



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**JOSÉ LUIS TERRERO CHACÓN, 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 AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA
COMPLEMENTARIA DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR
PÚBLICO Y OTRAS MEDIDAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA POR LA
QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL
PODER JUDICIAL**

I

ANTECEDENTES

Con fecha de 7 de febrero de 2014 ha tenido entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) el texto del Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, remitido por el Ministerio de Justicia, a efectos de la emisión del preceptivo informe.

La Comisión Permanente, en su reunión de 18 de febrero de 2014, designó Ponente de este informe al Excmo. Sr. Vocal Gerardo Martínez Tristán.



II

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

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a las “[m]odificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial” (apartado 1 del art. 561.1 LOPJ), al “[e]statuto orgánico de Jueces y Magistrados”, y al “[e]statuto orgánico de los Secretarios Judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia” (apartados 4 y 5 del art. 561.1 LOPJ).

Atendiendo a este dictado, en aras de una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad consultiva que allí se prevé a favor de este Consejo, y considerado el contenido del Anteproyecto remitido, el informe que se emite se limitará al examen y alcance de 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.

Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al 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, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los



textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El Anteproyecto objeto del presente informe consta de un Preámbulo, que justifica la propuesta por razones tanto de técnica normativa, como de oportunidad, un artículo único, una Disposición adicional y una Disposición final.

El artículo único contiene dos apartados dedicados sucesivamente a la reforma del art. 487.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con los tribunales calificadores de las pruebas selectivas, y a la modificación del art. 494 de la misma Ley, para atribuir a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia la gestión de la jubilación así como la posible prórroga de permanencia en el servicio del personal al servicio de la Administración de Justicia de los Cuerpos Generales y Especiales.

La Disposición adicional única introduce una modificación en la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficacia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial. La modificación pretende aclarar las dudas generadas en relación con el cálculo de las cuantías de las retribuciones por sustitución, que contempla la mencionada Disposición tercera de la Ley Orgánica 8/2012.



Por su parte, la Disposición final prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El texto del Anteproyecto se acompaña de la preceptiva Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), tal y como preceptúa el art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, incluyendo al efecto la Memoria sobre la oportunidad y necesidad del Anteproyecto, el Informe sobre el impacto por razón de género de las medidas previstas en el mismo, así como la Memoria económica relativa a la estimación del coste a que, en su caso, pudiera dar lugar su aplicación.

IV

CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

1.- El Anteproyecto (constituido por un único precepto que en sus distintos apartados contiene la modificación de los arts. 487.1 y 494 LOPJ, y por una Disposición adicional que prevé la reforma de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la LOPJ), sirve a un doble objetivo:

a) de un lado, implementar algunas de las actuaciones propuestas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante, CORA), constituida mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, que presentó su informe con fecha de 21 de junio de 2013, y que dio lugar a la creación, por Real Decreto



479/2013, de 21 de junio, de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, y

b) de otro, aclarar las dudas que la aplicación de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, antes mencionada, venía generando.

2.- En el primer bloque de reformas normativas se incardina la modificación de los arts. 487.1 y 494 de la LOPJ, ambas construidas a partir de la pretensión, en palabras de la MAIN del Anteproyecto, de conseguir *“una racionalización y mejora de la gestión del trabajo dentro de las Administraciones Públicas, al residenciar ambas competencias en la instancia administrativa cuya gestión se estima más eficaz para llevarlas a cabo, en este caso la instancia autonómica.”*

Con esta finalidad, el Anteproyecto plantea dos modificaciones concretas de la LOPJ, a saber:

i) Suprimir la constitución obligatoria de Tribunales Delegados para los procesos selectivos territorializados de acceso a los cuerpos de funcionarios de la Administración de Justicia, mediante la reforma del art. 487.1 LOPJ, en tanto un importante número de los mismos no tienen atribuida función propia de carácter selectivo, sino funciones de carácter auxiliar y administrativo, que, entiende el Anteproyecto, pueden ser atendidas de forma más eficaz y económica por los órganos administrativos ordinarios de la Comunidad.

No se trata de suprimir la constitución de estos Tribunales Delegados, sino de posibilitar que su constitución en las Comunidades Autónomas y en las pruebas de acceso a los cuerpos de funcionarios de la Administración de



Justicia pueda responder a criterios de oportunidad y de racionalidad, de modo que se constituyan únicamente cuando el tipo de pruebas, el contenido de sus funciones, y el número de plazas u otras circunstancias de carácter objetivo, lo aconsejen. Sin embargo, en este punto debe observarse que la nueva redacción dada por el Anteproyecto al art. 487.1 LOPJ no recoge cuáles puedan ser los criterios que determinen la conveniencia de constituir el correspondiente Tribunal Delegado en un proceso selectivo determinado; criterios que de alguna forma sí aparecen mencionados, siquiera de forma somera, en el Informe presentado por la CORA que parece vincular su constitución con *“aquellas pruebas de carácter optativo que puedan establecerse para acreditar conocimientos de lenguas y/o Derecho civil foral o especial de las CC.AA.”*.

Por lo demás, la MAIN que acompaña al Anteproyecto afirma respecto a la constitución de estos Tribunales Delegados que *“deberá ser en cada convocatoria de proceso selectivo en la que se determine la conveniencia o no de la intervención de dichos Tribunales”*, aclaración que posiblemente convendría incluir en el texto propuesto para el art. 487.1 LOPJ por el Anteproyecto.

Desde la perspectiva que ofrece el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia, esta medida se ha de evaluar desde la premisa de la reserva a Ley Orgánica que contiene el art. 122 CE, y que exige dicho rango orgánico para *“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”*; reserva normativa que excluye la regulación autonómica de la materia reservada y que, en consecuencia,



conlleva una atribución de esos aspectos vinculados con la Administración de Justicia al Estado a la actividad legislativa de las Cortes Generales.

Por otra parte, el Anteproyecto encuentra además título habilitante en la competencia estatal sobre la Administración de Justicia que contempla el art. 149.5ª CE, de acuerdo con la doctrina constitucional en la materia asentada en una nutrida jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional, y, de forma especial, en la sentada en las Sentencias 163/2012, de 20 de septiembre, y 224/2012, de 29 de noviembre, ambas del Pleno del Tribunal, en las que se sostiene que el carácter nacional de los cuerpos de funcionarios de la Administración de Justicia comporta la necesidad de establecer un régimen común en todo el territorio nacional.

En definitiva, la reforma propuesta de este art. 487.1 LOPJ es respetuosa con el orden constitucional de competencias, con el régimen de reservas normativas, y se sitúa en los márgenes de discrecionalidad de la actuación del legislador, al que corresponde actuar, en los límites constitucionales establecidos, conforme a su criterio apreciación de la oportunidad y conveniencia política de la medida que se pretende adoptar.

Únicamente se ha de advertir al redactor y proponente de este Anteproyecto que su aprobación y, consecuentemente, la previsión de que los Tribunales Delegados no sean de constitución obligatoria en todos los procesos selectivos, debe trasladarse al Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, cuyo art. 12.2, segundo párrafo, prescribe que *“[e]n cada ámbito territorial de Comunidad Autónoma con traspasos recibidos donde se convoquen plazas, el Ministerio de Justicia, a*



propuesta de los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma, nombrará un Tribunal Delegado.”

Por tanto, el precepto reglamentario transcrito deberá modificarse para adecuarse a la nueva redacción del art. 487.1 LOPJ, en caso de que ésta sea aprobada.

ii) La segunda reforma que se incluye en este grupo de modificaciones de la LOPJ afecta al art. 494 de esta Ley, y pretende encomendar a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Administración de Justicia la gestión de la jubilación voluntaria, forzosa o por incapacidad permanente, así como la posible prórroga de permanencia en el servicio activo del personal al servicio de la Administración de Justicia de los cuerpos generales y especiales, manteniendo en el ámbito de la competencia del Ministerio de Justicia la rehabilitación procedente de jubilación por incapacidad permanente.

La motivación de esta medida, también propuesta en el Informe de la CORA a que ya se ha hecho referencia, radica, en el decir de la Exposición de Motivos del Anteproyecto, y en su MAIN, en razones de eficacia y agilidad de la tramitación de estos expedientes de jubilación y de prórroga de permanencia en el servicio activo, en tanto que, *“siendo las Comunidades autónomas con competencias transferidas las que gestionan las materias relativas a su estatuto jurídico, parece oportuno que sean sus órganos competentes los que acuerden la jubilación, tal y como, además sucede con el resto del personal perteneciente a la Administración General del Estado en situación de servicio en Comunidades Autónomas.”*



La medida propuesta parece lógica y adecuada a la finalidad perseguida de potenciación de la eficacia y eficiencia administrativa, permitiendo la agilización de la tramitación de los expedientes mencionados, además de ser respetuosa con el orden competencial antes expuesto y con la doctrina constitucional al efecto que ha sostenido, en la Sentencia 163/2012, del Tribunal Constitucional, que *“el carácter nacional que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye a los cuerpos de personal al servicio de la Administración de Justicia impone que el nombramiento de los funcionarios de carrera, así como la competencia para acordar la pérdida de la condición de funcionario, la rehabilitación, la jubilación o la posible prórroga de permanencia se encomiende a una instancia estatal, sin que quepa, por tanto, en estos aspectos, que operen las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía.”*

Pues bien, aunque la Sentencia meritada incluya entre los aspectos reservados al órgano estatal la jubilación y la posible prórroga de permanencia se ha de tener en cuenta que dicha afirmación se realiza al enjuiciar la constitucionalidad del precepto vigente. De modo que su alcance se ha de interpretar condicionado y referido exclusivamente al contenido del texto examinado. Esto es, el Tribunal declaró la constitucionalidad del art. 494 LOPJ vigente (en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ para la implantación de la Nueva Oficina Judicial), lo que no implica que no pueda haber otras redacciones posibles y compatibles con el orden constitucional y con el régimen de distribución competencial que deriva del mismo.

Nótese, así mismo, que esta atribución competencial a las instancias autonómicas con competencias en materia de Administración de Justicia, no deriva de la aplicación de las cláusulas subrogatorias contenidas en los



Estatutos de Autonomía, cuya virtualidad desautorizó el Tribunal Constitucional a estos efectos, sino de la previsión por la propia LOPJ, a la sazón, la Ley Orgánica, estatal, que prevé específicamente el art. 122 CE para regular el Poder Judicial, y en favor de la que dicho precepto constitucional establece una reserva material y competencial.

En definitiva, la solución dada por el Anteproyecto se acomoda al orden constitucional, tanto en lo que se refiere a la encomienda de la jubilación y la prórroga de la permanencia a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Administración de Justicia, como en el mantenimiento en la órbita estatal, concretamente del Ministerio de Justicia, del acuerdo sobre la rehabilitación procedente de jubilación por incapacidad permanente.

De otra parte, corresponde señalar que la atribución de la gestión de la jubilación y de la prórroga de permanencia en el servicio activo a los órganos competentes de las Comunidades autónomas, no supone quiebra, ni afectación al carácter nacional de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, en la medida en que el régimen jurídico permanece sin alteración, limitándose la atribución señalada a la gestión ejecutiva de la tramitación.

3.- El Anteproyecto, como se ha dicho, contiene también una reforma de naturaleza distinta, no derivada del Informe de la CORA, con diferente motivación de las ya examinadas. El Anteproyecto contempla la modificación de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficacia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la LOPJ, con el objetivo, declarado en su Exposición de Motivos, de despejar *“cualquier duda interpretativa”* y adecuar



“plenamente el contenido de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012 con el del Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, en su redacción dada recientemente por el Real Decreto 700/2013, de 20 de septiembre.”

En la redacción vigente, la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, dedicada a la actualización de las retribuciones previstas en el Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, establece lo siguiente

“Tras la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno procederá a la actualización del régimen y cuantías de las retribuciones previstas en el Real Decreto 431/2012, de 12 de marzo, para el pago de sustituciones, servicios extraordinarios y participaciones en programas de actuación por objetivos.

En todo caso, la cuantía de la retribución por sustitución, en los casos que reglamentariamente se establezca su procedencia, será igual al 80% del complemento de destino previsto para el desempeño profesional en el órgano que se sustituya.”

Por su parte, el complemento de destino correspondiente en cada plaza de juez o magistrado se cuantificará, tal y como establece el art. 5 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, atendiendo a tres criterios, a saber los constituidos por:

- a) el grupo de población en el que se integra,
- b) las condiciones objetivas de representación vinculadas al cargo desempeñado, y



c) otras circunstancias especiales asociadas al destino.

Pues bien, con la redacción vigente de la precitada Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, no cabía deducir exclusión de ninguno de los conceptos anteriores en la cuantificación del 80% que establecía como retribución por sustitución, en tanto la Ley no establecía tal distinción, sino que contenía una referencia global al complemento de destino, que debía integrarse en su interpretación y aplicación con la previsión que al respecto contiene el referido art. 5 de la Ley 15/2003.

Sin embargo, el Real Decreto 700/2013, de 20 de septiembre, modificó el art. 2 del Real Decreto 431/2004, que regula las retribuciones previstas en la Disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, entre las que se encuentran las relativas a las suplencias, y sustituciones que impliquen el desempeño conjunto de otra función, en el sentido de establecer, en su apartado 2, que:

“La cuantía de las retribuciones especiales por sustitución será igual al 80% del complemento de destino previsto para el desempeño profesional en el órgano que se sustituya. Para su cuantificación se tendrán en cuenta el grupo de población en el que se integra y las condiciones objetivas de representación vinculadas al cargo que se sustituye, quedando fuera del cómputo otras circunstancias especiales asociadas al destino a las que hace referencia el artículo 5 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo.”

En definitiva, la regulación reglamentaria introdujo un elemento de limitación en la retribución a partir de la exclusión de uno de los criterios que establece la Ley para el cómputo de las retribuciones por sustitución que no



está previsto en la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, a la que, parece ser, el Real Decreto 700/2013, sirve de desarrollo.

Cabe, pues, considerar que en el Reglamento, en este punto, se produjo un exceso reglamentario, dada la taxatividad del precepto legal, que establece como referencia para el cálculo de la retribución por sustitución el 80% del complemento de destino previsto para el desempeño profesional en el órgano de destino, sin introducir matiz alguno que permita delimitar o reconducir el contenido de ese concepto remuneratorio, y sin que sea posible albergar duda alguna sobre la estructura del complemento de destino, integrada por los tres conceptos retributivos diferenciados, cuya cuantificación se contempla en los diferentes Anexos de la Ley 15/2003, sin perjuicio de las modificaciones que puedan sufrir con motivo de la actualización por parte de las sucesivas Leyes de Presupuestos o mediante Real Decreto.

Sobre esta misma cuestión ya alertó este Consejo en el Informe, aprobado por el Pleno de este órgano con fecha de 25 de abril de 2013, emitido respecto al Proyecto de Real Decreto de modificación del Real Decreto 431/2004, que una vez aprobado sería el actual Real Decreto 700/2013, al afirmar que *“la exclusión del cómputo del concepto vinculado a otras circunstancias especiales asociadas al destino a que se refiere el artículo 5.1.c) de la Ley 15/2003, constituye un restricción indebida del mandato contemplado en la Disposición transitoria tercera de la LO 8/2012, ya que altera la estructura legal del complemento de destino mediante la exclusión de uno de los criterios que conforman el mismo.”*

Pues bien, este desajuste normativo se encuentra en la base de las dudas interpretativas y aplicativas a que alude la Exposición de Motivos,



pero además, también radica en él la necesidad de acomodar ambas regulaciones por exigencia del principio de jerarquía normativa consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, como principio basilar de nuestro ordenamiento jurídico; ambos objetivos son los que persigue el Anteproyecto al incorporar a la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, el contenido que recoge el art. 2.2 del Real Decreto 431/2004, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 700/2013.

Desde una perspectiva distinta, la que atiende a la motivación de la medida concreta que se pretende adoptar, este Consejo, en el Informe meritado, aventuró que *“[p]revisiblemente, mediante la exclusión del concepto retributivo antes indicado, la finalidad perseguida puede haber sido la de evitar que una retribución basada en el lugar de destino (País Vasco, Navarra, Islas Canarias, Islas Baleares, Valle de Arán, Ceuta y Melilla) vuelva a ser tomada en cuenta, a efectos retributivos con ocasión de la sustitución”*; conclusión que confirma el Anteproyecto en cuya Exposición de Motivos se expone que *“[l]o que se pretende con esta modificación es aclarar que ha de quedar excluido el pago de estas últimas (circunstancias especiales asociadas al destino), dado que lo contrario supondría retribuir doblemente ese mismo concepto, el cual se percibe inevitablemente al estar éste vinculado a la plaza en la que se está destinado.”*

Con estos parámetros como referencia, se ha de concluir que la reforma proyectada de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2012, salva las divergencias normativas existentes entre dicha previsión y el desarrollo reglamentario antes expuesto, restituye el principio de jerarquía normativa e integra el ámbito de discrecionalidad del legislador, en tanto



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

respeta los principios constitucionales de reserva normativa y de distribución de competencias.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Y para que conste y surta efectos, extendiendo y firmo la presente en Madrid, a veintisiete de marzo de dos mil catorce.