



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS VOCALES EXCMO. SR. ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA Y EXCMA. SRA. MERCÈ PIGEM I PALMÈS AL ACUERDO DEL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL DE FECHA 26 DE JUNIO DE 2014 POR EL QUE SE APRUEBA EL INFORME DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

De conformidad con el artículo 631.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), los Vocales que suscriben formulan particular al informe del Anteproyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, ALOPJ) aprobado por la mayoría del Pleno.

Antes de exponer las razones de nuestra discrepancia con respecto a los distintos puntos del Informe finalmente aprobado, hemos de reconocer que el debate en Pleno ha sido enriquecedor y que ha reinado un espíritu de diálogo y de acercamiento incluso en las partes en las que la distancia entre las distintas posiciones era más acusada. Fruto de ello ha sido la obtención de importantes acuerdos sobre aspectos trascendentes del ALOPJ que, a nuestro juicio, han servido para completar y profundizar en su análisis y que resultarán de utilidad a la reflexión que el Gobierno habrá de hacer a la recepción del Informe antes de acordar el ejercicio de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

As, la coincidencia con respecto al juicio negativo sobre la manera en que se introducía en el ALOPJ la llamada jurisprudencia vinculante, la advertencia de la necesidad de hallar soluciones que hagan compatible la creación de los tribunales de instancia con la justicia de proximidad, la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el mantenimiento de la distinción constitucional entre las categorías de juez y magistrado sin perjuicio del diseño de una verdadera carrera judicial basada en una mayor racionalización de la ordenación de los puestos que desempeñen sus miembros, la introducción de la especialidad en Derecho de familia, la garantía de la autonomía organizativa del Consejo para determinar las comisiones de que se dote, la llamada de atención en cuanto a la clarificación de las mayorías exigibles para la adopción de los acuerdos del Pleno, la aceptación de las asociaciones de jueces de ámbito no estatal, la aplicación de la reserva del control jurisdiccional de las normas forales de los Territorios Históricos vascos que se aprueben en ejercicio de las competencias que la STC 76/1988, de 26 de abril, calificó como integrantes del “núcleo intangible de la foralidad” y no solo de las normas fiscales, y otros aspectos que mejoran significativamente el texto final del Informe.

No obstante estos avances cuyo valor debe ser resaltado así como el reforzamiento de su carácter crítico, que reconocemos con total sinceridad, el Informe sigue adoleciendo de carencias tan importantes que, en coherencia con la enmienda a la totalidad que presentamos y que fue rechazada por el Pleno, nos llevaron a votar en contra del mismo y a reiterar, ahora como Voto Particular, nuestro disentimiento, por las razones que a continuación se exponen.

Comenzaremos con una objeción a la totalidad del Informe a la que seguirán otras más específicas sobre determinados apartados del mismo.

I.- Objeción a la totalidad



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

1. Nos vemos obligados a formular una objeción de totalidad del Informe sobre el ALOPJ ya que hay cuestiones fundamentales que el mismo no aborda o que no le merecen el reproche que, a nuestro juicio, deberían recibir tal y como explicaremos más adelante.

No obstante, con carácter previo, hemos de aclarar que la fijación de nuestra posición con respecto al ALOPJ no es incompatible, ni mucho menos, con el sincero y explícito reconocimiento de la indudable calidad técnica del Informe, tanto en el análisis que efectúa como en las propuestas de mejora que formula, muchas de las cuales compartimos.

Consideramos, igualmente, de justicia alabar y agradecer el enorme esfuerzo y la dedicación prestada por todos los miembros de este Pleno y de manera especialmente la intensa y sacrificada labor de los Letrados que lo han redactado, así como del personal del Consejo que ha dado su apoyo a los trabajos realizados.

Un esfuerzo ímprobo que se ha tenido que desarrollar en tiempo record, debido a las urgencias ministeriales y del que también han sido activos partícipes el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y otros órganos judiciales, así como las asociaciones judiciales y miembros de la carrera judicial a título individual, atendiendo a la acertada invitación que les hizo el Consejo para que manifestaran su parecer y sugerencias a fin de que se pudieran tener en cuenta al emitir su Informe.

Esfuerzo, en fin, que debiera corresponderse por el Gobierno con una sosegada meditación sobre el extenso Informe que ha resultado del debate en Pleno, sus Votos Particulares y, también, las aportaciones a que se ha hecho mención. Confiamos en que así se haga y que no se precipite la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

remisión a las Cortes del APLOPJ pues todo ese trabajo merece ser seriamente considerado.

Ahora bien, pese al reconocimiento público de los méritos del de Informe y de la disposición de todos los Vocales a examinar y valorar las observaciones y sugerencias de los demás, no podemos darle nuestra aprobación pues, como ya hemos dicho, en nuestra opinión el ALOPJ adolece de graves carencias y suscita una negativa e inquietante incertidumbre sobre el impacto que pudiera tener si se convirtiera en Ley en el conjunto del sistema judicial.

2. Nuestra discrepancia fundamental con el Informe radica en que no efectúa una valoración, absolutamente necesaria, sobre la justificación del ALOPJ ni sobre su factibilidad, extremos que si siempre requieren una especial atención, en este caso adquieren un peso decisivo ya que no estamos ante una nueva reforma parcial de la LOPJ de las cuarenta que ha tenido a lo largo de casi treinta años sino ante una nueva LOPJ llamada a sustituir a la de 1985. Un nuevo texto que trastoca profundamente elementos fundamentales del modelo del Poder Judicial que tenemos en este momento sin explicar ni el qué ni el cómo ni el porqué de tan drásticos cambios ni lo que es casi más preocupante, sin aclarar en lo más mínimo como se efectuará el tránsito de un modelo a otro ni con qué coste.

Por si lo anterior no fuera suficiente, la estructura formal y la técnica legislativa del ALOPJ son, a nuestro juicio, deficientes y dan la sensación de ser fruto de una redacción atropellada. No solo en cuanto a los nuevos contenidos que incorpora sino, también, a la reconstrucción que hace de muchos artículos de la LOPJ de 1985 utilizando unos términos y una sintaxis que la empeoran manifiestamente sin aportar nada de provecho. El afán por



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cambiar sin motivo objetivo aparente la estructura y hasta el último detalle un texto legal de mucha mejor calidad técnica es difícil de explicar y, desde luego, no se explica.

3. El Consejo General del Poder Judicial no puede obviar una valoración de conjunto sobre la oportunidad de la sustitución de la LOPJ por la alternativa que dice ofrecer el ALOPJ. Su labor consultiva, para ser eficaz y coherente con la misión constitucional que el artículo 122 CE le asigna en garantía de la independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de su función jurisdiccional requiere de esa valoración general. Por eso, entendemos que no es que el Consejo tenga la posibilidad de pronunciarse sobre la necesidad de la reforma sino que, a nuestro juicio, está obligado a expresar su criterio sobre la justificación y los efectos que, a la vista de sus previsiones, pueda llegar a tener el ALOPJ sobre el sistema judicial en la hipótesis de que se aprobara y promulgara como Ley con el contenido que actualmente tiene.

No se comprende bien que el Informe emita opiniones sobre la conveniencia o inconveniencia de determinadas previsiones del ALOPJ que diga en ocasiones que son más atinadas y en otras que lo son menos que las de la vigente LOPJ y que no lo haga sobre el ALOPJ en su conjunto.

La lealtad institucional, que en este caso tiene dimensión constitucional, exige que el Consejo manifieste su parecer sobre la oportunidad del ALOPJ y, también, sobre su factibilidad. Lealtad que, no obstante, debe ser recíproca, de suerte que el Gobierno, cuando solicite su dictamen ha de poner a disposición del Consejo toda la información precisa para que este pueda desarrollar su función con suficiente conocimiento de causa. Un deber que se cualifica en grado máximo en los supuestos en los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que, como aquí ocurre, se promueven cambios estructurales en el sistema judicial tales como la supresión de los partidos judiciales sobre la que se ha articulado históricamente la organización judicial, la consiguiente desaparición de los Juzgados y de las Audiencias Provinciales, el establecimiento de los Tribunales de instancia, la eliminación de las categorías judiciales de juez y magistrado, la reordenación de la carrera con la introducción de especialidades, una nueva regulación de la casación, la introducción de la jurisprudencia vinculante y otros muchos más.

Son cambios profundos que no se acompañan de los estudios y análisis previos de cada uno de ellos, que pudieran justificarlos, ni de los problemas y los plazos que pueda requerir su implantación práctica. Tampoco se ha facilitado una estimación del coste que tendrá, y los incentivos de carrera y económicos que habrá que emplear para que pueda llevarse a efecto con éxito. Nada se dice ni se atisba sobre cómo se abordará la gestión del cambio, el tránsito ordenado y rodeado de la imprescindible seguridad jurídica de un modelo a otro.

En nuestra opinión, el Informe debería haber manifestado estas carencias llevando hasta sus últimas consecuencias ese deber de colaboración crítica y constructiva con el Gobierno en beneficio del interés general. Decimos esto porque el Consejo no puede asumir la tarea del Gobierno ni elaborar su dictamen sobre la base de hipótesis más o menos fundadas pues es al Gobierno consultante a quién compete el deber de fundamentar sus iniciativas legislativas. Bastaría, por tanto, con que el Informe dijera, precisamente, que no puede hacer una valoración de la necesidad, oportunidad y factibilidad del ALOPJ porque, lisa y llanamente, no se ha proporcionado los imprescindibles elementos de juicio que se lo permitan. Constatación que, en pura lógica, tendría que concluir con un



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

parecer negativo sobre la iniciativa, sin perjuicio de que, con carácter subsidiario, se hagan todas las propuestas de mejora que el Borrador de Informe propone.

De no hacerlo así, el Informe del Consejo, que tan trabajosamente se ha elaborado con la expectativa de ser útil, no logrará su propósito ni cumplirá con su finalidad ya que no servirá de referencia fundamental para que el Gobierno oriente la reflexión que ha de anteceder al ejercicio de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales. No lo hará porque se habrá pronunciado sobre un texto que se encuentra huérfano de justificación objetiva que valorar. El alcance del Informe se limitaría, de ese modo, a contribuir a una simple mejora técnica de una regulación extraña, prolija y cuestionada cuya razón de ser sigue inexplicada.

Hay motivos bastantes para pedir al Gobierno que responda a las preguntas elementales que son exigibles a quien ejerce la iniciativa legislativa:

¿Por qué hay que cambiarlo todo y de una sola vez? ¿Qué trabajos y estudios previos, jurídicos, económicos, presupuestarios, sociológicos se han hecho para llegar a esa conclusión? ¿Qué alternativas se han barajado? ¿Con quién se ha hablado de ellas? ¿Cómo se puede conseguir la transición ordenada de la situación presente a la que se dibuja en el ALOPJ? ¿Cómo se piensa involucrar a jueces, magistrados, secretarios, fiscales, funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, abogados, procuradores y otros profesionales del Derecho en esa reforma que les afecta tan directamente? ¿Qué acuerdos se han alcanzado con las Comunidades Autónomas para acometer esta radical operación? ¿Y con los ayuntamientos sobre la supresión de los partidos judiciales?



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

No es de extrañar, por tanto, que ante esa falta de justificación de una reforma de este calado se haya forjado un rechazo prácticamente unánime de todos y cada uno de los sectores, colectivos y personas que tienen que ver con la Justicia que es lo mismo que decir todo el conjunto de la sociedad. Paradójicamente, la regulación de una materia que, por definición, ha de sustentarse en el consenso político e institucional sobre su necesidad y su contenido básico ha cosechado, hasta ahora, el resultado contrario.

La insistencia en el consenso como presupuesto de la aceptación de la reforma y garantía de que su implantación pueda culminarse con éxito tiene especial y cualificado sentido con respecto al ALOPJ y, por eso, creemos que el Informe tendría que haberlo manifestado. No solo por razones de política legislativa en esta materia sino, también, porque el procedimiento de elaboración del mismo debería haber dejado suficiente constancia del diálogo y la participación de todos los afectados, cosa que no ha hecho, tal y como es notorio.

Finalmente, resulta sorprendente, asimismo, que ni la Exposición de Motivos ni la MAINP que acompaña al ALOPJ mencionen siquiera como antecedentes el Libro Blanco de la Justicia de 1998, el Pacto por la Justicia de 2001 o la frustrada reforma de 2005, únicas reflexiones de conjunto y con vocación de formar un consenso básico sobre la adecuación del Poder Judicial a las exigencias de un Estado social y democrático de Derecho y, aunque muy tímidamente, a la estructura territorial del Estado. Parece como si para los redactores del ALOPJ la historia empezara ahora y no fuese necesario tener en cuenta los pasos dados con anterioridad.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Confundir la mayoría prevista en el artículo 81.2 CE con el consenso es un grave error, ya que este, para ser verdadero ha de partir de la sociedad y comprometer a distintas fuerzas políticas durante un tiempo estimable que supere varias legislaturas y sustraiga la discusión constante el modelo de Justicia que necesitamos, de modo que la alternancia política no implique, como sucede con la educación, que cada nuevo Ministro imponga una nueva ley.

4. El Informe asume acriticamente la estructura y el contenido del ALOPJ. Con respecto a lo primero, no se explica la desaparición del Título Preliminar del texto de 1985, una parte sustancial de la LOPJ y de cualquier norma que pretenda sustituirla ya que es el lugar apropiado para enunciar los principios y conceptos esenciales que dan sentido al resto del articulado que ahora se reinterpretan de una manera confusa y equivocada tal y como ha puesto de relieve el Informe del Tribunal Supremo. Buen ejemplo de ello es que la titularidad del Poder Judicial se residence en jueces y magistrados cuando de los artículos 1.2 y 117.1 CE resulta con nitidez, como es propio de un sistema democrático, que el único titular de dicho Poder, también del legislativo y del ejecutivo, es el pueblo del que no en vano “emanan los poderes del Estado”. El Informe no puede pasar por alto tan grave traspies ni admitir que la inamovilidad se anteponga a la independencia judicial. Además, ya que el Tribunal Supremo y otros órganos judiciales ha aportado, como se dijo, su análisis del ALOPJ, lo lógico es atender a sus observaciones, ya sea para aceptarlas, matizarlas o rechazarlas.

Sea como fuere, la dilución y desordenada reformulación de los preceptos del vigente Título Preliminar en el Libro Primero tiene un efecto negativo sin que se adivine la ventaja de tal cambio. En cuanto a la estructura, lo lógico sería recuperar la de 1985 sin dar por buena la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

provocada por la Ley Orgánica 4/2013 que creó una duplicidad normativa al modificar la regulación del Consejo, quedando la vigente en último vagón de la LOPJ. Lo lógico y coherente sería que esta se situara al principio, en el Primer Libro, tras el Título Preliminar.

5. Echamos, también, en falta en el Informe unas consideraciones generales sobre el contenido propio de la LOPJ, una norma que se ha convertido en un auténtico cajón de sastre en la que todo cabe.

Es cierto que a lo largo del Informe se llama la atención sobre la inadecuación a dicho contenido de determinadas previsiones como, por ejemplo, las relativas a la regulación de la casación y otras cuestiones procesales que han de encontrar su sitio en las correspondientes leyes procesales y no aquí. Esas observaciones están bien, pero son insuficientes, tanto en cuanto a lo que sobra como a lo que falta en el ALOPJ.

En efecto, si influida por la Ley Orgánica de 1870, la de 1985 optó por dar a la LOPJ un contenido muy amplio dando vida a un texto ciertamente extenso que luego ha de coordinarse con las leyes aplicables a cada orden jurisdiccional, es hora ya de depurar su contenido centrándolo en lo que exige el artículo 122.1 CE, cuyo tenor es muy claro: “La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia”.

Teniendo en cuenta, además, que, por el juego de las llamadas cláusulas subrogatorias previstas en los estatutos de autonomía, la LOPJ cumple, también, una función muy importante en la delimitación de las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

competencias de las Comunidades Autónomas, su articulado ha de servir a ese fin. Nada se dice, sin embargo, de esta cuestión en el Informe lo que para nosotros es un grave olvido pues la realidad constitucional hacia la que se dirige el ALOPJ es la de un Estado organizado en Comunidades Autónomas, ya que la hipótesis que avanzaba el artículo 137.1 CE se hizo efectiva hace ya más de 30 años.

Dada la importancia de este aspecto lo tratamos separadamente a continuación.

6. No cabe duda de que, incluso con mayor determinación que la LOPJ de 1985 el ALOPJ tiene una vocación centralista y centralizadora. Así, ya en el plano de los principios, el ALPOJ sustituye la mención al principio unidad jurisdiccional que establece el artículo 117.5 CE por una nada inocua apelación a la unidad del Poder Judicial del Estado en el que este se viene a identificar con los poderes centrales del mismo y no como Estado-Ordenamiento concebido como una estructura constitucional englobante de la que forman parte las Comunidades Autónomas, según explicó tempranamente el Tribunal Constitucional (STC 32/1981) al precisar que la palabra Estado tiene un significado anfibológico que cubre ambas significaciones.

El ALOPJ y, con él, el Informe ignoran los intentos de adecuar la regulación del Poder Judicial a la estructura territorial del Estado, tales como el Libro Blanco de 1998 y, en particular, con respecto a los Consejos Territoriales de Justicia, cuya constitucionalidad material admitió el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña si bien remitió su regulación en la LOPJ que ahora podría acogerse si siguiera adelante el ALOPJ.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Tampoco se abordan otros extremos de suma importancia, como la revisión de la calificación de exclusivamente estatal de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y la negación de competencias normativas sobre ellos a las Comunidades Autónomas, cuando, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC 56/1990) no existe obstáculo constitucional alguno para ello. Otro tanto cabe decir de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas con respecto a las cuales, el ALOPJ podría dar un paso importante para garantizar mejor su uso ante los Tribunales, siempre bajo la premisa de que se ha de respetar la libertad de elección por el ciudadano de la lengua en la que quiera relacionarse con la Administración de Justicia.

Por lo que se refiere a los Tribunales Superiores de Justicia que, por mandato constitucional (artículo 152.1 CE) han de culminar efectivamente la organización Judicial en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas, poco o nada se ha avanzado sino que se ha genera una mayor confusión con la creación de los Tribunales de Instancia. Si la Justicia de proximidad ha recibido en la redacción final del Informe una cierta atención que valoramos positivamente, la atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de la función casacional en plenitud que abarque todos los órdenes, y no solo en el Derecho propio, que reclama el citado mandato y sin perjuicio de las atribuciones que para la unificación de doctrina queden en el Tribunal Supremo, ha quedado en el tintero.

Seguirán, por tanto, manteniendo una posición institucional disminuida y acotada al derecho civil propio, el contencioso-administrativo autonómico y en la jurisdicción laboral.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El Anteproyecto no corrige esa situación sino que en cierto modo la agrava al convertirlos básicamente en Tribunales de apelación en los que la casación queda restringida a una Sala del mismo denominada de “Asuntos Generales”.

8. Finalmente, en lo que se refiere al propio Consejo General del Poder Judicial, sin entrar ahora en la discusión del modelo diseñado por la Ley Orgánica 4/2013, sobre cuya constitucionalidad se pronunciará el Tribunal Constitucional, perviven en el ALOPJ algunas previsiones que han de desaparecer o modificarse debidamente sin más demora, que afortunadamente han merecido la necesaria crítica por parte del Informe, al haberse aceptado nuestras enmiendas al respecto.

La primera de ellas afecta al propósito de limitar la potestad de autoorganización del Consejo que deriva de su autonomía constitucional como órgano de garantía de la independencia judicial previsto en la Constitución. Es el caso del adverbio “exclusivamente” con el que se pretendió sustraer al Pleno las atribuciones que le corresponden por mandato constitucional directo. Un empeño inútil, pues la norma suprema impone la aplicación de la LOPJ conforme a sus dictados y no lo contrario, pero que es muy desafortunado y trasluce una evidente desconfianza hacia la formación natural del órgano constitucional.

Es, igualmente, contrario a la mencionada potestad de autoorganización del Consejo y, en consecuencia a su autonomía constitucional, el intento de limitar su capacidad para crear cuantas comisiones estime pertinentes para el ejercicio de sus funciones, lo cual puede sujetarse a ciertos requisitos que garanticen la racionalidad y eficiencia de la organización interna del Consejo pero no prohibirse, pues



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

esto último es manifiestamente inconstitucional. Afortunadamente, debido a nuestra insistencia el Informe se hace eco de esta cuestión.

Nos referimos, por un lado, a la enumeración con pretensión de configurar un *numerus clausus* de las Comisiones internas del Consejo y, por otro, al reparto, también cerrado de funciones entre el Pleno y la Comisión Permanente.

Debemos llamar la atención, nuevamente, sobre la necesidad de distinguir entre el establecimiento de criterios de racionalidad organizativa que garanticen que las Comisiones tengan una justificación objetiva para su creación y la fijación *ex lege* -y con la congelación de rango que ello implica- de una organización interna del Consejo para el mejor ejercicio de sus competencias. Una cosa es que se trate de evitar la proliferación artificial de las Comisiones y otra muy distinta la sustitución de la decisión de crearlas, que ha de residenciarse en el Consejo y concretamente en el Pleno que será quien deba determinar si aquellas tienen carácter permanente o no. En definitiva, el respeto a la autonomía organizativa del Consejo exige que la LOPJ no limite ni emplee términos que se presten a interpretar que limita dicha autonomía constitucional.

Por lo que se refiere al reparto de funciones entre el Pleno y la Comisión Permanente, aunque esto vale para todas las Comisiones, se ha de partir de la premisa de que el “fondo de poder”, por utilizar una expresión propia de la distribución constitucional de competencias, reside en el Pleno, único órgano deducible del artículo 122 CE. Constatación que tiene, al menos, dos consecuencias importantes que han de ser destacadas.:

- La primera es que la cláusula residual sobre la titularidad de las competencias atribuidas genéricamente al Consejo ha de considerarse realizada al Pleno.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- La segunda, es que este siempre podrá avocar para sí el conocimiento del cualquier asunto que se haya asignado o se esté tratando en una de las Comisiones.

Así pues, han de eliminarse del anteproyecto expresiones como el adverbio “exclusivamente” que se refiere a las competencias del Pleno y la cláusula residual que se contempla en favor de la Comisión Permanente.

Por último, el Informe ya se pronuncia sobre la necesidad de aclarar el régimen de las mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos del Consejo, conjugando la prosecución del más amplio consenso que, según la STC 238/2012 es consustancial a las funciones del Consejo, con la exigencia de una vuelta al régimen del antiguo artículo 137.1 LOPJ o, alternativamente, de la fijación de número de votos favorables suficiente para que no se propicien eventuales tácticas obstruccionistas.

Era para nosotros inadmisibile que, a través de enunciados confusos que suscitan polémica, se pudiera rebajar la mayoría precisa para adoptar importantes decisiones hasta resultar insignificante.

Por estas razones, algunas de las cuales desarrollaremos con mayor detalle a continuación, hemos formulado este Voto Particular, reiterando nuestro respeto y reconocimiento a la labor realizada por todos quienes han contribuido a la elaboración del mismo, cuya calidad técnica volvemos a elogiar.

II.- Aspectos concretos del ALOPJ objeto de discrepancia.

En este apartado expondremos las cuestiones concretas en las que centramos la discusión. En su mayor parte, no obtuvimos el respaldo de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

nuestros compañeros, aunque en algunos casos, si lo conseguimos. Ese es el caso de las dos primeras que pasamos a explicar

1.- La jurisprudencia vinculante

Consideramos un acierto que el Informe haya asumido las reflexiones del Tribunal Supremo sobre esta cuestión en las que se advierten los problemas que puede ocasionar y las pocas ventajas que aportaría la regulación proyectada en el ALOPJ. Nos remitimos a lo allí dicho a lo que solo añadiremos las razones concretas que opusimos a la introducción en el ALOPJ de dicha jurisprudencia vinculante.

El debate abierto desde hace tiempo sobre la función de la jurisprudencia en nuestro ordenamiento ha puesto de manifiesto la necesidad de progresar en seguridad y certeza en cuanto a la interpretación judicial de las leyes. Esta es una aspiración que merece todos los esfuerzos posibles y para ello no debe haber empacho en reconocer el carácter vinculante de la jurisprudencia ya que no atenta contra ningún principio constitucional ni, en particular, contra la independencia judicial por la que hemos de velar especialmente.

El problema que plantea la regulación del ALOPJ no es, por tanto, su propósito sino el procedimiento que establece para identificar esa jurisprudencia vinculante ya que como, veremos a continuación, puede conducir a resultados muy negativos.

A este respecto, la primera objeción que hay que hacer es que esta no es una materia que pueda ser abordada por la LOPJ. No está dentro de la reserva a la misma ni, tampoco existe una conexión con ella que justifique



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

tan detallada disciplina cuya naturaleza constitucional es evidente por más que esté todavía recogida en el Título Preliminar del Código Civil cuya naturaleza materialmente constitucional fue tempranamente destacada por Miguel Herrero de Miñón y Pablo Lucas Verdú..

En segundo lugar, sin ánimo de reiterar lo que con mayor extensión y rigor ha razonado en su Informe el Tribunal Supremo, hay dos aspectos que resultan preocupantes y cuyo encaje constitucional es difícil de lograr:

El primero es que no es propio de un Tribunal que, por definición interpreta y aplica la ley a casos concretos y determinados con sujeción, entre otros, al principio de congruencia, formular ex post facto y con pretensión de generalidad y permanencia, la doctrina legal dispersa en diversas sentencias anteriores dictadas por otros órganos y sin mediar recurso alguno frente a ellas. Tal labor de reconstrucción de la jurisprudencia se aproxima en exceso a la producción de las normas legales sin que quien la formula esté investido de la legitimidad que justificaría la atribución de esa singular potestad nomogenética. Y no lo está porque el artículo 117.3 CE limita la función jurisdiccional a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y constriñe, por tanto, la fijación de la doctrina legal a la resolución de los correspondientes procesos y recursos.

No es eso, sin embargo, lo que prevé el ALOPJ que confiere al Tribunal Supremo la determinación de la jurisprudencia vinculante como una función no jurisdiccional. Una atribución que, a nuestro juicio, carece de fundamento constitucional alguno.

El segundo aspecto a resaltar es que es un principio insoslayable de nuestro sistema que la sujeción de la actuación de los poderes públicos,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cualesquiera que estos sean, ha de garantizarse a través de algún tipo de control, preferentemente de naturaleza jurisdiccional, sea por los tribunales ordinarios sea por el Tribunal Constitucional. De otro modo, no se cumplirían las exigencias del Estado de Derecho ni la supremacía de la Constitución. Reflexión que viene a cuento porque si bien el ALOPJ apodera al Tribunal Supremo para enunciar la jurisprudencia vinculante, como si de una norma legal se tratara, omite cualquier mención al control sobre esa función.

Sería una anomalía muy difícil de explicar que en un ordenamiento en el que hasta el mismo producto de la voluntad general expresada por las Cámaras representativas –la ley- puede ser objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional a fin de que este declare su conformidad o disconformidad con la Constitución, los acuerdos del Tribunal Supremo fijando la jurisprudencia vinculante estén exentos de control alguno, por más que esa jurisprudencia pueda, al menos en hipótesis, ser contraria a la ley y a la Constitución misma.

En definitiva, tras un objetivo loable, conseguir una mayor seguridad jurídica, se puede llegar a un resultado perverso, de ahí que compartamos en este caso la opinión plasmada en el Informe aunque con una explicación más pormenorizada de los motivos que, aun cuando quizás puedan considerarse implícitos en el Informe del Tribunal Supremo, no se explicitan en el mismo, razón por la que hemos considerado pertinente hacerlo aquí.

2.- Protección jurisdiccional de las normas forales de los Territorios Históricos en las materias que forman parte del núcleo intangible de la foralidad



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Comenzamos mostrando nuestra satisfacción por la aprobación de la propuesta de incluir dentro de la protección que el artículo 9 LOPJ vigente brinda, desde la modificación del mismo, realizada por la Ley Orgánica 1/2010, en consonancia con la de las Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de todas las materias que según, la STC 76/1988 forman parte del “núcleo intangible de la foralidad”. Y no solo de la fiscal. Así, se corrige la indebida restricción de su control por la jurisdicción constitucional y, a través de la oportuna modificación de las leyes citadas se dará cobijo a la organización y régimen de funcionamiento de las instituciones de cada Territorio Histórico y carreteras y caminos, de conformidad con el artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

3.- El Tribunal Superior de Justicia como última instancia judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma

Consideramos que el Informe no aborda esta importante cuestión tal como entendemos que debería haberlo hecho.

El APLOPJ (artículos 112 y siguientes) otorga competencias a los Tribunales Superiores de Justicia, en el sentido que asumirán las que tenían las Audiencias Provinciales en apelación en materia civil y penal y mantendrán las que tenían en contencioso y social. También serán los encargados de conocer los recursos de casación en derecho autonómico. En cualquier caso, en el APLOPJ los Tribunales Superiores de Justicia, aunque ven ampliadas sus competencias, se convierten en meros órganos de segunda instancia o apelación de todos los órdenes jurisdiccionales.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La Exposición de Motivos del Anteproyecto indica expresamente que la reforma pretende alcanzar dos objetivos: la especialización y la reducción de los tiempos de espera. Una de las soluciones arbitradas para dar respuesta a los problemas relacionados con el retraso en la resolución de controversias jurídicas, consiste, precisamente, en la devaluación de los Tribunales Superiores de Justicia, mediante su caracterización, casi exclusiva, como órganos de apelación.

Con ello se desaprovecha la oportunidad que brinda la reforma para explorar la posibilidad de que los Tribunales Superiores de Justicia puedan asumir competencias para el conocimiento y resolución de recursos extraordinarios, relacionados con normas aplicables en todo el territorio del Estado, y no sólo con la normativa autonómica aplicable en los respectivos ámbitos territoriales.

Voces autorizadas (Guillem Vidal Andreu o Juan Antonio Xiols Ríos) han venido proponiendo reservar el Tribunal Supremo para la unificación de doctrina cuando exista contradicción entre Sentencias de diversos Tribunales Superiores (unificación intraterritorial), de casación ordinaria cuando concurra la intervención de órganos constitucionales o autoridades estatales, y para las cuestiones de legalidad que puedan plantearse por los Tribunales Superiores de Justicia.

Consideramos que el reparto competencial entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia debería guiarse por el principio de plenitud, lo que permitiría a los Tribunales Superiores de Justicia decir, también, la última palabra en los litigios surgidos en aplicación del derecho estatal. La propuesta del APLOPJ de transformar los Tribunales Superiores de Justicia en órganos eminentemente de apelación, parece más un



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

planteamiento inspirado en razones históricas o de carácter político, que en criterios encaminados a garantizar la racionalización y optimización de recursos, así como a avanzar hacia el requerimiento constitucional de adaptación del Poder Judicial a la estructura territorial del Estado Autonómico que, como tantas veces ha dicho el Tribunal Constitucional, es un Estado compuesto.

Esta propuesta está cargada de razón pues, si analizamos la evolución de los recursos extraordinarios en los últimos años comprobaremos que todas las modificaciones operadas han venido a restringir el acceso del justiciable al alto tribunal y gran parte del esfuerzo desarrollado por el Tribunal Supremo se ha centrado precisamente en la inadmisión de recursos.

Nada impide al legislador atribuir a los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer y resolver de recursos de naturaleza extraordinaria, siempre que ello no ponga en cuestión la posición constitucional del Tribunal Supremo como vértice de la organización judicial en todos los órdenes jurisdiccionales ordinarios, una posición que se salvaguardaría a través de la unificación de doctrina.

Por ello, propusimos sin éxito aprovechar la reforma para cohonestar los artículos. 123.1 y 152.1 CE en torno al reparto de funciones y competencias entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, con los distintos preceptos contenidos en los Estatutos de Autonomía con respecto a los Tribunales Superiores de Justicia en los que se recoge el principio de plenitud de competencia de éstos al contemplar que las sucesivas instancias y grados se agotarán en su ámbito competencial, culminando la organización judicial en la Comunidad.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En cuanto a la regulación de las competencias de las diferentes Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, y en concreto en el ámbito civil, consideramos un avance positivo que en el texto del informe se aconseje el que exista una Sección estable a la que se atribuyera el conocimiento del recurso de casación en materia de Derecho civil, foral o especial, propio de las Comunidades Autónomas, opinamos que de acuerdo con las alegaciones efectuadas por algunos Tribunales Superiores de Justicia, debería ser un Tribunal o Sala, y no solo una Sección, a la que se atribuyera dichas competencias.

La Sala de lo Civil, al menos en Cataluña, deberá contar con más de 50 magistrados, por lo que resultará imposible sentar un criterio uniforme, que es la causa y fundamento del recurso de casación. Las Salas de casación necesitan para el mejor cumplimiento de sus fines de un número reducido y estable de magistrados.

Es por ello que defendimos en el Pleno que se debería insertar un nuevo artículo en el que disponga la creación un Tribunal o Sala de Casación en los Tribunales Superiores de Justicia para el conocimiento de la casación de derecho civil, foral o especial, en aquellas Comunidades históricas que cuenten con dicho derecho, con un tratamiento diferenciado respecto de aquellas Comunidades que no lo tuviesen.

Sería una Sala específica con un contenido propio que debería definirse y que comprendería, como mínimo, el conocimiento de los recursos extraordinarios de casación y revisión en materia de Derecho Civil, Foral, o especial de las Comunidades Autónomas, revisión y control del arbitraje en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

los términos establecidos en la Ley de Arbitraje, así como de las demandas de responsabilidad civil que los Estatutos de Autonomía tengan previstos.

Igualmente, asumirían competencias, en única instancia, en materia de calificación registral cuando se trate de normas de Derecho Civil, Foral o Especial de la Comunidad.

Texto que se presentamos a tal fin fue del siguiente tenor:

“En las CCAA con competencias para la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos Civiles, Forales o Especiales, se constituirá en los Tribunales superiores de justicia un Tribunal (o bien Sala) de Casación que tendrá competencia exclusiva para conocer de las materias establecidas en los párrafos: a), f), g), h) del art. 114,1 APLOPJ). Además de incluirse la competencia, en única instancia, en materia de calificación registral cuando se trate de Normas de Derecho Civil, Foral o Especial de la Comunidad.”

Asimismo, como adecuadamente se señala en el Informe, debería indicarse que estos Tribunales o Salas de Casación deberían ser los exclusivamente competentes para el conocimiento de los recursos de casación en estas materias, con independencia de la Comunidad Autónoma donde se haya sustanciado el procedimiento en primera o segunda instancia. La finalidad de esta previsión es que cada Sala de casación pueda sentar doctrina sobre el derecho civil propio de su Comunidad aunque por razón del domicilio de las partes, el pleito se haya seguido en otro lugar.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4.- Organización judicial Tribunales de Primera Instancia

La introducción de los llamados Tribunales Provinciales de Instancia, si bien técnicamente responde a una necesidad de racionalización de la organización judicial, incide en y vulnera de forma directa las atribuciones propias de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, a las que les corresponde elaborar las propuestas de demarcaciones judiciales de sus respectivos ámbitos territoriales y la determinación de la capitalidad de las demarcaciones judiciales.

Por ello, entendemos que toda propuesta normativa de reforma de la organización judicial, tanto en la LOPJ como posteriormente en la Ley de Demarcación y Planta Judicial, debe evitar injerencias en las competencias de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde elaborar las propuestas de demarcaciones judiciales de sus respectivos ámbitos territoriales. Por lo que en coherencia con la organización del Estado en Comunidades Autónomas (artículo 137 CE), y asunción por una parte importante de estas de las competencias en materia de Justicia, consideramos que el ALOPJ debe darles participación real y efectiva en la revisión de la planta judicial con el objetivo de que ésta se adapte mejor a las necesidades del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Así, resultaría más acorde con el sistema de competencias autonómico la siguiente redacción del artículo 81 del Anteproyecto:

"1. La planta y demarcación de los tribunales se establecerá por ley, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y con participación de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Justicia. Esta colaboración de las comunidades autónomas con



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

competencias en materia de Justicia consistirá en hacer una propuesta de la planta de los tribunales para adaptarla a las necesidades de su ámbito territorial, que será preceptiva y vinculante.

2. Será revisada, al menos, cada cinco años, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, para adaptarla a las nuevas necesidades. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán proponer la revisión de la planta judicial correspondiente a su territorio.

3. Las Comunidades Autónomas, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, determinarán por ley la capitalidad de las demarcaciones judiciales”.

Cabe destacar que el contenido de este último apartado 3, se encuentra previsto en el artículo 35 de la LOPJ vigente, y precisamente el ALOPJ lo suprime. Entendemos que ello debería rectificarse. Desde nuestra óptica, y sin perjuicio de que la capitalidad provincial o no de los Tribunales de Primera Instancia sea determinada por las Comunidades Autónomas, pensamos que es fundamental mantener las sedes desplazadas y que hoy día se encuentran en funcionamiento. Podemos coincidir con la necesidad de revisar la demarcación y planta judicial, pero el cambio no puede suponer que se aleje la justicia a la ciudadanía.

5.- Conocimiento de la lengua propia de las Comunidades Autónomas como requisito para prestar servicios en la Comunidad

Aun valorando muy positivamente el párrafo 404 del informe, en el que se considera conveniente que la futura LOPJ especifique la necesidad de que el Tribunal, al inicio de cada actuación haga ver a las partes su derecho a utilizar el idioma oficial propio de la Comunidad Autónoma sede del órgano judicial, entendemos que debiera irse más allá e incorporar en el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

APLOPJ una garantía de los derechos lingüísticos de los ciudadanos y en especial del derecho de opción lingüística que se consagra en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas con lengua propia.

Es más, para asegurar la efectividad de este derecho, al menos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña se establece la obligación de que jueces y magistrados, fiscales y del personal al servicio de la Administración de Justicia acreditar, para prestar servicios en Cataluña, un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las lenguas oficiales que los haga aptos para ejercer las funciones propias de sus puestos de trabajo.

Esta exigencia de acreditación del conocimiento de las dos lenguas oficiales no sólo deriva del carácter oficial del catalán, sino también del principio de eficacia de la Administración, que, sin duda, no puede desarrollar correctamente su actividad si desconoce algo tan imprescindible y elemental como el idioma propio del territorio. Una Administración será tanto o más eficaz cuantos más servidores públicos conozcan la lengua propia y sean capaces de emplearla cuando los ciudadanos lo demanden.

La valoración como simple mérito del conocimiento del idioma propio de las Comunidades Autónomas que se contiene en el artículo 631 del ALOPJ, no contribuye a garantizar el derecho efectivo a su uso. Esta garantía sólo queda avalada si jueces y magistrados, fiscales, secretarios judiciales y el personal al servicio de la Administración de justicia conocen y dominan la lengua de manera efectiva. Y esto sólo se logra si el conocimiento de la lengua exige como requisito imprescindible para proveer plazas (no para ingresar en la carrera judicial) en el territorio de la comunidad respectiva de acuerdo, en su caso, con la planificación necesaria



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

para que este objetivo se consiga de forma gradual atendiendo a la realidad sociolingüística.

Por este motivo, es necesario dar nueva redacción a los preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que hacen referencia al conocimiento y al uso de las lenguas oficiales por parte de jueces y magistrados, secretarios judiciales y del personal al servicio de la Administración de Justicia destinados en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial propia. La modificación propuesta abarca asimismo a los miembros del Ministerio Fiscal, en lo que se refiere a la provisión de plazas en las Fiscalías con sede en Comunidades Autónomas con idioma cooficial, y por tanto, también la modificación del artículo 36.6 de Ley 50/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal por cuanto por ahora prevé la valoración sólo como mérito.

Para equiparar el trato jurídico de las dos lenguas oficiales en cada comunidad autónoma, hay que proponer una nueva redacción del artículo 225 del ALOPJ, para eliminar el principio según el cual el castellano, como lengua oficial del Estado, será el usado en todas las actuaciones judiciales, proponiéndose la sustitución por el principio general de que los jueces y otros funcionarios puedan utilizar cualquiera de las lenguas oficiales.

Sin embargo, y derivado del derecho de opción lingüística, este carácter potestativo tiene un límite, que es la utilización del idioma empleado por los ciudadanos que se relacionan con la Administración de justicia, los cuales tienen derecho a ser notificados y recibir otras comunicaciones en la lengua que escojan, sin que se pueda alegar desconocimiento del idioma que se traduzca en dilaciones del procedimiento.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

También se debe prever que los profesionales que intervengan en las actuaciones judiciales (abogados, procuradores y otros) no puedan alegar desconocimiento del idioma propio de la comunidad donde se siguen las actuaciones, y que, en su caso, sean a cargo los gastos de traducción.

Finalmente, para el caso de que las actuaciones judiciales y los documentos presentados en la lengua oficial propia de una Comunidad Autónoma deban tener efectos ante los órganos jurisdiccionales situados en otra Comunidad que no tenga la misma lengua propia o ante órganos con jurisdicción en todo el territorio del Estado, se establece la obligación de que el Ministerio de Justicia o el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentre el órgano judicial receptor disponga lo necesario para su traducción.

La exigencia de un conocimiento adecuado y suficiente del idioma propio de la Comunidad Autónoma, además del conocimiento del derecho propio de la misma, está aceptado y reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que considera (por todas, la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 45) que es una condición inexcusable por parte de quien tiene como función la aplicación del Derecho y que comprende tanto el derecho del Estado como las disposiciones de derecho internacional que se incorporen, y "obviamente, los derechos internos de origen y alcance infraestatal, sean los que emanan de las comunidades autónomas, sean los derechos civiles forales o especiales", esto es, "el derecho español en todas sus dimensiones y variables".

6.- Sobre el ámbito territorial de las Asociaciones judiciales.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Se considera que el artículo 431, regla 3ª, del Anteproyecto puede ser contrario al régimen constitucional vigente.

Según dice dicho artículo, “Las Asociaciones de Jueces deberán tener ámbito nacional, sin perjuicio de la existencia de Secciones cuyo ámbito coincida con el de un Tribunal Superior de Justicia”. Esta limitación del ámbito territorial de las asociaciones de los jueces se puede considerar inconstitucional y contraria al artículo 22 CE, ya que la determinación del ámbito territorial de las asociaciones forma parte del contenido esencial del derecho de asociación. En otro orden de consideraciones, no se observa una justificación suficiente de esta exigencia. Valoramos muy positivamente, por tanto, que en el Informe proponga que las Asociaciones Judiciales no deban tener, forzosamente, ámbito estatal.

7.- Consejos de Justicia Autonómicos

La inveterada demanda de creación de Consejos Autonómicos del Poder Judicial, contemplados ya en ocho Estatutos de Autonomía, para adecuar el Gobierno del Poder Judicial a la estructura autonómica del Estado, debe reiterarse en este momento de reforma de la LOPJ dada la inexistencia de previsión alguna al respecto ni en el APLOPJ ni en el Informe aprobado por el Pleno.

Estos Consejos, de acuerdo con la STC 31/2010, se caracterizarían por ser órganos desconcentrados, que no descentralizados, del Consejo General del Poder Judicial, que actuaría en el territorio por delegación del Consejo. La competencia exclusiva del Estado sobre la Administración de Justicia que establece el artículo 149.1.5 CE y las previsiones del artículo 122 CE impiden, en efecto, la existencia de órganos autonómicos o



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

independientes del Consejo General, pero esto no excluye-y el propio Consejo así lo entendió en el Libro Blanco de la Justicia-que las potestades de gobierno del poder judicial se ejerzan de forma desconcentrada, en este caso, y según la propuesta, por un órgano específico del propio Consejo que, sin merma del principio de unidad jurisdiccional ni de la integridad institucional del Consejo General del Poder Judicial, ni de su papel como órgano superior de gobierno del poder judicial, ejerza esas funciones.

Cabe propugnar una política de potenciación del autogobierno en materia de justicia, y un paso muy importante en este sentido es la creación de los Consejos de Justicia.

Al igual que se dijo en el informe de este Consejo sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica 4/2013, en el contexto de este precepto, nos encontramos con el momento oportuno y adecuado para que el texto del Anteproyecto legislativo contemple la existencia de Consejos de Justicia Autonómicos en aquellas Comunidades Autónomas en las que así se prevea por su Estatuto de Autonomía. En efecto, resulta preciso dar cabida a las previsiones estatutarias en los Estatutos de Autonomía de Andalucía — artículo 144-; de Aragón — artículo 64-; Castilla y León — artículo 42-; Cataluña — artículos 98 a 100-; Extremadura — artículo 52-; Islas Baleares — artículo 96- y Valencia — artículo 33- de la creación de los Consejos de Justicia Autonómicos. De esta forma, el desarrollo legislativo del bloque de constitucionalidad que representan los Estatutos de Autonomía tendría plena eficacia.

En este sentido, debemos destacar que ya la legislación ordinaria recoge supuestos en los cuales se prevé la existencia de aquellos Consejos de Justicia. Tal es el caso del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

sus artículos 11.2 y 36.1 ya prevé, de un lado, que la memoria anual que elaboren los Fiscales Superiores sobre la actividad del Ministerio Fiscal en su territorio sea remitida al Consejo de Justicia de la Comunidad y, de otro, que el Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma sea oído previamente al nombramiento de un Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma. Tampoco ha de olvidarse que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, en su FJ 47 hace constar lo siguiente: ".En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, Fi 5), pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente Imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados". En el mismo sentido se pronunciaba la Abogacía del Estado (antecedente 45).

Por ello, se considera oportuno que, al regular la estructura y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, se prevea la desconcentración de competencias del mismo en favor de los Consejos de Justicia Autonómicos, en temas tan importantes, entre otros, como determinados supuestos en materia disciplinaria, en competencias sobre gestión y organización y en materia de protección de datos, y que sean todas ellas posteriormente revisables ante el Pleno del Consejo General del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Una desconcentración que debería aplicarse, en todo caso, a las demás Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Administración de justicia y cuyos Estatutos, por la razón que sea, no se han modificado para contemplar estos Consejos pero que encontrarán en ellos un cauce de participación muy importante que redundará en beneficio de todos.

En coherencia con la enmienda sobre los Consejos Autonómicos de Justicia, es preciso concretar sus funciones consultivas. Para ello, sería conveniente introducirlas en el ALOPJ en los siguientes términos:

Artículo 459.10^a

“1.- Se someterán a informe de los Consejos Autonómicos de Justicia los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las siguientes materias:

1^a Determinación y modificación de las demarcaciones judiciales, así como de su capitalidad.

2^a Fijación y modificación de la plantilla orgánica de Jueces, Letrados de la Administración de Justicia y personal al servicio de la Administración de Justicia.

3^a Estatuto orgánico de los Letrados de la Administración de Justicia y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia.

4^a Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales.

5^a Normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

6ª Cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna.

2.- Los Consejos Autonómicos de Justicia emitirán sus informes en el plazo improrrogable de treinta días. Si en la orden de remisión se hiciere constar la urgencia del informe, el plazo será de quince días. Excepcionalmente el órgano remitente podrá conceder una prórroga del plazo atendiendo a las circunstancias del caso.

3.- Los Consejos Autonómicos de Justicia, remitirán sus informes al Consejo General del Poder Judicial para remitirlos a las Cortes Generales.”

8.- Traspaso cuerpo de letrados de la administración de justicia.
Supresión del carácter nacional del cuerpo

Desde criterios estrictos de racionalidad y eficacia en la gestión de la administración de la Administración de Justicia, ha sido una reivindicación constante de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Administración de justicia- por lo menos de Catalunya y Euskadi- el que los hasta ahora denominados Secretarios Judiciales debían pasar a depender de la Administración Autonómica y no del Ministerio de Justicia, al igual que sucede con el resto de funcionarios pertenecientes a cuerpos de carácter nacional que están adscritos a servicios públicos cuya competencia corresponde a la Comunidades Autónomas. Por ello entendemos que el informe del Consejo General del Poder Judicial debiera proponer la reforma de los artículos 548 y 560.1 del APLOPJ.

Lo propuesto pretende resolver una disfunción histórica, compartida por todas las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en materia de justicia, cual es la dependencia del Cuerpo de Secretarios Judiciales del Ministerio de Justicia, y se fundamenta en que dicho cuerpo de funcionarios judiciales se integra-sin duda conceptual alguna- en el personal al servicio de la Administración de justicia; en que son los responsables de los servicios comunes que cada Comunidad Autónoma organiza y crea en su respectivo ámbito competencial, en que en dicho cuerpo de letrados se integran los servicios de gestión tramitación y auxilio, que constituyen puestos genéricos, así como aquellos singularizados por razón de jefatura intermedia en la organización y que ejercen funciones de responsabilidad en el reparto del trabajo y funcionamiento de la unidad de la que sean responsables.

En definitiva, la situación actual de diferente dependencia- de las oficinas judiciales y del cuerpo de letrados- es en sí mismo un elemento de distorsión importante en el día a día y adquiere más relieve desde estrictos criterios de racionalidad y eficacia en la gestión de la administración de la administración de justicia que compete a las Comunidades Autónomas. Máxime cuando desde el APLOPJ se propugna cierto grado de dependencia del personal de la Administración autonómica destinado en las oficinas judiciales con respecto a los secretarios judiciales (artículos 297.1, 298, 300, 303.4, 538.2, 548, 546, 555.1, 562 y 564, entre otros).

Es posible sin duda, alcanzar un sistema orgánico de reparto competencial que, junto al mantenimiento de la movilidad y aquellas notas que se conceptúan como características de la función de dicho cuerpo, permita su asunción por las Comunidades Autónomas de forma que los integrantes del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia se erijan en los técnicos de mayor rango, cualificación y responsabilidad en el ámbito



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de la administración de justicia a nivel autonómico en los terrenos organizativo y procedimental.

9.- Régimen jurídico y gestión del personal no judicial al servicio de la Administración de justicia

El personal al servicio de la Administración de Justicia, no obstante haber sido transferido a algunas Comunidades Autónomas, se rige por la LOPJ y por las disposiciones que se dicten en su desarrollo (singularmente, los reglamentos de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional y de régimen disciplinario). Así lo establece expresamente el artículo 575 del ALOPJ que añade que, con carácter supletorio, en lo que no está regulado expresamente, los funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se rigen por la normativa de la Estado sobre función pública, cuando lo lógico sería que se remitiera a la autonómica en esa materia. No hay ni mandato ni impedimento constitucional alguno para que así se haga.

El ALOPJ perpetúa, pues, una serie de limitaciones actuales al desarrollo de las competencias autonómicas en materia de régimen estatutario del personal al servicio de la Administración de justicia (artículos 103 del EAC), como son:

1) Configuración de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos de carácter nacional. El artículo 571.2 proyectado mantiene la consideración de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos de carácter nacional.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

2) Exhaustividad de la regulación de la LOPJ en materia de estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. Si bien las Comunidades Autónomas tienen reconocida, de forma expresa, la competencia normativa para aprobar los reglamentos que exija el desarrollo del Libro VI de la LOPJ, la regulación de algunos de los aspectos del estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia que hace la LOPJ es de un grado de detalle, que deja muy poco o ningún margen de actuación a la efectividad de las competencias autonómicas. Se da ciertamente un "exceso de densidad normativa". De hecho, el legislador orgánico ha optado por incorporar a la LOPJ buena parte de la regulación que con anterioridad se encontraba contenida en los reglamentos orgánicos de los diferentes cuerpos de funcionarios, de modo que el margen para el desarrollo reglamentario de la ley ha quedado considerablemente mermado .

3) Limitaciones a la potestad reglamentaria de las comunidades autónomas para las remisiones de la LOPJ a normas reglamentarias del Gobierno del Estado. Aparte de lo anterior, la LOPJ hace remisiones directas a Reglamentos estatales. Así, hay artículos de la LOPJ que hacen expresa remisión al Reglamento general de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional (arts. 525, 56 a, 529.1, 531.1 LOPJ, entre muchos otros) o en el Reglamento general de régimen disciplinario (art. 534.1 LOPJ), atribuyendo así de forma directa al Gobierno del Estado la competencia normativa en estas materias. Estos reglamentos se atribuyen al Gobierno del Estado, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

De este modo, en aquellas materias en que la LOPJ hace remisiones directas a los mencionados Reglamentos, las comunidades autónomas deben ceñirse a la regulación que se establezca en los mismos.

En síntesis, la reserva constitucional de ley orgánica, la actual configuración de los cuerpos de personal al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales, el exceso de densidad normativa y las remisiones a reglamentos estatales, hacen que si bien este personal ha sido traspasado a algunas Comunidades Autónomas, esta materia no se rija por la legislación general aplicable a los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas (Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, Estatuto básico del empleado públicos) sino que pueda calificarse de "sui generis". Así, se incumple el principio general según el cual los funcionarios de otras Administraciones públicas que, en virtud de un proceso de transferencia de servicios, pasan a prestar servicios en otra Administración se integran plenamente en la estructura y la organización de la función pública de la nueva Administración, esto quiere decir que se integran en los cuerpos y escalas propios de la Administración de destino que se les aplica el régimen estatutario vigente en esta.

Porque si bien es cierto que la CE, en su art. 149.1.5 reserva al Estado como competencia exclusiva, la Administración de Justicia, de manera que el Poder Judicial es único y a él le corresponde ejecutar y hacer ejecutar lo juzgado, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1 al servicio de la Administración de justicia, es decir, no estrictamente integrados en ella. Y en cuanto no resultan elementos esenciales en la función jurisdiccional, las Comunidades



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Autónomas han asumido competencias sobre esos medios materiales y personales.

Por ello, entendemos que es el momento de afrontar, en esta modificación de la LOPJ, entre otras materias, algunas atinentes a la adecuación de la justicia a la organización territorial del Estado, que es el tiempo adecuado para someter a la consideración del legislador orgánico la posibilidad de optar por un modelo que no considere a los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales.

Esta opción podría seguir una regulación similar a la Legislación General de la Función Pública, sin que se viera afectada en absoluto la consecución del cumplimiento de sus fines por parte de este personal, de colaboración imprescindible para la actividad jurisdiccional encomendada al Poder Judicial, y conseguir al propio tiempo una justicia que actúe con rapidez, eficacia y calidad, garantizando en tiempo razonable los derechos de los ciudadanos.

Por ello entendemos que el informe del Consejo General del Poder Judicial debiera recoger la necesidad de afrontar la modificación en los términos referenciados, para el personal al servicio de la Administración de justicia, ya que la actual regulación, que el APLOPJ mantiene, no hace sino entorpecer una gestión eficaz del personal al servicio de la Administración de Justicia.

En definitiva, y entendiendo que la limitación al servicio de las competencias establecidas en los Estatutos de Autonomía, tienen su origen en la consideración de Cuerpos Nacionales, el Informe debería sugerir la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

supresión del carácter nacional, estableciendo exclusivamente el marco básico regulador del estatuto jurídico de dicho personal y dejando el resto de los contenidos a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia.

Frente al alegato formulado en el Pleno para oponerse a esta solución, que guarda estrecha relación con lo expuesto sobre los Letrados de la administración de Justicia, según el cual, la centralización y retención por el Ministerio de Justicia es una medida necesaria para garantizar la igualdad de todos los españoles en la obtención de la tutela judicial efectiva, hemos de reiterar la refutación que entonces hicimos.

En nuestra opinión, habiendo dejado claro que como manifestó el Tribunal Constitucional en la STC 56/1990, la calificación de esos cuerpos como nacionales no es una exigencia constitucional sino una opción del legislador que, obviamente, puede cambiarse pues la igualdad ya queda garantizada por la regulación del estatuto jurídico, se entiende que en sus aspectos fundamentales, que por mandato del artículo 122.1 CE ha de realizar la LOPJ.

No faltan ejemplos en los que conviven una regulación orgánica de los cuerpos funcionariales y otra autonómica, así como la dependencia y gestión del personal que los sirve por las Comunidades Autónomas y que afecta a bienes jurídicos tanto o más esenciales que el protegido por el artículo 24 CE. Nos referimos a los cuerpos y fuerzas de seguridad, el personal sanitario, docente no universitario y universitario, aunque en este último caso sean las Universidades, en virtud de la autonomía que les reconoce el artículo 27.10 CE.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En suma, la centralización con respecto a este personal, obedece a una decisión política que no termina de asumir cuando han transcurrido 35 años de la aprobación de los primeros estatutos de autonomía que el Poder Judicial, como poder del Estado, ha de adecuarse a la estructura territorial de este.

Madrid, 3 de julio de 2014

Firma manuscrita en azul de Mercè Pigem i Palmés.

Fdo. Mercè Pigem i Palmés

Firma manuscrita en azul de Enrique Lucas Murillo de la Cueva.

Fdo. Enrique Lucas Murillo de la Cueva