en el que el Estatuto modela esas competencias estatales respetando su contenido y actuaría a modo de “LOAPA invertida”.

4ª Esto se basaría en el carácter pactado de los Estatutos, su carácter de complemento y en que son aprobados por ley orgánica.

5ª El Estatuto puede ser norma de delegación de competencias (artículo 150,2), dejándose el problema de la “recuperabilidad” por el Estado de esas competencias delegadas, a que se excluya del procedimiento rígido de reforma estatutaria, lo que choca –se añade ahora- con la doctrina de la STC 56/90, FJ 5º).

Visto desde esta perspectiva el artículo 148 quinquies 3º cobraría un especial sentido y adelantaría una futura previsión estatutaria inspirada en esa doctrina según la cual si bien hay una competencia estatal exclusiva ex artículo 149,1,5º sobre Justicia, esto no impide que por los Estatutos se modele, se concrete o se introduzcan precisiones, particularidades o singularidades atribuyendo algunas de las potestades que se deduce de esa competencia exclusiva y sobre ellas actuarían los Consejos de Justicia.

En particular, invocando e interpretando alguna doctrina del Tribunal Constitucional, los defensores de tal posibilidad apuntan que aun desde la regulación de una competencia exclusiva del Estado, la LOPJ debe respetar las singularidades estatutarias, bien sea por su directa previsión estatutaria (que se introducirían en un futuro Estatuto), bien sea por su engarce con los derechos históricos. De esta forma una peculiaridad iría encaminada a que fuesen los Estatutos los que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

previesen que las Comunidades Autónomas convoquen o pruebas selectivas de acceso a la Carrera Judicial -competencia que ejercitarían por medio del Consejo de Justicia- como que fuesen esos Consejos los convocantes de concursos de traslado o apreciaran el conocimiento del idioma y del Derecho propio para acceder a cargos judiciales en su territorio. Lo relevante a estos efectos es que tal competencia integra la llamada “materia inaccesible” a las Comunidades Autónomas «*por imperativo del art. 149.1.5 CE, toda vez que tales procesos selectivos - en los que, obviamente, se integra la fase de convocatoria ahora discutida- determinan de manera incuestionable la integración de un conjunto orgánico -el Poder Judicial- cuyo estatuto y régimen jurídicos es de la exclusiva competencia del Estado*» (STC 158/92).

b) Competencias delegadas por el Consejo General del Poder Judicial

Ya actualmente caben delegaciones competenciales en el ámbito de Consejo. Se prevé así una delegación interna, del Pleno en la Comisión Permanente (artículo 131,6 LOPJ) y otra “externa” en las Salas de Gobierno [artículo 4, s) del Reglamento de Órganos de Gobierno de los Tribunales]. Ahora el texto informado acoge esta previsión a favor de los Consejos de Justicia. Hay que indicar que cuando se ha teorizado sobre la creación de órganos de gobierno judicial de base territorial, siempre se ha apuntado que su ámbito competencial debería nutrirse mediante competencias en parte delegadas y en parte desconcentradas del Consejo General del Poder Judicial.

La regulación introduce dos prevenciones. Por un lado establece una “válvula de seguridad” (que se acuerde con el voto de los 3/5 del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Pleno) y por otro, que se haga para todo el territorio nacional en consonancia con los principios del artículo 104 LOPJ.

La primera prevención tiene su razón en la especial naturaleza del Consejo de Justicia. En efecto, tanto para delegar en la Comisión Permanente como en las Salas de Gobierno estamos o ante la delegación en un órgano del propio Consejo o en un órgano desconcentrado pero de gobierno interno, esto es, de los propios Tribunales. Por el contrario en el caso de Consejos de Justicia no se trata ya de delegar en otro órgano desconcentrado, de ahí que esa mayoría reforzada evidencie que hay ese “algo más” al que antes se aludió: se delega en un órgano de naturaleza mixta en cuanto que en parte aglutina funciones de gobierno interno, pero se configura como un órgano externo, formado en parte por miembros no judiciales de extracción autonómica y apoderado para asumir funciones que no sean de mera gestión.

Sin perjuicio de las consideraciones que más abajo se harán sobre esta atribución competencial –junto con la anterior- conviene ya apuntar lo siguiente:

- 1º Deben relacionarse las materias delegables o al contrario, las no delegables y a las que nunca podría renunciar el Consejo so merma de su naturaleza, del cumplimiento de su función o de su posición de órgano de gobierno del Poder Judicial constitucionalmente; esta fórmula es la que sigue la Ley 30/92 (artículo 13,2).
- 2º De no ser así debe preverse que, reglamentariamente, el Consejo General del Poder Judicial regule estos extremos.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- 3º Debe preverse que la delegación afectará a materias de pura gestión y que por su propia naturaleza ni mermen la potestad de superior dirección del Consejo General del Poder Judicial ni den lugar a una actuación desigual ni a situaciones de discriminación. Así se vio, por ejemplo, por este Consejo en cuanto a la descentralización de las pruebas de acceso a la Carrera Judicial por razón de la asignación de vacantes a cada tribunal, cosa distinta de una posible deslocalización de todo el proceso mediante tribunales rotatorios constituidos cada año en la sede de un Tribunal Superior de Justicia distinto.
- 4º Debe preverse si el ejercicio de la función atribuida corresponde al Consejo de Justicia durante plazo determinado, o se agota con el uso.
- 5º Debe abrirse la posibilidad de que el Consejo General del Poder Judicial fije directrices o los términos, para el ejercicio por los Consejos de Justicia de la competencia delegada
- 6º Por último, deben introducirse instrumentos de verificación *a posteriori* por el Consejo General del Poder Judicial del resultado del ejercicio de la función delegada en los Consejos de Justicia.

En todo caso, ya se trate de competencias delegadas como de competencias propias o desconcentradas, debe preverse la avocación por el Consejo General del Poder Judicial en términos análogos a los del artículo 14,1 Ley 30/92. Ciertamente la revocación se prevé en el párrafo segundo del número 4º, sin concretar esa potestad más allá de su publicación en el BOE, pero una cosa es la revocación –de carácter



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

general- y otra la avocación de un asunto específico. Además, la avocación defendida se refiere a toda competencia de los Consejos.

d) Otras competencias

El texto informado atribuye a los Consejos de Justicia otras que, al margen del número 3º del artículo 148, quinquies, parecen razonables –otra cosa es, como se verá, a qué órgano del Consejo se le atribuye– máxime si se contrastan con las previstas en el ya rechazado proyecto de reforma del Estatuto vasco o en el actual proyecto de Estatuto catalán. Respecto del primero poco cabría en todo caso comparar pues obedecía a la idea de creación de un Poder Judicial propio para una entidad política nueva llamada Comunidad de Euskadi, libremente asociada al Estado español, nacida del autoproclamado derecho de autodeterminación de sus ciudadanos.

Así los Consejos asumen en bloque las competencias que el artículo 152 atribuye a las Salas de Gobierno y aparte de lo ya expuesto respecto de los números 3º y 4º del artículo 148 quinquies 1, el texto atribuye dos competencias novedosas: informan los nombramientos discrecionales de cargos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma y evacuar dictámenes solicitados por el Consejo de Gobierno en materia de Justicia.

En cuanto a la primera, desde el momento en que la potestad de nombramiento se sigue residenciando de forma plena en el Consejo General del Poder Judicial, nada cabe objetar, es más, la posibilidad de recabar informe a las Salas de Gobierno ya ha sido ensayada por este Consejo General y tiene su precedente en el artículo 136 de la LOPJ.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Por lo que se refiere a la segunda, es también razonable pero admite dos matizaciones. La primera, que hay que entender que ese informe se refiera a las competencias que en materia de “administración de la Administración de Justicia” hayan asumido las Comunidades Autónomas, luego dentro del ámbito competencial atribuido por la doctrina del Tribunal Constitucional. En segundo lugar, cabe apuntar que la solicitud se extienda no sólo a los Consejos de Gobierno, de ahí que se sugiera que se amplíe a la Comunidad Autónoma en general, abarcado a toda institución autonómica, en especial las Asambleas legislativas. De ese informe se deberá dar traslado al Consejo General del Poder Judicial y, en todo caso, no podrá contradecir lo sostenido por él en asuntos semejantes ni versar sobre cuestiones que ya de por sí deba informar el Consejo General del Poder Judicial.

e) Reparto competencial entre los órganos de los Consejos de Justicia

La bondad del reparto competencial no depende sólo de qué funciones se atribuyen a los Consejos, sino su distribución interna entre los distintos órganos que lo conforman. Es aquí donde, además, se está en condiciones de advertir la incidencia de los demás aspectos que presenta como novedosos el Anteproyecto informado, en particular:

-La trascendencia del modelo de órgano externo de gobierno del Poder Judicial que se atribuye a los Consejos de Justicia.

-La incidencia del nuevo sistema electoral para la designación de miembros electivos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-La composición de cada uno de los órganos colegiados de los Consejos

Como se dijo más arriba, son órganos de los Consejos el Presidente, el Pleno, la Comisión Permanente y la Comisión de Justicia.

El Pleno está formado por los actuales miembros natos de las Salas de Gobierno -a los que se añade el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia- más un número idéntico de miembros electivos, de los que uno deberá ser juez y en igual número de miembros natos habrá miembros elegidos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas por mayoría de 3/5.

La Comisión Permanente se integra por el Presidente, dos miembros natos de la Carrera Judicial, dos electivos de la Carrera Judicial y dos elegidos por las Comunidades Autónomas; la designación de quienes formen parte de esta Comisión la hará el Pleno.

Y la Comisión de Justicia estará formada por el Presidente más los dos miembros natos de la Carrera Judicial y los dos electivos también de la Carrera que formen parte de la Comisión Permanente.

Debe recordarse que uno de los argumentos que se han barajado para sostener la procedencia de crear los Consejos de Justicia ha sido la diferenciación en el seno de las Salas de Gobierno de competencias referidas a asuntos de gobierno interno y externo. Se ha sostenido así que del mismo modo que el gobierno externo se reside en el Consejo General del Poder Judicial, lo mismo podría hacerse en esos órganos de base territorial manteniendo las estrictas competencias de gobierno en el ámbito de las Salas de Gobierno.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Pues bien, según el Anteproyecto serán competencias “en todo caso” del Pleno:

-La de los números 1º y 2º del artículo 148 quinquies 1

Serán competencias “en todo caso” de la Comisión Judicial -antigua Sala de Gobierno- las siguientes:

-Las hoy previstas en los números 1 a 4 del artículo 152,1 LOPJ.

-La del el número 5º el artículo 148 quinquies,1.

Y no está prevista la atribución a un órgano concreto en los siguientes casos:

-La ya vista del artículo 148 quinquies 1, 3º

-Las que delegue el Pleno del Consejo General del Poder Judicial (artículo 148 quinquies 1,4º).

-El ejercicio de las previstas en los párrafos 5 a 14 del artículo 152.

-La expedición de nombramientos de jueces de paz (artículo 148 quinquies 1,7º).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-La propuesta al Consejo General del Poder Judicial de candidatos a jueces de proximidad y su renovación (nuevo artículo 100 bis 1 LOPJ)

-La devolución de ternas a jueces de proximidad y la realización de nueva convocatoria en caso de que los Ayuntamientos no propongan nueva terna (nuevo artículo 100 bis 4 y 5 LOPJ).

Este panorama de indefinición exige, por lo pronto, que se explicité quien concretará esa atribución competencial, lo que puede hacer el Consejo General del Poder Judicial reglamentariamente o la propia LOPJ. En todo caso debe hacerse ese esfuerzo de concreción máxime si, como se verá a continuación, se entremezcla el problema de la recurribilidad de los actos emanados de esos órganos y el carácter externo de los Consejos de Justicia sobre todo respecto del ejercicio de competencias que afectan o se refieren directamente al estatuto de jueces y magistrados.

Dicho lo anterior hay que concluir:

-Que si el gobierno interno del Poder Judicial ha sido ejercido hasta ahora por Salas de Gobierno en Pleno o en Comisión, ese mismo esquema debe llevarse al ámbito de los órganos que conforman los Consejos de Justicia, de forma que también la Comisión Permanente debería tener la misma composición que la Judicial, sin perjuicio de la sugerencia que más abajo se hará.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-Que los miembros elegidos por las Asambleas legislativas se integrarán para el ejercicio de funciones en las que se ventile el interés de las Comunidades que les ha designado y, en todo caso, que no sean ejecutivas o decisorias, sino de propuesta, consulta o informe.

6. UNIDAD DEL GOBIERNO JUDICIAL Y SUBORDINACIÓN DE LOS CONSEJOS DE JUSTICIA AL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En materia de recursos administrativos, la regla general hasta ahora viene siendo la de los artículos 127,7 y 158,2 LOPJ. Estas normas no pueden quedar reservadas a partir de ahora sólo para Tribunal Supremo y a Audiencia Nacional por el hecho de que sean las únicas Salas de Gobierno que permanecerían. Del Anteproyecto se deduce que, aun cuando no modifique el artículo 127,7, sí le es aplicable el artículo 158 (artículo 148 sexies párrafo 1º) pero con una serie de peculiaridades que se recogen en el artículo 148 sexies, 5º todo lo cual da lugar a una regulación confusa que puede deslizarse hacia la inconstitucionalidad.

Del régimen de recursos se deduce, en primer lugar, que los actos de la Comisión Permanente y de la Comisión Judicial son recurribles o bien potestativamente ante el Pleno del Consejo de Justicia o ante el Consejo General del Poder Judicial pero, si esos acuerdos corresponden al ejercicio de las funciones atribuidas por los Estatutos de Autonomía se recurrirán ante el Pleno del Consejo de Justicia.

Se dota así de una peculiar naturaleza al Consejo de Justicia, pues esas Comisiones -pese a que se les califica como órganos del Consejo de Justicia (artículo 148 quarter,1)- están subordinadas al Pleno sólo si el afectado por sus actos opta por recurrirlos potestativamente ante el Pleno del Consejo de Justicia; además, con carácter ordinario los actos de la Comisión Permanente se comunican al Pleno para su



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

conocimiento (artículo 148 sexies,1º), lo que no ocurre con los actos de la Comisión de Justicia.

La clave del sistema proyectado está ante todo en las potestades atribuidas al Pleno del Consejo de Justicia y, por determinación de éste, de la Comisión de Justicia que son –“en todo caso”- las del artículo 148, quinquies 1, 1º y 2º. Pese a la proclama de subordinación al Consejo General del Poder Judicial, salta a la vista que tal subordinación no es ni mucho menos plena pues no hay previsión alguna de que sean recurribles ante él las resoluciones del Pleno del Consejo de Justicia, bien actúe competencias directamente suyas o bien resuelva recursos de alzada “potestativos”.

Pero la segunda regla según la cual nunca serán recurribles ante el Consejo General del Poder Judicial los actos dictados en las materias previstas en el artículo 148 quinquies 3º, es decir, las referidas a justicia atribuidas a las Comunidades Autónomas por los Estatutos y que ya se ha expuesto más arriba, hace que las objeciones sean inevitables pues al no existir previsión alguna para esos casos de recurso de alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, hay que pensar que tales actos de los Consejos de Justicia agotan la vía administrativa y, por tanto, sólo serán impugnables en vía judicial, pero sin especificarse ante qué órgano. Con la LJCA actual, esa competencia sería ante los Tribunal Superior de Justicia [artículo 10,1,j)] y no ante el Tribunal Supremo.

De nuevo se plantea el enigma de cual es el contenido que se dé a ese precepto, si se trata de competencias relativas a la administración de la Administración de Justicia o bien el barruntado que se expuso más arriba y que por intermedio del juego que den las reformas estatutarias llevaría a la incursión de las Comunidades Autónomas en el artículo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

149,1,5 de la Constitución [cf.supra B.5.a)]. Si se tratase de la primera hipótesis y se plasmase esa competencia en el ejercicio de funciones consultivas sobre la “administración de la Administración de Justicia”, sobraría todo control a través de la interposición de recursos pues no estaríamos ante actos recurribles; si, por el contrario, fuese lo segundo el Anteproyecto por lo pronto sería incongruente con el artículo 127,7 LOPJ y, en todo caso, sería inconstitucional no sólo por razón de la materia, sino por desconocer el principio de unidad, jerarquía y, por tanto, subordinación al Consejo General del Poder Judicial órgano de gobierno judicial.

7. Sistema electoral para la elección de miembros judiciales

La elección de miembros del Consejo de Justicia por la propia Carrera Judicial se hará con arreglo a un sistema electoral de listas abiertas y combinables, pero con la limitación de que los electores podrán votar como máximo a dos tercios de los candidatos electivos, sin sujetarse necesariamente a los nombres comprendidos en una misma candidatura [nuevo artículo 151.1.2ª.2º LOPJ]. Con esta medida se pretende, según la Exposición de Motivos (IV), un sistema electoral *«que constituya adecuado reflejo de la pluralidad de opciones existente en la Carrera Judicial»*.

Este sistema viene a coincidir sustancialmente con el que en su día previó la LO 1/80, artículo 14.3, para la elección del primer Consejo General del Poder Judicial. Ese precepto señalaba que el *«sistema electoral será el mayoritario corregido para permitir la representación de un sector minoritario»*, lo que se desarrolló por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de 6 de octubre de 1982, en cuyo artículo 64 se preveía que sólo pudiesen votar a dos tercios de los candidatos.

8. Régimen de funcionamiento de los Consejos de Justicia y formación de sus órganos.

a) Régimen de reuniones

Del anteproyecto se deduce un régimen de funcionamiento ciertamente exigente para sus miembros toda vez que el Pleno se reunirá con carácter ordinario una vez al mes (artículo 148 sexies,2º), la Comisión Permanente al menos una vez a la semana (artículo 148 sexies,1º) y la Comisión de Justicia -cuyos miembros son los mismos de origen judicial que forman la Comisión Permanente- al menos dos veces al mes (artículo 153. 1 en relación con el artículo 148 sexies párrafo 1º).

En cuanto a los miembros judiciales de esas dos Comisiones, tanto natos como electivos, se desprende para ellos un régimen de práctica dedicación exclusiva pues en un mes tendrán, como mínimo, un total de siete reuniones: un Pleno, cuatro Comisiones Permanentes más dos Comisiones Judiciales. A esto añádase la dedicación a su trabajo jurisdiccional, al que puede añadirse, según los casos, el gubernativo si se trata de miembros natos.

Esta nueva regulación supone respecto de la vigente un sensible incremento de la dedicación a tareas gubernativas pues en la normativa vigente los Plenos se reúnen al menos una vez cada tres meses (artículo 6,2 Reglamento 1/2000, de 26 de julio, de Órganos de gobierno de los Tribunales) y las Comisiones, semanalmente (artículo 153,2 y artículo 6,3 del citado Reglamento).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

b) Formación de las Comisiones y riesgo de defraudar la democracia interna judicial

En el anterior apartado 7, se ha hecho referencia al cambio del sistema electoral para las Comisiones Judiciales y, por tanto, para las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional. La cuestión no es tanto el sistema electoral como que el resultado de las elecciones puede quedar defraudado, haciendo ficticio este espacio de democracia en el gobierno judicial. Tal y como se presenta el proyecto, ese cambio de sistema electoral unido a la presencia de miembros ajenos a la Judicatura más el régimen de revisión de los actos de las Comisiones, hace que el sistema proyectado conduzca indefectiblemente a eliminar de hecho la democracia interna en el gobierno judicial.

En efecto, con el nuevo sistema electoral los jueces y magistrados están llamados a elegir sólo a $2/3$ de los candidatos electivos (artículo 151.1.2^a, 2^o), extremo sobre el que nada se objeta; ahora bien, los miembros judiciales de procedencia electiva, que son los mismos tanto en la Comisión Permanente como en la Judicial, son tan sólo dos (artículo 148 ter. 2 y 3), con lo cual la traslación de esos $2/3$ en la composición de esas Comisiones es matemáticamente imposible. Significa esto que las preferencias de la Carrera Judicial quedarán defraudadas, pues si hay unas candidaturas o unos candidatos claramente mayoritarios pero que, por imperativo legal, sólo pueden ocupar los $2/3$ de las plazas objeto de elección, a la hora de conformar los órganos de gestión ordinaria va a tener el mismo peso la candidatura mayoritaria como la minoritaria.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

A esto añádase otra circunstancia más: que los miembros electivos son designados por el Pleno, luego también por los miembros no pertenecientes a la Carrera Judicial con lo cual, en la práctica, la determinación no de quien vaya a representar a los jueces, sino quien va a asumir el día a día del gobierno judicial interno va a depender de lo que decidan personas ajenas a la Judicatura, lo que contraría en muy buena medida la caracterización de los órganos de gobierno interno en cuanto que puede plasmarse en una composición ajena a las preferencias de la Carrera Judicial.

Esta anomalía no puede entenderse corregida apelando al control que desde el Pleno se haga de la actuación, al menos, de la Comisión Permanente la cual se limita a “poner en conocimiento” del Pleno los asuntos tratados, luego no los somete a su ratificación; de este régimen difiere en la actualidad la Comisión de las actuales Salas de Gobierno cuyos actos sí pueden ser revisados por el Pleno (artículo 6. 4 del Reglamento 1/00). A lo expuesto añádase que, de impugnarse los actos de esas Comisiones, de tales recursos conocerá el Pleno sólo si así lo decide el afectado al ser el recurso potestativo ante el Pleno.

C. Valoración crítica de los Consejos Judiciales

1. Su constitucionalidad

Sin perjuicio de las observaciones que ya se han ido haciendo, llegados a este punto debe plantearse abiertamente la constitucionalidad del sistema y, en todo caso, si mantiene reconocible la imagen del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno, real y efectivo del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Es punto común entender que con la constitución de 1978 se dio el paso para instaurar en España el principio efectivo de división de poderes. Supuso tal postulado la creación de un órgano de gobierno propio del Poder Judicial que alejase al Ejecutivo del gobierno del Poder Judicial, modelo tributario del principio constitucional de independencia judicial y de separación de poderes. Pero en el curso de ese debate entre el Poder Ejecutivo y el Consejo General del Poder Judicial, la aprobación antes de la LOPJ de ciertos Estatutos de Autonomía más la doctrina fijada por las Sentencias del Tribunal Constitucional 56 y 62/1990, reiterada por la 105/00, vinieron a cambiar por completo el sentido y contenido del debate.

En efecto, ante la contradicción entre Estatutos y LOPJ, el Tribunal Constitucional zanjó la cuestión declarando la prevalencia de aquellos y de sus cláusulas subrogatorias, acudiendo al distingo entre Poder Judicial –es decir, Administración de Justicia a la que se refiere el artículo 149,1,5 de la Constitución- y la “administración de la Administración de Justicia”, única forma de salvar –según el Tribunal Constitucional- la contradicción entre el artículo 145,1,5º y los Estatutos (cf. STC 56/90). En este estado de la cuestión y por ese terreno se han dado pasos cruciales como fue, primero la reforma de la LOPJ por medio de la LO 16/94 y, sobre todo, la Conferencia Sectorial de 2001 más el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia, todo lo cual desembocó en la pasada legislatura en la LO 19/03, con el diseño del nuevo modelo de oficina judicial y de servicios comunes.

Se apuntan estos antecedentes para evidenciar que se estaba en el entendido de que la concurrencia entre el Poder Judicial y las Comunidades Autónomas se daba en ese punto –administración de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Administración de Justicia- más en otras cuestiones como el artículo 152,2 en relación con el artículo 123 de la Constitución (Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo) o a la potestad reglamentaria sobre jueces y magistrados en aspectos secundarios o accesorios de su estatuto (DA 1ª,2º LOPJ). Pues bien, este panorama puede quedar ampliamente superado.

En efecto, en el curso del debate sobre el modelo territorial del Estado las Comunidades Autónomas parece que llaman a la puerta del artículo 149,1,5º, al “núcleo duro” (en expresión de la STC 105/00, FJ 7º), “irreductible” o “esencial” (en expresión de la STC 56/90) del gobierno del Poder Judicial que está reservado al Estado. Esto se pretende sobre la nueva comprensión –tal y como se ha expuesto más arriba- del concepto de exclusividad y del respeto a las singularidades de los Estatutos, de la función institucional y constitucional de los Estatutos, de su rango normativo y del pacto que encierran.

En este sentido no puede perderse de vista que ya algún proyecto de Estatuto –en particular el catalán- atribuye al Consejo en él diseñado competencias como la de proponer ternas para el nombramiento de Presidentes del Tribunal Superior de Justicia y de Sala; propuesta de nombramiento de Presidentes de Audiencias Provinciales, nombramiento de jueces sustitutos y magistrados suplentes, convocatoria de pruebas de ingreso en la Carrera Judicial, apreciación de la concurrencia de requisitos para ocupar plaza vacante en órganos de esa Comunidad Autónoma, etc.

No se citan estas materias ni tampoco el argumentario jurídico que se ha elaborado para que los Estatutos se adentren en el artículo 149,1, con el ánimo de extender el presente informe a esas previsiones,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

aunque pudiera entenderse que entran en la idea de ese «*otro mecanismo*» innominado al que alude la STC 56/90 (FJ 13) para indicar que ni las cláusulas subrogatorias ni esos otros mecanismos habilitan a las Comunidades Autónomas para entrar en ese terreno que les está vedado. Simplemente se citan para tener presente el ambiente en el que nace el texto informado, el cariz que se da a los Consejos de Justicia de la mano de tres circunstancias:

-Por su configuración como órganos de gobierno externo por la designación de parte de sus miembros por las Comunidades Autónomas.

-Por el régimen de recursos expuesto.

-Por el sentido que podría advertirse en el artículo 148 quinquies 3º tras el cual latiría la previsión de una reforma estatutaria inspirada en los criterios de incremento competencial autonómico sobre la base de la “relectura”, “reinterpretación”, “flexibilización” o “relativización” del artículo 149.1 y del concepto de competencia exclusiva del Estado en materia de Justicia y de las competencias del Consejo General del Poder Judicial.

Pues bien, cabe sostener la constitucionalidad de los Consejos de Justicia, tal y como los concibe el texto informado, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

-Que con su creación se limite el Estado a reordenar el gobierno periférico judicial desde las exigencias del principio de eficacia.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-Que los intereses propios de las Comunidades Autónomas, que legitimarían su presencia en órganos de gobierno judicial estatales, se plasmen en una intervención sólo referida a la “administración de la Administración de Justicia” y esto con un carácter prioritariamente consultivo. Sólo en este caso sería admisible que en esos órganos haya miembros ajenos a la Judicatura y en una proporción –un tercio– asumible en términos constitucionales.

-Si queda garantizada la plena subordinación de los Consejos al Consejo General del Poder Judicial.

En definitiva, la cuestión radica en apreciar si se mantiene reconocible el sistema de gobierno judicial previsto en el artículo 122 de la Constitución y deducible de la LOPJ.

Al respecto hay que recordar que el principio autonómico al que alude la Exposición de Motivos (IV) no puede proyectarse más allá que en la creación de órganos de necesario carácter estatal (en cuanto a la determinación final de sus integrantes y funciones) y subordinados al Consejo General del Poder Judicial, o en el establecimiento de técnicas de colaboración, pero nunca en mecanismos o instrumentos que suplanten las competencias de éste.

Si la intervención autonómica en las decisiones estatales encuentra sentido en la defensa y participación de sus intereses (artículo 137 *in fine* de la Constitución), parece lógico que quede limitada a tales aspectos, y la Constitución ha reservado esta materia al legislador estatal orgánico, sustrayéndolo del sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, salvo lo relativo a la “administración de la Administración de Justicia”, pues como afirma López Guerra, «[u]na descentralización del Poder Judicial no puede



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

obviamente ser una excusa para que el ejecutivo o el legislativo autonómico tenga más incidencia en este poder».

Ahora bien, pese a que el modelo constitucional impide a las Comunidades Autónomas tener sus propios órganos de gobierno judicial e impide a los Estatutos de Autonomía autoatribuirse competencias que en materia de Justicia corresponde al Estado, el Anteproyecto informado contiene las bases para entender que puede desembocar su aplicación en lo explícitamente prohibido por la Constitución.

En efecto, del conjunto que forma el régimen de recursos más del régimen competencial –y con el aditamento de su carácter externo debido a la presencia de miembros de elección autonómica- de todo este conjunto cabe deducir que el texto informado propiciaría a las Comunidades Autónomas un sucedáneo de Consejo propio. Esto se haría creando unos Consejos que sin dejar de ser estatales y dependientes del Consejo General del Poder Judicial, los “prestaría” o cedería de hecho y en parte sustancial a las Comunidades Autónomas para que, por esas dos previsiones, descarguen en ellos una serie de competencias fruto de la reinterpretación del artículo 149,1,5º. Se salvarían las apariencias, pero el modelo informado conduciría – mediante órganos que producirán el efecto equivalente- a una autonomización del gobierno del Poder Judicial, algo constitucionalmente vedado.

Como se ha dicho, no es el momento de analizar en términos constitucionales la idea inspiradora del nuevo diseño autonómico previsto en algún proyecto Estatuto de Autonomía. Esto lo hará este Consejo –así hay que esperarlo- en el caso de que, aprobados en las Asambleas autonómicas, se remitan al Congreso de los Diputados. Ahora sólo cabe apuntar que el sistema de gobierno judicial,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

constitucionalmente deducible, puede quedar defraudado si los Consejos de Justicia que se proyectan como órganos estatales desconcentrados, asumen unas competencias exclusivas y excluyentes, impermeables a la plena tutela y fiscalización del Consejo General del Poder Judicial.

Esto ocurrirá si confluyesen las siguientes circunstancias:

-Si en los Estatutos se atribuye a las Comunidades Autónomas, como propias, competencias sobre el Poder Judicial y no sobre la “administración de la Administración de Justicia”. Esto ocurriría si el artículo 148 quinquies 1 3º no se entiende referido a las materias asumibles por las Comunidades Autónomas a tenor de las SsTC 56 y 62/90 y 105/00.

-Si los actos dictados por los Consejos de Justicia con la cobertura de nuevos Estatutos, directamente de la LOPJ o de normas autonómicas de desarrollo y con invasión del artículo 149,1,5 de la Constitución, escapasen además a la plena fiscalización del Consejo General del Poder Judicial.

-Si al margen de lo administrativizado, hubiese ámbitos que también escapasen a la dirección u orientación del gobierno judicial marcado por el Consejo General del Poder Judicial.

-Si los miembros externos de los Consejos de Justicia se integrasen en órganos desde los que se ejercitasen competencias propias de los órganos de gobierno interno y, en todo caso, ejecutivas o decisorias.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Si tales circunstancias se produjesen habría que entender que los principios de unidad del gobierno judicial, de gobierno en todo el territorio nacional, supremacía y subordinación, deducibles del artículo 122 y que explicita el artículo 104 de la LOPJ, no serían reconocibles en el texto informado, truncándose la garantía constitucional de gobierno autónomo del Poder Judicial residenciado en el Consejo General del Poder Judicial ex artículo 122 de la Constitución.

No cabe olvidar que en lo que hace al gobierno judicial para fundamentar el incremento del poder político de las Comunidades Autónomas, se han apuntado tres formas: la ya citada de reintegración del concepto “exclusividad” del artículo 149,1; la funcionalidad que se desea dar a los Estatutos de Autonomía y la idea de ceñir el gobierno autónomo del Poder Judicial residenciado *ex Constitutione* en el Consejo General del Poder Judicial al mínimo constitucionalmente exigible.

Esto último va ligado a referir lo “estatal” ex artículo 149,1,5º y en todos los ámbitos, al núcleo duro, esencial o irrenunciable ya referido. La cuestión es cuál es ese núcleo. No es cometido de este informe adentrarse en esa cuestión, pero si recordar que algunos han sostenido que aunque el Consejo General del Judicial aglutine el núcleo de funciones de gobierno judicial no tiene por qué agotarlas, que puede limitarse sus competencias a las priven al Ejecutivo de la posibilidad de influir en los tribunales (STC 108/86 FJ 7º) o que eviten diferencias de estatuto jurídico de jueces y magistrados.

En definitiva, como caben otros centros decisorios territorializados, podría plantearse que se residenciase en el Consejo General del Poder Judicial sólo aquellas competencias que constituyan



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

el mínimo constitucionalmente necesario para salvaguardar la independencia judicial; el resto sería asumible por las Comunidades Autónomas y su desempeño se atribuiría a órganos estatales en los que participarían las Comunidades Autónomas, sin que los actos emanados de esas competencias fuesen tutelables ni fiscalizables por el Consejo General del Poder Judicial.

Con esta visión asistiríamos, de nuevo de la mano de las exigencias autonómicas de más poder político y no por razón de una mayor eficacia del sistema judicial, a un recorte de la idea de Poder Judicial que, llevado a su lógico y natural devenir, ceñiría el cometido del Consejo General del Poder Judicial a la aplicación del artículo 14 de la LOPJ respecto de unos jueces y magistrados cuya independencia sería tan sólo jurisdiccional, esto es, la exclusivamente necesaria para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Se desdibujaría, por tanto, la idea de que la independencia del Poder Judicial llama a un sistema de gobierno estatal, autónomo, integral, simétrico, dotado de un haz competencial amplio que abarque todos los aspectos de la vida estatutaria de los jueces y magistrados y del funcionamiento de los tribunales, basado en la unidad y subordinación. La razón, insistimos es que la materia de ese gobierno no es “regionalizable” ni “territorializable” sino propia de un Poder del Estado, único, con el que éste ejerce su función jurisdiccional –única– mediante por jueces y magistrados integrados en un Cuerpo único.

En definitiva, el texto informado –de no introducirse las sugerencias que hace en este informe– mantendría la apariencias de unidad de gobierno del Poder Judicial, pero asentando previsiones que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

llevarían a una pérdida de la reconocibilidad de la función asignada en la Constitución al Consejo General del Poder Judicial.

Tiene dicho la doctrina constitucionalista que sólo son viables órganos de gobierno judicial externo y de base territorial si *«asumieran únicamente funciones delegadas por el Consejo General, esto es, se articularan como órganos auxiliares o instrumentales, que llevaran a cabo determinadas tareas en virtud de delegaciones por su misma esencia revocables; y además con la consecuyente supervisión y seguimiento por parte del Consejo»* (López Guerra), a lo que pueden añadirse funciones de consulta, coordinación y colaboración entre administraciones y Consejo General del Poder Judicial, modelo al que responde, por ejemplo, el proyectado en la reforma del Estatuto valenciano o algunas de las que se han sugerido para el andaluz.

En el caso de Valencia, como se ha indicado ya, esto es lo que se deduce del proyecto de reforma su Estatuto en trámite. En efecto, si bien el artículo 33,3 daría pie para pensar que prevé un Consejo de las mismas características a los ahora informados, con la agravante de que sería la ley autonómica la que determinase todo su régimen jurídico –lo que llevaría a su inconstitucionalidad-, lo cierto es que el párrafo 4 al mantener la existencia de la Sala de Gobierno, hace pensar que no es una modalidad ni de los Consejos de Justicia de este Anteproyecto ni del previsto en el proyecto de Estatuto catalán, sino ante órganos consultivos.

2. Eficacia del gobierno judicial y Consejos Judiciales

Si algo necesita hoy día la Justicia como Poder, no son precisamente iniciativas inconstitucionales por implicar una incursión de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

las Comunidades Autónomas en su núcleo “duro”, “irreductible” o “esencial”, ni que ese núcleo se reduzca a perfiles mínimos, ni que el legislador ceda partes sustanciales este Poder del Estado al deseo proclamado de las Autónomas de obtener mayores cuotas de poder político. Lo que necesita el sistema judicial -así lo demuestra la práctica diaria del gobierno judicial- es, ante todo, eficacia y una cabal comprensión del principio autonómico y no anteponer los intereses territoriales a la eficacia del sistema judicial.

De esta forma es prioritario coordinar las diferentes instancias que concurren hoy día en la gestión de la Justicia (Consejo, Ministerio, Comunidades Autónomas), tal y como ya reclamó este Consejo General en su Libro Blanco de 1997. Por eso se sugiere que más que crear nuevos órganos periféricos, se conciba los Consejos –al margen de su denominación- como Salas de gobierno ampliadas en las que el componente autonómico se ciña a la creación interna de órganos mixtos de coordinación.

Sin embargo, el texto informado discurre por otros derroteros. Introduce en cuña un nuevo órgano de gobierno en el Poder Judicial con la complejidad que implica a efectos de control y tutela así como determinación de sus competencias. A esto añádase el incremento espectacular que supondrá en toda España el número de los llamados a ejercer funciones de gobierno: entre este Consejo General más los Consejos de Justicia se llegará entre Vocales, miembros de las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo y Audiencia Nacional, miembros natos, elegidos y autonómicos de los Consejos de Justicia, Secretarios de Gobierno y, ahora, Fiscales Jefe, a unas 491 personas para una Judicatura formada por unos 4300 jueces y magistrados.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

A su vez este despropósito alcanzará cotas realmente insostenibles en algunos territorios en los cuales unos órganos inferiores y desconcentrados respecto del Consejo General del Poder Judicial – que gobierna en toda España- le duplicarán, triplicarán y hasta cuadruplicarán en el número de sus integrantes y a esto añádase el coste que implicará el sostenimiento de este sistema de gobierno.

3. Conclusiones y sugerencias

a) Conclusiones

Conforme a todo lo expuesto, pueden llegarse a las siguientes conclusiones:

- 1ª El sistema constitucional de gobierno del Poder Judicial se basa en un órgano –Consejo General del Poder Judicial- único, estatal, con competencias en todo el territorio nacional. Bajo su tutela y fiscalización, es decir, dependientes jerárquicamente, están los restantes órganos de gobierno legalmente previstos y diseñados.
- 2ª En el juicio acerca de la constitucionalidad de los Consejos de Justicia exige examinar la configuración externa de los Consejos y contrastarlo con su régimen interno.
- 3ª La configuración externa presenta una apariencia conforme a la Constitución pues
 - a. Se crean órganos de gobierno desconcentrados, estatales, sometidos al principio de unidad de gobierno del Poder Judicial, insertos en la organización del Consejo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

General del Poder Judicial y sujetos a los principios de jerarquía y subordinación y sometidos a su tutela y fiscalización

- b. Satisface el principio autonómico al concebirlos como órganos de gobierno externo e integrarse, en parte, con miembros ajenos a la Judicatura. Esta fórmula es admisible pues las competencias de las antiguas Salas de Gobierno se mantienen en las Comisiones Judiciales, integradas exclusivamente por miembros judiciales.

4ª Su régimen interno contiene elementos que, por su oscura regulación, podrían hacerlo inconstitucional al propiciar, bajo una apariencia de constitucionalidad, aquello que la Constitución impide. Esto ocurría:

- a. Si la competencia consistente en la que en materia de Justicia les atribuyan los Estatutos de Autonomía afectase a las competencias del Consejo General del Poder Judicial y, por medio de sus Estatutos reformados, las Autonomías se adentrasen en el contenido del artículo 149.1.5 de la Constitución esto es, en la competencia exclusiva del Estado referida al Poder Judicial o Administración de Justicia.
- b. Si no se reforma el régimen de recursos contra los actos de los Consejos y de sus órganos manteniendo actos no recurribles ante el Consejo General del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

c. Si los miembros no judiciales designados por las Comunidades Autónomas se integran en órganos de los Consejos de Justicia desde los que se ejerzan competencias ejecutivas o decisorias en materia de gobierno judicial y, más en concreto, en materias propias del gobierno interno de los juzgados y tribunales.

5ª En todo caso, de confirmarse ese contenido y aun en la hipótesis de que fuese constitucional, cabe sostener:

a. Que la creación de los Consejos Judiciales obedecería a postulados de política territorial ajenos a la eficacia del gobierno judicial, de ahí que sea una reforma innecesaria desde la contemplación de las necesidades del Poder Judicial.

b. Se complica innecesariamente el gobierno de la Justicia pues la reforma supondrá un importante incremento del número de órganos de gobierno, del número de personas llamadas a ejercerlo, a lo que debe añadirse la complejidad interna de funcionamiento de los órganos gubernativos en sí y entre sí.

c. La anterior circunstancia es especialmente relevante en ciertos territorios en los que habrá Consejos integrados por un número de miembros a todas luces excesivo. A esto añádase la complejidad del reparto competencial y del sistema de recursos tal y como se ha informado.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

6ª El sistema de formación de las Comisiones Permanentes y de Justicia más su régimen de funcionamiento, hace que la voluntad de la Carrera Judicial plasmada en unas elecciones democráticas pueda quedar defraudado por dos razones:

- a. Por cuanto los jueces al no poder votar para todas las plazas objeto de elección a todos los candidatos que deseen, sino sólo a 2/3 de esas plazas, esa proporción no se da para conformar las Comisiones, que serán siempre de dos miembros electivos, con lo cual tendrá la misma representación y peso la candidatura mayoritaria como la minoritaria.
- b. En cuanto que los miembros ajenos a la Judicatura y elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, participan en la determinación de quienes vayan a integrarse en esas Comisiones, luego a ejercer el gobierno judicial cotidiano.
- c. En cuanto que el Pleno no es el órgano máximo de gobierno pues la Comisión Permanente se limita a dar cuenta de los asuntos tratados al Pleno y los actos de ambas Comisiones sólo pueden ser revisados por el Pleno si se interpone un recurso potestativo.

b) Sugerencias

Si bien ya se han hecho las propuestas a lo largo de lo que ya se tiene dicho, conviene reiterarlas ahora ante el riesgo de incurrir en una regulación inconstitucional. En particular se sugiere:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- 1º Que al margen de los intereses territoriales a los que responde la reforma, se reflexione sobre su necesidad desde la contemplación objetiva, serena y prioritaria tanto de las necesidades del Poder Judicial como de los ciudadanos.
- 2º Que se reconsidere en toda su estructura el sistema de Consejos de Justicia para concebirlos como Salas de Gobierno ampliadas, interviniendo los miembros designados por las Comunidades Autónomas en funciones de coordinación y consulta respecto de competencias que afecten a los intereses de las Comunidades Autónomas.
- 3º Que en todo caso se explicita que el artículo 148 quinquies 3º se refiere a las materias asumibles por las Comunidades Autónomas a tenor de las SsTC 56 y 62/90 y 105/00 y que tal precepto se refiera a funciones fundamentalmente consultivas.
- 4º Que se modifique el artículo 148 sexies, 5º, en el sentido de que todas resoluciones de los Consejos de Justicia, cualquiera que sea el órgano del que procedan y sin excepción de materia, sean recurribles ante el Pleno del Consejo General del Poder Judicial.
- 5º Que se apodere al Consejo General del Poder Judicial para que los actos de los Consejos de Justicia les sean comunicados a efectos de su conocimiento y control de legalidad.
- 6º Que el Consejo General del Poder Judicial pueda avocar cualquiera de las competencias de los Consejos de Justicia.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- 7º Que corresponda al Consejo General del Poder Judicial regular por reglamentariamente el régimen de organización y funcionamiento de los Consejos de Justicia así como el estatuto de los miembros externos de los Consejos de Justicia.
- 8º Que de suponer estos nuevos órganos un nuevo gasto al margen de las dietas, se prevea su inclusión en el presupuesto del Consejo General del Poder Judicial.
- 9º Que de mantenerse la integración del Fiscal-Jefe o bien sea con voz pero sin voto –como el Secretario de Gobierno-, o bien se le incluya en el tercio de miembros externos.
- 10º Que de mantenerse el sistema previsto en el Anteproyecto, aquellas Comisiones de Justicia que se correspondan con Salas de gobierno que actualmente no funcionan en régimen de Comisión, se conformen de esa forma y no en Comisión Judicial como órgano reducido.
- 11º Que de mantenerse el sistema previsto, en la conformación de las Comisiones Judiciales el acuerdo sólo de tomen los miembros judiciales integrantes del Pleno.
- 12º Que los miembros electivos en las Comisiones Permanentes y de Justicia no sea de dos, sino del número que permita aplicar la proporción seguida para la elección por los jueces y magistrados de los candidatos electivos.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

13º Que todos los actos de las Comisiones Permanente y de Justicia podrán ser revisados y revocados de oficio por el Pleno, sin perjuicio del sometimiento a la tutela y fiscalización del Consejo General del Poder Judicial.

V

LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD

A. La Justicia de Proximidad en su contexto

1. Planteamiento

A la hora de explicar la creación de la Justicia de Proximidad, cabe acudir fundamentalmente a varias razones que no se excluyen necesariamente sino que pueden ser complementarias y, según el modelo por el que se opte, encontrar puntos de confluencia.

A grandes rasgos, una primera explicación sería de corte estrictamente judicial según la cual con este primer escalón judicial se estaría actuando sólo en el ámbito de las necesidades propias de organización judicial. La segunda explicación se deduciría tras la indagar en las corrientes municipalistas que van ligadas a la reconsideración y potenciación de la autonomía y del poder local.

Cabe aún una tercera basada en la idea de un modelo o sistema judicial alternativo, no necesariamente desligado de las anteriores y que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

según su diseño puede ser más o menos “judicialista” o “municipalista”. Se expondrá por separado –bajo el título “Justicia de Barrio”- para dejar constancia de sus señas de identidad; una evolución de esta tercera categoría es el modelo defendido en Cataluña por el *Llibre verd de l'Administració de Justícia*, cuya influencia en el texto informado es indudable.

A continuación se desarrolla lo dicho, en el bien entendido de que no se trata de una divagación puramente teórica ajena a un dictamen, antes al contrario, es necesario indagar en los fundamentos de la decisión por la que se va a optar para así valorarla adecuadamente, tal y como se expondrá.

2.Primer explicación: la Justicia de Proximidad, una reforma sólo judicial

A nadie se le esconde que tras la Justicia de Proximidad late la necesidad de reeditar un primer escalón de la organización judicial lamentablemente desaparecido: la Justicia de Distrito. Que una idea lleva a la otra se deduce de la exposición del Ministro de Justicia en su comparecencia del 25 de mayo de 2004. Se aludía así -en la línea de la Exposición de Motivos del texto informado- a la necesidad de crear un primer escalón de la organización judicial que, inspirado en la idea de aproximar la Justicia al ciudadano, conociese de los asuntos penales y civiles menos complejos de manera rápida, sencilla y económica. A su vez, ya la Exposición de Motivos añade que con esta figura se trata procurar aliviar la carga de trabajo de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. En este contexto la creación de la Justicia de Proximidad vendría a ser una iniciativa de estricta política judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Como es sabido, la LOPJ de 1985 previó la supresión de la Justicia de Distrito lo que se consumó con la aplicación de la Ley de Demarcación y Planta Judicial. No se trata de extenderse sobre tal extremo, pero si indicar que la integración del antiguo Cuerpo de Jueces de Distrito en la Carrera Judicial en virtud de la LO 5/81, de 16 de noviembre, no tenía por qué haber conducido a una solución no prevista en el proyecto de LOPJ de marzo de 1980 y a la que no fueron ajenos intereses corporativos de los jueces y fiscales beneficiados por tal medida. El caso es que fue saludada por este Consejo General del Poder Judicial en su informe de 14 de marzo de 1984 sin que se enmendase en el evacuado el 25 de noviembre de 1987 al anteproyecto de Ley de Demarcación y Planta Judicial.

La conciencia de que esta situación no era -ni es- satisfactoria no se hizo esperar. Así el propio Consejo General del Poder Judicial abogaba en su Libro Blanco de la Justicia de 1997 por medidas que enderezasen la situación: creación de Juzgados de lo Civil, despenalización de las faltas o la potenciación de la Justicia de Paz. Antes ya, a lo largo de la V Legislatura, se elaboró por el Ministerio de Justicia un Borrador de Anteproyecto de LOPJ que abogaba por la potenciación de la Justicia de Paz. Se habló así de crear –aun manteniendo esa tradicional denominación- juzgados de barrio y que, en todo caso, la nueva Justicia de Paz se implantase en poblaciones de más de cien mil habitantes censados. Este modelo, que jamás llegó a discutirse, participa en algunos aspectos de lo que se ha identificado como tercera explicación que luego se expondrá.

La idea de recrear la Justicia de Distrito siguió latiendo en iniciativas posteriores y es cuando ya empieza a adquirir carta de naturaleza jurídica la idea de crear una Justicia de Proximidad; a tal



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

efecto se pueden citar dos hitos. En primer lugar y a raíz de la Proposición no de ley presentada por el Grupo catalán, el Congreso de los Diputados aprobaba el 16 de febrero de 1999 una proposición de ley para la reforma de la Justicia, en la que se instaba al gobierno a reorganizar esa Justicia de ámbito o base municipal. En segundo lugar, el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia de mayo de 2001 sigue esta senda y propone potenciar la Justicia de proximidad, pero no dando lugar a órganos que respondan a ese *nomen* pues en la búsqueda de «*que haya Juzgados más cercanos a los ciudadanos*», retoma la iniciativa del Libro Blanco del CGPJ y propone la creación del Juzgado de lo Civil y para lo penal apunta la creación de “órganos cercanos”.

En definitiva, con la desaparición de la Justicia de Distrito, desaparecía un primer escalón profesional, formado por jueces, fiscales y secretarios licenciados en Derecho, profesionales, inamovibles y a los que se les exigía un nivel de conocimientos paralelo a su carga competencial. Conocían así de faltas, litigios civiles de pequeña cuantía, juicios arrendaticios, actos de conciliación, etc. y eran Encargados del Registro Civil.

Desde su desaparición se vive una organización ilógica, contraria al principio de eficacia y de aprovechamiento de recursos humanos. El primer escalón está conformado por juzgados que –al margen en los recientes Juzgados de lo Mercantil más de los novísimos de Violencia contra la Mujer- conocen universalmente y en primera instancia de todo tipo de litigios, en lo penal tanto de faltas como de la instrucción de causas por delitos y de la celebración de juicios rápidos. Los titulares de estos órganos son licenciados que superan una duras Oposiciones y permanecen dos años en la Escuela Judicial, algo desproporcionado



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

para el conocimiento de las materias antaño propias de los jueces y fiscales de Distrito.

3. Segunda explicación: la Justicia de Proximidad en las nuevas tendencias municipalistas.

Como se ha dicho, la explicación expuesta viene a salir al paso de la desaparición del antiguo primer escalón en la organización judicial, y contempla el debate como un problema estrictamente judicial ligado a un debate sobre política judicial. Pero hay otra inspiración, que da sentido a la instauración de la Justicia de Proximidad. Obedece a otra lógica cuya explicación, contemplación y comprensión es necesaria para poder calificar el modelo por el que opta el texto informado y, desde él, hacer las oportunas sugerencias.

Evidentemente, no es el momento de exponer los fundamentos constitucionales de la autonomía local ni cómo la jurisprudencia en especial constitucional a partir de sus tempranas sentencias 4 y 32/81, ha venido sentando las bases de la garantía institucional de la autonomía local, concretada en las leyes estatales y autonómicas. Lo que sí conviene tener presente es que se viene desarrollando un proceso municipalista del que han nacido diversas iniciativas, unas con relevancia legal y otras no, pero que evidencian una tendencia y una corriente de actuación insoslayable donde la Justicia de Proximidad encuentra cada vez más su propia lógica. Ciertamente este es un proceso evolutivo pues, por ejemplo, la FEMP en 1999 al fijar los contenidos de lo que se ha dado en llamar “segunda descentralización”, no contempló la idea de esta Justicia.

Sin embargo hay un contexto en el que va cobrando cuerpo. Hay que citar así la *Carta Europea de Autonomía Local*, aprobada por la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y ratificada por el Comité de Ministros de los veintiún Estados miembros el 15 de octubre de 1985 en Estrasburgo, ratificada por España el 20 de enero de 1988 y, por tanto, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico entrando en vigor el 1 de marzo de 1989. Esta Carta fue seguida de la Recomendación (2001) 19, *Del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local* Pero también arrojan luz sobre este proceso el proyecto del *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España* (10 de enero de 2005), la Conferencia sobre *La democracia local en los albores del siglo XXI*, celebrada en Riga en mayo de 2001, organizada por el Consejo de Europa o la *Carta de Valencia* de 25 de noviembre de 2004, de la FEMP.

De estos antecedentes y en el ámbito europeo, respecto de los poderes locales se viene hablando de devolución de poderes hacia lo local –la llamada *devolution powers*-, de Pacto Local, del municipio como primer escalón del poder estatal, de segunda descentralización, de nuevos horizontes de la autonomía local, etc. Todo este proceso ya ha tenido concretas plasmaciones normativas como, por ejemplo, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por LO 7/99, de 21 de abril, la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, la refundición de la normativa de Haciendas Locales, etc.

Lo que sí tiene interés para este informe es que ese proceso hacia el nuevo municipalismo se inspira en el *principio de proximidad*, que busca acercar el primer escalón administrativo al ciudadano. Este principio está ya presente en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, “norma de cabecera” del Derecho local español, tanto



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en su Exposición de Motivos como en su artículo 2. Cobra así sentido el artículo 4.3 de la Carta Europea de Administración Local que, bajo la rúbrica de «*Alcance de la autonomía local*» prevé que «*el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos*», lo que implica dotar de efectividad al *principio de subsidiariedad*.

La subsidiariedad –también deducible del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea- supone que la ordenación política administrativa y los correspondientes ordenamientos jurídicos se construyan de abajo arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes. Su fundamento es la satisfacción del bien común, la consecución de las necesidades colectivas, lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos.

Como decimos, en este contexto cobra sentido hablar de Justicia de Proximidad; es más, es en este debate donde ha surgido precisamente la idea de constituirla. Las señas de identidad de esta Justicia no serían ya las expuestas en el anterior epígrafe –recrear la Justicia de Distrito, recrear ese primer escalón judicial-, sino, por un lado, hacer realidad esos principios que inspiran el nuevo municipalismo en el espacio europeo -subsidiariedad que lleva al de proximidad- y de ahí comprender el nuevo horizonte de participación del ciudadano en la vida pública.

De esta manera la llamada a la Justicia es de carácter material y no necesariamente orgánico-judicial en el sentido de creación e inserción de nuevos órganos judiciales en la estructura del Poder Judicial. Se inspira en la idea de *desjudicialización*, de crear un sistema



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de base municipal de solución de conflictos cotidianos en el ámbito urbano (reclamaciones civiles de pequeña cantidad, impugnación de multas de tráfico, licencias, etc.) o de enjuiciamiento de faltas una vez administrativizadas. El Poder Judicial se identificaría con el sistema estatal por medio del cual el Estado ejerce la función jurisdiccional a través de unos jueces profesionales, expertos en Derecho, que conocerían tanto de las causas por delitos como de los litigios de cualquier naturaleza, de mayor entidad y relevancia.

La intensidad del modelo podría variar, pues puede tratarse de un modelo enteramente municipalizado incluso con instancias internas, aparte del sistema judicial estatal y que recoge algunas de las señas de identidad como son los principios de independencia o inamovilidad de quienes desempeñen ese servicio de solución de conflictos ciudadanos.

4. Tercer modelo: de la "Justicia de barrio" a la Justicia de Proximidad.

A diferencia de los anteriores casos, no se está ante una explicación de la Justicia de Proximidad en el sentido que se viene exponiendo, sino más bien ante una forma de entender la Justicia en general y el cometido del juez en particular. Responde a unas tendencias que se han aglutinado sobre la idea de la Justicia de Barrio, pero tal *nomen* es accidental, casi anecdótico, aunque ayude en este esfuerzo de sistematización. Participa –sólo eso, participa- en algunos aspectos de las anteriores explicaciones pues también busca un acercamiento al ciudadano, una descarga de trabajo de los órganos judiciales, un papel más intenso de los entes locales, etc. pero ahí quedan las coincidencias.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La idea de una Justicia de Barrio estuvo presente en el ya citado Borrador de Anteproyecto de LOPJ elaborado por el Ministerio de Justicia en la V Legislatura. Era una evolución de la Justicia de Paz, potenciada, sacada del medio rural y generalizada a toda población y así en municipios de más de cien mil habitantes, se dividiría por barrios (artículo 62). Esos jueces serían nombrados por los órganos de gobierno del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma, pero el nombramiento se concebía como un acto formal pues la elección era de los Ayuntamientos (artículo 63).

Lo de menos de tal Borrador –en su momento modelo de Poder Judicial de máximos, que cedió el paso a la Ley del Jurado, al Código Penal y a la reforma de la LOPJ por la LO 16/94-, es la construcción orgánica que preveía: lo medular era que respondía a una forma de entender el ejercicio de la función jurisdiccional. En efecto, hay que acudir a los trabajos parlamentarios del Proyecto de LOPJ de marzo de 1980 –que no llegó a aprobarse-, para advertir que ya mediante enmiendas se intentó introducir un modelo de Justicia de barrio. Así el Partido Comunista en sus enmiendas a los artículos 118 -Juzgados de Distrito- y 119 –Juzgados de Paz- abogaba por la creación, ya con entidad orgánica, de Juzgados de Barrio o de Barriada.

Lo relevante de estas propuestas es que venían inspiradas en un sistema en el que esta Justicia –superadora tanto de la de Distrito como de la de Paz- enlazaba con los artículos 23 y 125 de la Constitución- como forma de participación de ciudadana en el ejercicio de cargos judiciales. Se trataba de jueces elegidos directamente por los vecinos, siendo su baza electoral el conocimiento de las necesidades y problemas del vecindario.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Al cabo de los años, este modelo de justicia espontánea, roussoniana, reaparece en *La Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*, texto basado en el llamado *Compromiso de Barcelona*, de 17 de octubre de 1998 fruto de la Conferencia Europea *Ciudades por los Derechos Humanos*. Se trataría no tanto de crear un sistema orgánico-judicial de Justicia de Proximidad –aunque se emplee esa nomenclatura- como de crear un sistema judicial paralelo al estatal, una Justicia alternativa.

Así el Poder Judicial estatal se identificaría con la idea de sentencia, de aplicación del Derecho, de jueces profesionales, instancias procesales; algunos la califican como de Justicia de “asfalto”, rígida, formal, burocrática. La “Justicia alternativa” respondería a las ideas de espontaneidad, informalidad; estaría desburocratizada, sería amable, convivencial, cívica, popular, conciliadora, administrada por un ciudadano-juez dialogante, basada no en el Derecho sino en criterios de composición ideados caso a caso, sensible ante las desigualdades y la necesidad de proteger a los más débiles en una sociedad globalizada.

El modelo del Anteproyecto informado coincidiría con la Justicia de Barrio en su extracción política, pero mientras que el Juez de Proximidad -tal y como se verá- no deja de ser en el Anteproyecto una forma para adquirir el poder político protagonismo en la elección de jueces, en el que lo prioritario es atender a un modelo territorial de Poder Judicial, los ideólogos de la “Justicia de barrio” piensan en una sociedad autogestionada, atienden a una forma radical y utópica de entender el principio democrático y, repetimos, nada tiene esto que ver con el modelo del texto informado. Como luego se verá, el fruto de ese modelo no será un juez de ese cariz, será algo más prosaico: un funcionario municipal judicializado, de confianza de los partidos con representación



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

local si es que desea ser reelegido, probablemente exjuez sustituto o ex magistrado suplente con expectativas de ser juez de Carrera, pero ante todo cabeza de puente de un proyecto para intensificar el dirigismo político sobre la Justicia.

Sí que conviene insistir en que este sistema de “Justicia de barrio” o “alternativa” no es identificable con el modelo que se debate en el ámbito de la Unión Europea dentro de las corrientes municipalistas que llaman a las ideas ya citadas de Poder local, segunda descentralización, etc. y que obedecen a un discurso institucional. La que ahora se ha expuesto tiene su lógica en la idea de ver la ciudad como un espacio de desarrollo de los derechos humanos ante el fracaso del Estado, ciudad como ámbito de protección de los más desfavorecidos, en el que puede lucharse por una sociedad igualitaria.

En muy buena medida el modelo de Justicia de Proximidad del *Llibre verd de l'Administració de Justicia*, elaborado en Cataluña, es el que más reflejo tiene en el texto informado, si bien en la explicación de qué Justicia de Proximidad se quiere parece apuntar –aun cuando sea como justificación- a algunos de los elementos más destacados de la Justicia de Barrio. Ocurre así, por ejemplo, con la constante invocación a un sistema judicial específico para los conflictos cotidianos, que intervendría de manera ágil y económica; la intervención del juez de proximidad vendría dada por buscar el diálogo y formas de conciliación, lo que haría a través de un cauce antiformalista. Todos estos postulados –como luego se dirá- no dejan de ser pura retórica a la vista del cuadro final resultante.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

B. Valoración crítica de la Justicia de Proximidad en el texto informado

1. Sus características

Las señas de identidad de la Justicia de Proximidad en el texto informado son las siguientes:

1ª Los Juzgados de Proximidad se integran en la relación de órganos del Poder Judicial a través de los cuales se ejerce la potestad jurisdiccional.

2ª Se basa en el actual sistema de Justicia de Paz

3ª Existirían exclusivamente en el ámbito urbano, en concreto:

- En los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- En los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- En los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- En los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

4ª Su competencia se limita a lo civil y penal

5ª Son jueces de Derecho pues aplican, en lo sustantivo, el Código Penal, el Civil y demás normas especiales y en lo procesal, las Leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal.

6ª Se defiende su instauración como medio para aliviar la carga de trabajo que pesa sobre los Juzgados de 1ª Instancia y sobre los de Instrucción.

7ª Los Juzgados de Proximidad estarán recogidos en el Anexo XIV de la Ley de Planta y Demarcación Judicial.

8ª Si bien su previsión es general, su puesta en funcionamiento queda a disposición de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas pero, hoy por hoy, sólo de aquellas con competencias transferidas.

9ª Sus resoluciones son recurribles ante las Audiencias Provinciales

10ª Los jueces de proximidad son elegidos entre licenciados en Derecho, con experiencia de seis años como juristas y no forman parte de la Carrera Judicial.

11ª Los jueces de proximidad quedan sujetos, en lo que les fuere aplicable, al estatuto judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

12ª Gozan de inamovilidad durante seis años, pudiendo ser renovados por una sola vez por el mismo.

13ª Su proceso de selección es participado pues:

- Se inicia a instancia del Pleno del Ayuntamiento
- Dictado ese acuerdo, es el Tribunal Superior de Justicia quien hace la convocatoria pública
- Se constituye en el Consejo de Justicia una Comisión de Selección que dirige el proceso selectivo sobre la base de una previa valoración de méritos y posterior entrevista.
- Hecha esa preselección de candidatos y ordenados alfabéticamente, de ellos el Pleno del Ayuntamiento elabora una terna aprobada por mayoría absoluta
- El Consejo de Justicia eleva al Consejo General del Poder Judicial una propuesta acompañada de un informe exponiendo las razones por la que opta por uno de los candidatos integrantes de la terna.
- Si el Consejo de Justicia entiende que los propuestos en la terna no reúnen los requisitos legales, la devuelve al Ayuntamiento y si pasados dos meses no hace una nueva propuesta, el Consejo de Justicia acuerda una nueva convocatoria.
- El Pleno del Consejo General del Poder Judicial hace el nombramiento
- Si el Pleno del Consejo General del Poder Judicial se aparta de la propuesta del Consejo de Justicia y nombra a otro candidato, deberá motivarlo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Es el Consejo de Justicia a quien corresponde la renovación.

14ª La condición de juez de proximidad será mérito para ingresar en la Carrera Judicial por el Cuarto Turno, para lo cual se les reserva una tercera parte del mismo.

15ª En lo organizativo, los Juzgados de Proximidad tienen su propia Oficina judicial cuya estructura será fijada por las Comunidades Autónomas, así como su propio sistema de Decanatos.

16ª Los funcionarios al servicio de estos Juzgados son autonómicos o municipales, pero no así los secretarios ni los fiscales, que serán miembros tanto del Cuerpo de Secretarios como de la Carrera Fiscal.

17ª A los jueces de proximidad se les retribuye con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

18ª Los medios materiales serán costeados por los Ayuntamientos, que determinarán el edificio en donde se ubiquen.

19ª Entrarán en funcionamiento al año y medio de la promulgación de la reforma (seis meses de *vacatio legis* más un año para constituirse los Consejos de Justicia).

2. Crítica general al sistema de Justicia de Proximidad

a) Constitucionalidad de la reforma



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

a) 1. Constitucionalidad del juez de proximidad

La Justicia de Proximidad es Poder Judicial pero no será administrada por Jueces y Magistrados previstos en el artículo 122,1 de la Constitución, es decir, «*Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único*». Ciertamente ya hay antecedentes de jueces que no forman parte de la Carrera Judicial y ejercen funciones jurisdiccionales. Dejando aparte a la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas y a la jurisdicción militar, excepciones directa y expresamente previstas en la propia Constitución (cf. artículos 117,5 y 136,2,2º), los supuestos más asimilables son la Justicia de Paz y la intervención de jueces sustitutos y magistrados suplentes.

En efecto, la vigente regulación de tales figuras en el artículo 298,2 LOPJ parece que se quiere emplear como antecedente trasladable a los jueces de proximidad, de ahí que con toda naturalidad el Anteproyecto les ubique en este precepto que se reforma a tal fin; ahora bien se trata de unos precedentes que responden a razones diferentes a la que inspira la Justicia de Proximidad en el texto informado. No se puede decir que esos dos supuestos sirvan de acertado término de comparación o, más bien, de equiparación, para justificar lo que se presenta como el núcleo esencial de la Justicia de Proximidad: la administrada por jueces no integrados en la Carrera Judicial, nombrados temporalmente y de origen municipal.

Por lo pronto el juez de paz es una figura tradicional en nuestro sistema judicial. Superado el modelo de Alcalde-juez por RD de 22 de octubre de 1855, es un cargo temporal que no se ejerce profesionalmente ni precisa de conocimientos jurídicos; es honorífico y compatible con otro trabajo o cometido profesional, está ligado a tareas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

más bien de mediación, de composición y, en todo caso, sus competencias son mínimas si bien la más destacable es la del auxilio judicial. La figura del juez de paz no ha sido declarada inconstitucional, si bien no está exenta de dudas para algunos al ver contradictorio que un sistema en el que el juez está sometido al imperio de la ley (artículo 117,1 *in fine* de la Constitución) haya jueces legos. Tampoco podría salvarse acudiendo al artículo 125 si bien en ese precepto al prever fórmulas de participación ciudadana en la Justicia no se hace mención de la Justicia de Paz y se limitan al ejercicio de la acción popular, al Tribunal de Jurado y a los Tribunales Consuetudinarios y tradicionales.

Caso diferente son los jueces sustitutos y magistrados suplentes más la figura del magistrado emérito o la desaparecida figura del juez en provisión temporal. Son licenciados en Derecho y, cuando son llamados, pueden asumir competencias plenas, coincidentes con las que ejercen desde los órganos de los que son titulares los miembros de la Carrera Judicial. El nombramiento es temporal y su selección no se basa tanto en apreciar sus conocimientos como su idoneidad. En su origen sólo se contemplaba la figura del magistrado suplente, cargo honorífico cuya función genuina era completar Sala. En el caso de magistrados eméritos, acceden a ese régimen de suplencia, una vez jubilados, los que ya han ejercido como jueces o magistrados de Carrera.

Ciertamente la figura del juez sustituto o del magistrado suplente -como antes, la del juez en provisión temporal- no ha sido declarada inconstitucional. La razón de su soportabilidad puede radicar en que su llamamiento obedece a cuando por «*circunstancias imprevistas y excepcionales no puedan constituirse*» las Salas (artículo 200,1 LOPJ) y, tal vez, a la imposibilidad de que sin sustitutos se pueda prestar la tutela judicial de manera regularizada ante la realidad de vacantes,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

licencias o permisos de los titulares. Sin embargo, la figura originaria de magistrado suplente engendró la del juez sustituto y la limitada función de completar Sala dio paso, primero, a intervenir ante cualquier supuesto de sustitución y segundo, a hacerlo de forma continuada en virtud de una adscripción permanente como medida de refuerzo (cf. artículo 216 bis LOPJ).

Cuando se ha contrastado la constitucionalidad de la intervención de estos jueces sustitutos y magistrados suplentes, no ha sido a propósito de la figura en sí sino a propósito del artículo 24,2, derecho fundamental al juez predeterminado y a un proceso con todas las garantías; además, el juicio de constitucionalidad suele hacerse en abstracto, sobre la base de una previsión legal siempre anclada en la idea de excepcionalidad o de la necesidad de medidas de refuerzo transitorias y cuando se desciende al caso concreto, desde el respeto al bien jurídico de la imparcialidad, se han enjuiciado los pasos seguidos para la composición del tribunal, para la designación del juez o magistrado interino o desde la invocación de causas de abstención. Y la jurisdicción ordinaria, al tener que aplicar el régimen de estos jueces y magistrados interinos, bien a propósito de concretas actuaciones jurisdiccionales, bien a propósito de su particular régimen jurídico (proceso de nombramiento, llamamiento, cese, etc) tampoco ha albergado dudas sobre su constitucionalidad con la entidad de promover cuestiones de inconstitucionalidad.

Comparado el juez de proximidad con todas estas figuras, la mayor coincidencia se da con el juez de paz –así lo razona la Exposición de Motivos-, en cuanto a su inserción en el sistema judicial con carácter ordinario, porque el cargo trae su causa de unos concretos órganos judiciales de los que son titulares, por razón del proceso selectivo, su



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

régimen económico, trato, etc. Pero coincidiría con los jueces sustitutos o magistrados suplentes y eméritos en que ejercería la potestad jurisdiccional con unas competencias no testimoniales o menores, sino que constituirían el primer escalón judicial generalizado.

Pues bien, si se atienden a estos precedentes habría que deducir que el juez de proximidad no sería inconstitucional por no pertenecer a la Carrera Judicial; que la inamovilidad queda asegurada por el tiempo de nombramiento, tiempo durante el cual se le aplicaría el estatuto judicial tal y como ocurre con esos términos de comparación, luego tendría en común con ellos una inamovilidad temporal, relativa o por el tiempo de su nombramiento; que su predeterminación se asegura al ejercer funciones jurisdiccionales en órganos y con unas competencias predeterminadas en la ley. Ahora bien, las comparaciones son limitadas e insatisfactorias pues:

- 1º La Justicia de Proximidad no va a conocer de unas competencias mínimas, sino que se conforma como el primer escalón. Esas competencias se desgajan de las actuales de los Juzgados de 1ª Instancia y de los de Instrucción.
- 2º El juez de proximidad no es un juez lego, sino un profesional del Derecho que conoce de las materias de las que actualmente conocen jueces profesionales.
- 3º Mientras que los jueces sustitutos, magistrados suplentes y eméritos se caracterizan por la excepcionalidad, el juez de proximidad nace con vocación de permanencia. Aquellos son llamados en ausencia del juez titular, estos van a constituir un



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cuerpo o escala aparte, caracterizados por su forma de elección y por su no integración en la Carrera Judicial.

- 4º No se puede justificar su no integración en la Carrera Judicial diciendo que va a ser un juez mediador, conciliador, que busca fórmulas de diálogo o que va a conocer de problemas de civismo, de convivencia urbana, de comportamientos cotidianos. Es un juez de Derecho que aplicará el Código Civil y el Penal y va a hacerlo mediante las leyes procesales que ya aplican los jueces integrados en la Carrera Judicial en aquellas materias en las que se ventilan asuntos más próximos a los ciudadanos.
- 5º No implica fórmula alguna de participación ciudadana: el estatuto que se diseña no va a ser el de un ciudadano que, en su condición de vecino, asume temporalmente tareas judiciales, por el contrario se va a constituir un verdadero Cuerpo judicial.
- 6º En definitiva, no acaban de encontrarse motivos o razones objetivas que justifiquen o hagan aconsejable la no judicialización plena del juez de proximidad. Razones y motivos existen, pero son de otra naturaleza, de ahí que deba afirmarse la más que sería duda de la compatibilidad de esta figura con el artículo 122,1 de la Constitución.

a). 2. Constitucionalidad de los Juzgados de Proximidad

Cabe también plantearse la constitucionalidad de los Juzgados de Proximidad, más que nada en cuanto que su constitución no es general, sino potestativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, si



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

bien habrá que entender que en la decisión de constituirlos intervendrán no sólo esas Asambleas sino los propios Ayuntamientos y la Administración del Estado, instancias que intervienen en diversas fases o momentos del proceso de constitución, financiación y selección. Pues bien, desde la Constitución podría plantearse hasta qué punto tal régimen es compatible con el principio de igualdad por razón del territorio (artículo 139,1) como concreción del artículo 14, y de unidad jurisdiccional.

De regulación informada se desprende que para unas mismas competencias objetivas y funcionales, habrá ciudadanos cuyo derecho a la tutela judicial se les prestará por jueces y magistrados profesionales, integrados en la Carrera Judicial y conforme a un proceso selectivo que implica, con carácter general, la superación de unas Oposiciones y, en todo caso, la permanencia en la Escuela Judicial. Frente a ellos, habrá otros a quienes esa tutela se les prestará por jueces de proximidad elegidos en la forma antes vista y con el condicionante de haber sido seleccionados por un sistema en cuyo origen intervienen fuerzas políticas. Este esquema lleva al contrasentido de que en los núcleos de población pequeños, sus habitantes van a tener una justicia de más calidad por razón del estatuto de los llamados a desempeñarla.

Dicho esto, podría decirse que estas objeciones también se suscitarían -y no se han suscitado- en los casos antes invocados como términos de comparación. En efecto, los Juzgados de Paz no existen en todas las poblaciones, de manera que las competencias que éstos asumen se encomiendan a jueces integrados en la Carrera en aquellas poblaciones donde no hay Justicia de Paz. A su vez, cabe apreciar una diferencia de trato para el ciudadano cuya tutela judicial queda en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

manos de un juez sustituto o magistrado suplente frente a otro cuyo litigio es juzgado por un juez o magistrado profesional.

Ciertamente puede encontrarse una razonabilidad a la diferencia de trato respecto de la Justicia de Paz –que alcanza a la segunda instancia- diciendo que el derecho a la tutela judicial queda satisfecho por medio de órganos predeterminados en su jurisdicción y competencia y que al frente de los mismos hay un juez –al margen de su adjetivación- designado conforme a las previsiones de una norma previa. Y esto que se predica de la Justicia de Paz lo es también de los casos en que interviene un juez sustituto o magistrado suplente.

Que esto se así no impide, empero, dejar constancia de que el sistema que se va a instaurar adolece de una marcada asimetría, máxime cuando todo va a depender probablemente de una cuestión previa, ajena a la organización judicial: la financiación de los ayuntamientos, su capacidad económica. Por esta razón, si bien el trato desigual que un ciudadano reciba por parte de los Poderes públicos derivado de las diferentes disponibilidades de medios no implica una patología del artículo 14 de la Constitución, no cabe olvidar que en este caso tal fenómeno se daría en el seno de una organización única y estatal -el Poder Judicial- que no admite tratos desiguales en cuanto a la concreta y material prestación y satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva.

Cabe así advertir que el modelo de Justicia de Proximidad proyectado puede dar lugar a una situación equivalente a la creación de jurisdicciones especiales, no por razón objetiva o de competencia ni por razón subjetiva ligada a ciertos estatutos personales, sino por razón del territorio. No estamos ante un sistema general, sino ante órganos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

judiciales que se implantarán si así lo deciden las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En este sentido el modelo informado no resiste una comparación con los Juzgados de Paz pues la LOPJ y la Ley de Demarcación y Planta Judicial prevén una regla general y automática: donde no haya Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción habrá Juzgado de Paz. Es la propia ley quien ordena y prevé una consecuencia directa, automática y es lo mismo que se ha hecho con recientes órganos (Juzgados de lo Mercantil, de Violencia contra las Mujeres); en el caso informado la ley prevé un modelo, cierto, pero no lo hace depender de su propia autoridad, sino de lo que se decida ciudad a ciudad por otras instancias.

En definitiva, se consagra la idea de ciudadanos con un derecho a la tutela judicial de diferente intensidad y calidad por razón del territorio, derecho que se les prestará por un juez profesional, miembro de la Carrera Judicial o por un juez no profesional, renovable en su cargo y de origen municipal, y todo dependerá no de razones objetivas previstas en la norma, sino porque así lo decidan instancias políticas extrajudiciales.

Se deja constancia de lo dicho como observación al modelo elegido y para sustentar más abajo la necesidad de reconsiderarlo en los términos que se luego dirá.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

b). Consecuencias del modelo elegido

b). 1. Abandono de la unidad de Carrera Judicial

El legislador, de conformidad con la Constitución, ha procurado esa unidad. Suprimió el Cuerpo de Jueces de Distrito (LO 5/81), el de Magistrados de Trabajo (cf DTª 17ª LOPJ) o la escala de Jueces de Menores (cf DTª 26ª LOPJ)-, pero con el texto informado vuelve hacia atrás. Ya se ha dicho que el principio constitucional de *unidad de Carrera* ex artículo 122,1 ciertamente se ha compatibilizado con la existencia de jueces de paz y de jueces sustitutos, magistrados suplentes y eméritos y la soportabilidad de tales figuras ante el texto constitucional obedece a las razones antes expuestas. Pero hay que insistir de nuevo en lo endeble de los términos de comparación pues, como se ha dicho, la del juez de paz es una figura tradicional, honorífica y de escasa relevancia o peso jurisdiccional; la excepcionalidad de los jueces sustitutos, magistrados suplentes y eméritos salta a la vista, de ahí que este Consejo, como anteriores, haya insistido siempre en ese carácter, procurando que su actuación se restrinja al máximo, idea en la que ha insistido la reciente reforma de la LOPJ por LO 19/03.

En definitiva, de no ser inconstitucional es en todo caso censurable que se cree una nueva categoría de jueces al margen de la Carrera Judicial, que se haga no de forma testimonial, ni como tributo a una tradición, ni por razones de “estado de necesidad”, sino de manera general y con vocación de permanencia, tomando de esas figuras su origen político –jueces de paz- y la falta de inamovilidad.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

b).2. Vuelta al pasado

Dicho lo anterior basta un análisis somero del régimen en que se inspira para deducir que el modelo por el que opta el texto informado no responde a ninguno de los dos grandes sistemas expuestos antes (cf.V.A.2 y 3) como modelos sostenibles de Justicia de Proximidad.

En efecto, la Exposición de Motivos del Anteproyecto se basa fundamentalmente en la idea de descargar de trabajo a los Juzgados de 1ª Instancia y a los de Instrucción, pero su regulación no responde a las señas de identidad que ha dado lugar a la necesidad de crear una Justicia de Proximidad. En definitiva, el Anteproyecto toma el nombre, toma la marca “Justicia de Proximidad” pero en nada se ajusta al sentido genuino de ese sistema de solución de conflictos en el ámbito municipal. A la vista del texto informado puede decirse que recoge parte un ayer que resucita y se fija, además, lo más censurable del anteayer.

Del ayer resucita lo más positivo: la idea volver crear el primer escalón judicial que representaba la extinta Justicia de Distrito. Pero lejos de retomar el estado organizativo (competencias, recursos, etc) y estatutario al que se llegó en 1985-1989 (ingreso por oposición y posibilidad de acceso a la Carrera Judicial mediante oposiciones restringidas) para mejorarlo y modernizarlo, para reconstruir la Justicia de Distrito conforme a la Constitución; lejos de edificar un primer escalón judicial del siglo XXI, el Anteproyecto reedita un sistema de Justicia comarcal y municipal ya superado.

Hay que recordar que en la Justicia Municipal anterior a la reforma Maura de 1907, la influencia caciquil era notoria. Pese a las previsiones legales la realidad era que los partidos se adjudicaban –en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

coherencia con el sistema alternancia de la Restauración- a los jueces municipales. Eran jueces no profesionales, elegidos por dos años, tiempo durante gozaban de inamovilidad. Con la reforma de 1907 se procuró darles un carácter técnico, pero sin que el resultado fuese satisfactorio, situación que no empezó a enmendarse sino a partir 1944, creándose junto a la Municipal la Justicia Comarcal hasta su reunificación bajo la denominación de Distrito en la Ley de Bases de 1974. A partir de 1944 se inicia un largo proceso de reforma que concluirá con el Decreto 2104/77, que aprueba el Texto Articulado parcial de la Ley Orgánica, sobre Juzgados de Distrito. Pero antes y por Ley de 1939, de renovación de cargos municipales, la Justicia Municipal se reconstruyó dando preferencia a los afines al nuevo Régimen a través de un profesos selectivo en el que el papel del entonces partido único era determinante.

Pues bien, ni por asomo puede darse la apariencia de vuelta a ese pasado y este es el riesgo que se corre de ignorarse que en estos sesenta años ha habido un debate no sólo normativo a propósito de las leyes de 1944 y de las normas de 1970-1977, sino también doctrinal y científico sobre la organización de la justicia municipal, comarcal y de paz. Si se retomase ese debate probablemente se evitaría una reforma retardataria: las instituciones jurídicas deben perfeccionarse, avanzar y no volver sobre experiencias fracasadas.

b). 3. Bases para una Judicatura autonómica y local

Llegados a este punto hay que preguntarse por qué la seña de identidad de la Justicia de Proximidad radica en que vaya a ser administrada por jueces propuestos por los Plenos de los Ayuntamientos, que sean temporales y no jueces de Carrera. La falta de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

explicación alimenta todo tipo de conjeturas. Puede pensarse si no se tratará del deseo de constituir con el tiempo una nueva Judicatura de ámbito territorial, de dependencia autonómica y local. Autonómica en cuanto que la decisión de crear estos juzgados –luego de poner en marcha todo el mecanismo para su constitución- depende de las Comunidades Autónomas y local, en cuanto que los Ayuntamientos tendrán un protagonismo indudable en el proceso selectivo.

Que esto es así se deduce de un dato incuestionable. El texto informado es una reforma la LOPJ que, como en materia de Consejos de Justicia, responde el actual proceso de reforma estatutaria que viene protagonizando Cataluña así como al proyecto de ley que regula el régimen especial del Municipio de Barcelona (BOCG de 26 de agosto de 2005) . En el proyecto de Estatuto se recoge expresamente la Justicia de Proximidad y el modelo que se informa responde en buena medida al previsto en el *Llibre verd de l'Administració de Justícia*. De estos textos puede llegarse sin gran dificultad a la conclusión de que el resultado final será que lo mismo que las Comunidades Autónomas o los entes locales, tienen sus propios funcionarios o su propia Policía, van a tener su propia Judicatura, su propio sistema judicial. Y si la justificación que ofrece el *Llibre Verd* se contrasta con el texto informado, hay que deducir que el modelo que inspira ese *Llibre* no es más que una coartada para esa empresa.

En efecto, la llamada a un juez mediador, conciliador, de diálogo, a una Justicia antiformalista, concedora de los asuntos más frecuentes, etc. no sirve de justificación razonable u objetiva del modelo de Justicia y de juez de Proximidad. Ya se ha dicho que el juez de proximidad será un juez de Derecho, que aplicará las normas sustantivas y procesales que ahora aplican los jueces integrados en la Carrera judicial, jueces



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

éstos que por sus competencias conocen ahora de los asuntos más frecuentes y cotidianos. Y ya se dijo más arriba al contrastar el modelo ideológico y “romántico” de juez de barrio con el informado, que la idea de participación ciudadana no deja de ser una invocación fantasmagórica a una concepción simplista del principio democrático.

Los ideólogos de la “Justicia de Barrio”, en los términos en que se expuso, actúan por convencimiento ideológico, pero en el caso presente se toma de nuevo una marca –la “Justicia de Proximidad”- de corte municipalista, a la que se añade otra usurpación: la que inspira la visión de la “Justicia de Barrio”. El revestimiento retórico de lo que en este modelo es utopía de Justicia alternativa, popular, instrumento igualador en una sociedad global e injusta, en del texto informado se toma para otra finalidad. Que nadie piense que con el modelo informado nos encontraremos con unos ciudadanos expertos en Derecho, responsables, voluntariosos y concienciados de los problemas cotidianos de su entorno vecinal, que se van a ofrecer a trabajar por seis años en pro de sus vecinos y que, haciendo un esfuerzo, se “reengancharán” otros seis años para seguir luchando por su vecindario.

Como decíamos, todo es más prosaico e interesado: el juez de proximidad será un funcionario municipal con ropajes judiciales, sujeto a contrato administrativo, elegido por la confianza que tienen en él los partidos con representación local, si es que desea ser reelegido; será o un abogado de poca fortuna o probablemente exjuez sustituto o exmagistrado suplente con expectativas de ser juez de Carrera pero, ante todo, cabeza de puente de un proyecto para intensificar el dirigismo político sobre la Justicia y para que se constituya un Cuerpo Judicial paralelo, de base autonómica y local. El pago que obtendrá por su voluntariosa entrega al vecindario será el ingreso en la Carrera Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Aparte de lo expuesto hay que hacer otros vaticinios. A partir de la experiencia del sistema de magistrados propuestos por las Asambleas Autonómicas para las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, cabe deducir que la Justicia de Proximidad desembocará en su reparto por cuotas entre los Grupos Políticos con representación municipal; cabe deducir que los “juristas” llamados se extraerán en buena medida y fundamentalmente, entre jueces sustitutos y magistrados suplentes, entre licenciados sin gran expectativa ni proyección profesional: será, para el candidato, una forma de obtener un puesto de trabajo fijo con la promesa de ulterior ingreso en la Carrera Judicial y para los grupos políticos municipales, una forma de designación de futuros jueces.

En la crítica a este modelo el Consejo General del Poder Judicial es coherente con lo que sostuvo al informar el anteproyecto de lo que luego fue la LOPJ de 1985. Esta norma introdujo la posibilidad de que en las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia uno o dos de sus miembros –según que se compongan de tres o cinco magistrados- se eligen por el Consejo a partir de la terna presentada por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. La innovación -no comparable a los jueces de paz- ha venido a suponer que, en una parte de la organización judicial, haya magistrados que no han ingresado en la Carrera Judicial tras superar unas pruebas selectivas basadas en la acreditación de conocimientos jurídicos, sino por razón de la confianza de los grupos políticos. El Consejo General en el informe citado de 14 de marzo de 1984 señaló que *«no puede admitirse el sistema de nombramiento de estos Magistrados con arraigo en la Comunidad Autónoma, a propuesta en terna de la Asamblea Legislativa de la misma. Ello supondría una injerencia de un Poder en*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

otro que distorsionaría la división de los mismos constitucionalmente configurada»

Para concluir este apartado, hay que recordar lo que declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 108/86 (FJ 7º). Al explicar por qué la Constitución crea el Consejo General del Poder Judicial encuentra la razón en que *«las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir en los Tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos»* más el ejercicio de funciones inspectoras y sancionadoras.

Se trae esta cita porque por “Gobierno” cabe entender en su sentido estricto, el órgano máximo del Poder Ejecutivo del Estado pero también toda instancia política asimilable, en este caso el Pleno de un Ayuntamiento. Se dice esto por cuanto a las dudas sobre la constitucionalidad del modelo informado hay que añadir la centrada en qué queda del Consejo General del Poder Judicial en este proceso. Que se vaya a un proceso de decantación (preselección por una Comisión, terna municipal y elección por el Consejo General del Poder Judicial), no evita que se vea todo como el revestimiento de un proceso de base y origen político y tampoco en este caso cabe asimilar el modelo informado a de los jueces de paz ni a los magistrados de las Salas de lo Civil y Penal: al menos en este caso se está de nuevo ante un cargo cuantitativamente menor y, teóricamente, justificado en por el conocimiento del Derecho propio de las Comunidades Autónomas. Nada de esto ocurre con los jueces de proximidad.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

b).4. Bases para generalizar una futura Judicatura de extracción política

Pero la Justicia de Proximidad puede responder, además, a otro objetivo. El sistema está pensado para que en doce años puedan ingresar en la Carrera Judicial jueces que proceden originariamente de una designación política, por mucha coparticipación que se diseñe en el proceso selectivo y por mucha previsión que haya de valoración de méritos o de previa experiencia como “juristas” y aun cuando, a efectos jurídicos y de control judicial, la jurisprudencia tenga dicho (cf. STS 10 de febrero de 1993) a propósito de la intervención municipal en el proceso de designación de jueces de paz que no es un acto político sino administrativo.

Pero también cabe intuir que la Justicia de Proximidad se diseña como ensayo, banco de pruebas o anticipo de un futuro predecible que ahora se incoa: se estaría avanzando hacia una generalización de la designación por instancias políticas de los jueces, para lo cual se suprimiría el ingreso en la Carrera Judicial mediante Oposiciones, esto es, mediante la acreditación de conocimientos jurídicos a través de un proceso selectivo imparcial, basado en el mérito y capacidad. Y del mismo modo, la organización funcional de apoyo a estos juzgados se presenta o como ensayo o como primer paso para la constitución de cuerpos funcionariales de Justicia propios pero no ya de las Comunidades Autónomas, sino también de los municipios.

Se ha dicho antes que la Justicia de Proximidad se presenta, primero, como un sistema para que en doce años ingresen en la Carrera Judicial jueces que proceden originariamente de una designación política. Esta afirmación nace de una pregunta que salta por sí misma



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

¿qué ocurrirá después de doce años?. Si los jueces de proximidad son elegidos por seis años y sólo cabe renovarles por otros seis, es difícil hacerse a la idea de que, concluido el tiempo máximo de nombramiento, abandonarán todos sus puestos y sólo una porción ingresarán en la Carrera Judicial por el Cuarto Turno (un tercio de ese Cuarto Turno). No hay que ser muy sagaz para deducir que o bien los afectados se constituirán en *lobby* o grupo de presión -de nuevo la historia se repite: ya ocurrió con los antiguos jueces de Distrito- para propiciar su integración sin más en la Carrera Judicial o bien “la hoja de ruta” oculta es que, también sin más, ingresen todos en la Carrera Judicial, lo que conectaría con el propósito de “superar” –suprimir- el sistema de Oposiciones e ir a un dirigismo político en la configuración de la Judicatura y de la Justicia.

Por otra parte, no es convincente que del ejercicio como juez de proximidad se alcance la condición de “jurista de reconocido prestigio” que se predica de los llamados a ingresar en la Carrera Judicial por el Cuarto Turno. Desde su resurrección en 1985, esta forma alternativa de ingreso—ya había sido abandonada en dos ocasiones por su manifiesto fracaso- parece avocada al hundimiento de manos de sus patrocinadores. Lejos de ser una manera de atraer a la Judicatura a los mejores, a quienes enriquezcan el ejercicio de la potestad jurisdiccional con conocimiento y experiencia adquiridos en la abogacía, en la docencia universitaria o en relevantes cargos funcionariales, el Cuarto Turno se ha convertido en estos veinte años en medio para satisfacer no las necesidades del sistema judicial de la mano de ese enriquecimiento, sino tan sólo la legítima expectativa de promoción profesional de funcionarios que han llegado al techo en sus Carreras de origen.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Así con el tiempo se eliminó en la LO 16/94 del ingreso por la categoría de juez -el desaparecido Tercer Turno-, la previsión de que fuese para “juristas de reconocido prestigio”; en esa misma reforma pasó de tercer a cuarto turno hasta su desaparición por LO 19/03. Ahora el superviviente Cuarto Turno parece avocado a la colocación de secretarios judiciales y de jueces de proximidad. Lo primero –como ya sostuvo este Consejo al informar lo que luego fue la reforma de la LOPJ por la LO 19/03- es contradictorio con un modelo de Oficina judicial basada en la potenciación y aprovechamiento del secretario judicial, haciendo de ese cometido una profesión de término, enteramente satisfactoria y no una profesión en permanente crisis de identidad; y lo segundo como el señuelo y ulterior premio para los que sean seleccionados como jueces de proximidad.

C. Conclusiones y sugerencias

1. Conclusiones

Las conclusiones no pueden ser positivas pues:

- 1º Siendo loable la recreación de la desaparecida Justicia de Distrito, es criticable que el modelo elegido lo haga volviendo a modelos históricamente fracasados y felizmente abandonados.
- 2º Frente a lo que debería ser una opción ambiciosa –buscar un Poder Judicial moderno y eficaz-, cobra protagonismo otra ambición: frente a la idea de Poder Judicial único y estatal, hacer presente los postulados de política territorial en ese ámbito.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- 3º El modelo elegido llevaría a un sistema judicial paraestatal, de base autonómica y local, que permitiría erigir otra Judicatura, otro Poder Judicial.
- 4º La previsión de que la Justicia de Proximidad es Poder Judicial del Estado o que el nombramiento final de sus jueces corresponde al Consejo General del Poder Judicial, sólo cubriría las apariencias de un modelo diseñado en un contexto de reforma estatutaria que aspira a un Estado federal.
- 5º Existen serias dudas de la constitucionalidad del sistema al romper el principio constitucional de unidad de la Carrera Judicial.

2.Sugerencias

a) Reconsideración general y abandono del sistema de Justicia de Proximidad

Lo que acaba de exponerse es motivo suficiente para rechazar el modelo del Anteproyecto. La intervención política en la selección, la inamovilidad de esos jueces, su no pertenencia a la Carrera Judicial, la existencia de una justicia a disposición de ayuntamientos, el panorama de un mapa judicial diferente en función de los intereses de cada territorio, etc. arrojan el texto informado a un mar de dudas constitucionales de tal calibre que lo aconsejable es su abandono.

Pero ese abandono no sólo obedece a razones jurídicas. La ideación de la Justicia de Proximidad en los términos del texto informado



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

no parece que sea una iniciativa generalizada o ampliamente sentida, más bien se presenta como un deseo nacido en una ciudad concreta – Barcelona- que no puede condicionar la estructura de un Poder del Estado ni, por tanto, los pilares constitucionales en los que se asienta el Poder Judicial. El Poder Judicial es cuestión de Estado y no una cuestión municipal.

Pero hay más. A la vista de los datos que tiene este Consejo, no se acaba de ver la utilidad real de la Justicia de Proximidad. En efecto, esos órganos conocerían de una serie de competencias en los que ya los juzgados existentes están resolviendo sin dilaciones excesivas pues:

-En juicios verbales arrendaticios y precarios la duración media nacional en el año 2004 de los asuntos terminados fue de 4'88 meses y de los pendientes de resolver, de 2'32 meses.

-En los juicios verbales posesorios, la duración media nacional en el año 2004 de los asuntos terminados fue de 3'42 meses y de los pendientes de resolver, de 3'42 meses.

-En los demás verbales, la duración media nacional en el año 2004 de los asuntos terminados fue de 5'67 meses y de los pendientes de resolver, de 2'85 meses.

-En los procesos monitorios, la duración media nacional en el año 2004 de los asuntos terminados fue de 8'29 meses y de los pendientes de resolver, de 2'85 meses.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-En juicios de faltas, la duración media nacional en el año 2004 de los asuntos terminados fue de 3'07 meses y de los pendientes de resolver, de 4'34 meses.

En todo caso añádase que cualquier hipotético adelanto que pudiera darse siempre debería contar con la realidad de que la segunda instancia sería idéntica a la ahora existente.

b). Alternativamente, sistemas de Justicia de proximidad que se sugieren.

Pero ese rechazo que se hace no puede ser absoluto pues hay elementos que hacen al Anteproyecto informado aprovechable, máxime cuando evidencia el coraje de afrontar la reforma de la Justicia en su cúspide –Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia- y en su base. Cabe plantear, por tanto, la opción por un modelo de Justicia de Proximidad asumible, sin mezcolanza de regímenes que evocan sistemas judiciales felizmente superados y que al final no responde a un modelo claro ni a ninguno de los expuestos más arriba. A la vista de esta situación cabe plantearse si son viables algunos de los modelos antes descritos.

b).1. Posible desjudicialización

Por lo pronto cabe entender que la desjudicialización de la Justicia de Proximidad sería lo más coherente con el sentido genuino de la “marca” elegida. Tal y como se razonó más arriba a propósito de los procesos municipalizadores en la inspiración de este sistema lo que se busca no es tanto descargar a los tribunales creando nuevas instancias ni nuevos órganos, como sacar del ámbito judicial litigios que por su contenido y entidad, pueden ser llevados a un sistema no judicial de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

composición más cercano –próximo- al ciudadano, todo en coherencia -aquí está la base del sistema- con las nuevas tendencias en la organización del Poder local en el ámbito europeo.

Sin embargo, esta propuesta esta hoy por hoy fuera de lugar. Es en todo punto ambiciosa, exige mucha imaginación y reflexión, va más allá de lo estrictamente judicial y se insertaría en un debate sobre política territorial y autonomía local que no ha hecho sino empezar. Tal propuesta por lo pronto pasaría por derogar el Libro III del Código Penal, supondría crear en los municipios instancias propias, no judiciales, de resolución pronta para las reclamaciones más frecuentes: desde la pequeña reclamación de cantidad a las nacidas de los negocios más frecuentes, impugnación de sanciones de tráfico, denuncias por ruido, otorgamientos de licencias para actividad u obras de pequeña entidad, etc., hasta podría barajarse residenciar la actual mediación familiar en ese ámbito.

En definitiva, no deja de ser una empresa aun en estado embrionario, sobre la que hay mucho que debatir y solucionar –en especial la financiación-, que roza otros intereses políticos respecto a todo lo que rodea a la “segunda descentralización” que puede chocar con la realidad de una “segunda centralización” en cada Autonomía.

b).2. Judicialización plena

Parece más aconsejable seguir el camino que entiende que con la Justicia de Proximidad se pretende reinstaurar la Justicia de Distrito, como defendió el Ministro de Justicia en su comparecencia de mayo de 2004. Se tiene la garantía de trabajar sobre un sistema ya conocido, que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

evolució, que dio sus frutos y que si se abandonó no fue por necesidad objetivas sino por los intereses corporativos.

Tal propuesta implica definir la Justicia de Proximidad como primer escalón del Poder Judicial y, aun manteniendo su carácter urbano, debería generalizarse a todas las poblaciones. Esta Justicia debería estar integrada por jueces profesionales e integrados desde el primer momento en la Carrera Judicial. Esto exige la exclusión por entero de toda intervención de los Ayuntamientos en el proceso de selección de esos jueces: la competencia debe ser, por exigencia constitucional, exclusiva y excluyentemente del Consejo General del Poder Judicial por razón de las competencias que tiene atribuidas ex artículo 122,2 de la Constitución. En todo caso, esta propuesta exigiría una implantación gradual en un plazo razonable.

A su vez en la selección de esos jueces cabría apuntar dos posibilidades.

La primera, que esos juzgados no exijan sistema de selección específico alguno. Podrían concebirse como órganos especializados competencialmente a los que pudieran ir destinados jueces de nuevo ingreso que siempre podrían optar como primer destino bien por un juzgado de 1ª Instancia e Instrucción o bien un Juzgado de Proximidad, con el aliciente inicial de ir destinados a grandes ciudades. A su vez y para evitar la movilidad derivada del ascenso de categoría, a tales órganos podrían ir destinados tanto jueces como magistrados.

Pero también podría plantearse que estos órganos precisasen una forma de cobertura específica que, además, fuese una forma de ingreso en la Carrera Judicial. De esta manera podrían seleccionarse



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

para estos órganos a licenciados mediante un sistema que no fuese propiamente del de oposición que quedaría como tal reservado a los que ingresasen a través de juzgados de 1ª Instancia e Instrucción. Esas pruebas se encaminarían a valorar los conocimientos y experiencia precisos atendiendo al nivel competencial de estos órganos. Los que así ingresasen tendrían siempre abierta la posibilidad de ascender dentro de la Carrera Judicial –en el que se insertarían a modo de Escala- mediante Oposición o concurso entre juristas.

Tampoco sería rechazable que, pese a este ingreso en la Carrera Judicial, al tiempo de exigírseles una determinada experiencia, obtuviesen un primer nombramiento de seis u ocho años, renovables por otros tantos salvo existencia de nota desfavorable en su expediente. Al término de ese segundo nombramiento y de no haber de nuevo nota desfavorable en su expediente, podrían permanecer en la Carrera Judicial hasta la edad de jubilación pero siempre integrados en esa Escala y destinados en estos juzgados.

c). Intervención del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial.

Al margen de lo dicho y para el caso de que se persistiese en el modelo deducible del Anteproyecto, procede hacer una serie de sugerencias en lo que hace al cometido del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial por lo que hay que entender que lo será también de los jueces de proximidad. Ya se ha dicho que el modelo en el que se inspira la Justicia de Proximidad es la de Paz, de ahí que se sugiera lo siguiente para tener, respecto de estos jueces, como reconocible la imagen del Consejo como real y verdadero órgano de gobierno del Poder Judicial:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Primero. El Consejo General del Poder Judicial interviene en la selección del juez de proximidad, aceptando o rechazando la propuesta que le someta el Consejo de Justicia. Sin embargo, tal potestad debe extenderse a la renovación una vez superados los seis primeros años de nombramiento.

En el Anteproyecto esta decisión es del Consejo de Justicia, órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, lo que no tiene explicación aun cuando se compare con los jueces de paz, cuyo nombramiento hoy día corresponde a las Salas de Gobierno y en el futuro a los citados Consejos. De nuevo hay que insistir en que el término de comparación no encaja.

Segundo. Aun cuando se mantenga finalmente que la renovación compete al Consejo de Justicia, debe preverse expresamente la recurribilidad de ese acto ante el Consejo General del Poder Judicial.

Tercero. Tal y como hace ya el artículo 110,2,k), respecto de los jueces de paz, jueces sustitutos y magistrados suplentes, debe apoderarse al Consejo General del Poder Judicial para que desarrolle reglamentariamente el régimen estatutario de los jueces de proximidad.

Esto es vital, pues será el Consejo quien fije los criterios de preferencia para acceder al cargo, los pormenores del proceso selectivo –algo que no puede dejarse a la libre determinación del acto de convocatoria que se haga en cada Tribunal Superior de Justicia- más el resto de los extremos propios de un estatuto profesional.

Cuarto, En la Comisión de Selección prevista para seleccionar a los candidatos que concurren a la convocatoria, la presencia judicial es



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

mínima pues se compone por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o magistrado en quien delegue, que la presidirá, más un fiscal, un abogado, un catedrático o profesor titular y un secretario. Parece oportuno que se incorpore un magistrado más pues de nuevo hay que insistir que si el término de comparación es el juez de paz o los jueces sustitutos o magistrados suplentes, en sus procesos de selección la presencia judicial o es total –caso actual de Salas de Gobierno- y en el futuro aun cuando sea de los Consejos de Justicia en Pleno o en Comisión Permanente, esa presencia será mayoritaria.

VI

COMPARECENCIAS PARLAMENTARIAS DE LOS VOCALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

La forma de gobierno parlamentario por el que opta el constituyente español de 1978 se caracteriza, en sus líneas básicas, por el diseño de un sistema de distribución y colaboración en el ejercicio de las funciones estatales entre el poder legislativo y el poder ejecutivo (singularmente, en la función legislativa y en la dirección de la política estatal). También por el sometimiento de toda actividad gubernamental y administrativa al control parlamentario, control que, en un sentido amplio, incluye toda actividad del Parlamento, desde los llamados instrumentos de información parlamentaria, hasta los procedimientos destinados constitucionalmente a la exigencia de responsabilidad política y, en su caso, remoción en el cargo, y, en un más sentido estricto, se identifica exclusivamente con éstos últimos.

Frente a este sistema de relaciones entre ejecutivo y legislativo, el Poder Judicial aparece en la Constitución absoluta y radicalmente



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

separado del resto de los poderes; así, desde el punto de vista funcional, le está reservada el ejercicio de la potestad jurisdiccional, de forma exclusiva y excluyente, y desde el punto de vista orgánico-subjetivo, el ejercicio de esta potestad viene constitucionalmente atribuida a jueces y magistrados que, integrantes de la Carrera judicial, forman un Cuerpo único.

Esta separación tajante respecto a los otros dos poderes tiene como objetivo preservar la independencia del Poder Judicial, presupuesto necesario para dar cabal respuesta a la función constitucionalmente encomendada a este poder, la administración de justicia, sustrayéndole de las potenciales injerencias que pudieran venir de la actuación de cualquiera de los otros poderes y, singularmente, del ejecutivo.

Como corolario de lo anterior, el artículo 122 de la Constitución añade un nuevo elemento clave para garantizar esa independencia judicial y que exige, a su vez, una separación, autonomía respecto a los poderes y órganos estatales, esto es, el Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno del Poder Judicial. La autonomía e independencia del órgano de gobierno del Poder Judicial, se predica no sólo respecto al Ejecutivo -poder que tradicionalmente más ha interferido en el ejercicio de la jurisdicción y el que más recelos suscita- sino también respecto del legislativo, previéndose, a estos efectos, un estatuto personal para los miembros del CGPJ que garantice su independencia).

A la vista de lo anterior, la relación que pueda establecerse entre Consejo General del Poder Judicial y Parlamento no puede acomodarse al patrón de control parlamentario, en sentido estricto, que caracteriza



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

nuestro sistema de gobierno y que preside y determina las relaciones entre los otros dos poderes del Estado, y esto por varias razones.

De un lado porque, la propia naturaleza del órgano y la específica y diferenciada función que constitucionalmente se le encomienda, apuntan en la dirección de excluirle del control parlamentario así concebido. De otro, porque, en virtud de esa función constitucional, no es posible hablar de responsabilidad política que se traduzca en censura y remoción en el cargo. O dicho en otros términos, no es posible constitucionalmente exigir responsabilidad política al Consejo General del Poder Judicial pues es el Ejecutivo a quien compete y, por tanto, responde de la Administración de justicia en el ámbito de dirección política interior que le corresponde, máxime si esta responsabilidad política se traduce, en su caso, en la posible la remoción en el cargo, lo que contrastaría tanto con la inamovilidad de los miembros del Consejo como con la duración concreta de su mandato.

No obstante, lo dicho no impide la incorporación de mecanismos de relación entre el Consejo y el legislativo que sirvan, tanto para que éste último actualice y ejerza su función de control del ejecutivo en materia de Justicia a partir de la información que a tal efecto pueda recibir del Consejo General del Poder Judicial y que éste está obligado a facilitar tal como prescribe el art. 109 de la Constitución (*«Las Cámaras o sus Comisiones podrán recabar a través de los Presidentes de aquéllas la información y ayuda que precisen... de cualesquiera autoridades del Estado»*), como para que éste último exponga aquellas circunstancias, condiciones, que en su calidad de órgano de gobierno, garante de la independencia del Poder Judicial, considere que pueden contribuir a mejorar la Administración de Justicia.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Así lo ha entendido la STC 208/03, estimatoria del recurso de amparo interpuesto contra la inadmisión por la Mesa del Congreso de los Diputados de la solicitud de comparecencia del Presidente del Consejo, cuando afirma que de tal *«solicitud de información (...) no se infiere inexorablemente que vaya a deducirse una pretensión de exigencia de responsabilidades políticas al Presidente de dicho órgano (...). Antes bien, la iniciativa (...) puede entenderse como una solicitud de información para posibilitar, en su caso, el ulterior ejercicio de la función de control del Gobierno»* (FJ 9).

Desde el plano normativo, el artículo 109 LOPJ al disponer que el Consejo elevará anualmente a las Cortes Generales una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia, es el que en la actualidad materializa esta posibilidad. Su apartado 2º establece que las Cortes Generales, de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, podrán debatir el contenido de dicha Memoria y reclamar, en su caso, la comparecencia del Presidente del Consejo o del miembro del mismo en quien aquél delegue.

La Memoria anual representa así en la actualidad el principal instrumento de comunicación y colaboración entre CGPJ y el Poder Legislativo y permite al órgano de gobierno del Poder Judicial explicar cómo se ha desarrollado la Administración de Justicia, qué dificultades y obstáculos ha encontrado para su efectiva realización, qué problemas existen y qué soluciones podrían arbitrarse para que las Cortes Generales, que son las titulares del poder legislativo, decidan.

Junto a ésta Memoria, el examen de la actividad parlamentaria evidencia el recurso de parlamentarios y grupos parlamentarios al



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

procedimiento de comparecencia en Comisión de funcionarios y autoridades públicos con fines informativos (previsto en el art. 44.3 RC), para requerir, a tales efectos, la presencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial ante la correspondiente Comisión.

La procedencia constitucional de estas solicitudes de comparecencia no sólo no ha sido puesta en duda, sino que ha visto el refrendo expreso en la citada STC 208/03, al entender que de aquéllas (las solicitudes de comparecencia), no se concluye que su finalidad sea la exigencia de responsabilidad política, sino la de recabar la información necesaria, precisa y adecuada para el ejercicio de las funciones del Parlamento, la de control sobre el ejecutivo, o incluso la legislativa.

Esta parece ser también la finalidad pretendida por el artículo 119.3 del Anteproyecto en tanto dispone la comparecencia de los vocales del Consejo General del Poder Judicial «*ante las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, cuando sean llamados, por conducto del Presidente de la Cámara correspondiente, para informar sobre los asuntos relacionados con la actividad del Consejo General del Poder Judicial*».

En definitiva, no resultaría, de principio, contrario al texto constitucional, ni afectaría a la independencia del Consejo General del Poder Judicial ni a la naturaleza y el ejercicio de su función de gobierno, el establecimiento de nuevos canales de colaboración entre las Cortes Generales o sus órganos y el Consejo, siempre que tales instrumentos no sean ejercicio de una función de control del Parlamento que implique exigencia de responsabilidad política, ni desde el punto de vista del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

institucional, esto es, respecto al Consejo como órgano colegiado, ni individual, referido a sus miembros.

Ahora bien, tampoco cabe sostener que el Consejo General del Poder Judicial ostente una competencia de gobierno de la que no deba dar ninguna cuenta a los ciudadanos, o que no sea posible exigir transparencia en su funcionamiento. Ahora bien, ni esa dación de cuentas, ni la pretensión de transparencia pueden trastocarse en la fiscalización que supone el control parlamentario en sentido estricto. De hecho, en el apartado 21.3 del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia afirmaba que *«[u]na vez constituido el Consejo y elegido su Presidente, éste comparecerá ante el Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas básicas de actuación que se pretenden acometer por el nuevo Consejo»*. Por otra parte, la previsión de cauces de relación entre el Consejo General del Poder Judicial y el Parlamento contribuiría a potenciar la transparencia del órgano y afianzar una cierta legitimidad democrática, cuya supuesta carencia se imputa en ocasiones al Poder Judicial, así como acercar al Consejo y favorecer el conocimiento de su posición y funciones por la ciudadanía.

Tampoco estos cauces de relación legislativo-Consejo General del Poder Judicial pueden generar o contribuir a crear una imagen de dependencia del segundo respecto al primero. Por tanto, ni pueden ser tan intensos como los establecidos respecto a otros órganos y poderes del Estado, ni pueden incluir toda el ámbito material de competencias que corresponde al Consejo debiendo quedar excluidas las que son ejercicio de potestades gubernativo-administrativas sometidas y revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

A la vista de lo dicho hasta aquí, el Anteproyecto no merece de plano reproche constitucional, dado que la obligación de comparecencia que recoge posee carácter informativo y no de exigencia de responsabilidad política; además, no supone sometimiento, ni dependencia del CGPJ respecto al Parlamento. Más bien cabe entenderlo como una ampliación de mecanismos ya existentes toda vez que, como ya se ha visto, a tenor del citado artículo 109.2 LOPJ el Presidente (o por delegación de él cualquiera de los vocales) ya se halla obligado a comparecer a petición de las Cámaras.

Y de hecho ya ha comparecido en numerosas ocasiones -más allá de los estrechos márgenes que ofrece ese precepto- a petición de grupos parlamentarios muy diversos. Así tanto en la II Legislatura como en la III y VI, diversos Grupos Parlamentarios solicitaron la comparecencia del Presidente del Consejo para informar sobre determinadas actuaciones judiciales como sobre cuestiones referidas al gobierno judicial. En estos términos, el texto propuesto no sería sino la traslación a la LOPJ de la práctica mantenida en diferentes legislaturas (mediante la aplicación del art. 44.3 RC) y que ha sido avalada por el Tribunal Constitucional.

No obstante, sí conviene realizar algunas observaciones al mismo, que acotaran aun más el auténtico significado y el papel que este mecanismo debe desempeñar.

Por un lado, en cuanto a los llamados a comparecer (esto es, los miembros del CGPJ), el texto del Anteproyecto (artículo 119.3) plantea alguna duda acerca de la posibilidad de exigir la comparecencia de un miembro del Consejo a título individual para informar sobre asuntos relacionados con la actividad del órgano, dado que el CGPJ actúa



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

siempre como órgano colegiado. Cuestión distinta sería si la norma se refiriese a los ámbitos materiales, en cierto modo “especializados”, que de forma interna se distribuyen entre los miembros, bien como vocales territoriales, o como integrantes de órganos o dependencias específicas del propio Consejo (así, publicaciones, escuela judicial, servicio de documentación o de informática, entre otros). En este caso, el presumible mayor conocimiento del vocal respectivo en la materia justificaría su comparecencia con carácter individual. Si bien, resultaría conveniente una mayor precisión al efecto.

Igual cabe decir respecto a la no mención expresa del Presidente del Consejo. Evidentemente, el Presidente está incluido entre los miembros del órgano. Ahora bien, en cuanto Presidente y representante del mismo sería conveniente que en el precepto sobre el que ahora se informa se previese su comparecencia (o en quien él delegase) precisamente para los supuestos en que la solicitud de información tenga un alcance general, sobre asuntos relacionado con la actividad del Consejo. En otras palabras, cuando no exista una circunstancia de “especialización” que justifique la comparecencia individual de un vocal determinado.

En cuanto al objeto, esto es, los asuntos de los que se puede solicitar información, deberán excluirse las cuestiones susceptibles de ser residenciadas ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

VII

OTRAS CUESTIONES

Fuera de los aspectos analizados, el Anteproyecto contiene reformas puntuales del régimen de provisión de destinos en la Carrera Judicial, con el loable ánimo de incrementar la especialización en el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional. Se sigue, por tanto, la política de especialización iniciada con la reforma hecha por la LO 19/03.

Así en particular se añade en el artículo 344 b) un inciso final respecto de las dos plazas reservadas en el Tribunal Supremo a la Carrera Judicial para magistrados no especialistas, avalando la práctica seguida por el Consejo General del Poder Judicial en el sentido de que podrán ser ocupadas tanto por magistrados especialistas como por aquellos que no ostentan tal condición.

Por otra parte se sugiere la posibilidad de aclarar la compleja ordenación de lo que, genéricamente, se pueden denominar “especialidades” pero que afecta fundamentalmente a los órdenes civil y penal. El diseño global de la LOPJ después de la LO 19/03, responde al siguiente esquema:

1º. El artículo 311.1.4º diferencia pruebas de *selección* para los órdenes civil y penal y a las que sólo pueden concurrir jueces por ser de promoción (cf. artículo 311.2 en relación con el artículo 312.1) y pruebas de *especialización* para los órdenes contencioso-administrativo y social que a la vez son:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- de promoción y especialización pues pueden concurrir jueces para ascender y especializarse
- de especialización, si concurren magistrados
- de ingreso y especialización si concurren fiscales.

2º. Ese distingo entre pruebas selectivas que son de promoción (civil y penal) y de especialización (contencioso-administrativo y social) se mantiene en otros preceptos como son el artículo 311.2,5,8; el artículo 312; el artículo 329.2 y 3; el artículo 330. 2. 3. 7 así como en el artículo 344.

3º. La situación se complica por cuanto al margen del marco general de esas pruebas del artículo 311.1.4º, se regulan otras especializaciones como son las de juez de menores (artículo 329. 3) y la mercantil (artículo 329. 4).

No obstante en estos dos casos no se está en propiedad ante pruebas de especialización pues ésta se predica respecto de un orden jurisdiccional en su totalidad, mientras que en esos casos se trata de destinos especializados dentro de órdenes jurisdiccionales –civil, penal- para los que no hay especialización.

4º Que en el caso del orden penal el problema aumenta pues el artículo 330. 7. se refiere a la preferencia para las Salas de la Audiencia Nacional –indistintas- a favor de quienes ostenten especialización según el orden jurisdiccional y en el párrafo 2º lo explicita aun más al referirse a la Sala de Apelación para otorgar la preferencia a quien ostente la condición de *especialista*.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Como es la primera vez que para el orden penal se habla de “especialización” o de “especialista” y no se emplea esta denominación para ocupar plaza con preferencia en otros órganos penales (Audiencias Provinciales, Salas de lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia), surge la duda de si tal precepto se está refiriendo a una especialización novedosa sólo para la Audiencia Nacional que será preciso regular reglamentariamente y convocar o, por el contrario, a se está refiriendo realmente a las pruebas selectivas del artículo 311.1.4º.

La diferencia con el régimen general es relevante pues de no ser términos sinónimos –pruebas de selección, pruebas de especialización– en el caso de la Audiencia Nacional no se estaría, obviamente, ante una prueba para acceder a cualquier órgano de la jurisdicción penal; tampoco ante una clase general de destinos dentro de un orden jurisdiccional no especializado (Menores respecto del penal o Mercantil respecto del civil), sino de pruebas para acceder a dos concretos órganos: la Sala de lo Penal y la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional.

Se plantea, por tanto, este panorama para que se aproveche el Anteproyecto informado para aclarar estos extremos.

Y para que conste y surta efectos, extendiendo y firmando la presente en Madrid, a cinco de octubre del año dos mil cinco.