



CERTIFICACIÓN DE ACUERDO RELATIVO A INFORME

Acto que se certifica: Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 19 de marzo de 2025, por el que se ha aprobado el siguiente:

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, Y LA LEY 50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL, PARA LA AMPLIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS CARRERAS JUDICIAL Y FISCAL

I.- ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito del Secretario de Estado de Justicia, que ha tenido entrada en este Consejo General del Poder Judicial en fecha 31 de enero de 2025, se solicita informe al anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánica del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las Carreras Judicial y Fiscal, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 561.1.6ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ). Con arreglo a lo previsto en el artículo 561.2 LOPJ, se solicita la emisión del informe con carácter urgente.

2.- En su sesión de 6 de febrero de 2025 la Comisión de Estudios e Informes acordó designar ponentes del presente informe a los/las vocales don Alejandro Abascal Junquera, doña Lucía Avilés Palacios, don José Luis Costa Pillado y don José María Fernández Seijo.

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

3.- La función de emisión de informe 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 versen, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, sobre «*Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial*» y «*Estatuto orgánico*»



de Jueces y Magistrados» y «Normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales» (reglas 1ª y 4ª del art. 561.1 LOPJ).

4.- A pesar de que la regla 6ª del artículo 561 LOPJ invocada en la solicitud de informe no se corresponde con las materias directamente afectadas por el anteproyecto, a la vista del contenido del Anteproyecto de Ley Orgánica sometido a informe no son necesarias mayores consideraciones para estimar que el anteproyecto de ley está comprendido en el ámbito de la función consultiva de este Consejo General del Poder Judicial.

5.- La regulación proyectada incide sobre las materias nucleares constitucionalmente reservadas a la Ley Orgánica contemplada en el artículo 122.1 CE, esto es, *«la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de Jueces y Magistrados»*, así como a aspectos expresamente atribuidos por el artículo 122.2 CE a la competencia del Consejo General del Poder Judicial, por lo que la potestad de informe de este Consejo, como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial, cumple su primaria función de coadyuvar a que las normas orgánicas que disciplinan el ejercicio de la potestad jurisdiccional mantengan la adecuada perfección técnica y la coherencia con los principios constitucionales que estructuran el Poder Judicial.

6.- 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 DE LEY ORGÁNICA

7.- El Anteproyecto viene encabezado por una exposición de motivos subdividida en nueve apartados y consta de un artículo primero, dividido en veinticinco apartados que modifican, dan nueva redacción o suprimen varios artículos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, al que sigue un artículo segundo en el que se contienen dos puntuales modificaciones del articulado del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Asimismo, el APLO cuenta con una única disposición adicional y tres disposiciones finales.



8.- El contenido del APLO incide, entre otros aspectos, en la regulación de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, el ingreso en la Carrera Judicial, el ascenso a la categoría de Magistrado, las reglas de los concursos de traslado, el régimen de incompatibilidades, la Comisión de Ética Judicial, las asociaciones judiciales y el régimen jurídico de los jueces y juezas sustitutos y magistrados y magistradas suplentes.

9.- Se modifica el artículo 51.1 LOPJ para especificar que las cuestiones de competencia entre jueces y juezas y Tribunales de un mismo orden jurisdiccional pueden ser «tanto positivas como negativas».

10.- Se modifican varios preceptos del Título III del Libro II LOPJ, en concreto los artículos 149.3, 150, 151, 152 y 152 LOPJ, para dar una nueva regulación al funcionamiento de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia en la que las novedades más relevantes son la eliminación de la posibilidad de que las Salas de Gobierno se constituyan en comisión, debiendo funcionar exclusivamente en Pleno, la posibilidad de asistencia a las sesiones de forma telemática, la reducción del mandato de los miembros electivos de cinco a tres años y el establecimiento de un nuevo sistema electoral en el que se prevé expresamente la posibilidad de voto telemático.

11.- Se introducen modificaciones en los artículos 210 y 213 LOPJ, relativos a las sustituciones, mediante las que se establecen límites temporales precisos a las sustituciones de carácter no profesional. Asimismo, se modifica el artículo 216 bis LOPJ, relativo a las medidas de refuerzo, para incorporar por remisión al artículo 213.1 LOPJ idénticas limitaciones temporales.

12.- Se modifican los artículos 301, 304, 305, 306, 307, 308 y 309 LOPJ, relativos al ingreso en la Carrera Judicial. En particular, se regula el contenido de las pruebas de acceso mediante oposición libre; se da nuevo contenido al concurso oposición para el ingreso a la Carrera Judicial por la categoría de Magistrado entre juristas de reconocida experiencia con más de diez años de experiencia profesional, desligándolo del denominado «cuarto turno» actualmente vigente y ampliando esta forma ingreso también a la Carrera Fiscal; se especifica que a la Escuela Judicial le corresponderá desarrollar «la fase práctica de formación y selección» que sustituye la redacción vigente que hace referencia al «curso teórico y práctico»; y se regula la situación de los jueces y juezas egresados de la Escuela Judicial, que quedarán adscritos a un presidente del Tribunal Superior de Justicia.

13.- Se da nueva redacción al artículo 311 LOPJ, eliminado el vigente sistema de reservas de plazas vacantes en la categoría de Magistrado (2/4 para ascenso de jueces y juezas, 1/4 para pruebas de especialistas y 1/4 para el denominado cuarto turno) e introduciendo el ascenso de la categoría de Juez a la de Magistrado por antigüedad, a los cinco años de servicio. Se establece el concurso forzoso para los Magistrados/as ascendidos que hayan optado por permanecer en su plaza, a los tres años del ascenso. A los aspirantes que



superen el concurso oposición y accedan a la categoría de magistrados se les reconocerá, como novedad, a todos los efectos cinco años de servicios prestados en la categoría de Juez en el orden jurisdiccional por el que hubieran accedido a la Carrera Judicial. Asimismo, se aclara expresamente que la prohibición para los magistrados que hayan ingresado por concurso oposición de ocupar plazas correspondientes a un orden jurisdiccional o especialidad distinta de aquella por la hubieran ingresado no operará cuando se trate de la provisión de plazas de nombramiento discrecional.

14.- Se modifica el artículo 313 LOPJ con el objeto de regular el concurso oposición para el ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de Magistrados, respecto del que la competencia para la convocatoria y la aprobación de las bases pasa del Consejo General del Poder Judicial a la Comisión de Selección. Como novedad, como se ha señalado, el concurso oposición se extiende como forma de ingreso en la Carrera fiscal, si bien la convocatoria de los respectivos concursos oposición para el ingreso en una y otra Carrera se realizarán de forma independiente.

15.- Se adiciona en el artículo 314 LOPJ, relativo a los tribunales para las pruebas de especialistas, un último inciso en el que se determina que todos los miembros del tribunal evaluador deberán tener formación acreditada en las materias propias de la especialidad objeto de la convocatoria.

16.- Se modifican los artículos 329 y 330 LOPJ en lo referente a las reglas de preferencia en los concursos para la provisión de plazas en las secciones de los Tribunales de Instancia de lo Mercantil y de Violencia sobre la Mujer y de lo Penal especializadas en Violencia sobre la Mujer, así como de las plazas en las secciones de las Audiencia Provinciales que conozcan en segunda instancia de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictada por las secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia y la secciones de las Audiencia Provinciales especializadas en materia de violencia sobre la mujer.

17.- Se modifica el ordinal 5 del artículo 389 LOPJ, relativo al régimen de incompatibilidades de jueces, juezas, magistrados y magistradas, con el fin de especificar que la actividad docente e investigadora, pública o privada, requerirá licencia de compatibilidad, fijándose los requisitos a cumplir, y que la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá también, en todo caso, licencia de compatibilidad.

18.- Se incorpora en el artículo 401 LOPJ, relativo al régimen jurídico de las asociaciones judiciales, una regulación detalladas d ellos recursos económicos de estas asociaciones.

19.- Se introduce un nuevo Título V en el Libro IV intitulado «De la Comisión de Ética Judicial», integrado por los artículos 433 bis a 433 quater LOPJ. En ellos se contiene la regulación de esta Comisión, estableciendo su función y los límites a los que está sujeta, su composición y la forma de elección de sus



miembros. Si bien se incorporan a la Ley las líneas generales de la configuración de la Comisión de Ética Judicial establecidas en la Parte II de los Principios de Ética Judicial, asumidos por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su sesión de 20 de diciembre de 2016, se introduce como novedades relevantes, por un lado, una nueva composición (nueve miembros, de los que cinco serán de origen judicial y cuatro catedráticos/as de ética, filosofía moral o filosofía del Derecho) y, por otro lado, la elección de los cuatro miembros no judiciales será parlamentaria, eligiendo cada cámara a dos por mayoría simple, miembros que la elección de los cinco miembros de origen judicial será, como actualmente, directamente por sus pares.

20.- Se da nueva redacción al artículo 434 LOPJ, que regula el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, con el fin de ampliar sus funciones que se extienden a las de realizar actividades formativas de preparación del proceso selectivo para acceder a la Carrera Judicial o Fiscal, Abogacía del Estado y Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, así como a la concesión de ayudas económicas para la preparación de oposiciones de ingreso a esas Carreras y cuerpos.

21.- Se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, mediante la nueva redacción de los artículos 37 y 42, en los que se incorporan las previsiones relativas al ascenso a la categoría de fiscal por antigüedad, tras cinco años de servicios, el concurso forzoso para los ascendidos que hayan optado por permanecer en su plaza, tras un máximo de tres años, y la regulación del concurso oposición para el ingreso a la Carrera Judicial por juristas de reconocida competencia con más de diez años de experiencia profesional, a los que también se les reconocerá a todos los efectos cinco años de servicios prestados en la categoría de Abogado Fiscal.

22.- La disposición adicional única del APLO regula un proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las Carreras Judicial y Fiscal.

23.- Por último, la disposición final primera determina el carácter orgánico de la Ley, salvo lo relativo a la modificación del EOMF, la disposición final segunda invoca como título competencial al amparo del que se dicta la Ley el establecido en el artículo 149.1.5ª CE y la disposición final tercera establece la entrada en vigor que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, salvo lo referido al acceso a las carreras judicial y fiscal por oposición que lo hará el 1 de enero de 2026.

24.- Las modificaciones proyectadas afectan a elementos nucleares de la Carrera Judicial por lo que merecen un análisis detenido de su contenido y una valoración exhaustiva de las opciones del prelegislador.



IV.- CONSIDERACIONES GENERALES

25.- El APLO contiene varias modificaciones que inciden en el estatuto de Jueces y Magistrados y que, de mantenerse en los términos proyectados, suponen un cambio relevante del modelo de carrera judicial hasta ahora vigente. Sin perjuicio de las consideraciones particulares que se efectúan al analizar cada una de las reformas propuestas, resulta pertinente ofrecer una imagen de conjunto, destacando las innovaciones de mayor calado y que pueden generar dudas sobre la falta de idoneidad de alguna de las medidas proyectadas para alcanzar los objetivos perseguidos por el legislador tanto por razones de técnica legislativa, como por los objetivos que la reforma quiere alcanzar.

26.- El artículo 122.1 CE establece que entre las materias a regular por «la ley orgánica del poder judicial» está «el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único». La Constitución perfila un modelo de función judicial a partir de unos elementos definidores que son el «estatuto», la «carrera» y el «cuerpo único». El ejercicio de la jurisdicción que atribuye la Constitución a jueces y magistrados (art. 117.1 CE) presupone un modelo juez profesional reclutado mediante procesos selectivos en los que se acrediten mérito y capacidad, que se integran en un cuerpo único y que tienen por delante un sistema de promoción ordenada y previsible. Es cierto, sin embargo, que, como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional (STC 204/1994, de 11 de julio, FJ 8; ATC 465/2006, de 19 de diciembre), la Constitución no exige que toda función jurisdiccional sea atribuida en todo caso a Magistrados y Jueces de carrera integrados en un cuerpo único, pues, de un lado, la propia norma constitucional prevé expresamente supuestos en que no es así (arts. 136.3 y 159 CE) y, de otro, de la redacción del artículo 122.1 CE no cabe concluir que los titulares de jurisdicción hayan de ser exclusivamente jueces y magistrados pertenecientes a la carrera judicial, pues es posible el ejercicio de funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la carrera judicial por parte de magistrados y magistradas suplentes, jueces y juezas sustitutas y jueces de paz (art. 298.2 LOPJ).

27.- Ahora bien, de la Constitución sí cabe derivar una imagen o modelo que vincula el ejercicio de la jurisdicción con jueces y magistrados integrados en la Carrera Judicial. Por ello, el ejercicio no profesional de la jurisdicción, aunque constitucionalmente posible, tiene carácter excepcional. Así, ocurre con la denominada justicia interina cuya justificación constitucional cabe encontrarla en la necesidad de «solventar concretas y específicas circunstancias coyunturales de organización judicial que incidirían negativamente en la prestación en un plazo razonable del derecho a la tutela judicial efectiva» (ATC 465/2006, FJ 4).

28.- En línea con estas consideraciones, cabe valorar positivamente el reforzamiento en el APLO del carácter excepcional de las sustituciones no



profesionales. Se imponen ahora estrictos y precisos límites temporales a las sustituciones no profesionales (arts. 210. 1 in fine y 213 LOPJ en la redacción del APLO). Por un lado, se establece como límite temporal absoluto que el llamamiento del juez sustituto no puede durar más de un año, transcurrido el cual deberá procederse a la finalización del llamamiento, sin posibilidad de renovación ni prórroga, debiéndose cubrir la plaza vacante necesariamente con un titular (art. 210.1 f) segundo párrafo LOPJ). Más allá de este límite general de carácter temporal absoluto, el artículo 213 LOPJ contiene límites más específicos en función de la causa que determina la necesidad de cobertura de la plaza mediante una sustitución no profesional (apoyo o refuerzo por excepcional retraso o acumulación de asuntos; vacante por comisión de servicios de su titular, excedencia con reserva de plaza o servicios especiales; cobertura de plaza vacante pendiente de concurso; resto de ausencias transitorias).

29.- Prevé el prelegislador en el artículo 210.7 LOPJ que el incumplimiento de los plazos temporales previstos dará lugar a una compensación económica para la persona afectada, equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. La previsión normativa configura el hecho causante de la compensación en unos términos que determina el automatismo en su reconocimiento, sin que se valoren las concretas circunstancias del exceso temporal que permitan apreciar su carácter abusivo y, por tanto, merecedor de reparación. Además, la configuración de la compensación se aleja de la forma en la que la jurisprudencia del Tribunal Supremo configura este mecanismo de reparación en casos de abuso de temporalidad que precisa, en todo caso, la existencia de un daño efectivo derivado de ese abuso de temporalidad (en este sentido, STS 576/2023, de 9 de mayo [ECLI:ES:TS:2023:1927]).

30.- Además, el precepto anteproyectado contempla también como hechos determinantes de la compensación económica la «*utilización en fraude de ley o respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente*». Aun cuando se hace referencia literal a la utilización de los plazos temporales de la sustitución, no propiamente a ésta última, cabe entender que el precepto abarca ambas situaciones, y prevé dos supuestos distintos: la utilización en fraude de ley, por una parte, y la utilización respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente, sin que medie el componente de fraude. Como quiera que el primero de los supuestos presupone que, por parte de los órganos del Poder Judicial, que son los competentes para efectuar el llamamiento al sustituto o sustituta no profesional, se haya incurrido en un uso fraudulento de tal mecanismo excepcional para cubrir temporalmente plazas judiciales vacantes, es exigible que a la declaración de pertinencia de la compensación económica preceda la declaración, ya lo sea en vía administrativa o judicial, de la existencia de una actuación fraudulenta que no puede presumirse.



31.- La opción constitucional por jueces y juezas de carrera, integrados en un cuerpo único, determina un determinado modelo de juez que condiciona el margen de configuración del legislador. Un modelo que debe resultar reconocible en sus rasgos esenciales, tal y como se han ido decantado a lo largo del tiempo. En efecto, como estableció tempranamente la STC 108/1986, de 19 de julio, la Constitución *«no surge, ciertamente, en una situación de vacío jurídico, sino en una sociedad jurídicamente organizada, por lo que hay que entender que las referencias que en ella se hacen a posiciones jurídicas resultantes de esa organización obligan al legislador a respetar esos elementos fundamentales, aunque, naturalmente, no sus contenidos concretos»* (FJ 16). Aquella afirmación la realizó el Tribunal Constitucional, justamente, en el contexto de la interpretación del significado constitucional del estatuto de Jueces y Magistrados, enunciado en el artículo 122.1 CE, y de tal premisa se desprendía en la argumentación de la sentencia como consecuencia que *«la existencia de una carrera judicial o de un derecho a la jubilación de sus integrantes, por ejemplo, son elementos que no están en la disponibilidad del legislador, que sí puede, en cambio, modificar sus condiciones y, entre ellas, el momento en que ha de producirse la jubilación»*.

32.- Un elemento central de la existencia de la carrera judicial es el ingreso por oposición, vía de ingreso que se compagina con otras vías de ingreso consolidadas, como son el llamado 4º turno, habilitado para el acceso a magistrado o magistrada de juristas de reconocido prestigio, y el turno de acceso a las Salas del Tribunal Supremo, también para juristas de reconocido prestigio. Desde que el artículo 94 de la Constitución 1869 estableciera que *«El ingreso en la carrera judicial se hará por oposición»*, esa ha sido la *«fórmula exclusiva, aunque no absoluta -nunca lo ha sido- para lograr el ingreso en la carrera judicial»* (STS de 6 de marzo de 1995 [ECLI:ES:TS:1995:7848]). La opción del constituyente de 1869 se fundamentaba en una serie de razones contenidas en la Exposición elevada a la Cortes Constituyentes que acompañaba al texto constitucional, que mantienen su vigor: *«Las Cortes Constituyentes, que al adoptar el sistema de la oposición para el ingreso en la Carrera no sólo han querido que los Jueces y Magistrados tuviesen la aptitud necesaria para el buen desempeño de sus importantes destinos, sino que de entre los aptos eligieran los más distinguidos por su talento y sus conocimientos jurídicos, han trazado con esta medida una profunda línea de separación entre lo pasado y lo futuro, cortando en su raíz el favoritismo y haciendo comprender a todos que en lo sucesivo no la influencia y sí el mérito será la puerta por la cual debe ingresarse en la Carrera Judicial.»*

33.- Las ideas de carrera y cuerpo único implican que el procedimiento selectivo sea común para todos los que ingresan en el Carrera Judicial y a través de él poder valorar, en condiciones de igualdad, la adquisición del mérito y capacidad requeridos. La oposición libre ha sido tradicionalmente el procedimiento troncal o central para el ingreso en la Carrera Judicial y forma



parte de la idea de «carrera» consagrada en el artículo 122.1 CE. Esa centralidad o troncalidad ha convivido desde la Ley Orgánica 6/1985 con la regulación de «mecanismos complementarios» de selección de personal judicial como el concurso de méritos para juristas de reconocida competencia con más de diez años de experiencia profesional, pero su relevancia cuantitativa quedaba circunscrita a 1/4 de las plazas vacantes de magistrados (art. 311 LOPJ) y la convocatoria y aprobación de las bases corresponden al Consejo General del Poder Judicial.

34.- La regulación en el APLO del concurso oposición para el acceso a la Carrera Judicial por la categoría de magistrado modifica en aspectos significativos el sistema anterior. En primer lugar, el número de plazas a convocar *«no podrá ser inferior al equivalente a un tercio de las ofertadas para el acceso por el turno libre»* (art. 313.1 LOPJ), lo cual supone un claro incremento respecto de la previsión legislativa actual, sin que se imponga un máximo. En segundo lugar, a quienes ingresen de este modo a la Carrera Judicial se les reconocerá a todos los efectos cinco años de servicios prestados en la categoría de Juez en el orden jurisdiccional por el que hubieran accedido a la Carrera Judicial (art. 311.4 LOPJ). Este reconocimiento de cinco años de servicios introduce un factor que podría considerarse discriminatorio, en perjuicio de quienes han alcanzado la categoría de magistrado por promoción desde la de juez, que no resulta justificado. Como se pone de manifiesto en las consideraciones particulares, esta previsión nada tiene que ver con lo contemplado en el artículo 347 LOPJ respecto de los magistrados del Tribunal Supremo que acceden por el turno de juristas de reconocido prestigio y genera el riesgo de una carrera de dos velocidades. En tercer lugar, se modifica la competencia del Consejo General del Poder Judicial de la competencia para la convocatoria y aprobación de las bases de este concurso oposición, que se atribuye a la Comisión de Selección. El argumento que justificó en la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, la creación de la Comisión de Selección y la atribución de la competencia, en detrimento del CGPJ, de convocatoria y aprobación de bases respecto del ingreso en la Carrera Judicial por oposición, no aplica en este caso. En efecto, mientras la unificación de la oposición de ingreso a las Carreras Judicial y Fiscal determinó la necesidad de creación de un órgano común que gestionar el procedimiento selectivo, ahora el ingreso a ambas carreras a través del procedimiento de concurso oposición por la categoría de Magistrado o de Fiscal, respectivamente, se realizará en todo caso a partir de convocatorias independientes, y no conjuntas. Resulta coherente que le corresponda al Consejo la función de selección para el ingreso por la categoría de Magistrado, pues de este modo puede articularse una política de cobertura de destinos armónica e integral.

35.- El APLO elimina el ascenso por vacante, de la categoría de Juez a la de Magistrado, y se regula un ascenso automático por antigüedad, al cumplir cinco años desde su ingreso (art. 311.1 LOPJ). Este ascenso por antigüedad



permite que las distintas promociones de jueces y juezas tengan un horizonte de carrera homogéneo y no dependiente de la variabilidad de vacantes en plazas de Magistrado, según los años. Sin embargo, este aspecto positivo se ve empañado por la previsión de un concurso forzoso para aquellas personas promocionadas a la categoría de Magistrado que hubieran optado por permanecer en su plaza. Esta permanencia se limita a un máximo de tres años, debiendo desde ese momento concursar a todas las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoque y, caso de no resultar adjudicatario/a, en los sucesivos concursos. El concurso forzoso y la consiguiente limitación de la permanencia en la plaza desde la que se ha promocionado supone un retroceso respecto de la regulación introducida por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que suprimió el traslado forzoso con motivo del ascenso a la categoría de magistrado, rompiendo el vínculo existente hasta ahora entre la categoría del órgano judicial y la profesional de su titular, medida con un claro impacto positivo en la conciliación de la vida familiar y profesional. Sin duda, debe tenerse en consideración el interés público en la cobertura de plazas, pero, si prospera la reforma en este punto, debería hacerse una previsión especial en supuestos en los que el ascenso ponga en peligro la conciliación de la vida personal y familiar.

36.- En materia de órganos de gobierno interno, el APLO modifica la regulación del funcionamiento de las Salas de gobierno de los Tribunales. Se impone como forma exclusiva de funcionamiento (salvo lo previsto para las actuaciones no decisorias de carácter forma, como la recepción de juramento o promesa o la toma de posesión de jueces, jueza, magistrados y magistradas) la constitución de la Sala de Gobierno en Pleno, eliminándose de este modo que se constituya en comisión, en aquellas Salas de Gobierno con más de diez miembros (art. 159 LOPJ). A esto se une la previsión de que el mandato de los miembros electivos se reduzca de cinco años a tres años. Ambas modificaciones suponen que el funcionamiento de las Salas de Gobierno pueda resultar más dificultoso por el número de miembros que integran el Pleno en aquellos Tribunales Superiores de Justicia que superan los que se superan los diez, así como por la frecuencia de renovación de los miembros electivos.

37.- Se modifica el sistema de elección de los miembros electivos de las Salas de Gobierno que, a pesar de incorporar previsiones positivas como la posibilidad de voto telemático, se diseña de tal modo que no garantiza que efectuada la elección se cubran todas las plazas. En efecto, al preverse que, junto a las candidaturas individuales, cada elector sólo podrá votar a un candidato o candidata, en el anteproyecto se contempla la posibilidad de que no todas las plazas de miembros electivos sean cubiertas, debiéndose en ese caso celebrar un nuevo proceso electoral para las plazas desiertas. Un sistema electoral que no asegura el cumplimiento de su finalidad primaria que es ofrecer un resultado que complete la composición del órgano



correspondiente es un sistema cuyo diseño debe reconsiderado. En este sentido, la limitación del voto de los electores a una sola candidatura podría dar lugar a una restricción ineficiente, apuntándose en las consideraciones particulares opciones alternativas que permitan conciliar la eficacia del sistema electoral con la preservación del pluralismo interno representado en las Salas de Gobierno.

38.- En el ámbito orgánico, merece atención la regulación proyectada de la Comisión de Ética Judicial. Los artículos 433 bis a 433 quáter LOPJ determinan la función de la comisión y establecen su composición y el modo de elección de sus miembros. La comisión en el APLO se configura, desde el punto de su función consultiva y ajena a todo lo concerniente a la responsabilidad disciplinaria de los integrantes del Poder Judicial, en términos similares como lo hace la Parte II de los Principios de Ética Judicial. El anteproyecto modifica la composición de la comisión al incrementarse el número de miembros al preverse que de los actuales siete miembros (seis miembros judiciales, elegidos directamente entre los integrantes de la carrera judicial en servicio activo, y un reconocido experto o experta del ámbito académico en el campo de la Ética, la filosofía moral o la filosofía del Derecho, elegido por los seis miembros judiciales) se pasa nueve miembros (cinco judiciales y cuatro no judiciales, catedráticos/as en los campos referidos). La elección de los miembros judiciales se mantiene como ahora (elección directa mediante voto telemático por los miembros en servicio activo de la Carrera Judicial), pero los cuatro miembros no judiciales serán elegidos por las cámaras parlamentarias, dos cada una, por mayoría simple.

39.- La disposición adicional única del APLO regula un proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal respecto del que cabe plantear reparos en cuanto a la necesidad y oportunidad de las medidas propuestas, así como respecto del criterio técnico empleado. En primer lugar, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia desde la sentencia de 19 de febrero de 2015 [ECLI:ES:TS:2015:542] el régimen jurídico de jueces sustitutos y magistrados suplentes no es discriminatorio o constitutivo de un abuso contrario a la Directiva 1999/70/CE y al Acuerdo Marco que incorpora en su anexo. Las sustituciones no profesionales constituyen un mecanismo provisional y temporal para mantener la continuidad de la prestación de la tutela judicial en aquellos órganos en los que se da la circunstancia de ausencia temporal de su titular y no deberían ser parangonables a las situaciones de abuso de temporalidad consistentes en la continuidad de personal interino en la ocupación de plazas vacantes que tienen carácter estructural.

40.- Por otro lado, la jurisprudencia constitucional invocada en el APLO para justificar la excepcionalidad del proceso selectivo permite interpretaciones distintas a las que se recogen en la exposición de motivos, pues la configuración de las causas excepcionales que legitiman la restricción del derecho fundamental a la igualdad en el acceso a las funciones públicas (art.



23.2 CE) consistente en el establecimiento de pruebas restringidas tiene un carácter claramente restrictivo vinculado a eventos claramente singulares y no repetibles en el marco de la construcción del Estado de las autonomías y la configuración de los cuerpos funcionariales autonómicos. La disposición adicional única puede implicar, *de facto*, una barrera de acceso a las pruebas selectivas que puede privilegiar, frente a cualquier otro profesional jurídico, a quienes hayan sido jueces/zas sustitutos/as o magistrados suplentes, al introducirse en la norma propuestas de baremación de méritos que potencian la experiencia en los listados de jueces/zas sustitutos/as o magistrados suplentes frente a otros méritos profesionales de relevancia.

41.- Desde un punto de vista de técnica normativa, debe realizarse dos observaciones de carácter general. El uso del lenguaje inclusivo en el APLO resulta inconsistente. Mientras que en algunos preceptos se emplea correctamente, en otros la redacción propuesta empelo exclusivamente la fórmula masculina, sustituyendo las fórmulas inclusivas incorporadas en la Ley Orgánica 1/2025. Así, sin ánimo exhaustivo, cabe citar los artículos 152.1.2º in fine y 301.3 (magistrado), 210.1.f) segundo párrafo y 213.1 y .4 (juez sustituto), 307.2 (jueces), 329 y 330 (se suprimen las referencias juezas y magistradas introducidas por LO 1/2025) y 401 (jueces y magistrados). El prelegislador debe, en consecuencia, revisar el texto del anteproyecto para adaptarlo al deseable lenguaje inclusivo. Esta sugerencia se realiza en coherencia con el compromiso del CGPJ, a través de su Comisión de Igualdad para el impulso del lenguaje inclusivo de acuerdo con el art. 14 de la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el II Plan de Igualdad aprobado por el Pleno en su sesión de 30 de enero de 2020.

42.- Una segunda observación técnica general hace referencia al empleo de la denominación actual del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Resulta preferible el uso de un término genérico que haga referencia al Ministerio con competencias en Justicia u otra fórmula similar. La incorporación a las normas legales de la denominación de un Ministerio que depende de la concreta configuración del Gobierno en cada momento viene a ser una marca de tiempo en los textos normativos que inevitablemente con el devenir temporal les hace incurrir en una obsolescencia sobrevenida, pero evitable siempre si se utilizan fórmulas genéricas como las indicadas.

43.- El APLO carece de disposiciones transitorias. Esta ausencia de normas de derecho intertemporal no resulta acertada pues generará dudas e incertidumbre en la aplicación de las distintas previsiones contenidas en la futura ley, por ejemplo, respecto de los concursos de traslados que estuvieran en tramitación a la entrada en vigor de la norma, o de la continuidad de la actual Comisión de Ética Judicial, si prosperase la modificación de su composición y modo de elección. Por ello, el prelegislador debería incorporar



aquellas disposiciones transitorias que resultan necesarias, y sobre las que se advierte en las consideraciones particulares.

44.- Salvo el artículo segundo del APLO que tiene por objeto la modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el conjunto del anteproyecto tiene carácter de ley orgánica. Tal determinación efectuada por la disposición final primera APLO es conforme con la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 122.1 LOPJ sobre las materias relativas a la «*constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera*». Por otro lado, la disposición final segunda invoca como título competencial la competencia exclusiva del Estado establecida el artículo 149.1.5ª CE como no puede ser de otro modo, pues «la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia que deriva del citado mandato constitucional [...] se refiere de forma innegable al régimen de selección de Jueces y Magistrados» (STC 158/1992, de 26 de octubre, FJ 4).

45.- Por último, al tratarse de un anteproyecto de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial cabe aprovechar el presente informe para poner de manifiesto al prelegislador la necesidad de abordar contradicciones observadas en la LOPJ producto de las últimas reformas, con el fin de la debida coherencia del cuerpo legal:

- el artículo 589 LOPJ, tras la reforma de la LO 3/2024, establece para la elección del Vicepresidente del Tribunal Supremo una mayoría de tres quintos del Pleno del Consejo General del Poder Judicial (apartado 2), pero el apartado 4, al regular la no obtención de la mayoría cualificada requerida y la consiguiente nueva propuesta de la Presidencia, sigue diciendo «De no alcanzarse mayoría absoluta en la votación».
- el artículo 602.1.d LOPJ, tras la modificación de la LO 2/2024, atribuye a la Comisión Permanente la competencia para «*Informar, en todo caso, sobre los nombramientos de jueces y magistrados de la competencia del Pleno, que deberá fundarse en criterios objetivos y suficientemente valorados y detallados, y tener en cuenta el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres. Para la adecuada formación de los criterios de calificación de los jueces y magistrados, la Comisión podrá recabar información de los distintos órganos del Poder Judicial.*». Por su parte, el artículo 610 bis LOPJ, introducido por la LO 3/2024, atribuye a la Comisión de Calificación la competencia para «*informar, en todo caso, sobre los nombramientos de la competencia del Pleno, garantizando una valoración objetiva de los candidatos basada en su trayectoria profesional*». Ambas disposiciones generan una redundancia competencial contraria al principio de eficacia (art. 103 CE), que debería ser depurado por el prelegislador en favor del criterio de especialidad del órgano, incorporando al artículo



610 bis.3 LOPJ el mandato de tener en cuenta el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres.

- La entrada en vigor de los artículos 236 nonies, 610 ter y 620 bis LOPJ que establecen la nueva configuración del CGPJ como autoridad de control de protección de datos, creando la Comisión de Supervisión y Control y la Dirección homónima, se difiere por la disposición transitoria decimoquinta de la LO 1/2025 hasta la constitución del primer Consejo General del Poder Judicial que lo haga tras la entrada en vigor de esa ley. Se trata de una demora en la puesta en marcha de la nueva configuración de las funciones de autoridad de control que no resulta razonable, por lo que se sugiere revisar el contenido de la referida disposición transitoria.

46.- Conviene asimismo llamar la atención del prelegislador sobre la necesidad de que la normativa legal vigente contemple expresamente el Punto Neutro Judicial gestionado por el Consejo General del Poder Judicial que como herramienta única para todos los juzgados, tribunales y fiscalías, utilizada en todo el territorio, que permite garantizar la independencia judicial, sin necesidad de que ninguna de las Administraciones prestacionales tengan que conocer, en su condición de intermediario, las solicitudes de información y datos que realizan los órganos judiciales tanto a entidades públicas como privadas.

47.- En la Ley 18/2011 se contenía una referencia al Punto Neutro Judicial al referirse en su artículo 46.2 a «las plataformas de interoperabilidad establecidas por el Consejo General del Poder Judicial». En el referido precepto se disponía que «en el desarrollo de la actividad de la oficina judicial será obligatorio el uso de los servicios y consultas ofrecidos a través de las plataformas de interoperabilidad establecidas por el Consejo General del Poder Judicial y por las Administraciones competentes en materia de Administración de Justicia, salvo que existan razones técnicas que impidan su utilización». Tras la derogación de la Ley 18/2011 por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, la nueva regulación de la utilización de las tecnologías de la información en el ámbito de la Administración de Justicia no contempla referencia alguna al Punto Neutro Judicial. La relevancia de esta herramienta la acreditan los datos de su uso por parte de los órganos judiciales que durante 2023 han realizado .098.652 peticiones sin incluir a las entidades financieras; 68.540.084 realizadas a las entidades financieras.

48.- Por ello, en aras de garantizar una mayor seguridad jurídica, se propone que a través de una disposición adicional se proceda la modificación del artículo 36 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, incluyendo una específica regulación de las funciones del Punto Neutro Judicial. Esta modificación podrá tener el siguiente contenido o similar, afectando al apartado 3 del artículo 36 del RDL 6/2023



«3. A tal efecto, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes pondrá a disposición para la Administración que lo requiera una plataforma de interoperabilidad de datos, de cuyo funcionamiento y gestión será responsable. Todo ello, sin perjuicio, de la plataforma de servicios del Punto Neutro Judicial, gestionada por el Consejo General del Poder Judicial, cuya finalidad consiste en permitir la consulta de información y datos entre los órganos judiciales y las entidades públicas y privadas en el marco del correspondiente procedimiento judicial.

El Punto Neutro Judicial también podrá prestar otros servicios, siempre y cuando contribuya a la interoperabilidad y homogenización, como la recepción de órdenes de embargo, bloqueo de cuentas y demás actuaciones financieras que sean requeridas por juzgados y tribunales, así como el envío y recepción de exhortos.

La interconexión al Punto Neutro Judicial se realizará mediante la adhesión de la entidad pública o privada de un Protocolo electrónico de consulta que será facilitado por el Consejo General del Poder Judicial.»

V.- CONSIDERACIONES PARTICULARES

A) Sobre las cuestiones de competencia

49.- Se modifica el apartado 1 del **artículo 51 LOPJ**, que a semejanza del artículo 43 LOPJ se refiere ahora de manera expresa tanto a las cuestiones de competencia positivas como a las negativas.

«1. Las cuestiones de competencia, tanto positivas como negativas, entre jueces y juezas y Tribunales de un mismo orden jurisdiccional se resolverán por el órgano inmediato superior común, conforme a las normas establecidas en las leyes procesales.»

50.- En efecto, en el artículo 43 LOPJ se hace referencia a los conflictos de competencia, tanto positivos como negativos, y es por ello que se ha modificado el artículo 51.1 para hacer la misma precisión respecto a las cuestiones de competencia. Además, se adapta el precepto al lenguaje inclusivo, insertando junto a jueces, juezas.

B) Sobre las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia

51.- En la Exposición de Motivos se dice expresamente que «Esta ley, además, pretende ahondar en los valores de integridad y transparencia de la carrera judicial introduciendo reformas en el régimen de incompatibilidades de sus miembros, en el funcionamiento de las comisiones y órganos del Consejo General del Poder Judicial con competencia en esta materia, y en la



elección y funcionamiento de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia». Y asimismo en la MAIN se añade que «se mejoran los procesos de elección de sus miembros con la finalidad de que el resultado se acomode más fielmente a la voluntad de los electores, con la elección del candidato que individualmente consideren más adecuado para el ejercicio del cargo. Se introduce también el voto telemático como medio de agilización del proceso electivo y la competencia exclusiva del pleno para la adopción de acuerdos».

52.- A este respecto, en primer lugar, se modifica el apartado 3 del artículo 149 LOPJ, eliminando la posibilidad de que las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia se constituyan en Pleno o en Comisión, sin tener en cuenta el número de integrantes de las salas, sobre todos en territorios en los que las Salas las conforman más de 10 personas. Esta medida puede dificultar el funcionamiento de tales Salas de Gobierno. Aunque la Exposición de Motivos justifique la medida y haga referencia al posible uso de las nuevas tecnologías, sería aconsejable que la reforma pudiera permitir la constitución de una comisión permanente cuando se supere un umbral de integrantes de la sala. Además, el funcionamiento en comisión permanente puede descargar de trabajo rutinario a las Salas de Gobierno.

53.- No obstante, y siendo cierto que las nuevas tecnologías permiten una mayor participación, también lo es que tal y como se componen actualmente las Salas de Gobierno, resulta disfuncional en algunas comunidades autónomas. Tengamos en cuenta a este respecto que el TSJ de Andalucía, Ceuta y Melilla cuentan con 30 miembros; el de Castilla y León con 28; el de Castilla-la Mancha con 16; los de Canarias, Cataluña y Galicia con 14; los de Aragón, Comunidad Valenciana y País Vasco con 12; Extremadura con 10; Madrid y Baleares con 9; y finalmente Cantabria, Asturias, La Rioja, Murcia y Navarra cuenta con 8 miembros.

54.- La composición de las Salas de Gobierno responde a un modelo de gobierno mixto de carácter corporativo-representativo, en cuya composición el principio corporativo se articula a través de la integración como miembros natos de los titulares de las presidencias de Tribunales y Salas, mientras que el principio representativo se vehicula mediante la presencia en igual número al de los miembros natos de miembros electivos. A la hora de regular el funcionamiento de las Salas de Gobierno así conformadas, el preámbulo de la LO 16/1994 justificaba la opción por desdoblar la formación de las Salas de Gobierno en Pleno y Comisión a partir de las siguientes consideraciones: *«El funcionamiento de las Salas de Gobierno, en aquellos supuestos en los que el número de sus miembros es superior a diez, ha planteado en la práctica numerosos problemas de efectividad al no estar previsto en el texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial otro sistema de adopción de acuerdos que el de las reuniones de Pleno. Para dar mayor efectividad al funcionamiento de estas*



Salas se prevé, en consecuencia, la creación de la comisión compuesta por tres miembros natos y tres electos, elegidos todos ellos por la totalidad de los componentes de la Sala que serán renovados anualmente, y el sistema de funcionamiento y facultades de esta comisión.»

55.- La opción del prelegislador por que las Salas de Gobierno funcionen exclusivamente en Pleno no parece que vaya a «*dar mayor efectividad al funcionamiento de estas Salas*» para garantizar el ejercicio regular de las competencias que tienen asignadas. En los supuestos de Salas de Gobierno de amplio número de miembros, la supresión de la posibilidad de constituirse en Comisión determina que deban celebrar sesiones plenarias al menos dos veces al mes, e incluso semanalmente, si el volumen de asuntos lo exige, lo cual puede plantear problemas de quórum en los supuestos de incompatibilidad de agendas. Por otro lado, la deliberación y adopción de acuerdos resultará más compleja, pudiendo ralentizar el proceso de toma de decisiones.

56.- En este sentido, cabe advertir que la modificación proyectada no parece responder a una necesidad de dotar de mayor eficacia en el funcionamiento de las Salas de Gobierno, por lo que este aspecto de la reforma merece ser reconsiderado. Si la preocupación del Anteproyecto es potenciar el pleno de las Salas de Gobierno respecto de la comisión, cabría reforzar las previsiones contenidas en el vigente artículo 153.3 LOPJ a fin de establecer, por ejemplo, una periodicidad necesaria y con mayor frecuencia de sesiones plenarias.

57.- Es también objeto de modificación el **artículo 150 LOPJ** en lo relativo a la renovación de los miembros electivos. Así se prevé que «*Los miembros electivos de las Salas de Gobierno se renovarán en su totalidad cada tres años, computados desde la fecha de constitución de aquélla. Transcurrido dicho plazo, la Sala de Gobierno continuará en el ejercicio de sus funciones hasta la fecha de constitución de la nueva*».

58.- Se reduce el período de ejercicio de los miembros electivos de las Salas de Gobierno de cinco años a tres años, pretendiendo con ello, según la Exposición de Motivos, que exista una mayor rotación en su composición, lo que redundará en beneficio de la participación de todos los jueces, juezas, magistrados y magistradas, en sus órganos de gobierno más inmediatos. Esa afirmación no cuenta con una razón de verdadero peso que justifique la reducción del mandato para los miembros no natos. Debe, además, tenerse en cuenta que la LO 1/2025 ya reduce a 4 años el mandato de quienes ostenten las presidencias de los tribunales de instancia, que en algunos casos se integran en las Salas de Gobierno. Por lo que la asimetría en la duración del mandato de los distintos integrantes de la Sala puede incidir en el funcionamiento de las mismas.



59.- Fue siempre de interés del legislador el potenciar el principio de participación, ya al entrar en vigor la LOPJ se introducen en el sistema de designación de las Salas de Gobierno, los métodos electivos. El legislador subraya que la integración electiva de una parte de las Salas de gobierno esta aconsejada por el incremento en la atribución de funciones estrictamente gubernativas en ámbitos de actividad que afectan fundamentalmente a jueces, juezas, magistrados y magistradas, sin incidir directamente sobre los particulares, y en el que desempeña un papel notable el conocimiento personal entre electores y elegidos.

60.- Sin embargo, esta previsión puede traer problemas de coordinación con los miembros natos, pues conforme al artículo 333 LOPJ *«Las plazas de Presidente de Sala de la Audiencia Nacional, así como las de Presidente de Sala de los Tribunales Superiores de Justicia, se proveerán, por un período de cinco años renovable por un único mandato de otros cinco años»*.

61.- Si bien es cierto que la elección de los miembros electos permite a los jueces y juezas participar en la composición de su órgano de gobierno más inmediato, junto con las elecciones a decano en aquellos partidos judiciales en que el decano es electivo, también lo es que las funciones de las salas de gobierno resultan de gran relevancia para el correcto funcionamiento del poder judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Por ello resulta óptimo que los tiempos de mandato de unos y otros miembros se acompasen en los mismos años, dejando el número de cinco años en ambos, por resultar este más adecuado para desarrollar un programa de gobierno.

62.- Se modifica el **artículo 151 LOPJ** en varias cuestiones, a saber, en primer lugar, en lo relativo a que la elección de miembros de las Salas de Gobierno se llevará a cabo mediante voto personal, libre, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto presencial y telemático y ya no el voto por correo; en segundo lugar, se exige un sistema que garantice las características del voto antes enunciadas y que impida que cada elector vote más de una vez, no siendo posible el voto delegado; y, finalmente se modifica el actual sistema de elección por listas de candidatos, por un sistema de candidaturas individuales.

63.- Pues bien, en lo relativo a la primera cuestión, hemos de partir de que el artículo 151.1. 1.ª LOPJ establece las modalidades de votación reconocidas para las elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, en concordancia con las modalidades establecidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, de aplicación supletoria, admitiéndose tanto el voto personal (presencial) como por correo, debiendo en ambos casos garantizarse plenamente las exigencias inherentes a cualquier elección, cuales son que el voto sea personal, libre, igual, directo y secreto. Las



previsiones legales sobre el procedimiento de elección de los miembros electivos de las Salas de Gobierno han sido objeto de desarrollo en el capítulo V del Título I del Reglamento 1/2000, de 26 de julio, de los órganos de gobierno de los Tribunales, bajo la rúbrica «*Elecciones de miembros de las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia*».

64.- No se regula, pues, como modalidad de ejercicio del derecho de sufragio en los procesos electivos de miembros para las Salas de gobierno, el voto telemático, aunque, aún sin requerir modificación legislativa, este tipo de voto resultaría plenamente coherente con las finalidades que inspiran la regulación del voto por correo en el Reglamento 1/2000, esto es, las de facilitar la participación en el proceso electoral de aquellos miembros de la Carrera Judicial que por razones de distancia con la sede de la mesa electoral (o de sus secciones) o por motivos de agenda de la actividad jurisdiccional les resulte difícil o imposible emitir presencialmente el voto. Contemplar esta modalidad de voto garantiza el principio de igualdad del voto -art. 151.1. 1ª LOPJ-, en la medida en que abre posibilidades técnicas o instrumentales para que la participación sea real y efectiva, removiendo aquellos obstáculos (lejanía, cumplimiento de obligaciones profesionales, etc.) que puedan impedirlo.

65.- Y es precisamente la previsión legal por el prelegislador de la doble vertiente o modalidad de voto personal (presencial o telemático), la que hace que devenga innecesario el voto por correo, ya que la posibilidad de emisión de voto por vía telemática facilitaría de todo punto la participación de los miembros de la Carrera Judicial en los procesos selectivos, resultando redundante aquel medio de emisión del voto así como, por otro lado, reduciría la complejidad que comportan para el proceso de elecciones, entre otras, las operaciones de recepción y apertura de los sobres de votación, así como eliminaría las numerosas consultas y dudas planteadas por los diferentes Tribunales y Asociaciones Judiciales en relación con esta forma de emisión del voto.

66.- Sobre la modalidad introducida por el prelegislador, ya tuvo ocasión de pronunciarse este Consejo en la «*Dación de cuenta de la propuesta al Pleno a fin de instar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de la Presidencia, Justicia y relaciones con las Cortes, la modificación del artículo 151.1.1ª de la LOPJ, para la implantación del voto telemático en las elecciones a las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia*», entendiéndose que se trata de una forma de emisión del voto personal como una consecuencia directa e inmediata de la consolidación en nuestra sociedad de las nuevas tecnologías. De hecho, este tipo de emisión de voto es el resultado de la utilidad de nuevos



instrumentos y herramientas tecnológicas al servicio de una mejor y más eficiente gestión de los recursos públicos.

67.- Considera este órgano constitucional que con su introducción se logra en el marco de la administración gubernativa de la carrera judicial, delimitar y potenciar el entorno digital, favoreciendo claramente la implantación de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos del sector público en consonancia con la nueva regulación que ha supuesto el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Pero, fundamentalmente, con ella se obtiene una variante facilitadora de la participación en las elecciones. En efecto, la emisión del voto por vía telemática facilitaría la participación de todos los miembros de la Carrera Judicial en los procesos electorales a órganos gubernativos, en especial, favoreciendo la conciliación de la vida personal, familiar y profesional. Adicionalmente, la reforma tendría un impacto positivo de género y contribuiría al cumplimiento de los objetivos del II Plan de Igualdad de la Carrera Judicial, al facilitar la conciliación y flexibilización, mediante el uso de las tecnologías de la información, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. A tal efecto consta Informe de 21 de mayo de 2024, emitido por la Comisión de Igualdad del Gabinete Técnico del CGPJ, favorable a la regulación del voto telemático.

68.- A la vista de la nueva normativa que potencia el uso de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de la Administración pública y, fundamentalmente, la necesidad de avanzar en la gestión de mecanismos que disminuyan la brecha de género, favoreciendo cualquier forma de conciliación, se permite concluir sobre la viabilidad legal del voto emitido por vía telemática para todos los procesos electorales de selección de miembros de órganos de gobiernos de la Carrera Judicial. Las nuevas tecnologías, por ende, deben ser aplicables al ámbito judicial, y en particular, al sistema de elecciones a miembros de órganos de gobierno de la Carrera judicial, bajo la previsión básica que proclama el artículo 151.1. 1ª LOPJ sobre el carácter del «voto personal, libre, igual, directo y secreto». Así bien, en efecto, la introducción del voto telemático incentivará a buen seguro la participación del colectivo judicial.

69.- En segundo lugar, como ya pusimos de manifiesto, se exige en la modificación del precepto -art. 151-, un sistema que garantice las características del voto y que impida que cada elector vote más de una vez. A este respecto, que se garanticen las características del voto telemático habrá de quedar residenciado en este órgano, el Consejo General del Poder Judicial, quien mediante instrucción determine el procedimiento técnico



procedente, y el certificado que dé acceso al mismo, y ello, atendida la constante evolución digital que experimenta nuestra sociedad, con la finalidad de que tal modalidad cumpla fiel y estrictamente con los elementos exigidos de toda elección.

70.- En un sentido coincidente se manifiesta la MAIN, al afirmar que *«La reforma que se acomete en materia de elección de las Salas de Gobierno prevista en el artículo 151 LOPJ pretende, con carácter principal, facilitar la participación mayoritaria en el proceso de elección de sus miembros, introduciendo la posibilidad de voto telemático junto con el voto presencial. Queda desterrada la opción del voto delegado, cuya procedencia resulta cuestionable. Así, la Junta Electoral Central, a raíz de problemas en procesos electorales recientes, donde varias personas se personaron en la oficina de correos con decenas de sobre con votos, dictó la Instrucción 5/23, de 8 de junio, sobre la interpretación del artículo 73.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para imponer la exigencia de identificación personal del elector en la entrega del voto en la oficina de correos y en presencia de los funcionarios de correos, con el fin de garantizar que el voto incluido en el sobre se correspondía con la voluntad del votante. Por otro lado, la viabilidad tecnológica del voto telemático es indiscutible desde el momento que las elecciones a la Comisión de Ética Judicial se realizan de este modo sin problemas»*.

71.- Por último, se modifica en el APLO el actual sistema de elección por listas de candidatos por un sistema de candidaturas individuales donde el elector podrá votar a un solo candidato, en la convicción, según la MAIN, *«de que ello garantizará en mayor medida que la pluralidad de sensibilidades de la carrera judicial dentro de un mismo territorio alcance representación»*. Se elimina, por tanto, el hecho de que las candidaturas puedan incluir uno o varios candidatos, junto con su correspondiente sustituto, hasta un número igual al de puestos a cubrir, bastando para que puedan ser presentadas que conste el consentimiento de quienes las integren, aunque también puede ser avaladas por un grupo de electores o por una asociación profesional legalmente constituida. Siendo esto así, este precepto no se halla en sintonía con la modificación prevista por el prelegislador del artículo 401 y que será tratada más adelante, según el cual entre los recursos económico de las Asociaciones Judiciales integrados por recursos procedentes de la financiación pública cabe con *«La subvención pública anual que el Consejo General del Poder Judicial abone por el resultado electoral en las elecciones a Salas de Gobierno»*.

72.- Con la modificación se tratan de evitar situaciones que se han venido produciendo, quedando limitada la deseable reconducción de los principios de participación y pluralismo al principio de legitimidad institucional, aunque lo



decisivo es que existan medios legales que garanticen la libertad de sufragio, que no cabe dudar que existen.

73.- Sería deseable que se mantuviera el sistema actual que no constriñe al elector a mostrar sus preferencias por un solo candidato, lo que permitiría participar de forma más intensa en la conformación del órgano de gobierno de la Judicatura en el nivel autonómico posibilitándole votar a tantos candidatos como plazas a cubrir.

74.- Es por todo ello que este órgano constitucional se halla de acuerdo con la previsión de candidaturas individuales, pero muestra sus dudas con que el elector pueda votar a un solo candidato, pues entonces, además, pueden quedar en muchas ocasiones plazas sin cubrir y será necesario otra elección conforme se prevé en el apartado 4ª *«si resultare alguna plaza sin cubrir, ésta será cubierta mediante una nueva elección en la que no resultarán elegibles los candidatos elegidos en la primera elección»*. Como es fácil observar la dicción se revela compleja, pero además innecesaria, pues basta con prever la nueva elección sin necesidad de excluir como elegibles a los que ya hubieran sido elegidos, pues se sobreentiende perfectamente. Es por ello que el prelegislador debiera prever que el elector o electora tenga un voto plural limitado, de modo que pueda elegir a más de un candidato/a, pero no a la totalidad de los miembros electivos, pudiendo fijarse razonablemente ese límite en la mitad de los miembros electivos de la Sala de Gobierno, de modo que se garantice así el pluralismo en su composición. Se trata con ello de promover una composición plural de estos órganos de gobierno, pero evitando el riesgo de que se produzcan vacantes tras la elección y deba convocarse un nuevo proceso electoral.

75.- En caso de empate entre varios candidatos tendrá prioridad *«el que acredite mayor tiempo de ejercicio profesional en el territorio del Tribunal Superior de Justicia respectivo»*, criterio éste que resulta indeterminado, pues no se especifica qué ejercicio profesional es el relevante. Se sugiere una redacción del criterio de desempate, del siguiente tenor *«el que acredite mayor tiempo de servicio en destinos judiciales del territorio del Tribunal Superior de justicia respectivo»*.

76.- Por último, se hace también referencia a los supuestos de cese anticipado, previendo que la vacante será cubierta por el siguiente candidato no elegido que hubiera obtenido el mayor número de votos.

77.- Se modifican los apartados 1 y 2 del **artículo 152 LOPJ**, en el sentido de eliminar la regulación sobre las Comisiones, pues las Salas de Gobierno sólo actuarán en Pleno. Al respecto deben reiterarse las consideraciones críticas efectuadas más arriba.



78.- En el **artículo 153 LOPJ** se abre el prelegislador a que las reuniones puedan ser en forma presencial o telemática. Esta es una previsión necesaria y esencial de acuerdo con los nuevos tiempos. La reforma está en línea con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con la posibilidad de que los órganos administrativos de carácter colegiado celebren sesiones a distancia empleando medios electrónicos. No obstante, sería conveniente que se mejorara la redacción con la finalidad de que se entienda que, en todo caso, las reuniones pueden ser en forma híbrida. Así bien, se aconseja una redacción del siguiente tenor: *«Las Salas de Gobierno se reunirán, al menos, dos veces al mes, con la asistencia presencial o telemática de sus miembros.»* Se elimina, en lógica consonancia con el artículo 149.3 LOPJ, el apartado 2 del artículo 153 LOPJ referido a las Salas de Gobierno constituidas en comisión. Debe reiterarse aquí la sugerencia de mantener este tipo de formación de las Salas de Gobierno, si bien cabe en esta sede fortalecer las previsiones de actuación del Pleno, como se ha señalado más arriba.

C) Sobre las sustituciones

79.- El prelegislador en el artículo 210 LOPJ mantiene la previsión de que, agotadas todas las posibilidades de sustitución, se procederá al llamamiento de un sustituto o sustituta no profesional de conformidad con lo previsto en el artículo 213 LOPJ.

80.- Este precepto ha sido redactado conforme al apartado 44 del artículo 1 de la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, y ahora en el APLO se introduce un nuevo párrafo en el apartado f) y se agrega el número 7. En él se establecen las reglas y orden de prelación de las sustituciones de jueces, juezas, magistrados y magistradas en los Tribunales de Instancia. Añadiendo un periodo temporal a lo previsto en el núm. 1 apartado f).

81.- No hay modificación respecto a lo previsto en la LOPJ, en cuanto a que el criterio principal a seguir es el predeterminado en los planes anuales de sustitución, para a continuación regular que, de existir compatibilidad en los señalamientos, será llamado o llamada el correspondiente sustituto o sustituta ordinario o natural del sustituido o de la sustituida, según lo propuesto por la Junta de Jueces y Juezas y aprobado por la Sala de Gobierno respectiva.

82.- Este es el criterio preeminente que además viene sosteniendo la jurisprudencia, así el Tribunal Supremo en sentencia de 23 de marzo de 2021 [ECLI:ES:TS:2021:413] *«A la recurrente le corresponde la sustitución ordinaria para el conocimiento del juicio en cuestión según las normas de sustitución vigentes en el partido. Por esta razón fue identificada por la Junta de Jueces y por esa razón la Sala de Gobierno ratificó el llamamiento que*



legalmente correspondía conforme al art. 211 LOPJ. Otra cosa es que, al mismo tiempo de acordarse su llamamiento, se propusiese y acordase una medida de refuerzo que, a la postre, ha resultado fallida. Ahora bien, y descartada por la Sala de Gobierno la conveniencia y efectividad de la concreta medida de refuerzo acordada, su desaparición en relación con el Juzgado de lo Penal de Lorca produce el efecto de dejar en pie el llamamiento de la sustituta ordinaria que, se insiste, es la jueza natural llamada a conocer del procedimiento en defecto de esa medida de refuerzo que atribuía el conocimiento de un asunto de singular complejidad a una jueza sustituta externa».

83.- De no ser posible los criterios establecidos como prioritarios, se establece la siguiente prelación en el llamamiento, que es la misma contenida actualmente en la LOPJ, respecto de la cual cabe hacer por este órgano consultivo alguna consideración:

84.- A) Artículo 210. 1 c) «*A continuación, serán llamados por el siguiente orden: los jueces y juezas de adscripción territorial a quienes se refiere el artículo 347 bis que se encontrasen disponibles, comenzando por el más antiguo en el escalafón*». Los Jueces y Juezas de Adscripción Territorial son, pues, la primera opción de cara a la sustitución, siempre que no pueda ser por las fórmulas relacionadas antes. Este precepto se remite al 347 bis, el cual fue modificado por el apartado dieciséis del artículo único de la LO 4/2018, de 28 de diciembre, en el sentido de que la actuación de los JAT no tendrá lugar, exclusivamente, en sustituciones que se prevea que el titular del órgano estará ausente por más de tres meses o por tiempo superior a un mes, pues en la redacción del precepto citado, se contempla que los JAT ejercerán funciones jurisdiccionales en aquellas plazas cuyo titular esté ausente por cualquier circunstancia, conforme a las previsiones establecidas en la LOPJ.

85.- El prelegislador lo mantiene así, siendo de este modo que la función de los JAT esté revestida de un mayor grado de flexibilidad, si bien a costa de prescindir de parte de la primigenia función para la que fueron concebidos, es decir: las sustituciones de larga duración, cuya razón de ser estriba en la estabilidad, al menos relativa, de la que se dota a la sustitución. Por ello, resulta buen momento para que se reconsidere esta figura haciéndole volver a la función para la que fueron creados, dotando a esta figura de cierta estabilidad y mayor inamovilidad.

86.- B) Artículo 210.1 en su apartado c), «*los jueces y juezas en expectativa de destino que regula el artículo 308.2, comenzando por el más antiguo en el escalafón*». Se trata de los aspirantes que hayan superado el curso de formación en la Escuela Judicial y, no obstante ello, no pudieran ser nombrados titulares de órganos judiciales.



87.- La referencia a los jueces y juezas en expectativa de destino no se ajusta a la nueva redacción del artículo 308.2 LOPJ, conforme a la cual se suprime esta situación. En efecto, el precepto proyectado dispone lo siguiente: *«Los que hubieran superado la oposición libre o el concurso oposición y la fase práctica de formación y selección para el ingreso en la carrera judicial por las categorías de juez o magistrado quedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, debiendo optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente».*

88.- C) Y termina el artículo 210.1 en su apartado c) con los jueces y juezas que estén desarrollando prácticas conforme al artículo 307.2 por el orden que al efecto haya establecido la Escuela Judicial.

89.- Respecto a estos últimos quizá sea el momento de replantearse si han de verse obligados, antes de haber siquiera superado íntegramente el proceso de formación inicial, a ejercer como Juez o Jueza de pleno derecho, con todas las responsabilidades y en la misma extensión que los Jueces, Juezas, Magistrados y Magistradas, pues como prevé el artículo 306.3 LOPJ *«Los que hubiesen superado la oposición como aspirantes al ingreso en la Carrera Judicial, tendrán la consideración de funcionarios en prácticas».* En concreto, el artículo 307.5 LOPJ exige que los Jueces y Juezas en prácticas presten servicios de apoyo y refuerzo durante un período mínimo de 4 meses, dentro de la fase de prácticas a la que alude el mismo precepto.

90.- Ello supone dotar de plena capacidad jurisdiccional a Jueces y Juezas que no han superado íntegramente el proceso de formación inicial, puesto que se encuentran aún sometidos a la evaluación y control de la Escuela Judicial. En este sentido, resulta recomendable eliminar la mencionada fase de refuerzo y sustitución, pudiendo alargar, en compensación, la fase de prácticas tuteladas en diferentes Juzgados y Tribunales. Ello reforzaría notablemente la solidez jurídica de los Jueces y Juezas en prácticas de cara a acceder a su primer destino. Mientras esto no suceda, el periodo obligatorio en el que los Jueces y Juezas en formación desempeñarán labores de sustitución y refuerzo conforme a lo previsto en los arts. 210 y 216 bis LOPJ, se realizará, conforme al apartado 4º del artículo 307 LOPJ, con idéntica amplitud a la que los titulares del órgano judicial, y dichos jueces en fase de sustitución y refuerzo quedarán a disposición del Presidente o Presidenta del TSJ correspondiente, quien debe elaborar un informe sobre la dedicación y rendimiento en el desempeño de sus funciones, para su valoración por la Escuela Judicial. Fuera de esta norma no hay otra que de forma concreta y determinada especifique la duración de la fase, así como delimite otra serie de derechos laborales, complementos retributivos, estatuto o régimen jurídico al respecto. Se introdujo esta posibilidad por la LO 8/2012, de 27 de



diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

91.- Durante la tramitación parlamentaria existieron dudas sobre la constitucionalidad de esta fase. Así, el grupo parlamentario de IR, ICV-EUiA, en sus enmiendas de supresión números 14 y 24 argumentó que era un contrasentido que si los jueces estaban en prácticas por no haber culminado su formación se les confiara la confianza y destreza para poder asumir con plena responsabilidad, al término de su periodo formativo, la tarea de administrar justicia como titulares de un órgano unipersonal. Así, lo lógico es, si no han culminado su período de formación de tal forma que pueden ejercer la labor jurisdiccional de forma plena, deberán entonces ser nombrados jueces para ejercer la potestad jurisdiccional de forma totalmente independiente, sin estar sujetos a valoración alguna por la Escuela Judicial ni por los Presidentes de los respectivos Tribunales Superiores de Justicia.

92.- Esta duda sobre la inconstitucionalidad se volvió a plantear con la enmienda al artículo 307, presentada por el grupo socialista a la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (anteriormente denominada Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, de reforma parcial del régimen de permisos y licencias) (Expte. 122/000133), como apartado noveno al artículo único que supone la modificación de los apartados segundo, tercero, y quinto con supresión del apartado cuarto, esto es, la supresión de la fase de sustitución y refuerzo. Dicha enmienda se justifica en que *«el desempeño de funciones jurisdiccionales con plenitud supone que ya se reconoce a los jueces y juezas en prácticas capacidad suficiente para hacerlo antes de haber sido nombrados, en detrimento del principio de exclusividad. Además, atenta contra el principio básico de independencia judicial, pues las resoluciones judiciales y la actuación del juez o jueza en el ejercicio de su función jurisdiccional no pueden ser en ningún caso valoradas por un superior gubernativo... Por todo lo anterior, esta enmienda propone la supresión del período de «sustitución y refuerzo» de los jueces y juezas en prácticas»*.

93.- Recordemos a este respecto que el artículo 307 LOPJ prevé que los Presidentes y Presidentas de los Tribunales Superiores de Justicia pueden emitir informe sobre la dedicación y desempeño del Juez en sus funciones, el cual será remitido para su ponderación a la Escuela Judicial. Esta actuación de los Presidentes y Presidentas incide en la independencia del Juez o Jueza, y así lo resuelve de manera categórica el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo en el asunto Parlov-Tkalčić c. Croacia, sentencia de 22 de diciembre de 2009:



«El Tribunal de Justicia reitera además que los conceptos de independencia e imparcialidad objetiva están estrechamente vinculados (véase, por ejemplo, Findlay c. Reino Unido, 25 de febrero de 1997, párr. 73) y que a veces es difícil disociarlos (véase, por ejemplo, Bochan c. Ucrania, nº 7577/02, párr. 68, 3 de mayo de 2007). En lo que respecta a la cuestión de la "independencia", la Corte reitera además que para determinar si un tribunal puede ser considerado "independiente" a los efectos del artículo 6.1, se debe tener en cuenta, entre otras cosas, la forma de nombramiento de sus miembros y su duración en el cargo, la existencia de salvaguardias contra presiones externas y la cuestión de si presenta una apariencia de independencia (véase, entre otras muchas autoridades, Findlay, loc. Cit.). Sin embargo, la independencia judicial exige que los jueces estén libres no sólo de influencias indebidas fuera del poder judicial, sino también dentro de él. Esta independencia judicial interna exige que estén libres de directivas o presiones de los demás jueces o de quienes tienen responsabilidades administrativas en el tribunal, como el presidente del tribunal o el presidente de una sala del Tribunal (véase, implícitamente, Daktaras c. Lituania, nº 42095/98, TEDH 2000-X; Bochan, antes citado; y Moiseyev c. Rusia, nº 62936/00, & 182, 9 de octubre de 2008). La inexistencia de garantías suficientes que garanticen la independencia de los jueces en el seno del poder judicial y, en particular, frente a sus superiores judiciales, puede llevar al tribunal de Justicia a concluir que las dudas de un demandante en cuanto a la independencia (y) imparcialidad de un tribunal pueden considerarse objetivamente justificadas (véanse, por ejemplo, las sentencias Daktaras, antes citadas, apartados 36 y 38; Bochan, antes citada, & 74; y Moiseyev, antes citado, & 184).

94.- En definitiva, considera este órgano constitucional que dotar de plena capacidad jurisdiccional a Jueces y Juezas que no lo son todavía, quedando a disposición del presidente del TSJ correspondiente, quien debe elaborar un informe sobre la dedicación y rendimiento en el desempeño de sus funciones, para su valoración por la Escuela Judicial, supone una merma de su independencia, pues en estas condiciones no se puede ejercer la jurisdicción con idéntica amplitud a la de los y las titulares del órgano judicial. En este sentido, resulta recomendable eliminar la mencionada fase de refuerzo y sustitución, pudiendo alargar, en compensación, la fase de prácticas tuteladas en diferentes Juzgados y Tribunales. En definitiva, las prácticas deben tener una función completamente formativa, y no de cobertura de necesidades coyunturales que pueden llevar a frustrar dicha finalidad esencial del período de formación inicial.

95.- En letra f) del artículo 210.1 LOPJ se prevé que, en último término y agotadas las anteriores posibilidades, se proceda al llamamiento de un sustituto no profesional. El APLO introduce como novedad un expreso límite temporal del llamamiento del juez no profesional. Transcurrido un año desde



su llamamiento, y sin perjuicio de lo previsto en el artículo 213 LOPJ, finalizará en su función, sin posibilidad de renovación ni prórroga, y la plaza vacante ya no podrá ser cubierta más que por un titular. En el art. 213 referenciado por el precepto, en el último apartado del número 1 se prevé que *«En todo caso, la duración máxima del llamamiento será de un año, sin posibilidad de prórroga ni renovación»*. Se ha recortado el plazo máximo conforme está regulado previsto en el artículo 103 del Reglamento 2/2011 de la Carrera Judicial, por el que se prevé *«los nombramientos podrán ser prorrogados anualmente hasta un máximo de dos prórrogas, previo informe de idoneidad emitido por la respectiva Sala de Gobierno y a propuesta de ésta»*.

96.- El establecimiento de un límite temporal improrrogable a la duración del llamamiento merece una valoración positiva, por cuanto fortalece el carácter nítidamente excepcional del ejercicio de la función jurisdiccional por jueces y juezas no profesionales. Ahora bien, la limitación improrrogable del llamamiento a un año determina la necesidad de revisar la redacción del artículo 326.3 LOPJ que habilita al Consejo General del Poder Judicial, mediante acuerdo motivado, para no sacar temporalmente a concurso determinadas vacantes, siempre que estuvieren adecuadamente atendidas por magistrados y magistradas suplentes o jueces y juezas sustitutas.

97.- Se añade un apartado 7 al artículo 210 LOPJ, con la previsión de que el incumplimiento de los plazos temporales previstos o su utilización en fraude de ley o respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente dará lugar a una compensación económica para el personal afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos en tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades.

98.- Esta cláusula resulta problemática por varios motivos. De la ubicación sistemática del apartado se desprende que su ámbito subjetivo de aplicación viene configurado por todos los supuestos de sustitución contemplados en el artículo 210, tanto las de carácter profesional como las de carácter no profesional, lo cual resulta claramente desacertado.

99.- A pesar de que el precepto no lo explicita mediante una precisa delimitación del ámbito subjetivo de aplicación, parece que el prelegislador está configurando una suerte de definición de situaciones que implican *«abuso de temporalidad»* a los efectos de reconocer a los jueces no profesionales una compensación económica. Sin perjuicio de lo que se dirá más ampliamente al analizar la disposición adicional única APLO, cabe señalar aquí que la configuración de abuso de temporalidad que se desprende de la norma proyectada y la compensación económica anudada al mismo plantea varias dudas.



100.- En primer lugar, los supuestos que dan lugar a la compensación se definen en unos términos que generar dudas. Además del incumplimiento de los plazos temporales previstos, el precepto prevé dos supuestos distintos: la utilización en fraude de ley, por una parte, y la utilización respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente, sin que medie el componente de fraude. Como quiera que el primero de los supuestos presupone que, por parte de los órganos del Poder Judicial, que son los competentes para efectuar el llamamiento al sustituto o sustituta no profesional, se haya incurrido en un uso fraudulento de tal mecanismo excepcional para cubrir temporalmente plazas judiciales vacantes, es exigible que a la declaración de pertinencia de la compensación económica preceda la declaración, ya lo sea en vía administrativa o judicial, de la existencia de una actuación fraudulenta que no puede presumirse.

101.- En segundo lugar, respecto del incumplimiento de los plazos temporales como hecho causante de la compensación, debe advertirse que se formula en unos términos que abocan al automatismo, sin que se valoren las concretas circunstancias del exceso temporal. No todo exceso respecto del límite del año de llamamiento, que ahora se impone en el artículo 210. 1 f) segundo párrafo LOPJ, cabrá conceptuarlo como abusivo, sin apreciar su alcance y las singularidades del caso, ni el mero incumplimiento del plazo generará automáticamente daños que deban ser compensados. En este sentido, la STS 576/2023, de 9 de mayo [ECLI:ES:TS:2023:1927] ha afirmado como doctrina casacional:

«1º Que el hecho de que haya habido una situación objetivamente abusiva no implica, automáticamente, que el funcionario interino luego cesado haya sufrido un daño efectivo e identificado, luego no cabe reconocer un derecho a indemnización por esa sola circunstancia.

2º Sí cabrá reclamar por aquellos daños materiales o morales, por una disminución patrimonial o una pérdida de oportunidad que el empleado público interino no tuviera el deber jurídico de soportar. Para ello deberá presentar una reclamación por daños efectivos e identificados con arreglo a las normas generales en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración y, por supuesto, acreditar tales daños.»

102.- El apartado 7 del artículo 210 LOPJ en la redacción proyectada merece ser precisado por parte del prelegislador.

103.- Es objeto de modificación el **artículo 213**, a fin de introducir el carácter excepcional del nombramiento de jueces y juezas no profesionales, y la exigencia de que siempre ha de concurrir una causa justificada de temporalidad, para ello habrá de especificarse en cada caso con precisión la causa habilitante del llamamiento temporal, las circunstancias concretas que lo justifican y su conexión con la duración prevista.



104.- El artículo 213 LOPJ fue redactado por el apartado once del artículo único de la LO 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, aunque la esencia de esta norma viene de lejos. Así nos lo recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 12 de mayo de 2015 [ECLI:ES:TS:2015:2038], en la que, tras una extensa argumentación, se concluye que:

«La regla general es, por tanto, que debe procurarse que las sustituciones se efectúen preferentemente entre magistrados y jueces titulares de conformidad con los arts. 200, 207, 216 bis 1 LOPJ y sólo acudirá al llamamiento de jueces sustitutos y magistrados suplentes una vez agotadas las diversas posibilidades de intervención de titulares».

105.- En el APLO se contempla de manera destacada la excepcionalidad de la sustitución por jueces y juezas no profesionales, así como la necesidad de causa justificada de temporalidad. La dicción literal es del siguiente tenor «1. Cuando no resulte posible la sustitución por un miembro de la carrera judicial o por un juez o jueza en prácticas conforme a lo previsto en los artículos precedentes, de manera excepcional y siempre que concurra causa justificada de temporalidad ejercerá la jurisdicción con idéntica amplitud que si fuese titular del órgano un juez sustituto, debiendo especificarse en cada caso con precisión la causa habilitante del llamamiento temporal, las circunstancias concretas que lo justifican y su conexión con la duración prevista».

106.- A los efectos de fijar la temporalidad, el precepto distingue cuando:

a) el llamamiento obedezca a una medida de apoyo o refuerzo aprobado por el excepcional retraso o la acumulación de asuntos en un determinado tribunal, que no pueda ser atendida por titulares, su duración no podrá ser superior a seis meses, prorrogable por una sola vez, caso de que la medida fuera renovada por continuar las causas que determinaron su aprobación.

b) el llamamiento responda a la necesidad de cubrir una plaza vacante por encontrarse su titular en comisión de servicios, excedencia con reserva de plaza o servicios especiales, su duración se extenderá hasta la cobertura de la vacante por los mecanismos a que se refiere el artículo 355 bis de esta ley.

c) la sustitución se realice para la cobertura de una plaza vacante pendiente de concurso, su duración coincidirá con la resolución del concurso, sin que pueda superar los seis meses.



d) para el resto de las ausencias transitorias, el llamamiento finalizará con la extinción de la causa que lo determinó. En todo caso, la duración máxima del llamamiento será de un año, sin posibilidad de prórroga ni renovación.

107.- Lo que pretende conseguir el anteproyecto es que las contingencias debidas a ausencias, vacantes y medidas de refuerzo se cubran, prioritariamente, por los integrantes de la justicia profesional. Que el ejercicio de la función jurisdiccional se desarrolle con carácter general por Jueces, Juezas, Magistrados y Magistradas profesionales es un principio irrenunciable para este órgano constitucional.

108.- El prelegislador auspicia así una mayor implicación de los y las miembros de la Carrera Judicial, de manera que la inmensa mayoría de las sustituciones y medidas de refuerzo se llevarán a efecto con los efectivos propios de la justicia profesional, lo cual indudablemente va a exigir de los y las miembros de la Carrera Judicial un esfuerzo y dedicación aún mayores, Por ello, para que el modelo que se pretende instaurar alcance los objetivos previstos sin generar disfunciones en la Administración de Justicia, debería acompañarse con medidas que propicien una adecuación de la plantilla de Jueces, Juezas, Magistrados y Magistradas a las nuevas exigencias, adaptadas a las previsiones de la implantación de los tribunales de instancia.

109.- Tengamos en cuenta que, según consta en el Plan estratégico para el Decenio 2023-2032 de recursos humanos en la carrera judicial, a fecha de 24 de junio de 2024, el número de plazas asciende a 5854, si bien 4 de ellas no habían entrado en funcionamiento. De ellas 3938 son en órganos unipersonales y 1916 en órganos colegiados. Este número de plazas se verifica como notablemente insuficiente, siendo revelador a este respecto que el número de órganos judiciales que actualmente cuenta con una medida de refuerzo son 202, ya sea a través de comisiones de servicios con o sin relevación de funciones o por medio de adscripción territorial que están desempeñando funciones de refuerzo. Aunque esas peticiones articuladas en el Plan Estratégico deben ser objeto de revisión a la vista de la LO 1/2025 y la implantación de los tribunales de instancia.

110.- Es objeto también de modificación el **artículo 213** en su **apartado 2**, regulándose en él que los jueces y juezas sustitutos y los magistrados y magistradas suplentes serán nombrados en la misma forma y sometidos a su mismo régimen jurídico. Y que solo durante el ejercicio efectivo de sus funciones estarán sujetos al régimen de incompatibilidades y prohibiciones reguladas en la ley.

111.- Se destaca en la Exposición de Motivos que, *«en relación con el colectivo de juezas y jueces sustitutos y magistrados suplentes, se elimina la*



incompatibilidad para el ejercicio de otras profesiones durante el tiempo que no son llamados para el ejercicio del cargo». Y sigue diciendo que esta modificación responde a la necesidad de vincular aquél con su razón de ser, que no es otra que evitar simultanear en el tiempo la realización de actividades públicas y privadas que se consideran concurrentes para la función jurisdiccional. Por ello, la incompatibilidad solo cobra sentido cuando de modo efectivo existe simultaneidad temporal, pero no mientras no estén desempeñando un llamamiento, ya que en estos periodos no existen funciones retribuidas. Semejante previsión aplica el mismo sistema por el que se rigen los fiscales sustitutos desde la entrada en vigor del Real Decreto 147/2022, de 22 de febrero, por el que se regula el régimen de sustituciones y de medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal. En efecto, el artículo 30 en su número 1 dispone «Los abogados y abogadas fiscales sustitutos, durante el ejercicio efectivo de sus funciones, estarán sujetos al régimen de incompatibilidades y prohibiciones regladas en el capítulo VI del título III de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal».

112.- La modificación proyectada salvaguarda, en todo caso, la plena exigencia del régimen de incompatibilidades y prohibiciones previsto en la LOPJ durante el llamamiento del juez profesional, como no puede ser de otro modo, por imperativo constitucional (art. 127.2 CE).

113.- Debe señalarse a este respecto que la no sujeción al régimen de incompatibilidades durante el nombramiento, mientras el juez o jueza sustituta no es llamada, determinará la posibilidad del desempeño de profesión o actividad que, producido el llamamiento, puede dar lugar a la concurrencia de un supuesto de incompatibilidad. Por ello, el artículo 30.3 RD 147/2022 en relación con los abogados fiscales y fiscales sustitutos ha establecido que «Los abogados o abogadas fiscales sustitutos que hayan emitido declaración formal de haber desempeñado actividad, cargo o profesión incompatible conforme a lo dispuesto en el apartado d) del artículo 18.1, prestarán especial observancia al deber de abstención, comunicando con carácter inmediato al fiscal jefe respectivo toda aquella circunstancia que pueda constituir una causa de abstención de conformidad con la normativa aplicable». De este modo, no resulta ocioso que en la redacción del artículo 213.2 primer párrafo LOPJ se incluyera la siguiente mención: «Solo durante el ejercicio efectivo de sus funciones estarán sujetos al régimen de incompatibilidades y prohibiciones reguladas en ley, debiendo prestar durante ese tiempo especial observancia al deber de abstención».

114.- Se ha modificado el **artículo 216 bis**, en cuanto a su número 1, en lo relativo a la introducción de lenguaje inclusivo.



D) Sobre el ingreso en la Carrera Judicial

115.- El legislador, a través de la LOPJ de 1985, introdujo dos formas de ingreso en la carrera judicial. Por un lado, el ingreso, por la categoría de juez, a través de oposición libre y, por otro, el acceso por la categoría de magistrado, entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de experiencia profesional. Así, el Libro IV, Título I, Capítulo II, bajo la rúbrica de «*El ingreso y ascenso en la carrera judicial*», reguló los diferentes modos de acceso en la Carrera judicial. Los motivos en los que el legislador justificó su decisión de introducir este doble modelo de ingreso en la Carrera judicial descansaban en la necesidad de dotar a los órganos judiciales de un número suficiente de jueces y magistrados titulares a fin de no tener que acudir a otras fórmulas, como las sustituciones o las prórrogas de jurisdicción, cuando en los Juzgados y Tribunales se producían vacantes durante prolongados lapsos de tiempo. Conforme se señala en su Exposición de Motivos, «*Los hechos demuestran que los clásicos mecanismos de selección de personal judicial no permiten que la sociedad española se dote de Jueces y Magistrados en número suficiente. Es obligado, pues, recurrir a mecanismos complementarios. A tal fin, la Ley Orgánica prevé un sistema de acceso a la carrera judicial de juristas de reconocido prestigio. Ello permitirá, en primer lugar, hacer frente a las necesidades y cubrir las vacantes que de otra forma no podrían serlo; en segundo término, incorporar a función tan relevante como la judicial a quienes, en otros campos jurídicos, han demostrado estar en condiciones de ofrecer capacidad y competencia acreditadas; por último, lograr entre la carrera judicial y el resto del universo jurídico la ósmosis que, a buen seguro, se dará cuando se integren en la judicatura quienes, por haber ejercido el Derecho en otros sectores, aportarán perspectivas diferentes e incorporarán distintas sensibilidades a un ejercicio que se caracteriza por la riqueza conceptual y la diversidad de enfoques. Los requisitos exigidos, y el hecho de que operarán aquí las mismas garantías de selección objetiva y rigurosa que rigen el clásico camino de la oposición libre, aseguran simultáneamente la imparcialidad del elector y la capacidad del elegido. No se hace con ello, en definitiva, otra cosa que incorporar a nuestro sistema de selección mecanismos experimentados con éxito de antiguo no solo en varios países, sino, incluso, entre nosotros mismos, y precisamente en el Tribunal Supremo.*» En todo caso el legislador enfatizó en el Preámbulo de la LO 6/1985 que «*el sistema básico de ingreso en la carrera judicial sigue siendo el de oposición libre entre licenciados en Derecho, completada por la aprobación de un curso en el centro de estudios judiciales y con las prácticas en un órgano jurisdiccional.*»

116.- El Informe núm.1 (2001) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre independencia e inamovilidad de Jueces, respecto del nombramiento y promoción afirma lo siguiente: «*Según los Principios fundamentales de las Naciones Unidas (párrafo 13), "La promoción de los jueces, cuando tal sistema exista, debe apoyarse en factores objetivos,*



especialmente en su competencia, integridad y experiencia. La Recomendación N.º R (94) también es clara: «Toda decisión relativa a la carrera profesional de los jueces debería apoyarse en criterios objetivos, y la selección y la carrera de los jueces deberían fundarse en el mérito, conseguido según sus calificaciones, su integridad, competencia y eficacia». La Recomendación N.º R (94) establece de un modo rotundo, que es aplicable a todas las personas que ejercen sus funciones judiciales, inclusive las que están encargadas de conocer temas relacionados con el derecho constitucional, penal, civil, comercial y administrativo (así como a los jueces no profesionales y a las demás personas que ejercen funciones judiciales). En general, hay un acuerdo en reconocer que el nombramiento debe hacerse "en función del mérito" y "en base a criterios objetivos" y que las consideraciones políticas deberían ser inadmisibles» (apdo. 17). Y continúa en su apartado 25: «Los «criterios objetivos», encaminados a garantizar que la selección y la carrera de los jueces estén "basados en el mérito conseguido gracias a sus calificaciones, su integridad, competencia y eficacia", sólo pueden ser enunciados en términos generales. Sin embargo, es su contenido real y su efecto en el Estado interesado, lo que a fin de cuentas es determinante. El CCJE recomienda a las autoridades de los Estados miembros responsables de los nombramientos y de las promociones, o encargadas de formular recomendaciones en la materia, adoptar, hacer públicos y poner en marcha, criterios objetivos con el fin de que la selección y la carrera de los jueces estén "basados en el mérito conseguido gracias a sus calificaciones, integridad, competencia y eficacia". Desde que tales criterios queden sido fijados, los órganos o autoridades responsables de cualquier nombramiento o promoción deberán actuar con arreglo a los mismos, de este modo, se podrá examinar el contenido de los criterios adoptados y su efecto práctico.»

117.- Como reflejo de tales recomendaciones, de acuerdo con el imperativo constitucional ex artículo 23.2 CE, el prelegislador mantiene en la reforma proyectada, dentro de su **artículo 301.1** la declaración de que *«El ingreso en la carrera judicial estará basado en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional»*. La modificación que se pretende en este artículo 301 de la LOPJ, más allá de los cambios de denominación del Ministerio con competencias en materia de Justicia, se centra en los apartados segundo y tercero del precepto. Por lo que respecta al apartado 2 del artículo 301 en la reforma se contiene una pluralización, por cuanto la redacción del precepto pasa de determinar *«El proceso de selección para el ingreso en la carrera judicial»*, contenido en la redacción vigente, por la siguiente propuesta *«Los procesos de selección para el ingreso a la carrera judicial»*. Con ello persigue el prelegislador una regulación unitaria, si bien, encuentra complementada por la propia configuración que del acceso por la categoría de magistrado se pretende.



118.- La modificación del sistema de acceso a la carrera judicial por turno libre, como procedimiento central para el ingreso en la Carrera Judicial, supone una modificación en el modo de provisión de vacantes en el sistema judicial, al equiparar el acceso por la categoría de magistrado al acceso por la categoría de juez/a de forma desvinculada de las necesidades de cobertura de plazas en la carrera judicial. Hasta ahora se establecía qué porcentaje de vacantes podían ofrecerse por esta vía mientras que en la reforma proyectada se pretende la convocatoria de un número proporcional de plazas desvinculada del número de vacantes existentes en la categoría y en relación con el número de plazas convocadas por el turno libre. Para evitar las disfunciones que pueda generar la convocatoria por la vía del concurso oposición más plazas que las derivadas de las vacantes realmente existentes y de las previsiones razonables de necesidad de cobertura de plazas, debería mantenerse como vía central de acceso a la carrera judicial el acceso por turno libre, por la categoría de juez, sin que pueda configurarse como vía igualitaria de acceso a la Carrera Judicial, el acceso por la categoría de magistrado, evitando así una convocatoria desvinculada de las reales vacantes y necesidades del servicio público para el que se destina, esto es, la Carrera Judicial.

119.- La Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, fue la encargada de unificar el procedimiento selectivo en la fase de oposición para el ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal, con pruebas y Tribunales únicos, que una vez superado permite a los aspirantes aprobados incorporarse a la Escuela Judicial o al Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, mediante la opción voluntaria de cada aspirante en función de la puntuación obtenida y el número de plazas ofertadas. La reforma propone no solo mantener esta unificación del procedimiento selectivo para el acceso a la Carrera judicial y fiscal, por medio de la superación de una oposición, sino que, novedosamente, incorpora una nueva forma de acceso a la carrera fiscal, también a través del modelo del concurso oposición, que llevará, a quienes lo superen a su ingreso en la Carrera Fiscal, con la categoría de fiscal. El prelegislador en su Exposición de Motivos, justifica su decisión de abrir esta nueva forma de acceso a la Carrera fiscal aludiendo a que *«El éxito de esta vía de acceso aconseja abrirla asimismo a la carrera fiscal, por ser de idéntica aplicación las consideraciones expuestas respecto de la carrera judicial, potenciando así el aumento de los efectivos del Ministerio Público con profesionales de acreditada trayectoria y experiencia profesional, a cuyos efectos se modifican en el artículo segundo de esta ley los artículos 37 y 42 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal»*. No obstante, este éxito al que el prelegislador se refiere parece que, al menos en cuanto a la primera justificación de la inclusión de este modo de acceso a la Carrera judicial que se ofrecía en la Exposición de Motivos de la LO 6/1985, a saber, hacer frente



a las necesidades y cubrir las vacantes en los órganos judiciales, no ha resultado ser tal.

120.- En los apartados 1 y 2 del **artículo 304 LOPJ** se concreta cuál será la composición del tribunal que evaluará las pruebas de ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal, sin que la reforma introduzca cambios relevantes en su redacción actual. Sin embargo, se añaden al precepto tres apartados nuevos. En el nuevo apartado 3 se determina que en los procesos selectivos para el acceso por concurso oposición se nombrará un tribunal diferente por cada especialidad, mientras que el apartado 4 incluye la posibilidad de que puedan nombrarse varios tribunales para un concreto proceso selectivo cuando el número de aspirantes así lo aconseje. Decide el prelegislador habilitar mediante ley orgánica decisiones que hasta ahora estaban en manos de la Comisión de Selección, para el caso del acceso a las Carreras por el turno libre o del Consejo General del Poder Judicial, para el caso del acceso a la Carrera judicial por concurso oposición. Esta previsión, que comporta una modificación de las competencias de tales órganos, puede derivar en relevantes incidencias en el desarrollo efectivo del proceso de selección, al no permitir a la Comisión de Selección o al Consejo General de Poder Judicial adaptar el proceso -incluyendo el número de tribunales- a las necesidades propias del mismo. Establecer por Ley Orgánica previsiones que sólo han de contenerse en las bases de un proceso selectivo, tales como el número de tribunales a constituirse, no añaden ninguna garantía al mismo y sólo puede avocar a la generación de disfunciones en el desarrollo del proceso, motivados por la imposibilidad de adaptación del mismo a las necesidades concretas de éste en cada caso, como pueda ser el número de aspirantes o cuestiones presupuestarias, entre otros. Por lo tanto, dicha previsión debería excluirse de la norma pre proyectada.

121.- Finalmente se incorpora un apartado 5 en el que se señala *«El tribunal responderá en su composición al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.»*, lo que se valora positivamente por cuanto supone un nuevo avance en orden a conseguir el ejercicio real y efectivo del principio constitucional de igualdad, de acuerdo con el mandato que dirige a los poderes públicos el artículo 9.2 de la Constitución Española. El nuevo artículo 304.5 LOPJ viene a incorporar a la LOPJ en relación con los tribunales de los procesos selectivos para el ingreso en la Carrera Judicial la previsión contenida en el artículo 53 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

122.- A la Comisión de Selección, su composición y competencias se refiere el **artículo 305 de la LOPJ**, que también se ve afectado por la reforma. Resulta relevante en la nueva redacción, y por lo que respecta a la concreción de sus competencias, que el apartado 4 establece que esta Comisión no solo



será competente para proponer el temario, el contenido de los ejercicios y las normas complementarias que hayan de regir la oposición libre, como hasta ahora, sino que también lo será para el caso del concurso oposición.

123.- En este punto, la norma ante proyectada modifica la competencia atribuida al Consejo General del Poder Judicial, al que en el régimen vigente corresponde la convocatoria, ordenación y gestión de los procesos de acceso a la categoría de Magistrado, atribuyendo esta competencia a una Comisión Mixta -la Comisión de Selección del artículo 305 LOPJ- cuya Presidencia y Secretaría se alterna, anualmente, entre el Consejo General del Poder Judicial, de una parte, y la Fiscalía y el Ministerio con competencias en Justicia, de otra.

124.- Consideramos que en la propuesta de reforma no aparece una motivación suficiente que justifique la modificación propuesta en cuanto a las competencias del Consejo General del Poder Judicial a favor de un órgano mixto cuya existencia tiene únicamente como base la gestión de las convocatorias conjuntas de las pruebas de acceso a la carrera judicial y fiscal, por las categorías de juez/a ya abogado/a fiscal. Al igual, que no cobra sentido que sea esta misma Comisión de Selección la que se encargue de la convocatoria, gestión y coordinación de los innovados procesos de acceso a la Carrera Fiscal por la categoría de Fiscal, al configurarse ambos como procesos autónomos e independientes.

125.- También es de destacar en este punto, que el recién mencionado artículo 305.4 a) LOPJ mantenga que la Comisión de Selección será competente para la proposición del temario en el proceso de concurso oposición para acceso por la categoría de juez y de magistrado, y que tenga la competencia para determinar el contenido de los ejercicios, produciéndose una confrontación con la nueva redacción de los artículos 306.5 y 313 LOPJ.

126.- Llama la atención que se establezca la obligación de la Comisión de proponer un temario para el acceso a la Carrera Judicial y Fiscal por la vía del concurso oposición, circunstancia hasta ahora inédita. Quizá la concreción de un temario para el concurso-oposición que propone el prelegislador pueda ser el cauce adecuado en orden a establecer algún tipo de prueba objetiva tendente a valorar los conocimientos jurídicos de los candidatos, y en tal sentido se valora positivamente tal posibilidad, aunque ello no parece coherente con el contenido de los preceptos proyectados que regulan las pruebas de acceso a las Carreras por concurso oposición. En consecuencia, la competencia de la comisión de selección para proponer el temario del concurso oposición para el acceso a las Carreras Judicial y Fiscal gira en el vacío.



127.- El resto de los cambios que se proponen en este precepto se limita a establecer una correcta correspondencia con los preceptos que en él se citan y a variar la denominación del Ministerio con competencias en materia de justicia. Pese a que los cambios en la redacción de este precepto no parecen relevantes, el análisis de este precepto con la redacción que se propone en el artículo siguiente, permite colegir que las competencias de la Comisión de Selección y del propio Consejo General del Poder Judicial se ven sustancialmente afectadas.

128.- El **artículo 306 de la LOPJ**, en la redacción propuesta, introduce importantes cambios, al alterarse la periodicidad de las convocatorias para la oposición libre y el concurso oposición y reglamentarse de manera exhaustiva el desarrollo de las pruebas para la selección de los nuevos integrantes en la Carrera judicial y fiscal.

129.- El apartado 1 del artículo 306 pasa a tener la siguiente redacción:

«1. La oposición libre y el concurso oposición para el ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal por la categoría de juez y de abogado fiscal, y por la categoría de magistrado y fiscal respectivamente, se convocarán anual y simultáneamente, realizándose la convocatoria por la Comisión de Selección prevista en el apartado 1 del artículo 305, previa propuesta del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, atendiendo al número máximo de plazas que corresponda ofrecer de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 301 y en atención a los presupuestos generales del Estado y a las disponibilidades presupuestarias.

En la convocatoria del concurso oposición para juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional se ofertará un número de plazas que no podrá ser inferior al equivalente a un tercio de las ofertadas para el acceso por el turno libre.»

130.- Se introduce por Ley la necesidad de realizar un convocatoria anual y simultánea de la oposición libre y de las distintas especialidades de los procesos de acceso por la categoría de magistrado.

131.- También se impone que el número de plazas a convocar por la categoría de magistrado no será inferior al tercio de las convocadas para el turno libre, sin embargo, para el turno libre se prevé que la convocatoria comprenderá *«todas las plazas vacantes existentes en el momento de la misma y un número adicional que permita cubrir las que previsiblemente puedan producirse hasta la siguiente convocatoria»* (aquí se aprecia un error en la redacción dada por el prelegislador, que se refiere al artículo 301.5 cuando debiera referirse al artículo 301.4), si bien, la convocatoria de plazas por la categoría de magistrado se realiza de forma proporcional a las



convocadas por turno libre obviando las necesidades reales de la carrera judicial y la circunstancia -relevante- de que cada magistrado que así acceda a la carrera judicial lo hará por una especialidad concreta y quedará en expectativa de destino hasta que logre plaza, al haberse hecho la convocatoria al margen de las necesidades de servicio público.

132.- Se trata de una innovación que puede generar disfunciones ya advertidas en otros pasajes de este informe, pues todos los procesos selectivos se convocan con un número de plazas acordes con las necesidades de servicio público y su aprobación, además, generará considerables disfunciones en la provisión de plazas entre los miembros de la carrera judicial, al permitirse el ingreso obligatorio anual de aspirantes sin plaza vacante que ocupar.

133.- Por lo tanto, sería necesario que la determinación de las plazas a convocar por la categoría de magistrado la realice el Consejo General del Poder Judicial, consultado el Servicio de Personal Judicial y determinadas las necesidades de la cobertura de plazas en la carrera judicial. Necesidades que sin duda quedarán afectadas por la incidencia del despliegue de los Tribunales de Instancia, que llevará aparejada la modificación de la planta judicial y permitirá más flexibilidad en la creación de unidades judiciales conforme a las necesidades coyunturales o estructurales de los partidos judiciales.

134.- Este riesgo derivado de la desconexión entre la convocatoria de plazas para magistrados y fiscales, unida a la norma que impone el ascenso automático para jueces y abogados fiscales con cinco años de antigüedad, puede provocar no pocas complicaciones en orden a la promoción y al derecho a la carrera profesional de jueces, juezas y de magistrados y magistradas. De hecho, estas dos vías de acceso, en el modo en el que aparecen reguladas, provocan en quienes vayan a acceder a la Carrera judicial o fiscal a través de oposición dificultades a la hora de acceder a la provisión de una plaza acorde a su categoría profesional, una vez se determine su ascenso (que también aparece desvinculado del número de plazas vacantes en la categoría de magistrado). Estas dificultades, que extienden sus efectos no solo a las legítimas aspiraciones profesionales de estos miembros de la Carrera judicial, sino al desarrollo de su vida personal, quedan lejos de conseguir la primera finalidad que se propone el prelegislador con la reforma planteada, a saber, potenciar la excelencia de las personas que accedan a la Carrera judicial y fiscal, por cuanto los obstáculos que se aprecian pueden tener un efecto desincentivador para quienes aspiren al ingreso en la Carrera judicial o fiscal por el que la propia LOPJ consagra como sistema básico de ingreso en la Carrera judicial: la oposición libre.

135.- La modificación propuesta en el **artículo 306 LOPJ** continúa con la incorporación de cuatro nuevos apartados, del 3 al 6. El apartado 3 comienza



diciendo «*La Comisión de Selección será la competente para la elaboración del temario de la oposición libre respecto del que deban examinarse los aspirantes, que versará sobre las siguientes materias: derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil, derecho penal, derecho procesal civil, derecho procesal penal, derecho mercantil, derecho administrativo y derecho laboral. En todo caso, se incluirán temas sobre igualdad y perspectiva de género, protección de la infancia y juventud y personas en situación de vulnerabilidad, derecho orgánico de las Carreras Judicial y Fiscal y otras materias transversales*». La redacción de este apartado resulta en parte contradictoria con la propuesta en el artículo 305.4 LOPJ. Como avanzábamos, el prelegislador ofrece una nueva redacción del artículo 305.4 LOPJ en la que se determina, como competencias de la Comisión de Selección. En otros pasajes del informe ya se ha fijado el criterio sobre la incidencia que tiene ese cambio en las competencias del Consejo General del Poder Judicial.

136.- Por lo que respecta a las pruebas de acceso para el turno libre, el prelegislador las define en el nuevo artículo 306.4, y suponen una gran innovación en las pruebas y traslada a la Ley Orgánica las bases¹ de la convocatoria, cuya configuración, como antes se dijo, es competencia de la Comisión de Selección, y lo sigue siendo a la luz del artículo 305.4 LOPJ cuya redacción se mantiene.

137.- El nuevo modelo se configura sobre la base de un examen test (1) (eliminador) que versará sobre todo el temario, incluyendo derecho mercantil, derecho administrativo y derecho laboral.

138.- Una segunda prueba oral (2) sobre derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil y derecho penal.

139.- Una prueba escrita eliminatoria (3) que consistirá en la resolución de uno o varios casos prácticos, que versarán sobre derecho civil y procesal civil, y sobre derecho penal y procesal penal

140.- La motivación expresada en la norma, por el prelegislador, para regular por Ley Orgánica materia de bases de procedimiento (lo que no ocurre con otros cuerpos del Estado) es que las pruebas orales del sistema actual de oposición no parece que «*en sí mismas consideradas tiendan a valorar «conocimientos y capacidades en otros ámbitos», más allá de los puramente jurídicos*».

141.- Sin embargo, sobre esta afirmación deben realizarse dos observaciones: (1) la importancia del estudio y la preparación de contenidos

¹ La propia Exposición de Motivos reconoce, como exigencia, que las bases del sistema sean recogidas de forma expresa en la Ley Orgánica.



por parte de los opositores con el fin de acreditar la excelencia jurídica que la profesión judicial exige y (2) que el proceso selectivo culmina con la fase de escuela judicial y prácticas tuteladas donde estas habilidades pueden fortalecerse y mejorarse y son siempre objeto de evaluación, integrando en su totalidad el proceso selectivo, por lo que no parece lógico que el anteproyecto elimine la referencia a la formación también teórica durante ese período.

142.- La exclusión de materias como derecho mercantil, derecho administrativo y derecho laboral, que eran objeto de tratamiento específico en un examen oral, para su inclusión en el examen test, suponen un detrimento de la exigencia de conocimientos al opositor y, por lo tanto, de la excelencia del sistema de selección.

143.- En relación con la segunda prueba -ejercicio oral-, el prelegislador, introduce en la norma no sólo el contenido del ejercicio (que se ha de regular en las bases) sino los criterios de evaluación, cuya determinación corresponde al Tribunal calificador, al disponer que *«En esta prueba se valorarán las competencias técnicas y analíticas que demuestren en el aspirante una preparación técnico-jurídica suficiente, concretada en el conocimiento de la norma jurídica, los conceptos e instituciones y las teorías doctrinales y jurisprudenciales sobre los mismos, analizando con corrección los problemas que plantean y obteniendo conclusiones generales a partir de sus diferentes elementos, relacionando adecuadamente cada instituto expuesto con otros puntos del programa. Asimismo, se valorarán las competencias relacionales que demuestren que el aspirante expone los temas con coherencia, claridad, orden y fluidez, dedicando el tiempo necesario a cada institución y empleando con propiedad y corrección jurídica términos y expresiones. Esta prueba se registrará en soporte audiovisual y en ningún caso podrá consistir en una mera exposición memorística»*

144.- Enlazando con la última frase, se recoge de forma obligatoria el registro de la prueba en soporte audiovisual, sin tener en cuenta que las pruebas son públicas y que su desarrollo se encuentra documentado por acta a la que se une una ficha de valoración individual de cada opositor y por cada miembro del tribunal, en la que se detalla motivadamente -tema a tema- las razones de la decisión del tribunal y de la calificación obtenida.

145.- También se incide, en relación con esta prueba, que la exposición no podrá consistir en una *mera exposición memorística*, sin embargo, la propia exposición de motivos justifica la introducción de la tercera prueba escrita en que *«el objetivo [...] es detectar en el aspirante aquellas otras habilidades, más allá de las puramente memorísticas, que son imprescindibles para una correcta y completa interpretación de las normas jurídicas y para desarrollar de manera óptima la labor de resolución de conflictos»*. Esta modificación



permitirá a los tribunales de oposición evaluar de modo integral la comprensión y conocimiento del temario tanto en la prueba oral como en la escrita.

146.- Debe destacarse que la introducción de una tercera prueba escrita, se excluye de una específica valoración materias fundamentales para el ejercicio de la jurisdicción como es derecho mercantil, administrativo y laboral, y puede afectar a la evaluación del conocimiento del derecho procesal, civil y penal, que, en su vertiente teórica, quedaría referido a las preguntas que se formularan en el test y, en su vertiente práctica, quedaría referido a la aplicación del derecho procesal en la resolución del práctico que se planteen.

147.- El cambio en el sistema de oposición sin un tiempo suficiente de adaptación, tanto de medios de gestión del proceso de selección, como de preparación de opositores, perjudica seriamente el que hasta ahora es el sistema primario de acceso a la carrera judicial, al no estar el cuerpo de opositores preparado para un cambio de este calado sin un periodo de adaptación suficiente, sin que tampoco pueda asumir la Carrera Judicial la falta de convocatorias en previsión a esta adaptación.

148.- Es por ello por lo que de aprobarse un cambio como el que se pretende, debería considerarse también un periodo de *vacatio legis* suficiente (4 o 5 años) para su adaptación.

149.- Respecto de esta opción del prelegislador, cabe hacer algunas consideraciones. La reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia no incluida en dicha reserva por el hecho de formar parte de una ley orgánica tenga que gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la consiguiente necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación. Como tiene declarado el Tribunal Constitucional: *«Nuestra doctrina en esta materia la recuerda la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 11, aludiendo a la STC 5/1981, de 13 de febrero en los términos siguientes: Cuando en la Constitución se contiene una reserva de Ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de la Ley Orgánica -y no una reserva de Ley ordinaria- sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la Norma fundamental (art. 81.1 y conexos). La reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2 CE), pues tal efecto puede y aún debe ser excluido por la misma Ley Orgánica o por Sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza. Llevada a su extremo, la concepción formal de la Ley Orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen*



de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas. Por ello hay que afirmar que, si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 CE), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley Orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria.» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9)

150.- En todo caso, la opción del prelegislador de regular tan minuciosamente las pruebas de acceso a la Carrera judicial y fiscal, limitando así las facultades hasta ahora concedidas a la Comisión de Selección, entraña el peligro de petrificar los detalles del modo de acceso a las Carreras y dificultar enormemente las posibles adaptaciones que en un futuro se pudieran hacer en las diferentes convocatorias atendiendo a múltiples factores.

151.- Cabe recordar, que desde que el proceso de selección pasó a gestionarse por el Consejo General del Poder Judicial -a partir de 1995-, diversas circunstancias, debidamente analizadas y motivadas por la Comisión Permanente o de Selección, han aconsejado la introducción de cambios en las pruebas selectivas, con la finalidad de adaptar los medios al cuerpo de opositores, así como de lograr una mejor selección o cobertura de plazas. Así, se puede destacar, como la más relevante, la introducción del examen test en el año 2005, sin olvidar la dispensa de este para aquellos aspirantes que habían llegado al último ejercicio o la reserva de nota que se mantuvo hasta el año 2011.

152.- Si bien, es cierto que con la actual redacción propuesta la Comisión aún podría adoptar medidas en las bases del proceso como la dispensa o reserva de nota de algún ejercicio, no es menos cierto que la intervención en la configuración del proceso sería tan limitada que, podría afirmarse, que prácticamente se le vacía a la Comisión de Selección de su principal competencia: la configuración del proceso de selección.

153.- Por ello, no se considera acertada la redacción propuesta en una ley orgánica de lo que, ya se ha dicho, solo debería regularse en las bases de un proceso selectivo, que conforman la propia ley del proceso.

154.- Advierte el prelegislador en el último párrafo del artículo 306.4 LOPJ que *«Para la corrección de estas pruebas, se adoptarán las medidas necesarias que preserven el anonimato de sus autores»*. A este respecto la Exposición de Motivos considera que *«[e]sta Ley incrementa la eficiencia de los procesos mediante la introducción de pruebas prácticas y la transparencia*



mediante ejercicios anonimizados y la grabación de los ejercicios orales.» No parece difícil garantizar plenamente el anonimato de los aspirantes en la corrección de las pruebas tipo test, pero más complicado resulta conseguir este objetivo en el desarrollo de la prueba oral y de la resolución del caso práctico, para el caso que éste deba ser leído a presencia del Tribunal, posibilidad sobre la que no se pronuncia la reforma.

155.- Continúa la reforma del artículo 306 LOPJ con la adición de un apartado 5 destinado a regular la convocatoria del concurso oposición para el acceso a la Carrera judicial y Fiscal con el siguiente contenido: *«Las convocatorias de concurso oposición para el acceso a la Carrera Judicial y Fiscal por la categoría de magistrado y fiscal de juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional se realizarán de forma independiente y conforme a lo previsto en el artículo 313. En el caso del acceso a la Carrera Judicial, cada convocatoria incluirá las especialidades de civil, penal, mixto, contencioso-administrativo y social, limitando aquélla a la valoración de méritos relativos a la especialidad correspondiente y a las materias jurídicas comunes a todos los órdenes y reservando al efecto plazas de características adecuadas dentro de la proporción general establecida en el apartado 1 de este artículo. En el caso del acceso a la Carrera Fiscal, la convocatoria limitará la valoración de méritos a los órdenes penal, civil, contencioso-administrativo y social y a las materias jurídicas comunes a todos ellos.»*

156.- Comienza el apartado advirtiendo que las convocatorias de este concurso oposición para el acceso a una u otra Carrera, se realizarán *«de forma independiente y conforme a lo previsto en el artículo 313.»* Esta remisión conduce a concluir que será, como se prevé en la nueva redacción del artículo 313 LOPJ, la Comisión de Selección la encargada de convocar el concurso oposición y la aprobación de las bases a que deba sujetarse su celebración. Estas dos decisiones del prelegislador, a saber, que el acceso a la Carrera judicial y fiscal por la vía del concurso oposición se realice de manera independiente y atribuir la competencia para la convocatoria y la aprobación de las bases de la celebración del concurso oposición de ambas sea atribuida a la Comisión de Selección, no parecen compatibles.

157.- La Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, fue la que dio lugar a la regulación de la denominada Comisión de Selección en la LOPJ. La creación de tal Comisión, cuyas competencias se definen en el artículo 305 LOPJ, estuvo justificada por la unificación del procedimiento selectivo en fase de oposición para el ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal, prevista en esa misma reforma. Esta unificación de los procesos selectivos comprendía la creación de una Comisión en la que se reunieran las competencias que hasta entonces, para la convocatoria de las oposiciones de acceso a la Carrera judicial por el turno libre, se le atribuían al Consejo General del Poder Judicial.



158.- Ciertamente la reforma emprendida pretende establecer un sistema de acceso a la Carrera fiscal hasta ahora inédito, el concurso oposición. Sin embargo, el prelegislador ha decidido que el acceso a esta Carrera y por esta vía y el acceso a la Carrera judicial por el mismo proceso selectivo se realice de forma independiente. Esta decisión tiene todo el sentido, ante las diferentes necesidades que existirán en la Carrera judicial y en la fiscal para cubrir plazas, en atención a las distintas especialidades (civil, penal, social, contencioso-administrativo y mixto- en este último caso solo para la Carrera judicial-) que pretenden ser convocadas. Resulta evidente que las necesidades en el ámbito de la Carrera fiscal se centrarán en la jurisdicción penal, y serán casi residuales en otras jurisdicciones. Además, en el acceso a la Carrera judicial se sigue incluyendo una vía de acceso a través de una suerte de mal llamada «jurisdicción mixta», que no se prevé para la Carrera fiscal. A este respecto el prelegislador debería plantearse la conveniencia de mantener el acceso a esta «jurisdicción mixta», que si bien estaría encaminada a cubrir aquellos juzgados en los que la competencia se extiende a la propia de los juzgados de primera instancia e instrucción, no exige que los candidatos que acceden por esta vía deban desarrollar su actividad profesional en juzgados o tribunales «mixtos», lo que les proporciona una ventaja frente a otros magistrados que acceden por otras jurisdicciones, como la civil o la penal, que no está debidamente justificada. Por otro lado, la transformación de los tribunales que se ha iniciado tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y la especialización de los órganos judiciales que la misma busca, permiten considerar que estos juzgados o tribunales con competencias en materia civil y penal, están abocados a su desaparición o cuando menos a una importante reducción.

159.- Pues bien, sentado que el acceso a la Carrera judicial y a la Carrera fiscal se realizarán de forma independiente, la remisión al artículo 313 que se contiene en la reforma, y por ende la atribución a la Comisión de Selección de la competencia en convocar el concurso oposición y la aprobación de las bases a que deba sujetarse su celebración, desapoderando de tal competencia a este Consejo General del Poder Judicial, que ahora tiene la atribuida de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 311.3 LOPJ, no es razonable. Si los procesos selectivos para el concurso oposición en el acceso a la Carrera judicial se van a hacer de forma autónoma e independiente del acceso a la Carrera fiscal, el órgano que debe convocar el concurso oposición y la aprobación de sus bases debe ser el Consejo General del Poder Judicial. No se explica ni justifica en la Exposición de Motivos ni en la MAIN por qué en la convocatoria exclusiva a plazas de magistrados deba intervenir una Comisión de composición mixta y paritaria, en la que la mitad de sus miembros son ajenos al Poder Judicial, cuyo órgano de gobierno tiene constitucionalmente reservadas las funciones «*en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario*» (art. 122.2



CE). En fin, la existencia misma de la Comisión de Selección y sus competencias solo encontraron justificación en la unificación de los procesos de acceso a las Carreras judicial y fiscal por la vía de la oposición, justificación que no pueda trasladarse al acceso a las Carreras judicial y fiscal por la vía del concurso oposición al no existir esta unificación de procesos. Si el artículo 122.2 CE atribuye al Consejo General del Poder Judicial competencias en materia de ascensos, resulta ineludible que la función de selección para el ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de Magistrado le corresponda al Consejo, puesto que tan sólo de este modo, un solo órgano, puede articular una política de cobertura de destinos con la categoría de Magistrado armónica e integral.

160.- En relación con proceso de acceso por la categoría de magistrado, hasta ahora denominado cuarto turno, Se invierte el proceso selectivo de tal forma que en primer lugar tendrá lugar el dictamen y con posterioridad la baremación. Si bien, la elaboración del dictamen previo a la baremación puede ser un cambio positivo, no lo es tanto si no permite hacer una selección de candidatos con otras pruebas como un examen test, en relación con un caso práctico. En la medida en la que las convocatorias se realizan por especialidades, la posibilidad de introducir un examen tipo test debería limitarse a aquellas materias procesales y materiales que afecten a la especialidad.

161.- El APLO introduce en el artículo 313.2 c) LOPJ nuevos grupos de profesionales al añadir como méritos la valoración del ejercicio de la procura y como graduados y graduadas sociales, experiencia profesional que no se incluía hasta ahora, cuya introducción que sólo tiene sentido si se vincula a los conocimientos jurídicos exigidos para esas profesiones y su utilidad para el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

162.- Asimismo, el artículo 314.2 e) LOPJ incluye la valoración no sólo de los años de servicio como funcionario de carrera en cualesquiera otros cuerpos de la Administraciones públicas que estando en posesión del título de Doctor; Doctora o Licenciado o graduado en Derecho o titulación equivalente realicen funciones que impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia o de asesoramiento jurídico, en la Carrera Fiscal, Abogacía del Estado o en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, destinos servidos y funciones desempeñadas en los mismos, sino que en la nueva norma se incluye también a los interinos de tales cuerpos profesionales y se ha eliminado la previsión anterior que exigía que para el ingreso en aquellos cuerpos se *«exija expresamente estar en posesión del título de Doctor o Licenciado en Derecho»* esta cuestión es relevante pues vendría a admitir a cualquier funcionario o interino de otro cuerpo de la Administración Pública al que no se le exija para su acceso estar en posesión del título de derecho (grupo A2, C, D...), pero el aspirante sí tenga tal título.



163.- Se incluye una nueva redacción en los apartados f) a k) del apartado 2 del artículo 313 LOPJ, innovándose el apartado g) que incluye a otro grupo de profesionales al valorarse los «g) *Años de servicio efectivo como notarios, registradores y cualquier otra profesión de naturaleza jurídica que exija legal o estatutariamente para su ejercicio estar en posesión del título de graduado en Derecho o titulación equivalente*», si bien, a pesar de la innovación y modificación del apartado segundo del artículo 313, en el apartado j) se sigue hablando de la *obtención de la suficiencia investigadora acreditada* por la ANECA, cuando ya no existe y quienes puedan acreditarla serán casos puntuales, la redacción debería actualizarse en ese punto.

164.- En cuanto a la reserva de plazas, dentro del concurso oposición para el acceso a la carrera judicial y fiscal, como se ha plasmado, la reforma determina que una cuarta parte de las plazas ofertadas en cada convocatoria se reservará a miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia de primera o segunda categoría y otra cuarta parte a jueces y juezas sustitutos, magistrados y magistradas suplentes y abogados y abogadas fiscales sustitutos. Lo más relevante de esta nueva redacción se encuentra en el hecho de que se reduce de un tercio a una cuarta parte las plazas que se reservan a miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y que se reserva, además, otra cuarta parte de las plazas a jueces y juezas sustitutos, magistrados y magistradas suplentes y abogados y abogadas fiscales sustitutos.

165.- La modificación llevada a cabo por la LOPJ en virtud de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, fue la que determinó que, para el acceso a la Carrera Judicial por la vía del concurso oposición, una tercera parte de las vacantes existentes se reservara a miembros del Cuerpo de Secretarios Judiciales (actualmente letrados o letradas de la Administración de Justicia) de primera o segunda categoría. La nueva propuesta, dado que no determina el número de plazas que configurarán cada concurso oposición en relación a las necesidades de cubrir, se limita a hacer referencia a la reserva en relación a las plazas ofertadas. No se explica el porqué de la disminución del número de plazas reservadas a letrados o letradas de la Administración de Justicia, como tampoco se ofrece razonamiento que justifique la reserva de plazas en favor de magistrados o magistradas suplentes y jueces o juezas sustitutas. Por un lado no se explicita en la norma si lo que se exigirá es que el magistrado o magistrada suplente o el juez sustituto o jueza sustituta tengan un mínimo de 10 años de antigüedad en el desempeño específico y efectivo de actividades jurisdiccionales o bastará que dentro de los 10 años de experiencia profesional que acrediten su reconocida competencia profesional justifiquen haber desempeñado en algún momento una actividad jurisdiccional, o aún más haber sido designado como magistrado, magistrada suplente o juez, jueza sustituta sin haber desempeñado actividad



jurisdiccional alguna, para beneficiarse del cupo reservado a su favor. .
Hubiera sido conveniente hacer alguna referencia a la posible reserva de plazas en favor de miembros de la Carrera fiscal, para el acceso a la Carrera judicial o viceversa.

166.- La reforma del artículo 306 LOPJ se ultima con un apartado 6 que establece *«Quienes hubiesen superado la oposición o el concurso oposición como aspirantes al ingreso en la Carrera Judicial, tendrán la consideración de funcionarios en prácticas»*, lo que no supone novedad alguna en relación con la redacción actual.

167.- El artículo **307 LOPJ** regula el periodo de formación al que deberán enfrentarse quienes superen la oposición o el concurso oposición, para ingresar finalmente en la Carrera Judicial. Los cinco primeros apartados del artículo 307 de la LOPJ, que se encargan de concretar las actividades de formación que habrán de superar los jueces en prácticas, se ven afectados por la reforma, esencialmente, a fin de eliminar cualquier mención a una formación teórica durante su desarrollo. La vigente normativa establece que la formación que reciben quienes han superado las pruebas de la oposición deberán, además, culminar con éxito el curso teórico y práctico de selección que se realiza en la Escuela Judicial. En la reforma, como se ha avanzado, se elimina de la redacción del precepto cualquier mención a la formación teórica que hasta ahora se contiene, decisión que ni se explica ni se justifica en la Exposición de Motivos o en la MAIN. Sin minimizar la importancia que la formación práctica tiene y debe tener para una adecuada formación de jueces y juezas, tampoco se puede desdeñar la necesidad de una formación teórica que fortalezca los conocimientos jurídicos y que pueda extenderse a otros ámbitos del conocimiento, como se insiste en la Exposición de Motivos cuando afirma *«Es indudable la necesidad de contar con profesionales que dominen amplios conocimientos técnicos, pero también habilidades, conocimientos y capacidades en otros ámbitos (...)»* y aplaza, precisamente para el momento de formación en la Escuela Judicial su adquisición cuando señala *«Muchas de estas habilidades pueden fortalecerse y mejorarse durante la fase de formación y selección desarrollada en la Escuela Judicial y en el Centro de Estudios Jurídicos (...)»*. El modelo seguido hasta ahora en la Escuela Judicial, basado en una formación teórica y práctica de los futuros jueces y juezas, no ha sido objeto de crítica negativa alguna, muy al contrario, ha obtenido diferentes reconocimientos en la tarea formativa de jueces y juezas y se ha consagrado como un referente internacional. Por ello parece que la alteración de la formación teórico-práctica por una mera formación práctica, ante los buenos resultados obtenidos con el sistema vigente, merecen una razonada explicación, que no se ofrece.

168.- Sería necesario mantener en esta fase la referencia a la formación teórica para permitir así que en la fase de escuela se consoliden los



conocimientos en materias que quedan excluidas de evaluación en la prueba oral.

169.- Más allá de esta sustitución de la formación teórico-práctica actual por la formación práctica que se pretende con la reforma, el artículo 307 mantiene el sistema vigente en el que los candidatos, superada esta primera fase, deberán iniciar un periodo de prácticas, especificándose en la nueva redacción que este periodo de prácticas se llevará a cabo en tribunales. Superada esta fase, la reforma, igualmente, mantiene la existencia de un periodo obligatorio en el que los jueces en prácticas desempeñarán labores de sustitución y refuerzo, periodo en el que *«[e]jercerán la jurisdicción con idéntica amplitud a la de los titulares del órgano judicial y quedarán a disposición del Presidente del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, quien deberá elaborar un informe sobre la dedicación y rendimiento en el desempeño de sus funciones, para su valoración por la Escuela Judicial»*. Decide así el prelegislador mantener esta fase, en la que los alumnos aún son aspirantes de ingreso a la Carrera judicial, pero durante la que ejercen plena jurisdicción, y que tantas críticas ha recibido desde su implantación en virtud de la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia. Y es que se dota de plena capacidad jurisdiccional a jueces y juezas que no lo son todavía, quedando a disposición del presidente del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, quien debe elaborar un informe sobre la dedicación y rendimiento en el desempeño de sus funciones, para su valoración por la Escuela Judicial. Ante tal planteamiento pueden verse afectados (como ampliamente se ha tratado al examinar el artículo 210 en el presente informe) el principio de inamovilidad de jueces y juezas y la garantía de independencia judicial. De ahí que se aproveche la oportunidad brindada por la reforma para eliminar esta fase en el proceso de formación inicial.

170.- Finalmente se añade un último apartado, el 6, que regula la fase de formación para los aspirantes que hayan superado el concurso oposición, que *«incluirá necesariamente: un programa práctico y un periodo de prácticas tuteladas en diferentes órganos del orden jurisdiccional correspondiente, en los que se incluirán los órganos de segunda instancia. En ningún caso la duración del programa práctico en la Escuela Judicial será inferior a dos meses. Las prácticas tuteladas tendrán una duración mínima de dos meses»*.

171.- El **artículo 308 de la LOPJ** se ve afectado por la reforma, especialmente su apartado 2 al que se une un novedoso apartado 3. Por lo que respecta al apartado segundo, el prelegislador decide convertir en norma lo que hasta ahora estaba previsto para cubrir situaciones de excepcionalidad. Y es que, tras superar la fase de oposición libre o el concurso oposición y la fase de formación y selección, el acceso a la Carrera Judicial no supondrá la toma de posesión de un concreto destino, sino que imperativamente se



determina que *«[q]uedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, debiendo optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente.»*

172.- Esta medida se entiende si conecta con el despliegue de los tribunales de instancia, como vía para hacer frente a las necesidades de flexibilidad de estos tribunales, permitiendo, además, que quienes acceden a la carrera judicial puedan contar con una incorporación «gradual» amparada en las normas de reparto que pudieran aprobarse en los distintos tribunales de instancia y en los criterios de adscripción que desde los TSJ se hiciera a tribunales de instancia con cargas de trabajo razonables o con necesidades de cobertura justificada.

173.- La actual redacción del artículo 308.2 LOPJ fue introducida por la reforma operada en virtud de la ya citada Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia donde, como se explicaba en su Exposición de Motivos, se trataba de dar respuesta *«[a] una situación coyuntural de falta de plazas vacantes que impide que puedan acceder de forma inmediata a la titularidad de un órgano judicial.»* Esta situación coyuntural parece concebirse como estructural por el prelegislador, cuando, en todo caso, exige la adscripción de quienes acceden a la Carrera Judicial a un Tribunal Superior de Justicia

174.- No se concreta en la reforma si las plazas a las que pueden optar en ese primer concurso que ponga fin a la adscripción al Tribunal Superior de Justicia serán aquellas que hubieran quedado desiertas en los concursos de su categoría, aunque no parece, dada la redacción que se ofrece, que vayan a existir concursos de traslados específicos configurados por plazas desiertas, para quienes están esperando su primer destino, lo que de ser así, dificultará enormemente el acceso a este, por cuanto en los concursos de traslados ordinarios siempre tendrán preferencia, lógicamente, los miembros de la Carrera judicial que ya hubieran ingresado. Sería conveniente que en la norma se fijara una duración temporal máxima de esta adscripción, que no podría ser superior a 2 años.

175.- El artículo **309 LOPJ** es objeto de reforma a fin de acomodar su contenido a la nueva fase práctica de formación y selección, y a establecer las consecuencias de su no superación, que no son otras que las que ya se recogen en el texto vigente. Se determina que para el caso de no superación la fase práctica de formación y selección, los aspirantes podrán repetirla en la siguiente, *«[a] la que se incorporarán con la nueva promoción.»* En el caso de que tampoco la superen en esta ocasión *«[q]uedarán definitivamente*



excluidos y decaídos en la expectativa de ingreso en la Carrera Judicial derivada de las pruebas de acceso que hubiesen aprobado.»

E) Sobre el ascenso/acceso a la categoría de Magistrado

176.- En el Capítulo II del Título Primero del Libro IV de la LOPJ, capítulo que se rubrica como «**Del ingreso y ascenso en la carrera judicial**», el Anteproyecto modifica los artículos 311, 312 y 314 LOPJ.

177.- La Exposición de Motivos y la MAIN de la norma anteproyectada justifica la reforma del sistema porque *«[s]e conjuga con el nuevo modelo de ascenso en la carrera judicial ya que se suprime la actual regulación de ascenso por vacante y se sustituye por un sistema de ascenso por tiempo servido en la categoría de juez, en concreto cinco años. Se pretende así mejorar el sistema actual, que demora excesivamente el ascenso de categoría, dificulta la promoción profesional de los jueces de nuevo ingreso en un tiempo razonable y genera una situación de incertidumbre que perjudica el adecuado desempeño de la función jurisdiccional y, de ello derivado, la eficiente organización del servicio público de justicia. Quienes asciendan pueden optar por continuar en la plaza de juez, como en la actualidad, o bien concursar a plazas de magistrado, pero ya consolidando la categoría. Este nuevo sistema de ascenso se extrapola a la carrera fiscal al objeto de que los abogados fiscales asciendan en los mismos términos a la categoría de fiscal a cuyo efecto se modifica en la disposición final primera de esta ley el artículo 37 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Se persigue con la nueva regulación una mayor eficiencia en la cobertura de las plazas vacantes en las distintas unidades judiciales evitando lo que actualmente ocurre con vacantes de larga duración cubiertas por jueces sustitutos. También se evitará que plazas que hayan de ser cubiertas por magistrados queden desiertas en los sucesivos concursos y hayan de ser ofertadas finalmente a jueces recién ingresados en la carrera. Se evita también la desigualdad de trato entre promociones de jueces que acceden por el turno libre y que, en función de la reserva de plazas que se haya efectuado previamente, han ascendido o no a la categoría de magistrados con diferencias temporales en ocasiones muy significativas. Y finalmente, se consigue eliminar con la nueva regulación el conflicto permanente entre promoción y ascenso, turno de juristas y especialidades, ya que las tres se nutrían de las mismas plazas vacantes. El nuevo sistema no perjudica en absoluto a las nuevas promociones que accedan a la carrera judicial ya que, frente a la situación actualmente existente en que una buena parte de los aprobados quedan durante largo tiempo adscritos a la espera de que se liberen vacantes, con el nuevo sistema los concursos ofertarán un mayor número de plazas, ya que no será preciso reservar cupo alguno, y a todas ellas se podrá optar en igualdad de condiciones, siendo el criterio de adjudicación el orden en el escalafón de los solicitantes. Como es un primer*



concurso obligatorio, la congelación en la plaza solo alcanza al primer año, transcurrido el cual se podrá concursar nuevamente».

178.- Respecto del **artículo 311**, el mismo sufre una profunda afectación en varios de sus apartados. Lo primero que se pone de manifiesto en la redacción de la norma anteproyectada, conforme la justificación de la Exposición de Motivos y de la MAIN, es la eliminación del párrafo primero del apartado 1 del texto vigente, que cambia de redacción en el Anteproyecto, en cuanto que en el texto vigente se establece cuál es la proporción de reserva de plazas para el ascenso, en concreto *«de cada cuatro vacantes que se produzcan en la categoría de Magistrado, dos darán lugar al ascenso de los Jueces que ocupen el primer lugar en el escalafón dentro de esta categoría»*; pues bien, en la norma anteproyectada esta redacción se suprime, de manera que ya no existe reserva de plazas para el ascenso, lo que viene dado por el nuevo diseño del sistema de acceso y promoción en la Carrera Judicial previsto en el APLO, que determina en el propio apartado 1, párrafo segundo, la forma en la que se ha de ocupar plaza de magistrado.

179.- En el apartado 1 de la norma anteproyectada se regula el ascenso a la categoría de magistrado, que fue modificado por última vez por Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; esta LO 1/2009, de 3 de noviembre, suprimió el ascenso forzoso a la categoría de magistrado, que ahora se restablece, de manera que frente a la regulación vigente en la que el magistrado ascendido puede optar por continuar en la plaza que venía ocupando o por ocupar la vacante que en el momento del ascenso le sea ofertada, comunicándolo al Consejo General del Poder Judicial, sin que pueda concursar durante tres años en el primer plazo y durante uno en el segundo, en la redacción anteproyectada los miembros de la Carrera Judicial con categoría de juez promocionarán a la categoría de magistrado transcurridos cinco años desde su ingreso. El magistrado así ascendido podrá optar por continuar en la plaza que venía ocupando o por ocupar la plaza vacante que sea ofertada en la categoría de magistrado en los siguientes concursos de traslado. En el primer supuesto, transcurrido un máximo de tres años deberá optar necesariamente a todas las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoque, y, caso de no resultar adjudicatario, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estime conveniente.

180.- De la Exposición de Motivos y de la MAIN del Anteproyecto se desprende que el ascenso es automático, pues se hace referencia expresa a un sistema de ascenso automático basado en la antigüedad y no supeditado a la existencia de plazas vacantes.



181.- Se prevé, asimismo, que el magistrado/a ascendido puede optar por permanecer en la plaza que ocupaba, o bien obtener plaza que le sea ofrecida en concursos. Sólo se establece que, si permanece, tiene obligación de concursar a los tres años; sin embargo, a diferencia de lo que ocurre ahora, no se regula el plazo de durante el cual no podrá concursar una vez hecha la opción de permanecer -a pesar de que en la Exposición de Motivos se habla del plazo de congelación de un año, sin que tampoco la misma se refiera expresamente al artículo 327 LOPJ-, ni se distingue si la plaza en la que lo hizo era de categoría de juez, o de magistrado, lo que es posible a tenor del párrafo segundo del artículo 334 LOPJ, que no modifica la norma anteproyectada. Tampoco se prevé que el magistrado/a comunique al Consejo General del Poder Judicial, por el modo que sea, la opción escogida.

182.- Nos remitimos a lo ya indicado en apartados anteriores sobre la incidencia de la reforma en la consolidación de la vida personal y familiar. Consideramos que, si se mantuviera el texto propuesto en la reforma, se debería habilitar algún supuesto que permitiera a los afectados y a las afectadas una posible petición de prórroga en ese ascenso forzoso, atendiendo a las circunstancias familiares.

183.- Por otra parte, el Anteproyecto establece la obligación de concursar a los tres años, pero puede ocurrir que la plaza en la que estaba tuviera la categoría de magistrado, por lo que en tal caso no tendría sentido obligarle a concursar.

184.- No se puede perder de vista, igualmente, que la norma anteproyectada regula cómo se ha de desarrollar la perspectiva de la provisión de destinos en el caso de que el magistrado ascendido permanezca en su destino, al decir, «*[e]n el primer supuesto*», pero nada regula acerca del grupo de los magistrados/as ascendidos que decidan no permanecer en su destino.

185.- Por ello, para evitar equívocos interpretativos se sugiere al prelegislador una redacción alternativa en la que se aclare si los jueces/zas ascienden a los cinco años de modo automático o exclusivamente después de los cinco años, sin que ello suceda necesariamente en ese momento, así como que se prevea expresamente si es necesario que exista plazo durante el cual no se podrá concursar una vez efectuada la opción de permanecer en el destino, si es obligatorio el concurso cuando la plaza tiene categoría de magistrado, cómo obtienen plaza los magistrados/as ascendidos o promocionados que deciden no permanecer en su destino y el modo de comunicación al Consejo General del Poder Judicial la opción elegida.

186.- Asimismo, respecto de los magistrados/as ascendidos que ya estuvieran ocupando plaza de magistrado, se sugiere al prelegislador una redacción alternativa que contemple la posibilidad de consolidación de la



plaza ocupándola definitivamente en el momento del ascenso, pudiendo, igualmente concursar solicitando otra u otras plazas en dicho momento, y debiendo comunicar su elección sobre la consolidación al Consejo General del Poder Judicial.

187.- En cualquier caso y, a la vista del cambio de sistema y de la ausencia de reservas de plazas para el ascenso, estima este órgano constitucional que debería explicitarse que los concursos a los que se refiere el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 311 son o no concursos ordinarios, lo que podría generar una falta de compatibilidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 334 LOPJ que se refiere al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 311 LOPJ -cuya modificación no se prevé-, y que establece que *«[a]quellas vacantes que con arreglo a lo previsto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 311 no fueran cubiertas por los jueces y juezas ascendidos a la categoría de magistrado o magistrada serán ofrecidas mediante concurso ordinario de traslado a los miembros de la carrera con categoría de juez o jueza; de no ser cubiertas, se ofertarán a los jueces o juezas egresados de la Escuela Judicial, pudiendo solicitar únicamente como primer destino las plazas vacantes en los Tribunales de Instancia»*, pues no va a haber plazas reservadas para la promoción por ascenso, al eliminarse en el artículo 311 el sistema de reserva de plazas vacantes y la promoción por ascenso.

188.- Por otra parte, no se modifica el párrafo primero del artículo 334, cuya redacción es la siguiente: *«Las plazas que quedaren vacantes por falta de solicitantes se proveerán por los que sean promovidos o asciendan a la categoría necesaria, con arreglo al turno que corresponda»*, lo que plantea dudas acerca de su compatibilidad con el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 311, puesto que los magistrados/as ascendidos o promocionados obtienen plaza de un modo diferente, como se ha expuesto previamente.

189.- En otro orden de cosas, en la MAIN y en la Exposición de Motivos de la norma anteproyectada se justifica la reforma, asimismo, en base a que *«[s]e actualizan los sistemas de promoción profesional de jueces y magistrados, sustituyendo el sistema anterior de ascenso supeditado a la existencia de plazas vacantes, por un sistema de ascenso automático basado en la antigüedad»*.

190.- En la Exposición de Motivos de esta LO 1/2009 se justificó, por el contrario, la supresión del ascenso forzoso indicando que *«[a] los anteriores propósitos ha de unirse la intención de mejorar la conciliación de la vida familiar y laboral para los miembros de la Carrera Judicial. A ello contribuye la supresión del traslado forzoso con motivo del ascenso a la categoría de magistrado, rompiendo el vínculo existente hasta ahora entre la categoría del órgano judicial y la profesional de su titular. De este modo se posibilita la permanencia en el mismo destino aun cuando se hubiere producido el*



ascenso, y pudiendo optar por continuar en la plaza que venía ocupando o bien ocupar la vacante que en el momento del ascenso le sea ofertada. En el texto se prevé también el mecanismo de cobertura de plazas y el régimen transitorio aplicable a quienes hubieren renunciado con anterioridad al ascenso forzoso».

191.- No es ocioso recordar que el *Informe sobre la Independencia del sistema judicial* de la Comisión de Venecia, adoptado en su 82ª reunión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010), se recoge que:

«41. La cuestión de los traslados se aborda con más detenimiento en la Carta Europea, en el párrafo 3.4:

"3.4 El juez destinado a un tribunal determinado no podrá, en principio, ser destinado a otro puesto judicial, incluso por ascenso, sin su libre consentimiento. Sólo se admitirán excepciones a este principio en los casos en que el traslado esté previsto y sea acordado como sanción disciplinaria, en los de modificación legal del sistema judicial y en los casos de afectación temporal como refuerzo de un tribunal próximo, si bien la duración máxima de esta afectación estará estrechamente limitada por el estatuto, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el párrafo 1.4 anterior".

42. Esta posición está en consonancia con el enfoque adoptado por la Comisión de Venecia en sus análisis de las Constituciones nacionales.

43. La Comisión de Venecia ha defendido permanentemente el principio de inamovilidad en las Constituciones. Los traslados contra la voluntad del juez sólo pueden autorizarse a título excepcional. En lo que respecta a los procedimientos disciplinarios, la Comisión, en su informe sobre los nombramientos judiciales, está a favor de que estos procedimientos entren en el ámbito de competencia de los consejos judiciales o de los tribunales disciplinarios. Además, la Comisión siempre ha defendido que debía ser posible recurrir las decisiones de los organismos disciplinarios».

192.- Sin perjuicio de que los informes de la Comisión de Venecia tienen carácter consultivo, los mismos se han consolidado como una referencia internacional en el respeto a la democracia y al Estado de derecho; por ello, a la vista del *Informe sobre la Independencia del sistema judicial* de la Comisión de Venecia, adoptado en su 82ª reunión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010) y de la modificación propuesta por la norma anteproyectada, se plantean dudas sobre la posibilidad de cohonestar sin dificultades ambos textos, puesto que el prelegislador impone al magistrado/a ascendido concursar obligatoriamente a los tres años. Junto a esta consideración, debe ponerse de manifiesto que el concurso forzoso incide negativamente sobre la conciliación de la vida familiar y laboral, derecho que se quiso garantizar con la supresión del traslado forzoso por la LO 1/2009, y



tiene un impacto de género claramente negativo, a pesar de que en la MAIN se estima que el conjunto de APLO tiene un impacto de género positivo.

193.- No obstante lo anterior, se valora positivamente que el ascenso a la categoría de magistrado sea igual para toda la Carrera Judicial desde el punto de vista temporal, es decir, a los cinco años, lo que dota de homogeneidad al sistema, evitando que, por cuestiones aleatorias de existencia o no de plazas vacantes en la categoría de magistrado/a, se produzcan diferencias en el tiempo de acceso a la categoría de Magistrado, de modo que personas en el mismo tramo del escalafón tengan o no más derechos a efectos retributivos, de promoción profesional, etc.

194.- Por otro lado, se suprimen los párrafos tercero a quinto del apartado 1 de la redacción vigente. El párrafo tercero del apartado 1 se refiere al ascenso a las categoría de magistrados por medio de pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal, y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social, y en materia mercantil y de violencia sobre la mujer (párrafo tercero), regulándose en el Anteproyecto en el apartado 2 al objeto de determinar que el Consejo General del Poder Judicial convocará al menos cada dos años pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal, y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social, y en materia mercantil y de violencia sobre la mujer, lo que se estima oportuno a la vista del nuevo diseño de sistema de acceso a la Carrera Judicial, y adecuado a las legítimas expectativas de promoción de los miembros de la misma.

195.- Tampoco se explicita cómo se cuantifica el número de plazas a ofrecer en las especialidades, lo que resta homogeneidad al sistema, por lo que se sugiere al prelegislador una redacción alternativa que se pusiera en relación con el número de plazas vacantes en estas especialidades y la previsión de vacantes en el lapso entre convocatorias.

196.- Los párrafos cuarto y quinto del apartado 1 del texto vigente se refieren al acceso a la carrera judicial por el cuarto turno, es decir, por concurso entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional, reservándose un tercio de esas plazas a los miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, lo que en la regulación en el texto anteproyectado ahora se contempla en los artículos 306 y 307, que han sido analizados más arriba.

197.- En el párrafo segundo de este apartado 2 del artículo 311 de la norma anteproyectada se recoge el contenido del último párrafo del apartado 1 del texto vigente sin ninguna modificación, y que se refiere a la valoración de la lengua oficial o del Derecho Civil foral en la provisión de estas plazas en relación con las Comunidades Autónomas en las que exista más de una



lengua oficial o tengan Derecho Civil propio. Sin embargo, el nuevo emplazamiento implica que solo afecta al acceso a la categoría de magistrado por la superación de las pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal, y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social, y en materia mercantil y de violencia sobre la mujer, pero no para el acceso a la carrera judicial de los juristas de reconocida competencia.

198.- No se alcanza a comprender bien cuál es la razón de esta variación, es decir, el motivo por el que estos méritos son valorables en un caso y no en otro, ni tampoco nada se extrae de la MAIN ni de la Exposición de Motivos. Por ello, en atención al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE, así como a lo previsto en el artículo 23.2 CE, conforme al cual los ciudadanos «[t]ienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», se sugiere al prelegislador que se mantenga la misma previsión para el acceso a la carrera judicial de los juristas de reconocida competencia.

199.- El apartado 3 del artículo 311 de la norma anteproyectada se corresponde casi en su totalidad con la actual redacción del apartado 2 vigente, pero se modifica en el sentido de que ahora se suprime la necesidad de haber prestado tres años de servicios efectivos como jueces para el ascenso en el escalafón, toda vez que el apartado 1 del anteproyecto prevé que ese ascenso es automático a los cinco años.

200.- Se suprime el apartado 3 de la redacción vigente del artículo 311, toda vez que el prelegislador ha trasladado la regulación del concurso oposición al apartado 5 del artículo 306 LOPJ. Las consideraciones críticas, que se han efectuado más arriba sobre la modificación de las competencias del CGPJ en relación con estas pruebas selectivas, cabe reiterarlas aquí.

201.- Respecto al apartado 4 del artículo 311 LOPJ, en la redacción del APLO se recoge el contenido del apartado 4 del texto vigente, pero se añade que a quienes accedieran a la categoría de Magistrado sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Judicial se les reconocerá a todos los efectos cinco años de servicios prestados en la categoría de juez en el orden jurisdiccional por el que hubieran accedido a la Carrera Judicial, justificándolo la Exposición de Motivos «*[c]omo reconocimiento a la trayectoria profesional previa acreditada por su participación en el proceso selectivo*».

202.- Es evidente que esta no es la misma situación de los jueces que acceden a la Carrera Judicial mediante oposición, quienes, cuando ascienden a la categoría de magistrado, necesitan, en el texto de la norma anteproyectada, haber ejercido cinco años en la categoría de juez, en tanto que a los que acceden mediante concurso oposición a la categoría de magistrado les son reconocidos desde el primer día cinco años de servicios



prestados en la categoría de juez en el orden jurisdiccional por el que hubieran accedido a la Carrera Judicial, sin necesidad de haber ejercido, con los consiguientes beneficios que ello conlleva a efectos de trienios, concursos de traslados, etc.

203.- Así, sin ánimo de exhaustividad, los que accedan a la Carrera Judicial de este modo:

- i) Tendrán desde el inicio un trienio y, con un año más de ejercicio, dos, en tanto que a los que accedan mediante oposición ello les supondrá tres años de ejercicio en el primer caso, y otros tres más en el segundo.
- ii) Con un año de ejercicio podrán concursar con preferencia a las plazas de magistrado/a de las Audiencias Provinciales por la especialidad civil o penal -artículo 330.5, letras a) y b) LOPJ-, en tanto que a quienes accedan mediante oposición ello les supondrá un año de ejercicio en la categoría de magistrado, y previamente permanecer cinco años en la categoría de juez, es decir, seis años en total.
- iii) Si han ingresado por la especialidad contencioso-administrativa o social, a los tres años de ejercicio, podrán concursar con preferencia a las plazas de magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo o Social de los Tribunales Superiores de Justicia (apartados 2 y 3 del artículo 330 LOPJ), en tanto que quienes accedan mediante oposición ello les supondrá ocho años de ejercicio en la categoría de magistrado, y previamente permanecer cinco años en la categoría de juez, es decir, trece años de ejercicio.
- iv) Esta desigualdad se aprecia aún más si tenemos en cuenta que quien accede mediante concurso oposición en la jurisdicción contencioso-administrativa o social obtiene desde el inicio cinco años de antigüedad en una especialidad que no tienen aquellos que acceden por el sistema de oposición; todo ello con el añadido de que ni la especialidad contencioso-administrativa ni la social existen en la categoría de juez a la que se refiere la norma anteproyectada.
- v) La nueva regulación del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 311 LOPJ, y dada la falta de reserva numérica de plazas para el ascenso, teniendo en cuenta que el magistrado/a ascendido -sin perjuicio de que pueda permanecer en su plaza durante tres años- finalmente ha de participar en los concursos de magistrados a los tres años, debiendo solicitar todas las plazas en los sucesivos concursos hasta que le sea adjudicada una, introduce otro elemento



de desigualdad; ello parte de la posibilidad de que por el número del escalafón y, partiendo de que el magistrado/a ascendido que Judicial no va a tener preferencia ninguna -salvo si ha permanecido seis años o más en la categoría de juez respecto de las Secciones de Audiencias Provinciales con competencia civil y/o penal- y que los que han entrado en su misma promoción por concurso oposición le aventajan en el escalafón y en cinco años en una especialidad - que puede ser civil o penal-, es posible que esté obligado a concursar *sine die* hasta que le sea adjudicada una plaza que, a mayor abundamiento, tiene que pedir obligatoriamente, dilatándose y empobreciéndose su perspectiva de proyección profesional, lo que desincentivará el acceso a la carrera judicial por oposición.

- vi) De lo anterior se desprende, asimismo, una clara desconexión entre las necesidades reales de provisión de plazas en la carrera judicial por la categoría de magistrado y las plazas ofertadas, pues se van a ofertar un número elevado de plazas al concurso oposición, que no se van a ofertar del mismo modo y en la misma medida a quienes ascienden provenientes de la oposición, y que cercenarán las aspiraciones de promoción profesional de éstos últimos, esperando que les llegue un destino al efecto, lo que es probable que genere problemas organizativos.

204.- La Exposición de Motivos del Anteproyecto recoge que la CE «*[e]n su artículo 122 dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único... Por su parte, el artículo 23.2 establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Así, el derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva requiere como presupuesto necesario para su realización práctica que la planta judicial cuente con órganos suficientes para atender la función jurisdiccional, que esos órganos jurisdiccionales estén provistos de sus correspondientes titulares, y que estos titulares sean ciudadanos y ciudadanas que han accedido a dichos puestos sobre la apreciación de su mérito y capacidad, y en condiciones de igualdad. En este sentido, y con la finalidad de permitir que la sociedad española se dotase de Jueces y Magistrados en número suficiente, la Ley Orgánica de 1985 añadió a los procesos de selección de personal judicial mecanismos complementarios, como fue el acceso por concurso oposición...La primera finalidad que persigue esta ley es potenciar la excelencia de las personas que accedan a las carreras judicial y fiscal, profundizando en el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a estos cargos, en la adecuación de los procedimientos de acceso a la realidad social*



y académica, y en la acomodación del número de jueces a las necesidades del país.»

205.- No es ocioso recordar que el artículo 301 LOPJ, tanto en la redacción vigente como en la anteproyectada, establece que el proceso/los procesos de selección para *«[e]l ingreso en la carrera judicial garantizarán, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso a la misma de todos los ciudadanos que reúnan las condiciones y aptitudes necesarias, así como la idoneidad y suficiencia profesional de las personas seleccionadas para el ejercicio de la función jurisdiccional»*. La STS Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 6ª, de 13 de marzo de 2017 [ECLI: ES:TS:2017:949], declara que *«[l]os artículos 14, 23.2 y 103.3 de nuestra Carta Magna configuran un estatuto constitucional de acceso a funciones y cargos públicas que exige, inexcusablemente, que ese acceso se efectúe con respeto del principio de igualdad y de conformidad, también, con los concretos requisitos de mérito y capacidad que legalmente hayan sido establecidos para el singular sistema de acceso de que se trate»*.

206.- Específicamente, el principio de igualdad de trato y no discriminación, en consonancia con lo establecido en el artículo 23.2 CE, que garantiza el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, es aplicado al acceso a la Carrera Judicial por la STS (Contencioso) 1832/2024, de 18 de noviembre [ECLI: ES:TS:2024:5670], que literalmente dice *«[p]or ello, no compartimos la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la demandante, respecto de que debía computarse las labores de asesoramiento jurídico prestados por la aspirante en calidad de voluntaria, a pesar de no estar colegiada, que supondría la concesión de una puntuación de 3,75 puntos, que deberá sumarse a los ya otorgados 14,77 puntos, porque ello supondría dispensarle del cumplimiento del requisito de colegiación, que ha sido exigido a todos los juristas participantes en la convocatoria, y, por lo tanto, la eventual estimación de este motivo impugnatorio supondría vulnerar el principio de igualdad de trato y de no discriminación que rige en los procesos selectivos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución»*.

207.- Por otro lado, la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, aunque sea a efectos de trienios, únicamente se refiere a los servicios prestados en cualquier administración pública, ya sea como personal laboral, interino o eventual, sin que contemple el reconocimiento de servicios prestados fuera del ámbito de las administraciones públicas (artículo 1), que es aplicable a la Carrera Judicial. Del mismo modo, el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, se refiere, igualmente, a los servicios prestados en otras administraciones, al decir *«[e]n el caso de que los miembros de la*



carrera judicial hubiesen prestado servicios previamente en otras carreras o cuerpos funcionariales tendrán derecho a seguir percibiendo, por este concepto retributivo, las cantidades correspondientes a la antigüedad acreditada en éstos».

208.- Es lo cierto que el artículo 347 LOPJ reconoce a todos los efectos quince años de servicios a quienes tuvieran acceso al Tribunal Supremo sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Judicial, que se incorporarán al escalafón de la misma ocupando el último puesto en la categoría de magistrados del Tribunal Supremo, lo que es una situación no equiparable a la contemplada en el apartado 4 del artículo 311 del Anteproyecto, como, asimismo, ha declarado la STS, (Contencioso), sec. 1ª, de 6 de marzo de 1995 [ECLI:ES:TS:1995:9530].

209.- Consecuentemente, no se puede equiparar el modo de acceso a la Carrera Judicial por la vía del 311 LOPJ para los juristas de reconocida competencia, con el acceso a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo por la vía de los artículo 345 y 347 LOPJ para los Abogados y juristas de reconocido prestigio, ya que en este segundo caso se trata de nombramientos de carácter discrecional en los que se valoran los méritos reveladores del grado de excelencia para la provisión de estas plazas, en tanto que el artículo 311 LOPJ contempla un concurso oposición para los juristas de reconocida competencia, en el que se valoran otra serie de elementos y la superación de un dictamen; de este modo el término de comparación, como pone de manifiesto el Tribunal Supremo en la sentencia citada, es con los que han accedido a la categoría de magistrado por promoción desde la de juez, con los que se introduciría un factor de discriminación en perjuicio de éstos últimos.

210.- Pero es más, como afirma el Tribunal Supremo en la sentencia mencionada, para captar el verdadero sentido de las nuevas vías de acceso a la función judicial no puede perderse de vista el objetivo que la LOPJ trata de alcanzar, que no es otro que complementar el sistema de oposición -de «mecanismos complementarios» se habla también en su Exposición de Motivos-, facilitando el ingreso en la judicatura de juristas que, por haber ejercido su profesión el número de años exigido, la Ley presume que han tenido ocasión de alcanzar una competencia similar a la que poseen los jueces procedentes de la oposición o los magistrados promovidos a esta categoría desde la de juez, y la incorporación la Carrera Judicial de juristas de reconocido prestigio es una fórmula excepcional -no nuclear como lo es el acceso mediante oposición-, que en el diseño de la norma anteproyectada aparece muy beneficiada respecto de las personas que acceden por oposición, no solo al inicio de su carrera profesional mediante el acceso a la misma, sino también durante la promoción, produciéndose un *cursus honorum* diferente o desigual en ambos casos y rompiendo la unidad de la carrera judicial



consagrada constitucionalmente en el artículo 122 CE, lo que tampoco se acomoda a la justificación recogida en la Exposición de Motivos respecto del principio de igualdad en el acceso y promoción en la carrera judicial, sino que produce un efecto que dista bastante del mismo.

211.- Por ello, y ante las dudas que suscita la regulación propuesta en relación con los principios de igualdad y no discriminación, mérito y capacidad, que va a provocar que exista una carrera de dos velocidades -lo que va en contra de los principios recogidos en los artículos 23.2 y 122.1 CE, y teniendo en cuenta que, según jurisprudencia del Tribunal Supremo, el mecanismo de acceso a la carrera judicial mediante concurso oposición es complementario y excepcional al de oposición, se sugiere al prelegislador su supresión.

212.- Se modifica el apartado 6 del artículo 311, pero únicamente a los efectos de añadir que quienes accedieren a la categoría de magistrado sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Judicial y que no pueden ocupar plazas correspondientes a un orden jurisdiccional o una especialidad distinta, salvo que superen las pruebas de especialización correspondientes, puedan ocupar dichas plazas cuando se trate de provisión de plazas de nombramiento discrecional. Señala la Exposición de Motivos que *«[l]a norma aclara que la prohibición de ocupar plazas correspondientes a un orden jurisdiccional distinto de aquel por el que hubieran ingresado en la carrera judicial no opera cuando se trate de puestos o cargos de nombramiento discrecional, pues aunque de la regulación actual se deduce que es de aplicación sólo en concursos reglados, podía dar lugar a dudas interpretativas en la concurrencia a plazas tales como presidencias de Audiencias Provinciales o salas y presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia, entre otras, para quienes hubieran accedido por concurso oposición, y ello aunque se trate de cargos de naturaleza mixta, gubernativa y jurisdiccional, que permiten una adscripción funcional y por especialidad del Presidente si ejerciera funciones jurisdiccionales conforme a las previsiones del artículo 81 y concordantes de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio»*; esta explicación no es la misma que la ofrecida en la MAIN, donde se afirma que *«[e]n la práctica ello suponía la imposibilidad de ocupar plazas tales como presidencias de Audiencias Provinciales o salas y presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia, entre otras, para quienes hubieran accedido por concurso oposición»*.

213.- En cualquier caso, sea por un motivo o por otro, el inciso introducido por el prelegislador deja claro que, tratándose de un nombramiento discrecional todos los miembros de la Carrera Judicial puedan acceder al mismo en condiciones de igualdad, lo que cabe valorar positivamente desde el punto de vista de la promoción profesional y del principio de igualdad.



214.- No obstante lo anterior, se ha de poner de manifiesto que dichas plazas de nombramiento discrecional tienen importantes funciones jurisdiccionales, lo que puede generar disfunciones en el despacho ordinario de asuntos si, por ejemplo, el Presidente de una Audiencia Provincial o de un Tribunal Superior de Justicia, carece de conocimientos civiles y/o penales, lo que estima este órgano constitucional ha de evitarse en la medida de lo posible.

215.- Se suprimen los apartados 7 y 8 del artículo 311 LOPJ, relativos, respectivamente, a las vacantes que no resultaren cubiertas por el cuarto turno (que ahora acrecen al turno de pruebas selectivas y de especialización, si estuvieren convocadas, o, en otro caso, al de antigüedad, apartado 7), y a la referencia de que órdenes contencioso-administrativo y social, el número de plazas de magistrado especialista que se convoquen no podrá ser superior al del número de vacantes a la fecha de la convocatoria (apartado 8), todo ello como consecuencia del nuevo sistema de acceso a la Carrera Judicial.

216.- El **artículo 313** del Anteproyecto sufre, asimismo, una profunda modificación en varios de sus apartados.

217.- En el apartado 1, relativo a la convocatoria de los procesos selectivos, sustituye la mención al «*Consejo General del Poder Judicial*» por la de la «*Comisión de Selección*», y se acomoda a la nueva regulación y diseño del sistema de acceso, pues ya no alude a «los concursos de méritos a que se refiere el artículo 311», sino al «*concurso oposición para el acceso a las carreras judicial y fiscal*», de manera que la redacción es la siguiente: «*La Comisión de Selección, al tiempo de convocar el concurso oposición para el acceso a las carreras judicial y fiscal, aprobará las bases a que deba sujetarse su celebración*». Se trata de una modificación normativa que, como se ha expuesto más arriba, desapodera al Consejo General del Poder Judicial de la competencia sobre la convocatoria del concurso oposición para el acceso a la Carrera Judicial por la categoría de Magistrado y que merece un juicio crítico por las razones expuestas más arriba.

218.- En el apartado 2 del artículo 313 LOPJ regula los requisitos para participar en el concurso oposición, exigiendo que se cuente con el título de grado en Derecho o titulación equivalente, y que se acredite al menos diez años de ejercicio profesional en las materias propias de la convocatoria. La redacción vigente no establece ninguno de estos dos requisitos a los aspirantes, sino que únicamente incluye en su apartado 2 como uno de los méritos valorables el título de la Licenciatura en Derecho con calificación superior a la de aprobado -apartado a)-, y también los años de ejercicio efectivo de la abogacía ante los juzgados y tribunales, dictámenes emitidos y asesoramientos prestados -apartado c)-, lo que había generado dudas sobre si los dos requisitos señalados eran necesarios para presentarse a la convocatoria.



219.- Con referencia a la expresión «*titulación equivalente*», los títulos de Licenciado obtenidos antes del proceso de Bolonia son equivalentes a los títulos de Grado en Derecho en términos de nivel académico y competencias adquiridas, todo ello en virtud de lo dispuesto en Resolución de 14 de septiembre de 2015, de la Dirección General de Política Universitaria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2015, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del Título Universitario Oficial de Licenciado en Derecho.

220.- En este mismo orden de cosas, el Tribunal Supremo ha declarado en STS (Contencioso), sec. 1ª, de 2 de marzo de 2015 [ECLI: ES:TS:2015:765] la necesidad de ostentar la licenciatura o grado en Derecho, siendo insuficiente la titulación de graduado social, pues «*[n]i la LOPJ, ni la Ley reguladora de la Jurisdicción Social, ni siquiera Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, al que tanto se refiere la recurrente en su demanda, equiparan, a los efectos que aquí interesan, los estudios universitarios de Derecho y los de Graduado Social*».

221.- Respecto a la segunda cuestión, el Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 7ª, en sentencia de 11 de octubre de 2006 [ECLI:ES:TS:2006:6543], ha declarado la necesidad de estar colegiado como abogado ejerciente para poder acceder a la Carrera Judicial, pues «*[s]e trata de valorar experiencias profesionales privadas que demuestren la formación jurídica y la capacidad que resultan necesarias para la actividad jurisdiccional, y la actuación como Abogado es la que más directa relación tiene con los órganos judiciales. Consiguientemente, la limitación legal a la profesión de Abogado no es gratuita o casual, pues lo que hace es exteriorizar el criterio del legislador de considerar esa profesión la experiencia privada más idónea para demostrar aquella formación y capacidad a que se ha hecho mención*».

222.- En otro caso, la acreditación vendrá dada por la certificación de los años de ejercicio profesional en otros ámbitos de la Administración Abogados del estado, Notarios, Registradores, Letrados de la Administración de Justicia, etc.).

223.- Así pues, en la medida en que el apartado 2 del artículo 313 LOPJ en la redacción proyectada se hace eco de la jurisprudencia más arriba señalada, ha de merecer una valoración positiva por este órgano constitucional.

224.- Además, en este apartado 2, se establece que los aspirantes sólo podrán presentarse a uno de los procesos de acceso a la Carrera Judicial o Fiscal, y si lo hicieran al primero de ellos, solo podrán presentarse a una de las especialidades del proceso selectivo que se convoque, lo que resulta lógico a efectos de no dejar plazas vacantes en el caso de que un mismo aspirante



obtuviera plaza en más de un proceso selectivo, redundado todo ello en la mejor administración de justicia.

225.- Los apartados 3 y 4 del artículo 313 regulan el desarrollo del concurso oposición, al igual que se hace en la redacción vigente en los apartados 2 y 3, pero con la diferencia de que en el apartado 3 se regula la emisión del dictamen y en el 4 se disciplina el baremo que se ha de seguir en el concurso oposición, lo que es tratado de modo inverso en la redacción actualmente vigente de los apartados 2 y 3.

226.- Respecto a la elaboración del dictamen, el prelegislador dispone que se realice en primer lugar, por escrito, y con carácter eliminatorio, todo ello con el fin de valorar las competencias siguientes: capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos objeto del dictamen. Para la corrección de esta prueba se adoptarán las medidas necesarias que preserven el anonimato de sus autores.

227.- Este detalle en la reglamentación del dictamen no se recoge en la vigente regulación, que, en el apartado 3 del artículo 313 LOPJ, se limita a lo siguiente: *«También se incluirán en las bases la realización de pruebas prácticas relativas a la elaboración de un dictamen que permita al tribunal valorar la aptitud del candidato»*.

228.- Pues bien, en primer lugar, el prelegislador no solo establece que se ha de valorar la *«aptitud del candidato»* en general, concepto que se presta a muchas interpretaciones, sino que va más allá y exige que se valore *«las competencias siguientes: capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos objeto del dictamen»*; es decir, especifica y define lo que es esa aptitud en términos de ejercicio de funciones jurisdiccionales, lo que se considera acertado por este Consejo General del Poder Judicial.

229.- Y, en segundo lugar, este dictamen tiene carácter eliminatorio por lo que, solo una vez superado, permite acceder a la fase de méritos. Como dice la Exposición de Motivos *«[e]n cuanto al contenido del proceso de selección, se mejora anteponiendo una única prueba escrita eliminatoria consistente en la elaboración de un dictamen, de modo que solo entre quienes acrediten la solidez y rigor técnicos exigibles se realizará la baremación de méritos. Se pretende con ello poner en valor el tiempo que debe dedicarse a la preparación técnica de la fase de oposición, a la adquisición de las competencias propias del ejercicio de la función jurisdiccional, al conocimiento de jurisprudencia y doctrina, y a la elaboración de dictámenes donde se desarrollen estos conocimientos con lógica deductiva, capacidad de síntesis y motivación. El nuevo modelo conseguirá dos objetivos: elevar de*



forma significativa la calidad técnica de los aspirantes al garantizarse que solo quienes preparen la fase de oposición con rigor, disciplina y profundidad podrán superar la prueba técnica, y, en segundo lugar, se reducirá significativamente la duración de cada proceso selectivo, imprescindible ahora que las convocatorias serán más frecuentes».

230.- Es lo cierto que el número elevado de aspirantes que en las últimas convocatorias del cuarto turno han presentado sus candidaturas y el hecho de que la fase de baremo sea previa a la fase del dictamen ha dilatado en exceso la tramitación del proceso, de más de un año en alguno de los casos, pues ello exige la valoración de todos los méritos de todos los candidatos que se presentan, y posteriormente la resolución de los recursos pertinentes, por lo que esta nueva configuración merece una consideración favorable en aras a la agilización del proceso selectivo.

231.- No obstante lo anterior, la necesidad de corregir los dictámenes escritos de todos los candidatos como fase previa a la baremación, que exige el estudio concienzudo por el Tribunal del supuesto práctico planteado, también va a suponer un paso previo que se va a dilatar en el tiempo más de lo deseable, por ello cabe sugerir la inclusión de un test eliminatorio previo - cuya corrección y valoración es más rápida-, seguido del dictamen eliminatorio, la baremación y la entrevista, lo cual agilizaría en gran medida el proceso selectivo; ello facilitaría que los aspirantes ingresaran en la Carrera Judicial un tiempo antes, lo que no haría sino redundar en la buena administración de justicia.

232.- En cuanto a los méritos a valorar, la redacción del apartado 3 del artículo 313 LOPJ en la redacción proyectada encuentra su correlativo en el apartado 2 del texto vigente. Como novedades, se aprecian las siguientes:

1) En la letra a) se sustituye la expresión «Título de Licenciado en Derecho con calificación superior a aprobado, incluido el expediente académico», por la de «Título de grado en Derecho, o titulación equivalente, con calificación superior a aprobado, incluido el expediente académico», lo cual se acomoda a las actuales titulaciones vigentes en el ámbito universitario, por lo que merece una valoración positiva por parte de este Consejo General del Poder Judicial.

2) En la letra c) se sustituye la expresión «Años de ejercicio efectivo de la abogacía ante los juzgados y tribunales, dictámenes emitidos y asesoramientos prestados», por la de «Años de ejercicio efectivo de la abogacía y de la procura y como graduados y graduadas sociales ante los juzgados y tribunales, y número de dictámenes emitidos y asesoramientos prestados», introduciendo así, como mérito a valorar (no como requisito para participar en el concurso oposición) los años



de ejercicio como graduados y graduadas sociales, eliminándose en el lenguaje cualquier sesgo sexista, dándose cumplimiento con ello a lo dispuesto en el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.

3) En la letra e) se sustituye la expresión «Años de servicio como funcionario de carrera en cualesquiera otros cuerpos de las Administraciones públicas para cuyo ingreso se exija expresamente estar en posesión del título de Doctor o Licenciado en Derecho e impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia, en la Carrera Fiscal o en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, destinos servidos y funciones desempeñadas en los mismos», por la de «Años de servicio como funcionarios de carrera o interinos en cualquier otro cuerpo de las Administraciones públicas que estando en posesión del título de Doctor; Doctora o Licenciado o graduado en Derecho o titulación equivalente realicen funciones que impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia o de asesoramiento jurídico, en la Carrera Fiscal, Abogacía del Estado o en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, destinos servidos y funciones desempeñadas en los mismos». Ello supone que se computan los años de servicio como funcionario en cualquier otro cuerpo de las Administraciones Públicas no solo a los funcionarios de carrera, sino a los interinos, y se acomoda la denominación de las titulaciones académicas a las ahora vigentes en el ámbito universitario, siendo preciso señalar que el Tribunal Supremo en sentencia nº 1945/2024, de 10 de diciembre [ECLI: ES:TS:2024:6196], ha declarado que «[e]l principio de igualdad en el empleo público se extiende tanto a los funcionarios de carrera, como a los contratados laborales...», lo que merece una valoración favorable por parte de este órgano constitucional.

4) En la letra f) se sustituye la expresión «Años de ejercicio efectivo de funciones judiciales sin pertenecer a la Carrera Judicial y número de resoluciones dictadas, valorándose además la calidad de las mismas», por la de «Años de ejercicio efectivo de funciones en el ámbito judicial como jueces sustitutos, magistrados suplentes, abogados fiscales sustitutos, abogados del Estado sustitutos, y letrados de la Administración de Justicia sustitutos, y número de resoluciones dictadas o intervenciones profesionales». Ello supone que expresamente se prevé el cómputo los años de servicio y resoluciones y/o intervenciones profesionales no solo a los jueces sustitutos y magistrados suplentes, sino también a profesiones cercanas a la Carrera Judicial, como abogados fiscales sustitutos, abogados del Estado sustitutos, y letrados de la Administración de Justicia sustitutos,



lo que merece una valoración favorable por parte de este órgano constitucional.

5) En la letra g) ahora se incluye como mérito valorable de modo expreso «Años de servicio efectivo como notarios, registradores y cualquier otra profesión de naturaleza jurídica que exija legal o estatutariamente para su ejercicio estar en posesión del título de graduado en Derecho o titulación equivalente», lo que constituye una novedad que merece la misma valoración positiva.

6) En la redacción de la norma anteproyectada se añade una letra h), que se corresponde con la letra g) del texto vigente, y que sustituye la expresión «Publicaciones científico-jurídicas» por la de «Publicaciones científico-jurídicas, resoluciones dictadas por los jueces sustitutos, magistrados suplentes y letrados de la Administración de Justicia, así como, las intervenciones profesionales documentadas del resto de profesionales que concurren al proceso selectivo, que serán valoradas en cuanto a su calidad jurídica», lo que guarda lógica en atención a la configuración novedosa del concurso oposición y de los nuevos profesionales a los que, expresamente, se permite el acceso por esta vía a la Carrera Judicial.

7) Las letras i), j) y k) en la norma anteproyectada encuentran su correlativo en las letras h), i) y j) del texto vigente, siendo el contenido de las dos primeras el mismo que el de sus correlativas, pero en la letra k) se sustituye la frase «Haber aprobado alguno de los ejercicios que integren las pruebas de acceso por el turno libre a la Carrera Judicial» por la de «Haber aprobado alguno de los ejercicios que integren las pruebas de acceso a las Carreras Judicial o Fiscal en cualquiera de sus modalidades», todo ello acorde con la configuración novedosa del concurso oposición.

233.- Los apartados 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del artículo 313 del Anteproyecto encuentran sus correlativos en los apartados 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del texto vigente, con un contenido casi idéntico con las siguientes salvedades:

1) En el apartado 5 se sustituye la expresión “El Consejo General del Poder Judicial” por la de “La Comisión de Selección”, y el sintagma nominal “el concurso” por el de “el concurso oposición”, lo que se corresponde con la nueva configuración del sistema y las competencias que ahora asume la Comisión de Selección y que merece el mismo juicio crítico que se ha formulado con anterioridad.

2) En el apartado 6 se sustituye el sintagma nominal “el concurso” por el de “el concurso oposición”.



234.- Se introduce un apartado 11 en el que se establece que la relación definitiva de aprobados se configurará mediante la suma de la puntuación obtenida en la fase de oposición y la de concurso, tras la entrevista; ello supone que, dejando a un lado los candidatos que no hayan superado la fase de dictamen, la relación definitiva de aprobados va a valorar en conjunto tanto la fase de oposición como la de concurso y la entrevista, lo que, estima este Consejo, ofrecerá una visión conjunta de las aptitudes de los candidatos, mereciendo ello una valoración positiva.

235.- Los apartados 12 y 13 del artículo 313 LOPJ en la redacción del Anteproyecto encuentran sus correlativos en los apartados 10 y 11 del texto vigente, con un contenido casi idéntico con la salvedad de que en el apartado 12 se recoge expresamente que se dará audiencia al interesado previamente al acuerdo del Tribunal a la hora de excluir a un candidato por no concurrir en él la cualidad de jurista de reconocida competencia, lo que se valora positivamente en términos de contradicción y derecho de defensa.

236.- Sin embargo, en el apartado 13, al igual que en el texto vigente, en lugar de la Comisión de Selección que ha asumido las competencias en la materia, se otorga al Consejo la competencia para *«[d]e forma motivada rechazar a un candidato, previa audiencia, pese a la propuesta favorable del tribunal calificador, siempre que, con posterioridad a la misma, se haya tenido conocimiento de alguna circunstancia que suponga un demérito insuperable»*.

237.- Esta previsión revela falta de coherencia en el sistema diseñado por el prelegislador. En todo caso, debe reiterarse el juicio crítico que merece a este órgano constitucional la sustracción de la competencia para la convocatoria aprobación de las bases del concurso oposición, al no poder sustentarse la atribución a la Comisión de Selección en el carácter conjunto de estos concursos oposición para el acceso a la Carrera Judicial y fiscal, pues el artículo 306.5 LOPJ en la redacción proyectada deja claro que una y otra convocatoria se realizarán de forma independiente.

238.- El **artículo 314 LOPJ** en la redacción del Anteproyecto se modifica en el sentido de añadir un párrafo segundo que establece que *«todos los miembros del Tribunal evaluador deberán tener formación acreditada en las materias propias de la especialidad objeto de la convocatoria»*.

239.- Las garantías del procedimiento selectivo descansan sobre el principio de especialización de los miembros del Tribunal calificador, ya que difícilmente podrá evaluarse la aptitud de un aspirante si el evaluador carece de tal cualificación. Este principio está implícitamente respaldado por el artículo 103.3 CE, que establece que el acceso a la función pública debe basarse en el mérito y la capacidad, y late en la STC 215/91, de 14 de



noviembre (referida al ámbito universitario, pero con validez general) al considerar inexcusable que *«[l]as áreas de conocimiento a efectos de la designación de los miembros de las Comisiones encargadas de resolver los concursos sean homogéneas respecto de las plazas objeto de concurso»*. Igualmente, la STS 679/1989, de 13 de junio [ECLI:ES:TS:1989:3545], en relación a la acceso a la Carrera Judicial por el turno de juristas de reconocida competencia, declara que *«[p]ara poder valorar el mérito y la capacidad por los Tribunales de las pruebas selectivas es absolutamente necesario que sus miembros posean unos conocimientos para la valoración de dichos méritos y capacidad de los aspirantes, lo cual presuntivamente se infiere que aquellos posean una titulación de igual o superior nivel académico que la exigida para el ingreso de los aspirantes, ya que si los miembros del Tribunal carecen de dicha formación y capacidad mal podrán valorar la de los que son sometidos por el mismo a las pruebas selectivas»*.

240.- La STS (Contencioso), sec. 7ª, de 5 de marzo de 2007 [ECLI:ES:TS:2007:1552], declara que *«[l]a especialización del tribunal calificador impone que la mayoría de los miembros cuenten con la titulación afín a la plaza convocada y que además su actuación y presencia se mantenga en todas las pruebas»*.

241.- El texto anteproyectado supone la plasmación, en su máxima expresión, de los principios de especialidad y cualificación técnica de los miembros de los tribunales calificadores, como garantía de la efectividad de los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, ya que entiende que todos los miembros del tribunal deben tener formación acreditada en las materias propias de la especialidad objeto de la convocatoria, lo que, atendida la función que van a desempeñar los aspirantes del proceso selectivo como integrantes de uno de los poderes del Estado, merece una consideración favorable por este órgano constitucional.

F) Sobre los concursos de traslado

242.- En el Capítulo V del Título Primero del Libro IV de la LOPJ, capítulo que se rubrica como **«De la provisión de plazas en los Juzgados, en las Audiencias y en los Tribunales Superiores de Justicia»**, se modifican los artículos 329 y 330 del Anteproyecto.

243.- Tanto la Exposición de Motivos como la MAIN recogen que *«es preciso corregir ciertas disfunciones que afectan a la carrera profesional y la especialización de determinados jueces y magistrados. Así, se considera más acorde y ajustado al principio de especialización de la carrera judicial modificar los artículos 329 y 330 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, para que en los concursos convocados para la provisión de plazas en los órganos judiciales de la jurisdicción mercantil y con competencia específica en materia de violencia sobre la mujer, tengan preferencia los jueces y los*



magistrados y magistradas que tengan una experiencia acumulada de, al menos, tres años en los cinco años anteriores en esos órdenes específicos en juzgados de violencia sobre la mujer y juzgados de lo penal con competencia exclusiva en materia de violencia sobre la mujer, y en juzgados de lo mercantil, o seis años en los diez años anteriores cuando se trate de órganos colegiados especializados en estas materias. Ello conlleva la equiparación del régimen legal de los concursos de estas especialidades con el de otras, como la jurisdicción de menores, los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo y los órganos judiciales del orden social, u otras secciones especializadas de Audiencias Provinciales.»

244.- Así, respecto del **artículo 329 LOPJ**, en el apartado 4, relativo a los concursos para la provisión de las plazas en las *Secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia*, se varía el criterio de preferencia. Actualmente, la preferencia es en favor de *«quienes, acreditando la especialización en los asuntos propios de dicha materia jurisdiccional, obtenida mediante la superación de las pruebas de especialización que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, tengan mejor puesto en su escalafón. En su defecto, se cubrirán con los magistrados o las magistradas que acrediten haber permanecido más años en el orden jurisdiccional civil. A falta de éstos, por el orden de antigüedad establecido en el apartado 1»*; sin embargo, en el texto anteproyectado la preferencia lo es en favor de *«quienes, acreditando la especialización en los asuntos propios de dicha materia jurisdiccional, obtenida mediante la superación de las pruebas de especialización que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, tengan mejor puesto en su escalafón. En su defecto, se cubrirán con magistrados que hayan prestado al menos tres años de servicio, dentro de los cinco anteriores a la fecha de la convocatoria en la jurisdicción mercantil. A falta de éstos, por el orden de antigüedad establecido en el apartado 1»*.

245.- Ello supone que, después de la especialización, la preferencia que da la norma proyectada es a favor de quienes hayan prestado al menos tres años de servicio, dentro de los cinco anteriores a la fecha de la convocatoria en la jurisdicción mercantil y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico, frente a la redacción actual, en la que la preferencia en tercer lugar lo es en favor de quienes acrediten haber permanecido más años en el orden jurisdiccional civil y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico.

246.- Con carácter general, la tendencia hacia la especialización de los miembros de la Carrera Judicial ha de ser considerada como una visión positiva de la ordenación jurisdiccional. El criterio de la especialización para la provisión de plazas de los Juzgados de lo Mercantil fue introducido por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En la Exposición de Motivos



de la misma se recoge que *«en relación con el libro IV, la decidida apuesta por la profesionalidad de jueces y magistrados recogida en el Pacto de Estado, a la que ya hemos hecho referencia, hace imprescindible la modificación del sistema de ingreso en la Carrera Judicial, así como la extensión a nuevos supuestos de los principios de mérito, formación y especialización para la adjudicación de los diferentes destinos, superándose así el exclusivo criterio de antigüedad»*.

247.- En la MAIN y la Exposición Motivos de la norma anteproyectada se mantiene esa misma línea, justificándose la reforma toda vez que *«la carrera Judicial demanda mejoras en sus procesos de especialización y promoción profesional que han de ser atendidas. Así, por un lado, se mejoran los procesos de especialización de jueces y magistrados, concretamente en los ámbitos mercantil y de violencia sobre la mujer, atendiendo además a los cambios en la competencia de estos últimos órganos operada por la mencionada Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero. Y, por otro, se actualizan los sistemas de promoción profesional de jueces y magistrados, sustituyendo el sistema anterior de ascenso supeditado a la existencia de plazas vacantes, por un sistema de ascenso automático basado en la antigüedad. Este sistema se extrapola a la carrera fiscal, introduciendo a tal fin reformas en su Estatuto Orgánico»*. Asimismo, entiende el prelegislador que *«es preciso corregir ciertas disfunciones que afectan a la carrera profesional y la especialización de determinados jueces y magistrados. Así, se considera más acorde y ajustado al principio de especialización de la carrera judicial modificar los artículos 329 y 330 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, para que en los concursos convocados para la provisión de plazas en los órganos judiciales de la jurisdicción mercantil y con competencia específica en materia de violencia sobre la mujer, tengan preferencia los jueces y los magistrados y magistradas que tengan una experiencia acumulada de, al menos, tres años en los cinco años anteriores en esos órdenes específicos en juzgados de violencia sobre la mujer y juzgados de lo penal con competencia exclusiva en materia de violencia sobre la mujer, y en juzgados de lo mercantil, o seis años en los diez años anteriores cuando se trate de órganos colegiados especializados en estas materias. Ello conlleva la equiparación del régimen legal de los concursos de estas especialidades con el de otras, como la jurisdicción de menores, los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo y los órganos judiciales del orden social, u otras secciones especializadas de Audiencias Provinciales»*.

248.- Cabe recordar que tanto el ingreso, como el ascenso y promoción profesional en la Carrera Judicial se rigen por los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales (artículos 301 y 326 de la LOPJ). La idea de "carrera" responde a un auténtico "cursus honorum", que debería contar con hitos predecibles, guiado por la excelencia



y por la aptitud para asumir responsabilidades de mayor entidad a medida que se va progresando en la misma.

249.- El derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), así como el principio de mérito y capacidad en el ejercicio de la función pública (art. 103.3 CE), conducen, en el caso de los jueces/zas y magistrados/as, a que el órgano de gobierno del Poder Judicial deba seleccionar a los más idóneos para el ejercicio de las funciones a desempeñar, diferenciando entre el ejercicio de la función estrictamente jurisdiccional (en cuyo caso primarán criterios de excelencia jurídica y preparación técnica), y el desempeño de otros puestos de índole gubernativa (en cuyo caso será preciso valorar también habilidades de gestión, organización y liderazgo). La selección de los más idóneos contribuirá a la más eficaz prestación del servicio público, a la mayor satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de todos los ciudadanos y a una mayor sensación de justicia para los integrantes de la Carrera Judicial. Por dichos motivos resulta necesario que la progresión en la Carrera Judicial se base en hitos predecibles y transparentes, pues sólo de este modo cada integrante de la misma sabrá a qué atenerse para orientar su trayectoria en uno u otro sentido, siendo el criterio de la especialización uno de ellos.

250.- Debe tenerse en cuenta que cuando se hace referencia a la especialización judicial, cabe entender este término en dos posibles sentidos:

- a) Como atribución a un determinado órgano judicial de la competencia exclusiva para conocer de concretos asuntos, por la vía establecida en el artículo 96 LOPJ (así, Secciones de Familia, Infancia e Incapacidad, de lo Mercantil, de Violencia Sobre la Mujer, De Violencia contra la Infancia y Adolescencia, De Menores, Secciones de Violencia sobre la Mujer, de las Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia y de las Secciones de Familia, Infancia y Capacidad, etc.). Este sistema permite alterar las normas ordinarias de reparto y así atribuir sólo a determinados órganos el conocimiento de determinada clase de asuntos. En estos casos de atribución exclusiva de asuntos, no se requiere la correlativa especialización del juez o jueza que sirve tal destino, aunque la práctica continuada en el área de conocimiento de que se trate atribuye con el tiempo una adecuada formación especializada. En este caso, el juez o jueza es especialista de facto, pues no tiene reconocida esta condición por medio de título alguno.
- b) Como atributo profesional del juez o jueza, derivado de la adquisición de una formación especializada en un área de conocimiento determinada, reconocida por medio de un título habilitante. En este caso no se requiere correlativamente la



atribución exclusiva de determinadas materias al órgano judicial que sirve el juez o jueza especializado. Así ocurre, por ejemplo, con los magistrados y magistradas especialistas de lo contencioso-administrativo o de lo social, aunque se considera que, al haber adquirido la especialidad en un orden jurisdiccional determinado, la condición de especialista alcanza a cualesquiera asuntos atribuidos a ese orden jurisdiccional.

251.- Pues bien, el sistema previsto para las Secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia combina ambas variantes y, en consecuencia, establece un sistema de especialización judicial, referido tanto al órgano (Secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia) como al magistrado o magistrada que ha de servirlo.

252.- Así, en primer lugar, establece un sistema de preferencia para la cobertura de dichos órganos de quienes acrediten la correspondiente especialización, aunque esta especialización no se refiere a un orden jurisdiccional (a diferencia de los magistrados y magistradas especialistas de lo contencioso-administrativo o social) sino sólo a los asuntos propios de lo mercantil.

253.- Y, seguidamente, da preferencia al magistrado o magistrada especialista *de facto*, es decir, el que hayan prestado al menos tres años de servicio, dentro de los cinco anteriores a la fecha de la convocatoria en la «*jurisdicción mercantil*», para finalizar con el estricto criterio de antigüedad escalafonal. Se supone que, mediante el conocimiento de las materias propias del mismo a lo largo del tiempo, los magistrados o magistradas adquieren un dominio de sus contenidos preferente, y por ello estarán en mejores condiciones de ocupar otros destinos donde han de conocer de los mismos asuntos. Debe corregirse, sin embargo, la referencia en la norma a la «*jurisdicción mercantil*» por inexistente, sustituyéndole por una fórmula que designe a los órganos judiciales especializados en mercantil.

254.- Se suprime la preferencia de quienes hayan servido en la jurisdicción civil, debiendo tener en cuenta que, salvo en las localidades importantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante, etc.), en las localidades en las que, por razones de la carga de trabajo, no se constituya una Sección de lo Mercantil, el conocimiento de los asuntos referidos en el artículo 87 LOPJ corresponde a uno de los jueces o a una de las juezas de la Sección Civil, o Civil y de Instrucción que constituya una Sección Única en el Tribunal de Instancia de la capital de provincia; ello les supone, asimismo, un conocimiento especializado *de facto* -si bien de menor grado- de los asuntos mercantiles, que es valorado en el texto actualmente vigente como criterio preferente antes que la antigüedad escalafonal, y que, si atendemos al criterio de la especialización, estima este Consejo General del Poder Judicial



debe ser mantenido en tercer lugar como preferente el criterio de la mayor permanencia en los órganos de la jurisdicción civil (incluidas las Secciones Únicas de Civil y de Instrucción de los Tribunales de Instancia y las Secciones de las Audiencias Provinciales que conozcan de materias civiles y penales), a la antigüedad en el escalafón.

255.- En el apartado 7 del artículo 329, referente a los concursos para la provisión de las plazas en las *Secciones de Violencia sobre la Mujer y de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer de los Tribunales de Instancia*, que a estos efectos serán consideradas de naturaleza penal, se varía el criterio de preferencia. Actualmente, la preferencia es en favor de *«quienes, acreditando la especialización en los asuntos propios de dicha materia jurisdiccional, obtenida mediante la superación de las pruebas selectivas que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, tengan mejor puesto en su escalafón. En su defecto, se cubrirán con los magistrados o las magistradas que acrediten haber permanecido más años ocupando plaza en el orden jurisdiccional penal. A falta de estos o estas, se cubrirán por el orden de antigüedad establecido en el apartado 1»*; sin embargo, en el texto anteproyectado la preferencia lo es en favor de *«[uienes, acreditando la especialización en los asuntos propios de dicha materia jurisdiccional, obtenida mediante la superación de las pruebas selectivas que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, tengan mejor puesto en su escalafón. En su defecto, se cubrirán con magistrados que hayan prestado al menos tres años de servicio, dentro de los cinco anteriores a la fecha de la convocatoria, en Juzgados o Secciones de Violencia sobre la Mujer, en Juzgados de lo Penal o Secciones de Enjuiciamiento con competencia en materia de violencia sobre la mujer o en órganos colegiados con competencia en materia de violencia sobre la mujer. A falta de estos, se cubrirán por el orden de antigüedad establecido en el apartado 1»*.

256.- Ello supone que, después de la especialización, la preferencia que da la norma proyectada es a favor de quienes hayan prestado al menos tres años de servicio, dentro de los cinco anteriores a la fecha de la convocatoria en Juzgados o Secciones de Violencia sobre la Mujer, en Juzgados de lo Penal o Secciones de Enjuiciamiento con competencia en materia de violencia sobre la mujer o en órganos colegiados con competencia en materia de violencia sobre la mujer y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico, frente a la redacción actual, en la que la preferencia en tercer lugar lo es en favor de quienes acrediten haber permanecido más años en el orden jurisdiccional penal y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico.

257.- Se trata de un orden de preferencia similar al establecido para las Secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia, por lo que todo lo



dicho en este apartado ha de ser trasladado respecto del orden de preferencia en las Secciones de Violencia sobre la Mujer y de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer de los Tribunales de Instancia, con las salvedades oportunas.

258.- Una de las salvedades, adaptada al supuesto analizado, es que se suprime la preferencia de quienes hayan servido en el orden jurisdiccional penal, debiendo tener en cuenta que existen muchas localidades en las que, los partidos judiciales en que exista un Tribunal de Instancia con Sección Única integrada por una sola plaza judicial, el juez o jueza que la ocupe será quien asuma el conocimiento de los asuntos de Violencia sobre la Mujer, cuando ninguna Sección de Violencia sobre la Mujer extienda su jurisdicción a ese partido judicial (apartado 4 del artículo 89 LOPJ), y que las Secciones de Instrucción o las Secciones Únicas de los Tribunales de Instancia conocerán, en el orden penal, de la adopción de la orden de protección a las víctimas de violencia sobre la mujer, infancia y adolescencia cuando esté desarrollando funciones de guardia, siempre que no pueda ser adoptada por el juez, la jueza, el magistrado o la magistrada de la Sección de Violencia sobre la Mujer o de la Sección correspondiente que asuma el conocimiento de estos asuntos (letra f del apartado 1 del artículo 88 LOPJ); ello les supone, asimismo, un conocimiento especializado *de facto* -si bien de menor grado- de los asuntos de violencia sobre la mujer, que es valorado en el texto actualmente vigente como criterio preferente antes que la antigüedad escalafonal, y que, si atendemos al criterio de la especialización, estima este Consejo General del Poder Judicial debe ser mantenido como uno de los criterios de preferencia frente a la simple antigüedad en el escalafón.

259.- Debe señalarse que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su sesión de 26 de febrero de 2025 ha aprobado una propuesta de redacción de las reglas de concurso para la provisión de este tipo de plazas con el siguiente tenor:

«Los concursos para la provisión de las plazas en las Secciones de Violencia sobre la Mujer y de lo Penal especializadas en Violencia sobre la Mujer de los Tribunales de Instancia se resolverán en favor de quienes, acreditando la especialización en los asuntos propios de dicha materia jurisdiccional, obtenida mediante la superación de las pruebas selectivas que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, tengan mejor puesto en su escalafón.

En su defecto se cubrirán con los miembros de la Carrera Judicial que hayan permanecido más tiempo prestando servicios en Secciones de Violencia sobre la Mujer o de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer, en Secciones Civiles y de Instrucción o de Instrucción, en ambos casos con competencia en materia de violencia sobre la mujer o secciones de las Audiencia Provinciales



que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 80.3, 82.1.3º y 82 bis.2 conozcan en segunda instancia y en exclusiva de los recursos interpuestos contra todo tipo de resoluciones dictadas por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer o Juzgados de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer; siempre que hayan servido en dichos órganos al menos tres años, dentro de los cinco anteriores a la fecha de convocatoria.

Subsidiariamente se cubrirán con quienes hayan permanecido más tiempo en el orden jurisdiccional penal. En su defecto, se adjudicarán por el orden de antigüedad establecido en el apartado 1.

Quienes obtuvieran plaza de cualquiera de las dos formas indicadas en el párrafo anterior deberán participar antes de tomar posesión en su nuevo destino en las actividades específicas de formación que el Consejo General del Poder Judicial establezca reglamentariamente.»

260.- De dicha redacción se desprende, el interés del Consejo General del Poder Judicial en que la especialización se establezca como criterio preferente y predominante a la hora de la provisión de las plazas de las Secciones de Violencia sobre la Mujer y de lo Penal especializadas en Violencia sobre la Mujer de los Tribunales de Instancia, pues otorga la preferencia a quienes ostente la especialización en los asuntos propios de dicha materia jurisdiccional, obtenida mediante la superación de las pruebas selectivas que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, en segundo lugar a quienes que hayan permanecido más tiempo prestando servicios en Secciones de Violencia sobre la Mujer o de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer, en Secciones Civiles y de Instrucción o de Instrucción, en ambos casos con competencia en materia de violencia sobre la mujer o secciones de las Audiencia Provinciales que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 80.3, 82.1.3º y 82 bis.2 conozcan en segunda instancia y en exclusiva de los recursos interpuestos contra todo tipo de resoluciones dictadas por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer o Juzgados de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer, siempre que hayan servido en dichos órganos al menos tres años, dentro de los cinco anteriores a la fecha de convocatoria (especialización de facto de primer grado), en tercer lugar a quienes hayan permanecido más tiempo en el orden jurisdiccional penal (especialización de facto de segundo grado), y finalmente se sigue el orden escalafonal genérico.

261.- Por ello se sugiere por este Consejo General del Poder Judicial al prelegislador la redacción alternativa referida, pero con la salvedad de que la referencia a "Juzgados de Violencia sobre la Mujer o Juzgados de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer", lo ha de ser a las correspondientes Secciones de los Tribunales de Instancia.



262.- Respecto del **artículo 330**, en el apartado 5, relativo a los concursos para la provisión de plazas de Audiencias Provinciales, se varía el criterio de preferencia en las letras c), d), e).

263.- Actualmente, en la letra c) del apartado 5 del artículo 330, en la Sección o Secciones de las Audiencias Provinciales a las que en virtud del artículo 80.3 se les atribuya única y exclusivamente el conocimiento en segunda instancia de los recursos interpuestos contra todo tipo de resoluciones dictadas por las Secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia, *«una de las plazas se reservará a magistrado o magistrada que, acreditando la especialización en los asuntos propios de dicha materia jurisdiccional, obtenida mediante la superación de las pruebas selectivas que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, tengan mejor puesto en su escalafón. Si la Sección se compusiera de cinco o más magistrados o magistradas, el número de plazas cubiertas por este sistema será de dos, manteniéndose idéntica proporción en los incrementos sucesivos. No obstante, si un miembro de la Sala o Sección adquiriese la condición de especialista en este orden, podrá continuar en su destino hasta que se le adjudique la primera vacante de especialista que se produzca. En los concursos para la provisión del resto de plazas tendrán preferencia aquellos magistrados o magistradas que acrediten haber permanecido más tiempo en el orden jurisdiccional civil. A falta de éstos o éstas, por los magistrados o las magistradas que acrediten haber permanecido más tiempo en órganos jurisdiccionales mixtos»*; sin embargo, en el texto anteproyectado *«una de las plazas se reservará a magistrado que, acreditando la especialización en los asuntos propios de dicha materia jurisdiccional, obtenida mediante la superación de las pruebas selectivas que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, tengan mejor puesto en su escalafón. Si la Sección se compusiera de cinco o más magistrados, el número de plazas cubiertas por este sistema será de dos, manteniéndose idéntica proporción en los incrementos sucesivos. No obstante, si un miembro de la Sala o Sección adquiriese la condición de especialista en este orden, podrá continuar en su destino hasta que se le adjudique la primera vacante de especialista que se produzca. En los concursos para la provisión del resto de plazas tendrán preferencia aquellos magistrados que hayan prestado al menos seis años de servicio, dentro de los diez anteriores a la fecha de la convocatoria en la jurisdicción mercantil»*.

264.- Es necesario precisar que la letra c) del apartado 5 del artículo 330 LOPJ es únicamente aplicable cuando en la provincia exista una Sección de lo Mercantil de un Tribunal de Instancia, pues la STS 27 de noviembre de 2015, rec. 417/2014 [ECLI: ES:TS:2015:5413], analizando la sentencia de 9 de octubre de 2013, dice que la misma *«[s]e centró en una concreta cuestión, a saber, si a la hora de interpretar el artículo 330.5.c) tantas veces mencionado, en el extremo que se refiere a todo tipo de resoluciones dictadas*



por los Juzgados de lo Mercantil, tal expresión ha de entenderse circunscrita estrictamente a las resoluciones de los Juzgados de lo Mercantil o si, por el contrario, incluye también a los Juzgados de Primera instancia con competencia en materia mercantil; a lo que la sentencia respondió en sentido negativo, considerando que el precepto debía ser interpretado de forma estricta de acuerdo con su enunciado, y restringiendo por tanto su aplicabilidad a las secciones de las Audiencias Provinciales que conozcan en segunda instancia de los recursos interpuestos contra todo tipo de resoluciones dictadas únicamente por los Juzgados de lo Mercantil y sólo por estos».

265.- En el mismo sentido se pronuncia la STS (Contencioso), sec. 6ª, nº 1563/2023, de 24 de noviembre [ECLI: ES:TS:2023:4868] que, además aclara, citando la sentencia de 3 de octubre de 2022 [ECLI: ES:TS:2022:3527], «[q]ue "Sin embargo, no resulta acorde dicha distinción con el dictado de los citados preceptos, refiriéndose el apartado d) a los casos de una sección especializada y con competencia exclusiva en material mercantil al serle asignado el conocimiento en segunda instancia de los recursos interpuestos contra todo tipo de resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Mercantil; el apartado a) regula el supuesto de secciones divididas por órdenes jurisdiccionales, sin más; el apartado b) trata del caso de secciones no divididas por órdenes jurisdiccionales; el apartado c), es, como se ha dicho en sentencias precedentes, un supuesto especial que se distingue de los generales en que una o varias secciones de las Audiencias Provinciales conocen en segunda instancia de los recursos interpuestos contra todo tipo de resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Mercantil, rasgo propio y característico de este supuesto que por el principio de especialidad otorga preferencia en su aplicación, cuando el supuesto a subsumir, aún pudiendo encajar en los supuestos generales, se le dota del requisito específico que conlleva la exclusión de los otros supuestos legalmente previstos, precepto por demás que se alinea con la evolución legislativa y lógica que también se recoge en el artº 329.4 de la LOPJ"».

266.- Dicho lo anterior, la redacción del precepto anteproyectado supone que, en el caso de Sección o Secciones de las Audiencias Provinciales que conocen, de modo no exclusivo, de los recursos interpuestos contra todo tipo de resoluciones dictadas por las Secciones de los Mercantil de los Tribunales de Instancia y, dejando a un lado la plaza o plaza reservadas especialistas, la preferencia que da la norma proyectada es a favor de quienes hayan prestado al menos seis años de servicio, dentro de los diez anteriores a la fecha de la convocatoria en la jurisdicción mercantil y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico, frente a la redacción actual, en la que la preferencia en tercer lugar lo es en favor de quienes acrediten haber permanecido más años en el orden jurisdiccional civil, seguidamente en cuarto lugar en favor de quienes acrediten haber permanecido más tiempo



en órganos jurisdiccionales mixtos y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico.

267.- Este sistema es prácticamente igual al establecido para la provisión de plazas de las Secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia del apartado 4 del artículo 329 LOPJ, con las salvedades siguientes:

- i) que la permanencia en los órganos mercantiles como segundo criterio de preferencia se exige durante seis años en los diez de servicio, dentro de los diez anteriores a la fecha de la convocatoria, en lugar de tres años durante los cinco anteriores a la fecha de la convocatoria, lo que es coherente con el sistema propuesto y acorde con el mayor grado de responsabilidad en los órganos de apelación; y,
- ii) que se suprime la preferencia de los órganos mixtos, que también pueden asumir competencias en materia mercantil, siendo aplicable, asimismo, el argumento de que en las localidades en las que, por razones de la carga de trabajo, no se constituya una Sección de lo Mercantil, el conocimiento de los asuntos referidos en el artículo 87 LOPJ corresponde a uno de los jueces o a una de las juezas de la Sección Civil, o Civil y de Instrucción que constituya una Sección Única en el Tribunal de Instancia de la capital de provincia.

268.- Por todo ello, se han de traer a colación todas las consideraciones efectuadas en relación con el artículo 329 apartado 4 del Anteproyecto, analizado más arriba, especialmente, en lo relativo a la supresión de la preferencia de quienes hayan servido en la jurisdicción civil y en los órganos mixtos.

G) Sobre el régimen de incompatibilidades

269.- El artículo 389 5.º APLO, en su párrafo primero, de forma taxativa, establece que *«La actividad docente e investigadora pública y privada, requerirá licencia de compatibilidad por parte del Consejo General del Poder Judicial, debiendo desarrollarse fuera del horario de audiencia en el órgano judicial del que sea titular o al que esté adscrito, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual.»*

270.- En directa relación con la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117.1 CE) se encuentra el régimen de incompatibilidades (art. 127 CE), entendidas éstas a modo de limitaciones concretas que impiden a los miembros de la carrera judicial ejercer determinados cargos o funciones o desarrollar ciertas actividades. Su fundamento es el de garantizar la imparcialidad de la función jurisdiccional.



No obstante, pueden añadirse nuevas razones de legitimación: la dedicación total a la función judicial, o la salvaguarda del interés público en relación con el privado, aunque en realidad esta última no es sino una matización de la independencia judicial. En atención a estas consideraciones el régimen de incompatibilidades de los Jueces y Magistrados es, podría decirse, más restrictivo que el del resto de autoridades y funcionarios públicos.

271.- La concreción de las incompatibilidades se contiene en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En sus artículos 389 a 397 se regula detalladamente el régimen de incompatibilidades, siendo sus líneas básicas: la incompatibilidad entre el ejercicio de la función jurisdiccional y cualquier otro cargo, empleo, actividad pública o privada con excepción de la docencia e investigación jurídica, científica o técnica, o la creación literaria o artística (art. 389) y el derecho de opción en el caso de incompatibilidad (art. 390). Por otro lado, el artículo 389 LOPJ efectúa una remisión a lo dispuesto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

272.- Igualmente, la Ley Orgánica del Poder Judicial regula en su artículo 397 el régimen de las autorizaciones, reconocimientos y denegaciones de compatibilidad, así como la competencia que sobre esta materia ostenta el Consejo General del Poder Judicial, previo informe de, al menos, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o Audiencia respectiva, al que se une el informe que elabora el Servicio de Inspección del propio Consejo. Por lo que se refiere al desarrollo reglamentario del régimen de incompatibilidades y tramitación de expedientes a Jueces y Magistrados, se realiza en el Reglamento de la Carrera Judicial 2/2011, de 28 de abril, concretamente en el Título XVI, artículos 326 a 349, en los que de un modo pormenorizado se trata la materia sobre incompatibilidades de los miembros de la Carrera judicial para el desempeño de un segundo puesto de trabajo.

273.- Pues bien, la literalidad del apartado modificado impone la obligación a jueces, juezas, magistrados y magistradas de contar con previa licencia de compatibilidad para el ejercicio de la actividad docente e investigadora pública y privada. Si bien tal exigencia, por expresa remisión del artículo 389 LOPJ, se encuentra recogida en la Ley 53/1984, habida cuenta que la actividad docente y de investigación jurídica, fuera esta pública o privada, no se incluye en el catálogo "numerus clausus" de las actividades exceptuadas de solicitud de compatibilidad a que se refiere el artículo 19 de la citada Ley, se sugiere que aquél precise, en cuanto a la exigencia requerida, las condiciones para el desempeño del segundo puesto de trabajo cuya compatibilidad exige, así que tal actividad se desarrolle como consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios o bien se determine número de horas anual de dedicación y ello con el propósito de fijar con absoluta claridad las actividades que precisan de la licencia de compatibilidad



de aquellas que quedan exceptuadas de la misma, evitando, de este modo, la inseguridad o incertidumbre sobre la necesidad de interesar tal compatibilidad, lo que sin duda resulta de especial trascendencia a efectos del régimen de responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados.

274.- Por otro lado, el apartado 5 del artículo 389 LOPJ destaca que la segunda actividad desarrollada se desempeñe «*fuera del horario de audiencia en el órgano judicial del que sea titular o al que esté adscrito*», circunstancia que se encuentra ya literalmente prevista en el artículo 329 del Reglamento de la Carrera Judicial.

275.- Ninguna objeción plantea el requisito introducido relativo a la retribución máxima a percibir puesto que se adecúa a lo preceptuado en el artículo 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

276.- En cuanto al párrafo segundo, se introduce «*en todo caso*» el requisito de obtención de licencia de compatibilidad para la actividad de preparación de acceso a la función pública.

277.- Conviene poner de relieve que la preparación para el acceso a la carrera judicial ha de incardinarse en el marco del ejercicio profesional como labor inherente y consustancial al ejercicio de la función que desempeña el Juez o Magistrado y que constituye una manifestación más de su competencia profesional. Desde este punto de vista, tal actividad ha de ser entendida como una obligación moral/deontológica en cuanto que una manera de trasladar los conocimientos y amplia experiencia profesional en el ejercicio de la jurisdicción a las nuevas promociones que integrarán la Carrera Judicial, sin olvidar que, en muchas de las ocasiones, tal preparación obedece, más que a fines mercantilistas, a fines generosos de colaboración e intercambio de conocimientos jurídicos respecto, en gran número de casos, de personas más o menos cercanas.

278.- Finalmente, se impone la obligación al Consejo General del Poder Judicial de publicar un registro de los jueces y magistrados que desarrollen tal actividad. Más allá de la exigencia formal establecida, se ha enfatizar que la publicidad y transparencia en esta materia viene ya realizándose por el órgano constitucional indicado, puesto que desde el año 2015 éste hace pública a través de su web el listado de jueces y magistrados que han obtenido licencia de compatibilidad, plazo y causa de la concesión de la misma, lo que, sin duda, constituye una garantía adicional de imparcialidad.

H) Sobre la Comisión de Ética Judicial

279.- Tras el Título IV del Libro IV LOPJ que los jueces en régimen de provisión temporal, introduce el APLO un nuevo Título V intitulado «*De la Comisión de Ética Judicial*», integrado por los artículos 433 bis, 433 ter y 433



quater. El actual Título V «*De la formación de los jueces y magistrados*» pasa a ser el Título VI, integrado por el artículo 433 quinquies.

280.- Antes de abordar el análisis de la regulación proyectada, se impone una primera observación de técnica normativa. El prelegislador mantiene la regulación de los jueces en régimen de provisión temporal contenida en los artículos 428 a 433 LOPJ que conforman el Título IV del Libro IV LOPJ que, aun formalmente no derogada, carece de virtualidad alguna por imperativo de lo previsto de la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, de modificación de la LOPJ, que dispuso el cese de la aplicabilidad de la provisión de plazas por Jueces en régimen de provisión temporal a los cinco años de la entrada en vigor de la referida LO 16/1994.

281.- Sin perjuicio de lo que se expondrá seguidamente sobre el contenido de la regulación proyectada de la Comisión de Ética Judicial, cabe señalar que el prelegislador podría haber optado por incorporar la regulación de la Comisión en el Título IV, sustituyendo así la regulación de los jueces en régimen de provisión temporal, régimen extraordinario de provisión temporal ya extinguido, por la de la Comisión de Ética Judicial. De este modo, tras el Título III del Libro IV referido a la responsabilidad de jueces, juezas, magistrados y magistradas, seguiría el Título IV relativo a la Comisión, concluyendo el Libro IV con el Título V, sobre la formación continua de jueces y magistrados, y el Título VI, relativo al Centro de Estudios Jurídicos.

282.- Esta opción sistemática, permitiría eliminar del cuerpo de la LOPJ una regulación obsoleta (los artículos 428 a 433 LOPJ) y reajustar la numeración de los artículos proyectados, incluyendo los primeros preceptos del Libro V (arts. 434 bis y 434 ter).

283.- La regulación proyectada tiene por objeto la configuración de la Comisión de Ética Judicial y la delimitación de su función (art. 433 bis APLO), la composición de la Comisión (art. 432 ter APLO) y la forma de elección de sus miembros y de la presidencia (art. 432 quater APLO). La exposición de motivos del Anteproyecto pone de manifiesto que, a pesar de que la LOPJ ya contiene una específica previsión sobre la existencia de la Comisión de Ética Judicial como órgano encargado de orientar sobre la interpretación de ellos Principios de Ética Judicial (art. 560.1.24ª LOPJ, introducido por la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre), «*se considera necesario introducir en la ley la regulación de la Comisión de Ética Judicial, por su labor fundamental en la interpretación tanto de los principios de independencia, imparcialidad e integridad, como de los modelos de comportamiento relativos a la justicia como prestación de un servicio, tales como la cortesía, la diligencia y la transparencia. La confianza pública en el sistema judicial y en la autoridad moral y la integridad del poder judicial es de extrema importancia en nuestra sociedad*».



284.- Los Principios de Ética Judicial fueron elaborados en el seno del Grupo de Trabajo para la elaboración de un Código Ético para la Carrera Judicial, constituido en los inicios del VII Mandato del Consejo General del Poder Judicial, y el texto final acordado en el seno del Grupo fue «asumido» por el Pleno del CGPJ en la sesión celebrada el 20 de diciembre de 2016. Los términos del acuerdo del Pleno ponen de manifiesto que los Principios de Ética Judicial no fueron «aprobados» por el Consejo como órgano de gobierno del Poder Judicial, sino que surgen de la propia judicatura, en un proceso de reflexión y debate desarrollado en el ámbito del Grupo de Trabajo integrado por una pluralidad de miembros de la Carrera Judicial. Los Principios tiene, en este sentido, una naturaleza autónoma, y no heterónoma, al tener su origen en el propio cuerpo judicial y depender su vigencia de la asunción y seguimiento voluntaria por los integrantes del Poder Judicial. Como se afirma en los propios Principios *«La efectividad de estos Principios de Ética Judicial provendrá del grado en que cada juez y jueza los asuma como propios y los traduzca a modelos de conducta»*.

285.- Los Principios de Ética Judicial constan de una parte dogmática, integrada por treinta y cinco principios divididos en cuatro capítulos, intitulados «Independencia», «Imparcialidad», «Integridad» y «Cortesía, diligencia, transparencia», y una parte orgánica, compuesta por siete artículos en los que se regula la Comisión de Ética Judicial.

286.- La referida Comisión está compuesta por seis miembros de la carrera judicial elegidos por todos los integrantes de la Carrera Judicial que se encuentren en situación de servicio activo, quienes nombran a su vez a otro miembro no judicial, una persona de reconocido prestigio y acreditada trayectoria en el mundo académico de la Ética, la Filosofía del Derecho o la Filosofía Moral. El día 9 de mayo de 2018 se celebró la sesión constitutiva de la Comisión de Ética Judicial, integrada con los miembros de la Carrera Judicial electos en el proceso convocado por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 15 de febrero de 2017. En el proceso de elección, realizado por medios informáticos, participaron un total de 1.979 votantes, miembros de la Carrera Judicial en servicio activo.

287.- Desde entonces la Comisión de Ética Judicial ha venido desarrollando una muy relevante labor consultiva, emitiendo dictámenes sobre consultas formuladas por jueces y juezas en servicio activo a través de los que ha ido enriqueciendo el contenido de los principios éticos proyectados sobre distintos contextos de actuación de los miembros del Poder Judicial.

288.- El expreso reconocimiento en la Ley de la existencia del órgano y su función cabe valorarlo positivamente en la medida en que ofrece un anclaje normativo y, por tanto, estabilidad y seguridad jurídicas a la Comisión de



Ética Judicial. La regulación contenida en el artículo 433 bis APLO es sustancialmente coincidente con lo previsto en la Parte II de los Principios de Ética Judicial. En efecto, se establece el carácter consultivo de la Comisión, cuya función consiste en orientar sobre la interpretación de los Principios de Ética Judicial, a través de la emisión de dictámenes e informes (art. 433 bis.1 APLO), en línea con lo contemplado en el artículo 1 de la Parte II de los Principios. Asimismo, se subraya el carácter independiente de la Comisión respecto de los órganos de gobierno del Poder Judicial. Esta independencia es consustancial a la naturaleza autónoma de los Principios de Ética Judicial, pues la interpretación de estas pautas de conductas no puede estar influida, condicionada o afectada por los órganos de gobierno del Poder Judicial.

289.- Los actos de la Comisión carecen de fuerza jurídica obligatoria y de efectos vinculantes (art. 433 bis.2 primer párrafo APLO), tal y como se dispone en el artículo 6 de la Parte II de los Principios. Por otro lado, se establece una clara línea divisoria entre la actuación de la Comisión, y por tanto el plano de la ética judicial, con el ámbito de la responsabilidad de jueces, juezas, magistrados y magistradas, tanto disciplinaria, como civil o penal. La separación de uno y otro plano se enfatiza en los Principios en la disposición final de la Parte II en la que se afirma que *«Los presentes "Principios de Ética Judicial" no podrán utilizarse en ningún caso, ni directa ni indirectamente, con finalidad disciplinaria, salvo que redunde en beneficio del sujeto del procedimiento»*. Asimismo, en el Preámbulo de los Principios se proclama que *«Nada tiene que ver el régimen disciplinario con la ética judicial. Esta última solo es concebible en términos de estricta voluntariedad y ausencia de responsabilidad legal, al contrario de la disciplina, que es un conjunto de normas de obligado cumplimiento cuya vulneración arrastra consecuencias jurídicas. La ética judicial opera como estímulo positivo en cuanto dirigida a la excelencia, mientras que la disciplina funciona con base en el estímulo negativo, cual es la sanción»*.

290.- La novedad relevante que introduce el APLO es la composición y modo de elección de las personas integrantes de la Comisión. Frente a la composición actual, integrada por seis miembros procedentes de la Carrera Judicial y de una persona de reconocido prestigio del ámbito académico de la Ética, la Filosofía del Derecho o de la Filosofía Moral, el artículo 433 ter APLO prevé que la Comisión esté formada por nueve miembros, cinco integrantes de la Carrera Judicial en situación de servicio activo (uno de ellos tendrán la categoría de Juez, tres la de Magistrado y uno la de Magistrado del Tribunal Supremo) y cuatro serán catedráticos en la disciplina de la Ética, la Filosofía del Derecho o de la Filosofía Moral. El mandato será de cuatro años, no renovable, debiéndose proceder a la renovación parcial cada dos años.

291.- Conforme lo previsto en el artículo 433 quater APLO, mientras los cinco miembros de origen judicial serán elegidos, como prevé hoy el artículo 3 de la Parte II de los Principios, por todos los integrantes de la Carrera Judicial



en servicio activo mediante elección directa a través de voto telemático, los cuatro catedráticos o catedráticas serán designados por las Cortes Generales, eligiendo cada Cámara a dos mediante mayoría simple. Constituida la Comisión por los candidatos electos, elegirán por mayoría de tres quinto a la persona titular de la Presidencia, que habrá de ser magistrado o magistrada del Tribunal Supremo. Como señala la exposición de motivos, se trata de «un proceso similar y conforme a los estándares de la elección de la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo [*rectius*, Presidencia del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, cfr. art. 585 y concordantes LOPJ].»

292.- El aumento del número de personas que no pertenecen a la carrera judicial, así como su elección parlamentaria constituyen dos elementos determinantes de la configuración de la Comisión de Ética Judicial proyectada que no concuerda con estándares internacionales y europeos en materia de ética judicial, así como de la pauta seguida en la configuración de este tipo de comisiones en otros países o tribunales.

293.- Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, adoptados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC 2006/23), en relación con la aplicación de los principios recogidos en el documento dispone que «*debido a la naturaleza de las funciones jurisdiccionales*» sean las propias judicaturas nacionales las que adopten medidas efectivas para proporcionar mecanismos de aplicación de estos principios. Se sitúa, así, el mecanismo de aplicación dentro del ámbito judicial, por tanto, con carácter interno y sin injerencia externa o de otros poderes.

294.- Este mismo planteamiento ha sido sostenido por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos en el Informe nº 3 (2002) sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y especialmente la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad. En su apartado 29 se afirma que «El CCJE anima a la puesta en marcha, en el seno del cuerpo judicial, de uno o varios órganos, o de una o diversas personas, que tengan un papel consultivo y de consejo, a los que los jueces se puedan dirigir cada vez que tengan una duda sobre la compatibilidad de una actividad privada con su posición de juez. La existencia de dichos órganos o de dichas personas facilitará la instauración, en el seno del cuerpo judicial, de una discusión sobre el contenido y el alcance de las reglas deontológicas. Por poner dos ejemplos, dichos órganos o dichas personas podrían establecerse bajo la égida de un Tribunal Supremo o de una asociación de jueces. Deberían en cualquier caso ser distintos y tener objetivos diferentes a los de los órganos encargados de sancionar las faltas disciplinarias». Como conclusiones en el referido informe el CCJE establece las siguientes líneas directivas:



«49. El CCJE opina: i) que los principios deontológicos deberían guiar la acción de los jueces, ii) que dichos principios deberían proponer a los jueces unas líneas de conducta que les permitan resolver las dificultades a las que se enfrentan respecto a su independencia y a su imparcialidad, iii) que dichos principios deberían emanar de los propios jueces y permanecer ajenos al sistema disciplinario de los jueces, iv) que sería deseable crear en cada país uno o varios órganos o una o varias personas en el seno del cuerpo judicial, que desempeñen un papel consultivo de consejo para los jueces que tengan un problema relativo a la deontología profesional o una duda en cuanto a la compatibilidad de una actividad privada con su posición de juez.»

Esta posición del CCJE favorecedora de que los mecanismos de aplicación de los códigos de ética judicial se articulen dentro y por la judicatura se reitera en el Informe nº 21 (2018) sobre prevención de la corrupción entre los jueces: «el CCJE desea subrayar que esas ofertas de formación deberían complementarse con ofertas de asesoramiento ético individual, que de nuevo sería ofrecido preferentemente por compañeros. Una buena solución puede ser el nombramiento de un encargado de ética o de un comité ético en todos los juzgados de determinado volumen.» (apdo. 33).

295.- En el ámbito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los respectivos tribunales han adoptado documentos en materia de ética judicial en los que se prevé el establecimiento de comisiones internas de asesoramiento. En el caso del Tribunal de Justicia, el 7 de octubre de 2021 entró en vigor el Código de conducta de los miembros y antiguos miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2021/C 397/01), adoptado por el propio Tribunal, cuyo artículo 10, relativo a la aplicación, prevé la constitución de un comité consultivo que velará por la correcta aplicación del código de conducta, integrado por « ».

296.- El Pleno del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha adoptado el 21 de junio de 2021 la Resolución sobre ética judicial, que supone una revisión de la resolución de los principios éticos adoptados previamente en 2008 y en la que se incorpora la previsión de un Consejo ético del Tribunal compuesto por el Vicepresidente de mayor antigüedad del Tribunal, el Presidente de Sección de mayor antigüedad y los tres Jueces en ejercicio de mayor antigüedad.

297.- En Francia, el artículo 20-2 de la ley orgánica nº 94-100 de 5 de febrero de 1994, en la redacción dado por la ley orgánica de 5 de marzo de 2007, atribuye al *Conseil supérieur de la magistrature* la tarea de elaborar y hacer público un compendio de las obligaciones éticas de los magistrados, recopilación que fue publicada en 2010. En relación con la aplicación y asesoramiento en materia de ética judicial, existen dos mecanismos complementarios. Por un lado, en el seno del *Conseil supérieur de la*



magistrature se ha creado un Servicio de ayuda y seguimiento ético, integrado por tres antiguos miembros del *Conseil*, que tiene como función el asesoramiento directo e inmediato a los jueces que lo precisen, a través de vías como el correo electrónico o el teléfono. Por otro lado, la ley orgánica nº 2016-1090 de 8 de agosto dio nueva redacción al artículo 10-2 de la ley orgánica sobre el estatuto de la magistratura (Ordonnance nº 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) en el que se crea el *Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire* cuya función es la emitir dictámenes sobre cuestiones deontológicas de alcance general. El Colegio está compuesto por cinco miembros, tres de origen judicial elegidos por sus pares y dos de origen no judicial (un miembro del Consejo de Estado o del Tribunal de Cuentas, designado por las respectivas presidencias; y un profesor universitario, designado por el Presidente de la República, a propuesta del presidente de la Cour de Cassation o del Procurador General de la República).

298.- En Italia, el código ético de la magistratura es el adoptado por comité directivo central de la *Associazione Nazionale magistrati* en 1994, y revisado en 2010. El referido código ético no contempla un específico mecanismo de aplicación o asesoramiento. Igualmente, en Portugal, las normas deontológicas en el ámbito judicial se han elaborado en el ámbito de la Asociación Sindical de Jueces Portugueses en 2009 bajo el título «*Compromiso Ético de los Jueces Portugueses – Principios para la Calidad y Responsabilidad*», sin que se prevea un mecanismo de aplicación y asesoramiento.

299.- De los estándares y precedentes expuestos se desprende que los mecanismos o instrumentos de asesoramiento en materia de ética judicial se integran por miembros de la magistratura, bien exclusivamente bien, cuando se prevé la presencia de miembros de origen no judicial, con una participación limitada de personas externas. La reforma proyectada configura una Comisión de Ética Judicial que diverge del modelo o estándar promovido en los instrumentos de *soft law* citados y adoptado en algunos tribunales o países, al prever una amplia participación de miembros ajenos al Poder Judicial (4 catedráticos frente 6 miembros de la Carrera Judicial, contando la presidencia de la Comisión) y la elección parlamentaria de estos miembros de origen no judicial.

300.- La reforma proyectada introduce, además, una divergencia adicional entre los mecanismos de asesoramiento ético en el ámbito de la Carrera Judicial y la Carrera Fiscal. En este segundo caso, la interpretación del Código Ético del Ministerio Fiscal a través de dictámenes e informes corresponde a la Comisión de Ética Fiscal cuya composición y forma de designación sigue fielmente el modelo de la actual Comisión de Ética Judicial.



301.- Como se ha señalado más arriba, la vigencia de los Principios de ética judicial depende de que los jueces y juezas los asuman autónomamente y los integren en su el modo como ejercen su función jurisdiccional. Son ellos y ellas quienes voluntariamente en los supuestos de duda o conflicto pueden plantear una consulta a la Comisión de Ética Judicial cuya respuesta en forma de dictamen tiene la única fuerza de convicción de la *auctoritas* que se reconoce a los integrantes de la Comisión y la calidad de sus consideraciones. En definitiva, la eficacia de la labor de cualquier mecanismo de asesoramiento deontológico, y en particular en el ámbito de la ética judicial, depende del reconocimiento y confianza que genere entre sus destinatarios. El cambio en la composición y elección de la Comisión de Ética Judicial puede generar dudas e incertidumbres entre los integrantes de la Carrera Judicial que afecten al reconocimiento y *auctoritas* de la Comisión y consecuentemente a la eficacia de su labor interpretativa de los Principios de Ética Judicial.

302.- Si se estima preciso incorporar en la LOPJ la regulación de la Comisión de Ética Judicial por razones de estabilidad y seguridad jurídicas, los artículos 433 ter y 433 quater LOPJ deberían reformularse de modo que se recogiera la actual composición y modo de designación de la Comisión, tal y como se desprende de la Parte II de los Principios de Ética Judicial.

I) Sobre las asociaciones judiciales

303.- El artículo 401 LOPJ regula el derecho de libre asociación profesional de jueces y magistrados integrantes de la Carrera Judicial y establece las reglas del ejercicio de tal derecho por parte de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados. El APLO da nueva redacción a la regla 9ª -y se añade una regla 10ª relativa a la aplicación supletoria de las normas reguladoras del derecho de asociación en general- en la que se regulan, de forma ciertamente exhaustiva y detallada, los recursos económicos de los que podrán valerse las diferentes asociaciones judiciales para el desarrollo de los fines de representación que les son propios. Distingue entre recursos procedentes de la financiación pública y recursos procedentes de la financiación privada.

304.- Tan minucioso nivel de precisión se realiza de forma prácticamente homogénea a lo dispuesto en el Reglamento 1/2011, de asociaciones judiciales profesionales, aprobado por acuerdo de 28 de febrero de 2011 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, concretamente a lo prevenido en el Capítulo V, bajo el título Régimen económico, artículos 17 a 23.

305.- Se ha de poner de relieve que el contenido de la regla 9ª debiera ajustarse a las reglas de una correcta técnica normativa, atemperando el mismo al contenido que es propio de Ley Orgánica, no descendiendo pues a tal grado de detalle en cuanto a la financiación de las asociaciones profesionales, dejando su posterior implementación o desarrollo al



Reglamento como norma jurídica general y de inferior rango. Sobre esta cuestión, la STC 131/2013 determina que «*La introducción de la categoría de ley orgánica no altera las relaciones tradicionalmente establecidas entre la ley y el reglamento, siendo por ello constitucionalmente legítimo que el legislador orgánico remita al reglamento para completar el desarrollo normativo de las materias reservadas al mismo, lo cual, en muchos casos, es obligado y necesario puesto que no hay ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables.*» En este sentido cabe destacar, por tanto, que si bien es posible que una ley orgánica comprenda y discipline materias conexas, aunque estas no requieran por sí la cobertura de ley orgánica, tales previsiones que, en principio, no se corresponden con la materia propia de dicha ley orgánica o exceden de la misma, siempre en términos estrictos, ha de especificarse, en todo caso, destacando el carácter no orgánico de tales preceptos (SSTC 15/1981, de 13 de febrero, y 76/1983, de 15 de agosto, Dictámenes del Consejo de Estado núm. 2.268/98, 2.486/98, 1945/2001, 172/2013 y 97/2015, y Memoria del Consejo de Estado de 1985). Sobre esta materia se efectúa remisión a lo manifestado en las consideraciones particulares respecto del artículo 306 LOPJ.

J) Sobre el Centro de Estudios Jurídicos

306.- El artículo 434 LOPJ relativo al Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, (en adelante CEJ) amplía en el apartado 2 su función de colaboración con el Ministerio de Justicia en la selección y formación inicial respecto de los miembros que integran la Abogacía del Estado, manteniendo tales funciones en relación con los miembros de la Carrera Fiscal, Cuerpo de Letrados y demás personal al servicio de la Administración de Justicia.

307.- Modifica el apartado 3 -que pasa a ser el número 4, atinente al desarrollo reglamentario sobre la estructura organizativa del centro-, instituyendo al CEJ, como novedad, en centro de capacitación para la realización de actividades formativas de preparación del proceso selectivo para acceder a la Carrera Judicial o Fiscal, Abogacía del Estado y Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia.

308.- La norma amplía, pues, las funciones del CEJ, ya que a las competencias consistentes en desarrollar y ejecutar, en colaboración con el Ministerio de Justicia, las políticas de selección y formación de los Cuerpos de Letrados de la Administración de Justicia, Médicos Forenses, Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (INTCF) y demás personal al servicio de la Administración de Justicia, así como colaborar con la Fiscalía General del Estado para la formación de la Carrera Fiscal, y con la Abogacía General del Estado para la formación continua del Cuerpo de Abogados del Estado, se añaden ahora las de preparación de oposiciones, convirtiendo a este organismo en centro público de preparación de



oposiciones para la superación del proceso selectivo para acceder, entre otras, a la Carrera Judicial o Fiscal.

309.- La Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces (párrafo 2.3) precisa que *«cualquier autoridad encargada de garantizar la calidad del programa de formación debe ser independiente de los poderes ejecutivo y legislativo y estar compuesto, al menos en un 50%, por magistrados»*. En idéntico sentido, se refleja en el Informe n.º 10/2007 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE). Tal conclusión, sin duda, debe predicarse igualmente respecto de la preparación de los futuros integrantes del Poder Judicial, puesto que los principios constitucionales esenciales de un Estado de Democrático y de Derecho como el nuestro deberían inspirar la organización y funcionamiento de un centro de preparación para el acceso a la Carrera Judicial con el objetivo primordial de garantizar la independencia y la imparcialidad del juez, que son los que constituyen su legitimidad.

310.- La actividad y desarrollo de la preparación de las oposiciones, en la medida que atañe directamente al interés público, se considera más adecuado que estuviera encomendada a una autoridad u órgano plenamente independiente, así como que el poder judicial jugara un papel notable.

311.- Cabe subrayar que la regulación de la función de preparación por parte del CEJ se realiza de forma absolutamente general y abstracta, por lo que resultaría recomendable que se concretasen, siquiera mínimamente, las líneas generales de actuación, organización, funcionamiento, cualificación profesional de los preparadores, así como requisitos y condiciones de matriculación en tal centro, para facilitar y potenciar el acceso a aquél respecto de aquellos que presentasen los mejores expedientes académicos que permitieran obtener la excelencia para lograr que el principio esencial de igualdad de oportunidades que preside la MAIN sea el eje vertebrador del acceso a la Carrera Judicial y Fiscal.

312.- Finalmente, destacable sin duda alguna resulta la introducción en el apartado 3 b) de la concesión de ayudas económicas para la preparación de oposiciones para el ingreso a los principales cuerpos de la Administración de Justicia, entre ellos, a la Carrera Judicial o Fiscal, en el que se fija como cuantía la equivalente al salario mínimo interprofesional en cómputo anual, así como la concesión anual y prorrogable por un máximo de cuatro años. La concesión de tal ayuda económica, de la misma forma que ocurre durante la educación escolar y universitaria, permite dotar de un sistema de becas suficientemente retribuidas con el objetivo de afrontar la preparación de la oposición facilitando, por ende, el acceso a la Carrera Judicial o Fiscal sin que la insuficiencia de recursos económicos pudiera constituir un obstáculo insalvable.



313.- Por lo anterior, tal y como manifiesta la MAIN, la concesión de becas ha de tener una acogida favorable al facilitar la igualdad entre los opositores, con independencia de su situación económica, ya que durante el transcurso de tiempo de preparación de la oposición-, una media de cuatro años-, todos los costes tanto personales como de preparación son asumidos, en la mayoría de los casos, por las propias familias de los opositores, en la medida en que la preparación es tan exigente que resulta difícil compaginarla con algún trabajo a tiempo completo, evitando, por tanto, la concesión de las becas la desigualdad entre aquellas familias que pueden asumir el coste de aquellas que no.

K) Sobre las modificaciones del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

314.- El artículo segundo del APLO modifica el **artículo 37** de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por el que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, (en adelante EOMF). En concreto, el apartado 2 cambia el tradicional sistema de ascenso de la categoría tercera (abogado fiscal) a la categoría segunda (fiscal) introduciendo, en sintonía con la regulación de ascensos en la carrera judicial, el ascenso por el transcurso de cinco años desde el ingreso en la Carrera Fiscal, e igualmente, permitiendo que el fiscal así ascendido pueda optar por continuar en la plaza que venía ocupando en tercera categoría o por ocupar la plaza vacante que sea ofertada en segunda categoría en los siguientes concursos de traslado, si bien con un límite máximo de permanencia en la plaza de tercera categoría de tres años, momento en que deberá optar obligatoriamente a todas las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría.

315.- El modo de promoción introducido, pues, por transcurso de cinco años desde su ingreso, no condicionado, como en la actualidad, a la oferta de plazas de segunda categoría, facilita la media de ascensos ya que, los distintos informes realizados sobre tal materia, inciden en el aumento progresivo del número de años que se necesitan para acceder a la categoría de fiscal, lo que por otro lado, coadyuva a la equiparación que debería existir entre las diversas categorías de la carrera judicial y fiscal. En este sentido, el Libro Blanco del Ministerio Fiscal de 1996 ya revelaba la necesidad de reconvertir plazas de tercera categoría a segunda categoría por la desproporción con la Carrera Judicial.

316.- Tal modalidad de promoción profesional incide, por otro lado, muy positivamente, en primer lugar, en el aspecto retributivo puesto que atendida la Ley 15/2003 se establece una diferencia de sueldo entre las categorías destacadas, por lo que la tardanza en ascender comporta un perjuicio económico y, en segundo lugar, y decisivamente, facilita el acceso a determinadas plazas o cargos, por lo que el retraso en ascender a la categoría segunda supone de facto una merma en las expectativas de los profesionales



y el derecho a promocionar dentro de la carrera fiscal contemplado en el artículo 51 de la Ley 50/1981 EOMF.

317.- En lo que respecta al párrafo segundo del apartado 2, introduce el traslado forzoso una vez transcurridos tres años entre los miembros de la Carrera Fiscal que, habiendo promocionado a plaza de segunda, hubiesen continuado ejerciendo en plaza de tercera. Sobre esta materia, por la similitud con lo dispuesto para los miembros de la Carrera Judicial en el artículo 311 LOPJ, se realiza remisión a las consideraciones particulares efectuadas en el artículo 311.1 LOPJ.

318.- Igualmente, en el apartado 3 se establece que «quienes accedieran a la categoría de fiscal sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Fiscal se incorporarán al escalafón inmediatamente a continuación del último fiscal que hubiese accedido a la categoría. Se les reconocerá a todos los efectos cinco años de servicios prestados en la categoría de Abogado Fiscal». Sobre tal extremo, habida cuenta de la aplicación supletoria a los miembros de la Carrera Fiscal de la LOPJ, se realiza remisión a las consideraciones particulares efectuadas en relación con el apartado 4 del artículo 311 LOPJ.

319.- En cuanto al **artículo 42 EOMF**, éste instaure, junto con el tradicional sistema de acceso a la Carrera Fiscal por oposición libre, el ingreso por concurso oposición entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de experiencia profesional, en la convicción, según la MAIN, «de que transcurridos cuarenta años desde la promulgación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, y de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, surgen nuevas necesidades que es necesario atender para asegurar la adecuación de la estructura y el trabajo de los miembros del Poder Judicial a las realidades del Estado social y democrático de Derecho así como con la finalidad de permitir que la sociedad española se dotase de Jueces y Magistrados en número suficiente, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, añadió a los procesos de selección de personal judicial mecanismos complementarios, como fue el acceso por concurso-oposición».

320.- Se ha de tomar en consideración que tal sistema de ingreso en la Carrera Fiscal coincide con el proyectado para la Carrera Judicial, si bien debe advertirse que las convocatorias de los respectivos concursos oposición se efectuará de forma independiente, diferenciándose así de la oposición de ingreso a las Carreras Judicial y Fiscal, que desde la reforma operada por la Ley Orgánica 9/2000 se efectúa conjuntamente. El sistema de ingreso por concurso oposición entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de experiencia profesional en la Carrera Judicial se halla regulado en los modificados artículos 306, 307, 308, 309, 313 y 314 LOPJ por lo que procede



remitir a las consideraciones efectuadas más arriba en relación con esta regulación.

L) Sobre el proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal

a) Sobre el contenido de la Disposición adicional única del APLO mediante la que se pretende regular un "Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal".

321.- El apartado primero de la **disposición adicional única** del APLO estipula que la Comisión de Selección prevista en el apartado 1 del artículo 305 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, previa propuesta del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, convocará un único proceso de consolidación de empleo temporal en la Carrera Judicial y un único proceso de consolidación en la Carrera Fiscal.

322.- Según el apartado segundo de la disposición adicional anteproyectada, el número total de plazas ofertadas en cada proceso se fijará por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, oído el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado. Se atenderá a las disponibilidades presupuestarias, teniendo en cuenta las necesidades estructurales y permanentes de la Administración de Justicia y las vacantes previsibles consecuencia de la nueva regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal, debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad.

323.- Por lo tanto, se debería reclamar que, antes de la convocatoria, se realizara un ajuste o ampliación de la Ley de Planta, ya que actualmente hay un porcentaje elevado de jueces y juezas titulares de la última promoción que no cuentan con plaza definitiva.

324.- Los apartados tercero y cuarto identifican el sistema que deberá seguir el proceso selectivo y los requisitos mínimos que deberán reunir quienes deseen participar en los procesos selectivos que se convoquen, señalando al respecto que (i) en los procesos selectivos, que seguirán el sistema de concurso oposición conforme a lo preceptuado en este artículo, se garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad [apartado tercero de la DA anteproyectada]; (ii) podrán participar en el proceso selectivo quienes, contando con el título de Grado en Derecho o titulación equivalente, acrediten tener al menos cinco años de ejercicio profesional; precisándose seguidamente que los aspirantes sólo podrán presentarse a uno solo de los procesos selectivos. [apartado cuarto de la DA anteproyectada].



325.- La fase de oposición es objeto de consideración en el apartado quinto de la DA anteproyectada, en el que se dispone que (i) consistirá en un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del Derecho; (ii) el Tribunal determinará el número de aspirantes que podrán concurrir a esta fase teniendo en cuenta las plazas ofertadas. A tales efectos, el ejercicio profesional se computará conforme a los siguientes criterios: a. Jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos 0,20 por cada año de nombramiento y 0,80 por cada año de trabajo efectivo. b. Resto de profesionales, 0,25 por cada año efectivo de trabajo; y, (iii) los periodos concurrentes en varias profesiones computarán una sola vez.

326.- A las reglas de valoración del concurso oposición y conformación de los tribunales se refieren los apartados sexto a octavo de la norma anteproyectada. Así, respecto a las primeras, el prelegislador propone que entre los que superen el dictamen, se procederá a valorar los méritos aducidos por los mismos, conforme a la baremación prevista en el apartado 4 del artículo 313 de la Ley Orgánica del Poder Judicial [apartado sexto de la DA anteproyectada]; y, que la relación definitiva de aprobados se configurará mediante la suma de la puntuación obtenida en la fase de oposición y la de méritos [apartado séptimo de la DA anteproyectada].

327.- Por lo que hace a la conformación de los tribunales el apartado octavo de la DA anteproyectada refiere que *«el tribunal evaluador estará presidido por un magistrado o magistrada del Tribunal Supremo o de un Tribunal Superior de Justicia o un fiscal de Sala o fiscal del Tribunal Supremo o de una Fiscalía de Tribunal Superior de Justicia, y serán vocales dos magistrados, dos fiscales, un catedrático de universidad, un abogado del Estado, un abogado con más de diez años de ejercicio profesional y un letrado de la Administración de Justicia de la categoría primera o segunda, que actuará como secretario»*, añadiendo el párrafo segundo de dicho apartado que podrán nombrarse varios tribunales para cada uno de los concretos procesos selectivos cuando el número de aspirantes así lo aconseje.

328.- No hay mayores precisiones sobre el tipo de ejercicio. A diferencia de lo que ocurre con el concurso-oposición ordinario, la norma no prevé la convocatoria por especialidades, lo que puede dificultar la “estabilización” de un porcentaje elevado de jueces y juezas sustitutos/as, ya que muchos de ellos y muchas de ellas llevan un tiempo muy prolongado adscritos a una jurisdicción concreta, incluso a la social o contencioso-administrativa.

329.- El apartado noveno de la DA anteproyectada se refiere a la fase práctica de formación y selección de quienes superen el concurso oposición previendo que aquella se efectuará en la forma prevista en el artículo 307.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.



330.- Respecto de quienes superen la fase práctica de formación y selección a que acaba de hacerse referencia, el prelegislador propone que sean nombrados jueces o abogados fiscales por el orden de la propuesta hecha por la Escuela Judicial o el Centro de Estudios Jurídicos, respectivamente; precisando a continuación que quienes accedan a la Carrera judicial (i) quedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, y quienes accedan a la Carrera fiscal quedarán adscritos a la Fiscalía de una Comunidad autónoma; (ii) deberán optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente [apartado décimo de la DA anteproyectada].

331.- El apartado once de la DA anteproyectada pretende estatuir una compensación económica para los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos que, estando en activo como tal, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración, así, en el citado apartado el prelegislador dispone que en esos casos corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades; ello no obstante, la norma anteproyectada prevé igualmente que la no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso.

332.- Respecto del supuesto concreto del proceso extraordinario de estabilización, el anteproyecto reconoce el derecho a ser indemnizado o indemnizada al sustituto o sustituya que no supere las pruebas, sin tener en cuenta que ese profesional pueda mantenerse en la bolsa de jueces o juezas sustitutos, esta decisión del legislador puede generar algunas disfunciones.

333.- En el apartado doce de la DA anteproyectada el prelegislador pretende delimitar el marco temporal de desarrollo del proceso selectivo extraordinario precisando que la publicación de la convocatoria del proceso selectivo deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2025 y la resolución del proceso selectivo deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2026.

334.- Finalmente, en el apartado trece de la DA el prelegislador prevé que tras la celebración de los procesos selectivos a los que alude la norma anteproyectada, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, y oídas las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de justicia presentará un proyecto de ley de modificación de la Ley de demarcación y planta judicial para adecuar la planta a la nueva realidad resultante en la Carrera judicial.



b) Sobre la reducción del valor del Estado de Derecho, en particular de las garantías de independencia judicial.

335.- Para el ingreso en la carrera judicial por la categoría de juez se prevén en el anteproyecto de ley dos distintos sistemas: un sistema de oposición libre, que es el existente en la actualidad como sistema ordinario y único, y un sistema de concurso oposición, que se pretende ahora introducir por el prelegislador orgánico como proceso extraordinario único de consolidación de empleo temporal.

336.- El primer sistema, desarrollado fundamentalmente en el previsto nuevo artículo 306 LOPJ, contempla tres ejercicios eliminatorios, dos de los cuales, uno tipo test y otro oral, deben permitir valorar los conocimientos del opositor sobre las materias jurídicas objeto de un temario que abarca las materias de derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil y penal, derecho procesal civil y penal, mercantil, administrativo y laboral, y que debe incluir temas sobre igualdad y perspectiva de género, protección de la infancia y juventud, personas en situación de vulnerabilidad y derecho orgánico de la Carrera Judicial, y un tercer ejercicio, consistente en la resolución de uno o varios casos prácticos, que debe permitir valorar la capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos que se sometan a valoración.

337.- En el segundo sistema, previsto en la disposición adicional única del anteproyecto, se prescinde, en la fase de oposición, de la elaboración de un temario y de ejercicios oral y escrito que, según considera el propio prelegislador, serán los ejercicios que permitan, en el sistema de oposición libre, valorar los conocimientos del aspirante sobre las materias jurídicas, contemplándose, por el contrario, como una única prueba a desarrollar en esa fase, la consistente en un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del Derecho, sin concretarse qué es lo que se trata de valorar a través de ese dictamen.

338.- Este segundo sistema parte de la suposición - asentada en la experiencia de los candidatos y candidatas como jueces y juezas, magistrados y magistradas sustitutos y sustitutas, o provenientes de otras profesiones jurídicas - de que dichos conocimientos se han consolidado con esas actividades. Si la prueba o pruebas concretas que se realicen no son suficientemente rigurosas, se corre el riesgo de que este llamamiento excepcional pueda evidenciar una renuncia a la comprobación objetiva de los conocimientos que el aspirante a juez posea sobre las materias jurídicas, o, cuando menos, una renuncia a que esa comprobación se efectúe en términos sustancialmente semejantes a los que siempre se consideraron y se



consideran idóneos para medir los conocimientos jurídicos de los que aspiren a ingresar en la carrera judicial por la categoría de juez.

339.- Esa renuncia puede debilitar independencia del Poder Judicial, entendida como la independencia de cada uno de los Jueces, Juezas, Magistrados y Magistradas en concreto ejercicio de su función jurisdiccional. Sin desdeñar el indudable valor de la experiencia en el ejercicio profesional pues la imprecisión en el tipo de prueba que propone el anteproyecto puede reducir la garantía de que realmente sean elegidos para desempeñar esa función los que resulten mayores conocedores del Derecho y, por tanto, los que mejor información jurídica posean, que son, en definitiva, los que en mejores condiciones están para hacer real la independencia de los integrantes del poder judicial que proclama el artículo 117.1 CE, una independencia que es inherente a la función jurisdiccional y que está integrada en el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.1 CE, y es que no hay mayor independencia, entendida como sometimiento al imperio de la ley, que la de aquel que posee los mayores conocimientos sobre la misma y está, por ello, en mejores condiciones para hacer cumplir el Ordenamiento jurídico, para interpretarlo, incluso para ponerlo en cuestión y desde luego para no vulnerarlo.

340.- Cualquier modificación legal en el sistema de acceso a la carrera judicial puede terminar afectando a las garantías que exige el principio de independencia judicial, algo que no consiente el artículo 19 TUE, como así resulta de lo establecido en la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2021, C-896/19, que después de establecer que *«un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE»*, añade que *«los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial»*, concluyendo que *«el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en esencia, que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a unas disposiciones nacionales relativas a la organización de la Administración de Justicia que puedan acarrear una reducción, en el Estado miembro de que se trate, de la protección del valor del Estado de Derecho, en particular de las garantías de independencia judicial»*.

c) Sobre la justificación del proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal en el "abuso de la temporalidad" desde la óptica del análisis pormenorizado de la legislación nacional y europea efectuado por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.



341.- El apartado segundo de la Disposición Adicional Única de la norma anteproyectada, al hacer referencia al número total de plazas cuya oferta deberían realizar el proceso de consolidación que se postula, señala que *«El número total de plazas ofertadas en cada proceso se fijará por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, oído el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado. Se atenderá a las disponibilidades presupuestarias, teniendo en cuenta las necesidades estructurales y permanentes de la Administración de Justicia y las vacantes previsibles consecuencia de la nueva regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal, debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad.»*

342.- En la parte expositiva del APLO, el prelegislador recuerda que (i) la disposición final trigésima tercera de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, mandaba al Gobierno a presentar a las Cortes Generales, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, un proyecto de ley orgánica que, garantizando el cumplimiento de los estándares europeos fijados en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, y conforme a la interpretación realizada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, permitiera acabar con la temporalidad, aumentar el número de efectivos y fortalecer las carreras judicial y fiscal; (ii) la Comisión europea en el marco del procedimiento de infracción (2014) 4334 abierto al Estado español por incumplimientos de la Directiva 1999/70 CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, ha alertado en su segunda carta de emplazamiento de 3 de octubre de 2024 sobre la insuficiente trasposición en España de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la indicada Directiva en lo que afecta al colectivo de jueces sustitutos y magistrados suplentes. En concreto, y tras el examen del Derecho nacional aplicable a este colectivo, la Comisión concluye que la regulación española no satisface de manera adecuada el objetivo y efecto útil perseguidos, ya que permite la contratación y renovación de jueces sustitutos para cubrir necesidades permanentes, y advierte de la inexistencia tanto de medidas preventivas que impidan el uso abusivo de la temporalidad en la carrera judicial como de medidas sancionadoras al incumplimiento.

343.- La referencia a la disposición final trigésima tercera de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, permite inducir que el proceso extraordinario cuya introducción es el objeto de la norma ahora analizada pretende caracterizarse como una suerte de actuación del legislador que se situaría en línea directa de ejecución de la referida disposición final trigésima tercera de la Ley Orgánica 1/2025.



344.- La referida norma literalmente dispone lo siguiente: «1. *Con el fin de acabar con la temporalidad, aumentar el número de efectivos y fortalecer la Carreras judicial y fiscal, el Gobierno presentará a las Cortes Generales, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley, un proyecto de ley orgánica para garantizar el cumplimiento de los estándares europeos fijados en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, conforme a la interpretación realizada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*».

345.- La referencia al procedimiento de infracción (2014) 4334, abierto por la Comisión europea al Estado español por incumplimientos de la Directiva 1999/70 CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, debe tomarse con cautela, pues es un requerimiento sobre la interinidad en determinados puestos de la función pública, no es un requerimiento específico sobre la justicia interina, por lo que el requerimiento efectuado no tiene por qué afectar de modo automático y conducir a un proceso de estabilización.

346.- Ello es así por cuanto, lo que ofrece el referido procedimiento de infracción es un expediente adecuado para informar a la Comisión Europea de las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Supremo en su análisis del acomodo al marco normativo y jurisprudencial europeo de la legislación nacional que disciplina la actuación de los jueces sustitutos y magistrados suplentes en los términos que seguidamente se exponen.

347.- En relación con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo a la que se viene haciendo referencia, como señala la sentencia del Tribunal Supremo 1366/2023, de 31 de octubre de 2023 [ECLI: ES:TS:2023:4439], es reiterada la jurisprudencia que, «*a partir de la sentencia de 19 de febrero de 2015 (recurso n.º 394/2013) ha sentado esta Sala sobre el régimen jurídico de jueces sustitutos y magistrados suplentes y conforme a la cual hemos descartado que ese régimen jurídico previsto para ellos sea discriminatorio o constitutivo de un abuso contrario a la Directiva 1999/70/CE y al Acuerdo Marco que incorpora en su anexo.*» Jurisprudencia que debe ponerse en relación con la doctrina citada del TJUE mencionada en los puntos iniciales de este informe.

348.- De la cita trascrita se desprende que el primer análisis exhaustivo del acomodo del régimen jurídico de los jueces sustitutos y magistrados suplentes al marco normativo integrado por la Directiva 1999/70/CE y al Acuerdo Marco que incorpora en su anexo es el contenido en la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2015 [ECLI: ES:TS:2015:542].

d) Sobre la incidencia del proyectado proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal



regulado en la Disposición adicional única del APLO con la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a los cargos y empleos públicos (artículo 23.2 CE).

349.- El apartado VIII de la Exposición de motivos del APLO justifica la constitucionalidad del proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal postulado en la Disposición adicional única en los términos arriba descritos señalando que:

«El sistema así diseñado tiene acomodo en nuestro marco constitucional, en el que no cabe en el seno de la Administración la transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente, ya que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo sólo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de libre concurrencia, igualdad, mérito y capacidad. Sobre este concurso oposición como proceso excepcional, cabe traer a colación la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a los cargos y empleos públicos (artículo 23.2 CE), que únicamente puede ser exceptuada por razones excepcionales y objetivas. Además, este acceso ha de ordenarse de manera igualitaria en la convocatoria mediante normas abstractas y generales con el fin de preservar la igualdad ante la ley de la ciudadanía, lo que obliga al legislador y a la Administración a elegir reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el artículo 103.3 CE dispone (SSTC 67/1989, 27/1991 y 60/1994).

Entre las condiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, han de darse para que no quepa apreciar infracción alguna del principio de igualdad de acceso a cargos y empleos públicos del artículo 23.2 de la Constitución Española se encuentran, en primer lugar, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional y tercero, que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal (STC 12/1999, de 11 de febrero de 1999).

El procedimiento extraordinario de acceso a las carreras judicial y fiscal que la presente ley diseña como único y excepcional se ajusta plenamente a los márgenes de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional enuncia, entre otras, en sentencia como la 86/2016, de 28 de abril, que en su fundamento jurídico cuarto señala que «esta excepción a la regla general se ha considerado legítima en supuestos verdaderamente singulares, en los que las especiales circunstancias de una Administración y el momento concreto en el que se celebraban estas pruebas, justificaban la desigualdad de trato entre los participantes, beneficiando a aquéllos que ya habían prestado en el pasado servicios profesionales en situación de interinidad en la Administración convocante. Estos supuestos varían desde la celebración de pruebas restringidas (STC 27/1991, de 14 de febrero) a pruebas en las que se primaba



de manera muy notable los servicios prestados en la Administración, pero en uno y otro caso, ha existido siempre justificación de las singulares y excepcionales circunstancias que de manera expresa se explicaban en cada una de las convocatorias (SSTC 67/1989, de 18 de abril; 185/1994, de 20 de junio; 12/1999, de 11 de febrero; 83/2000, de 27 de marzo, o 107/2003, de 2 de junio). En definitiva, para que sea constitucionalmente legítimo establecer un proceso selectivo restringido o uno en el que se prime notablemente un determinado mérito en relación con otros, debe existir una justificación amparada en una situación excepcional, ya que, en otro caso, la desigualdad de trato lesionaría el artículo 23.2 CE (STC 27/2012, FJ 5)».

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha resaltado que esta diferencia en la valoración de los méritos profesionales no puede tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable (STC 107/2003). De esta manera, la presente ley orgánica concede especial valor a los méritos derivados de los años previos de servicio profesional entre los jueces, abogados fiscales sustitutos y magistrados suplentes en relación con el resto de profesiones jurídicas en atención a la naturaleza de las plazas ofertadas, por cuanto ello supone una acreditación objetiva de un mayor conocimiento de las funciones judiciales al haber desempeñado las funciones propias de las plazas objeto del proceso selectivo extraordinario. Implica, en definitiva, una mayor garantía, a priori, para la eficacia en el desempeño del servicio público de Justicia.»

350.- La lectura de la justificación que desde la óptica constitucional se contiene en la Exposición de motivos de la norma anteproyectada en relación con el proceso selectivo extraordinario que se pretende introducir permite constatar que el prelegislador no desconoce las exigencias esenciales dimanantes de la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional de las que se infiere que (i) el principio de igualdad en el acceso a los cargos y empleos públicos (artículo 23.2 CE), únicamente puede ser exceptuado por razones excepcionales y objetivas; (ii) el acceso a los cargos y empleos públicos ha de ordenarse de manera igualitaria en la convocatoria mediante normas abstractas y generales con el fin de preservar la igualdad ante la ley de la ciudadanía, lo que obliga al legislador y a la Administración a elegir reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad; (iii) la salvaguarda del principio de igualdad de acceso a cargos y empleos públicos del artículo 23.2 de la Constitución exige, en primer lugar, que se trate de una situación excepcional, en segundo, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional y, en tercer lugar, que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal.

351.- Abundando en lo anterior, la Exposición de Motivos da cuenta, asimismo, de la toma en consideración por el prelegislador de la casuística ofrecida por la jurisprudencia constitucional señalando a tal efecto que «*El procedimiento extraordinario de acceso a las carreras judicial y fiscal que la*



presente ley diseña como único y excepcional se ajusta plenamente a los márgenes de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional enuncia, entre otras, en sentencia como la 86/2016, de 28 de abril».

352.- La STC 86/2016, cuyo fundamento jurídico cuarto se transcribe parcialmente en la Exposición de Motivos, en los términos que han quedado anotados más arriba, viene a establecer una suerte de catálogo de los supuestos en los que habrían resultado validados por el Tribunal Constitucional procesos selectivos en los que la desigualdad de trato -sea porque articulaban la celebración de pruebas restringidas (STC 27/1991, de 14 de febrero), o pruebas en las que se primaba de manera muy notable los servicios prestados en la Administración (SSTC 67/1989, de 18 de abril; 185/1994, de 20 de junio; 12/1999, de 11 de febrero; 83/2000, de 27 de marzo, o 107/2003, de 2 de junio)- no ha sido considerada lesiva del artículo 23.2 de la CE.

353.- La afirmación de que los precedentes citados por la STC 86/2016 permiten advenir a la conclusión de que *«El procedimiento extraordinario de acceso a las carreras judicial y fiscal que la presente ley diseña como único y excepcional se ajusta plenamente a los márgenes de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional enuncia»* no puede aceptarse por dos órdenes de razones.

354.- En primer lugar, porque, como refiere expresamente el propio fundamento de derecho cuarto de la tan citada STC 86/2016 *«[E]n definitiva, para que sea constitucionalmente legítimo establecer un proceso selectivo restringido o uno en el que se prime notablemente un determinado mérito en relación con otros, debe existir una justificación amparada en una situación excepcional, ya que, en otro caso, la desigualdad de trato lesionaría el artículo 23.2 CE (STC 27/2012, FJ 5)»*.

355.- Pues bien, esa situación excepcional, como seguidamente será objeto de consideración, exigiría que la solución propuesta determinara efectivamente el fin de las situaciones de temporalidad en las carreras judicial y fiscal y la consiguiente superación definitiva de la situación actual, lo que, como ha quedado anotado en este informe, no se garantiza que pueda quedar solventada, ya que la propia propuesta incluye el mantenimiento de las sustituciones no profesionales en los términos contemplados en los artículos 210 y 213 LOPJ en la redacción de la aprobación de la norma anteproyectada.

356.- En segundo lugar, porque los precedentes citados por la STC 86/2016 no agotan la casuística ofrecida por la jurisprudencia constitucional en los términos que seguidamente se exponen.



357.- En efecto, el prelegislador no desarrolla en toda su extensión la existencia de diversos supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha considerado que determinados procesos selectivos sobre los que se proyectaba cierta desigualdad de trato -sea porque articulaban la celebración de pruebas restringidas, o pruebas en las que se primaba de manera muy notable los servicios prestados en la Administración- conllevaban la lesión del artículo 23.2 de la CE.

358.- El proceso extraordinario que se proyecta no es la única medida excepcional que para solucionar la situación de temporalidad en la carrera judicial plantea el legislador, puesto que la norma anteproyectada postula la introducción de otra vía excepcional, de acceso restringido, a quienes hayan desempeñado funciones como juez sustituto, magistrado suplente o abogado fiscal sustituto, cual es la contenida en el proyectado artículo 306.5 de la LOPJ, en cuya virtud las convocatorias de concurso oposición para el acceso a la Carrera Judicial y Fiscal por la categoría de magistrado y fiscal de juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional se realizarán de forma independiente y conforme a lo previsto en el artículo 313. En el caso del acceso a la Carrera Judicial, cada convocatoria incluirá las especialidades de civil, penal, mixto, contencioso-administrativo y social, limitando aquélla a la valoración de méritos relativos a la especialidad correspondiente y a las materias jurídicas comunes a todos los órdenes y reservando al efecto plazas de características adecuadas dentro de la proporción general establecida en el apartado 1 de este artículo. En el caso del acceso a la Carrera Fiscal, la convocatoria limitará la valoración de méritos a los órdenes penal, civil, contencioso-administrativo y social y a las materias jurídicas comunes a todos ellos. Una cuarta parte de las plazas ofertadas en cada convocatoria se reservará a miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia de primera o segunda categoría y otra cuarta parte a jueces y juezas sustitutos, magistrados y magistradas suplentes y abogados y abogadas fiscales sustitutos.

359.- Por otra parte, las deficiencias estructurales de la planta judicial prolongadas a lo largo de los años no pueden tampoco considerarse una circunstancia externa a la voluntad de la Administración que quiere ahora acudir a un procedimiento excepcional como expediente para solucionar una situación que ha contribuido a crear.

360.- Respecto a la valoración de los servicios prestados no cabe desconocer que el Tribunal ha considerado que vulnera el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas exigir como requisito de acceso en un concurso para la provisión de la plaza de Letrado-asesor el «haber prestado servicios un mínimo de dos años en asesoramiento y defensa en juicio de las Administraciones Central o Autónoma». Según se sostuvo en la STC 60/1994, de 28 de febrero, esta exigencia era arbitraria e



incompatible con los principios de mérito y capacidad, al impedir concurrir al concurso a quienes no lo cumplieran, sin existir una razón que justificara esta exclusión.

361.- Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha entendido que no vulnera el artículo 23.2 CE la valoración de los servicios prestados cuando estos servicios se valoran como mérito y no como requisito de acceso y, además, se efectúa una valoración razonada y proporcionada de los mismos. En la STC 67/1989, de 18 de abril, FJ 4, se consideró que la atribución por los servicios prestados del 45 por 100 de la puntuación alcanzable en la fase de oposición, aunque se encontraba en el límite de lo tolerable, no excluía por entero de la competición a los que carecían de este mérito, pues aunque conllevara que los opositores que se presentaban «por libre» tenían que tener un nivel de conocimientos superior al de los opositores que podían aducir como mérito servicios prestados, el reconocimiento de este mérito no constituía un obstáculo que les impidiera acceder a la función pública. De igual manera se ha considerado que la valoración como mérito de la experiencia previa no era contrario al derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas en las SSTC 185/1994, de 20 de junio FJ 6.c); 11/1996, de 29 de enero, FJ 6; 83/2000, de 27 de marzo, FJ 4, y 107/2003, de 2 de junio, FJ 5). En ninguno de los supuestos enjuiciados por estas sentencias la valoración de los servicios prestados excedía del «límite de lo tolerable» al que aludía la STC 67/1989.

362.- Ahora bien, en la STC 67/1989, de 18 de abril, FJ 5, no se consideró, sin embargo, proporcionado ni razonable que la puntuación obtenida en la fase de concurso pudiera computarse también en la fase de oposición (las bases de la convocatoria establecían que si en la fase de oposición se obtenían 2'5 puntos sobre 10 podían sumarse los puntos obtenidos en la fase de concurso, deduciéndose de esta última los puntos ya aplicados para obtener la puntuación mínima —que era de 5 puntos— en la fase de oposición). El Tribunal entendió que esta regla —denominada como «mochila»— no era compatible con el derecho que consagra el art. 23.2 CE, ya que favorecía desproporcionadamente a unos opositores frente a otros, pues conllevaba que los opositores que contaran con servicios prestados pudieran aprobar la fase de oposición con una puntuación mucho más baja (2'5 sobre 10) que la exigida a los que no habían trabajado para la Administración que convocaba la plaza (5 sobre 10); diferencia de niveles que, además de no garantizar la suficiencia de conocimientos de los opositores que para aprobar la oposición aplicaron los puntos obtenidos por servicios prestados, reducía al mínimo la posibilidad de acceso de los opositores «libres», consiguiéndose de este modo un efecto práctico similar al de las pruebas restringidas. Por esta razón, en la STC 67/1989, FJ 5, se consideró que esta desigualdad de trato era arbitraria e incompatible con los principios de mérito y capacidad.



363.- De igual modo, la STC 27/2012, de 1 de marzo, consideró contrario al derecho fundamental que consagra el artículo 23.2 CE otorgar a la experiencia profesional un valor de 9,5 puntos sobre un total de 14,5, que era la máxima puntuación que podía obtenerse en la fase de concurso de un proceso selectivo. El Tribunal entendió que en ese caso el valor que se otorgaba al mérito «experiencia profesional» conllevaba otorgar «un beneficio desproporcionado a unos participantes respecto de otros» que no se encontraba justificado en ninguna circunstancia excepcional. La norma que regulaba este proceso selectivo fundamentaba la excepcionalidad de esta medida en la necesidad de normalizar una situación singular de la función pública andaluza, originada como consecuencia de la creación de la Administración de esta Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional, sin embargo, no lo apreció así al considerar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 27/1991, 16/1998 y 12/1999), la referida circunstancia puede ser tomada en consideración «por una sola vez» y la Junta de Andalucía ya había convocado unas pruebas selectivas de acceso a la función pública en la que había primado al personal contratado y al interino alegando esos mismos motivos.

364.- Asimismo, la STC 86/2016, de 28 de abril, consideró también contrario al art. 23.2 la previsión de una Ley catalana que, en un proceso selectivo de acceso libre, valoraba «*especialmente*» los servicios prestados por quienes estuvieran trabajando como interinos del cuerpo de farmacéuticos titulares a la entrada en vigor de la Ley 7/2003. El Tribunal apreció que no existía ninguna situación excepcional que justificara la diferente valoración de los servicios prestados que la referida norma establecía para quienes hubieran sido internos en el referido cuerpo en una determinada fecha.

365.- Por último, ha de señalarse que la STC 111/2014, de 26 de junio, declaró inconstitucionales y nulos los preceptos de una Ley foral que regulaba un «*proceso de funcionarización*» que permitía a determinado personal laboral de las entidades locales de Navarra adquirir la condición funcionario sin superar ninguna prueba selectiva, al considerar que la integración automática del referido personal en puestos de carácter funcional era lesiva del art. 23.2 y 103 CE.

366.- Pues bien, los anteriores precedentes resultan relevantes si se toma en consideración que el apartado quinto de la disposición adicional única proyectada dispone que «5. *La fase de oposición consistirá en un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del Derecho. El Tribunal determinará el número de aspirantes que podrán concurrir a esta fase teniendo en cuenta las plazas ofertadas. A tales efectos, el ejercicio profesional se computará conforme a los siguientes criterios: a. Jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales*



sustitutos 0,20 por cada año de nombramiento y 0,80 por cada año de trabajo efectivo. b. Resto de profesionales, 0,25 por cada año efectivo de trabajo.» Para considerar que el sistema de valoración propuesto tal vez exija algún ajuste para no considerarse discriminatorio.

367.- De la literalidad de la regla arriba transcrita cabe inferir que la puntuación alcanzada en la fase de concurso con arreglo a los criterios predeterminados en la norma anteproyectada, puede suponer obstaculizar, de facto, la imposibilidad de concurrir a la fase de oposición para aquellos candidatos que no superen la puntuación *de corte* una vez que el Tribunal determine «*el número de aspirantes que podrán concurrir a esta fase teniendo en cuenta las plazas ofertadas*», con lo que la valoración de los servicios prestados dejaría de operar como mérito para pasar a hacerlo como requisito de acceso, en abierta contravención de la doctrina constitucional a que se ha hecho mención.

e) Otras cuestiones suscitadas por la proyectada Disposición adicional única intitulada «Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal».

368.- Respecto al número de plazas ofertadas en el proceso extraordinario proyectado, como ha quedado anotado, el apartado segundo de la disposición adicional única señala que «*2. El número total de plazas ofertadas en cada proceso se fijará por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, oído el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado. Se atenderá a las disponibilidades presupuestarias, teniendo en cuenta las necesidades estructurales y permanentes de la Administración de Justicia y las vacantes previsibles consecuencia de la nueva regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal, debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad.*»

369.- En línea con las consideraciones efectuadas en este informe sobre el criterio establecido por el Tribunal Supremo en relación con la inexistencia de abuso de la temporalidad en las ofertas públicas de plazas para jueces sustitutos y magistrados suplentes convocadas por el Consejo General del Poder Judicial, no se considera aceptable la referencia efectuada a la necesidad de incluir entre las plazas ofertadas «*en todo caso*» aquellas plazas «*en que se hubiese abusado de la temporalidad*».

370.- El apartado cuarto de la norma anteproyectada dispone que «*Podrán participar en el proceso selectivo quienes, contando con el título de Grado en Derecho o titulación equivalente, acrediten tener al menos cinco años de ejercicio profesional.*» No parece razonable que el prelegislador haya establecido el plazo de cinco años de ejercicio profesional acreditado cuando el requisito temporal que se establece con carácter general en el proyectado



artículo 306.5 de la LOPJ, en la redacción dada al mismo por el APLO, es el de diez años de ejercicio profesional como condición necesaria para poder participar en las convocatorias de concurso oposición para el acceso a la Carrera Judicial y Fiscal por la categoría de magistrado y fiscal de juristas de reconocida competencia.

371.- Finalmente, el apartado once de la disposición adicional única incorpora una previsión en cuya virtud *«Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos que, estando en activo como tal, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración. La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso.»*

372.- Como afirma la Exposición de Motivos de la norma anteproyectada, la regla ahora analizada *«Se prevé, a semejanza de lo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público»*.

373.- La disposición adicional decimoséptima de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, intitulada *«Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público»*, dispone, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

«1. Las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino.

(...)

4. El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento. No habrá derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria.

5. En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica.



Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades. No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria.»

374.- Lo primero que llama la atención al comparar la redacción ahora propuesta por el prelegislador con la de la norma que introdujo la disposición adicional decimoséptima de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, es el hecho de que la «*compensación económica*» que prevé la norma anteproyectada se desvincula, por completo, de cualquier desbordamiento del marco temporal de la relación laboral como presupuesto habilitante del nacimiento del derecho a la percepción de la indemnización económica que se prevé, en tanto que esta solo se vincula al hecho de que los participantes en el proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal «*no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración.*»

375.- No se alcanza a comprender el hecho de que el prelegislador invoque como referente directo la norma en su día incorporada a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, para articular una previsión indemnizatoria que, en los términos ahora propuestos, se encuentra -a diferencia de la regla contenida en la Ley 20/2021- completamente desvinculada del eventual desbordamiento del marco temporal de duración de la relación laboral por causa imputable a la Administración.

376.- En otro orden de cosas, de la literalidad de la norma ahora proyectada se desprende que la compensación económica (i) se cuantifica en el equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades; (ii) se contempla en favor de los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos que, estando en activo como tal, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración, lo que plantea, a su vez, dos reparos adicionales.

377.- De una parte, la cuantificación de la «*compensación económica*» parece referirse a todo el ámbito temporal de la duración de la relación laboral que, por mor de la concurrencia a sucesivos procedimientos de oferta pública



de integración en la condición de juez sustituto, magistrado suplente o fiscal sustituto hubiere tenido el juez sustituto, magistrado suplente o fiscal sustituto, respectivamente, sin que la regla ahora proyectada establezca un coto temporal al periodo de referencia como el que sí establece la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, cuando señala que *«El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento»*.

378.- Por otro lado, el hecho de que la compensación económica se prevea en favor de *«los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos que, estando en activo como tal, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración»* suscita la duda acerca del tratamiento que debería recibir la situación de aquellos que, habiendo percibido la compensación económica tras finalizar su relación con la administración, volvieran a concurrir a una eventual convocatoria posterior de vacantes en el marco de lo que el apartado segundo de la disposición adicional única del APLO denomina *«nueva regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal»*.

379.- Con todo, no resulta ocioso señalar, además, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia de fecha 13 de junio de 2024 dictada en los asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22², ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la previsión indemnizatoria prevista en el apartado cuarto de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, llegando a la conclusión de que tal previsión no resulta adecuada como fórmula disuasoria para evitar abusos en la contratación temporal en cuanto no respeta los principios de reparación íntegra del perjuicio sufrido y de proporcionalidad (parágrafos 81 y siguientes).

380.- En apretada síntesis, los reparos efectuados en este informe al *«Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal»* que pretende introducir la disposición adicional única de la norma anteproyectada pueden concretarse, de una parte, en los referidos a la justificación ofrecida por el prelegislador en relación con la propia previsión del proceso extraordinario que se postula; y, de otra, en las referidas a la articulación del procedimiento extraordinario de estabilización que pretende estatuirse.

² Que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona, mediante autos de 12 de mayo de 2022 y de 6 de mayo de 2022, respectivamente recibidos en el Tribunal de Justicia el 17 de mayo de 2022 y el 19 de mayo de 2022.



VI.- CONCLUSIONES

PRIMERA.- El artículo 122.1 CE establece que entre las materias a regular por «*la ley orgánica del poder judicial*» está «*el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único*». La Constitución perfila un modelo de función judicial a partir de unos elementos definidores que son el «*estatuto*», la «*carrera*» y el «*cuerpo único*». El APLO contiene varias modificaciones que inciden en el estatuto de Jueces y Magistrados y que, de mantenerse en los términos proyectados, suponen un cambio relevante del modelo de carrera judicial hasta ahora vigente. En el conjunto de anteproyecto destacan ciertas innovaciones de calado y que pueden generar dudas sobre la falta de idoneidad de alguna de las medidas proyectadas para alcanzar los objetivos perseguidos por el legislador tanto por razones de técnica legislativa, como por los objetivos que la reforma quiere alcanzar.

SEGUNDA.- Debe revisarse la consistencia en el empleo del lenguaje inclusivo a lo largo del anteproyecto. Se debe, en consecuencia, revisar el texto del anteproyecto para adaptarlo al deseable lenguaje inclusivo. Esta sugerencia se realiza en coherencia con el compromiso del CGPJ, a través de su Comisión de Igualdad para el impulso del lenguaje inclusivo de acuerdo con el art. 14 de la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el II Plan de Igualdad aprobado por el Pleno en su sesión de 30 de enero de 2020. Asimismo, se sugiere la sustitución de la denominación actual del Ministerio de Justicia por una fórmula genérica que evite la obsolescencia sobrevenida y ha de tenerse en cuenta las cuestiones de derecho intertemporal que plantean algunas modificaciones respecto de las que el APLO carece de previsión alguna, al no contener disposiciones transitorias.

TERCERA.- Cabe sugerir la oportunidad de que mediante el APLO se revisen algunas contradicciones observadas en el articulado de la LOPJ producto de las últimas reformas, así como la incorporación en el RDL 6/2023 de una específica previsión que contemple el Punto Neutro Judicial como herramienta que permite el cumplimiento de la obligación legal de comunicarse electrónicamente con la Administración de Justicia, de forma segura, y a la vez posibilita la realización del objetivo de una mejor y más eficaz administración de Justicia.

CUARTA.- La previsión del artículo 149.3 LOPJ que impone el funcionamiento de las Salas de Gobierno en pleno, eliminando la posibilidad de constituirse en comisión, puede dificultar el funcionamiento de tales Salas de Gobierno. Aunque la Exposición de Motivos justifique la medida y haga referencia al posible uso de las nuevas tecnologías, sería aconsejable que la reforma pudiera permitir la constitución de una comisión permanente cuando se



supere un umbral de integrantes de la sala. Además, el funcionamiento en comisión permanente puede descargar de trabajo rutinario a las Salas de Gobierno.

QUINTA.- Se reduce en el artículo 150 LOPJ el período de ejercicio de los miembros electivos de las Salas de Gobierno de cinco años a tres años, con la finalidad de que exista una mayor rotación en su composición, lo que redundará en beneficio de la participación de todos los jueces, juezas, magistrados y magistradas, en sus órganos de gobierno más inmediatos. Ahora bien, esa afirmación no cuenta con una razón de verdadero peso que justifique la reducción del mandato para los miembros no natos. Debe, además, tenerse en cuenta que la LO 1/2025 ya reduce a 4 años el mandato de quienes ostenten las presidencias de los tribunales de instancia, que en algunos casos se integran en las Salas de Gobierno. Por lo que la asimetría en la duración del mandato de los distintos integrantes de la Sala puede incidir en el funcionamiento de las mismas.

SEXTA.- En el artículo 151.1.1ª LOPJ se regula como modalidad de ejercicio del derecho de sufragio en los procesos electivos de miembros para las Salas de gobierno, el voto telemático junto al presencial, desapareciendo por innecesario el voto por correo. Con ello se facilita de todo punto la participación de los miembros de la Carrera Judicial en los procesos electivos y se favorece claramente la implantación de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos del sector público, así como cualquier forma de conciliación.

SÉPTIMA.- Se exige en el artículo 151 LOPJ además un sistema que garantice las características del voto. A este respecto, que se garanticen las características del voto telemático habrá de quedar residenciado en este órgano, el Consejo General del Poder Judicial, quien mediante instrucción determine el procedimiento técnico procedente y el certificado que dé acceso al mismo, y ello, atendida la constante evolución digital que experimenta nuestra sociedad, con la finalidad de que tal modalidad cumpla fiel y estrictamente con los elementos exigidos de toda elección.

OCTAVA.- Se modifica en el APLO el actual sistema de elección por listas de candidatos por un sistema de candidaturas individuales donde el elector podrá votar a un solo candidato. Sería deseable que se mantuviera el sistema actual que no constriñe al elector a mostrar sus preferencias por un solo candidato, lo que permitiría participar de forma más intensa en la conformación del órgano de gobierno de la Judicatura en el nivel autonómico, posibilitándole votar a tantos candidatos como plazas a cubrir. En su defecto, se debería prever que el elector o electora tenga un voto plural limitado, de modo que pueda elegir a más de un candidato/a, pero no a la totalidad de los miembros electivos, pudiendo fijarse razonablemente ese límite en la mitad de los miembros electivos de la Sala de Gobierno, de modo que se



garantice así el pluralismo en su composición. Se trata con ello de promover una composición plural de estos órganos de gobierno, pero evitando el riesgo de que se produzcan vacantes tras la elección y deba convocarse un nuevo proceso electoral.

NOVENA.- Se propone una mejor redacción del artículo 153 LOPJ para que se entienda que, en todo caso, las reuniones pueden ser en forma híbrida: *«Las Salas de Gobierno se reunirán, al menos, dos veces al mes, con la asistencia presencial o telemática de sus miembros»*.

DÉCIMA.- En relación con la previsión que se mantiene en el artículo 210.1 c) LOPJ respecto a que los Jueces y Juezas en prácticas presten servicios de apoyo y refuerzo, quizá sea el momento de replantearse si han de verse obligados, antes de haber siquiera superado íntegramente el proceso de formación inicial, a ejercer como Juez o Jueza de pleno derecho, con todas las responsabilidades y en la misma extensión que los Jueces, Juezas, Magistrados y Magistradas. Considera este órgano constitucional que dotar de plena capacidad jurisdiccional a Jueces y Juezas que no lo son todavía, quedando a disposición del presidente del TSJ correspondiente, quien debe elaborar un informe sobre la dedicación y rendimiento en el desempeño de sus funciones, para su valoración por la Escuela Judicial, supone una merma de su independencia, pues en estas condiciones no se puede ejercer la jurisdicción con idéntica amplitud a la de los y las titulares del órgano judicial. En este sentido, resulta recomendable eliminar la mencionada fase de refuerzo y sustitución, pudiendo alargar, en compensación, la fase de prácticas tuteladas en diferentes Juzgados y Tribunales. En definitiva, las prácticas deben tener una función completamente formativa, y no de cobertura de necesidades coyunturales que pueden llevar a frustrar dicha finalidad esencial del período de formación inicial.

UNDÉCIMA.- Respecto del número 7 del artículo 210 LOPJ al configurar los supuestos que dan lugar a compensación económica en favor de jueces sustitutos y magistrados suplentes, además del incumplimiento de los plazos temporales previstos, el precepto prevé dos supuestos distintos: la utilización en fraude de ley, por una parte, y la utilización respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente, sin que medie el componente de fraude. Como quiera que el primero de los supuestos presupone que, por parte de los órganos del Poder Judicial, que son los competentes para efectuar el llamamiento al sustituto o sustituta no profesional, se haya incurrido en un uso fraudulento de tal mecanismo excepcional para cubrir temporalmente plazas judiciales vacantes, es exigible que a la declaración de pertinencia de la compensación económica preceda la declaración, ya lo sea en vía administrativa o judicial, de la existencia de una actuación fraudulenta que no puede presumirse. Por otra parte, respecto del incumplimiento de los plazos temporales como hecho causante de la



compensación, debe advertirse que se formula en unos términos que abocan al automatismo, sin que se valoren las concretas circunstancias del exceso temporal.

DUODÉCIMA.- La modificación del sistema de acceso a la carrera judicial por turno libre, como procedimiento central para el ingreso en la Carrera Judicial, supone una modificación en el modo de provisión de vacantes en el sistema judicial, al equiparar el acceso por la categoría de magistrado al acceso por la categoría de juez/a de forma desvinculada de las necesidades de cobertura de plazas en la carrera judicial. Hasta ahora se establecía qué porcentaje de vacantes podían ofrecerse por esta vía mientras que en la reforma proyectada se pretende la convocatoria de un número proporcional de plazas desvinculada del número de vacantes existentes en la categoría y en relación con el número de plazas convocadas por el turno libre. Para evitar las disfunciones que pueda generar la convocatoria por la vía del concurso oposición de más plazas que las derivadas de las vacantes realmente existentes y de las previsiones razonables de necesidad de cobertura de plazas, debería mantenerse como vía central de acceso a la carrera judicial el acceso por turno libre, por la categoría de juez, sin que pueda configurarse como vía igualitaria de acceso a la Carrera Judicial, el acceso por la categoría de magistrado, evitando así una convocatoria desvinculada de las reales vacantes y necesidades del servicio público para el que se destina, esto es, la Carrera Judicial. Asimismo, sería necesario que la determinación de las plazas a convocar por la categoría de magistrado la realice el Consejo General del Poder Judicial, consultado el Servicio de Personal Judicial y determinadas las necesidades de la cobertura de plazas en la carrera judicial. Necesidades que sin duda quedarán afectadas por la incidencia del despliegue de los Tribunales de Instancia, que llevará aparejada la modificación de la planta judicial y permitirá más flexibilidad en la creación de unidades judiciales conforme a las necesidades coyunturales o estructurales de los partidos judiciales.

DECIMA TERCERA.- El APLO modifica la competencia atribuida al Consejo General del Poder Judicial, al que en el régimen vigente corresponde la convocatoria, ordenación y gestión de los procesos de acceso a la categoría de Magistrado, atribuyendo esta competencia a una Comisión Mixta -la Comisión de Selección del artículo 305 LOPJ. Consideramos que en la propuesta de reforma no aparece una motivación suficiente que justifique la modificación propuesta en cuanto a las competencias del Consejo General del Poder Judicial a favor de un órgano mixto cuya existencia tiene únicamente como base la gestión de las convocatorias conjuntas de las pruebas de acceso a la carrera judicial y fiscal, por las categorías de juez/a ya abogado/a fiscal. Al igual que no cobra sentido que sea esta misma Comisión de Selección la que se encargue de la convocatoria, gestión y coordinación de los innovados



procesos de acceso a la Carrera Fiscal por la categoría de Fiscal, al configurarse ambos como procesos autónomos e independientes.

DECIMA CUARTA.- Por lo que respecta a las pruebas de acceso para el turno libre, el prelegislador las define en el nuevo artículo 306.4 LOPJ, y suponen un verdadero cambio respecto del modelo actual, por cuanto ha optado por una minuciosa regulación de las mismas. Esta decisión supone una importante limitación de las facultades hasta ahora concedidas a la Comisión de Selección y entraña el peligro de petrificar el modo de acceso a las Carreras Judicial y Fiscal, al dificultar enormemente las posibles adaptaciones que en un futuro se pudieran hacer en las diferentes convocatorias atendiendo a múltiples factores. Por lo que respecta a las pruebas de acceso para el turno libre, el prelegislador las define en el nuevo artículo 306.4 LOPJ, y suponen una gran innovación en las pruebas y traslada a la Ley Orgánica las bases de la convocatoria, cuya configuración es competencia de la Comisión de Selección.

El cambio en el sistema de oposición sin un tiempo suficiente de adaptación, tanto de medios de gestión del proceso de selección, como de preparación de opositores, perjudica seriamente el que hasta ahora es el sistema primario de acceso a la carrera judicial, al no estar el cuerpo de opositores preparado para un cambio de este calado sin un periodo de adaptación suficiente, sin que tampoco pueda asumir la Carrera Judicial la falta de convocatorias en previsión a esta adaptación. Es por ello por lo que de aprobarse un cambio como el que se pretende, debería considerarse también un periodo de *vacatio legis* suficiente (4 o 5 años) para su adaptación.

DECIMA QUINTA.- El periodo de formación de aquellos candidatos que hayan superado la oposición en la Escuela Judicial es objeto también de modificaciones en la reforma. Se elimina cualquier mención a la formación teórica que hasta ahora también forma parte de la formación de los futuros jueces y juezas. Sin minimizar la importancia que la formación práctica tiene y debe tener para una adecuada formación de jueces y juezas, no se puede desdeñar la necesidad de una formación teórica que fortalezca los conocimientos jurídicos y que pueda extenderse a otros ámbitos del conocimiento. En este sentido, sería necesario mantener en esta fase la referencia a la formación teórica para permitir así que en la fase de escuela se consoliden los conocimientos en materias que quedan excluidas de evaluación en la prueba oral.

DECIMA SEXTA.- Finalizada la fase de formación y selección la reforma prevé que los nuevos jueces, juezas magistrados o magistradas, queden adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, con obligación de participar en los concursos que de forma sucesiva se vayan ofertando hasta que consigan la adjudicación de una plaza. Esta medida se entiende si se conecta con el despliegue de los tribunales de instancia, como vía para hacer frente a las



necesidades de flexibilidad de estos tribunales, permitiendo, además, que quienes acceden a la carrera judicial puedan contar con una incorporación «gradual» amparada en las normas de reparto que pudieran aprobarse en los distintos tribunales de instancia y en los criterios de adscripción que desde los TSJ se hiciera a tribunales de instancia con cargas de trabajo razonables o con necesidades de cobertura justificada. No se concreta en la reforma si las plazas a las que pueden optar en ese primer concurso que ponga fin a la adscripción al Tribunal Superior de Justicia serán aquellas que hubieran quedado desiertas en los concursos de su categoría, aunque no parece, dada la redacción que se ofrece, que vayan a existir concursos de traslados específicos configurados por plazas desiertas, para quienes están esperando su primer destino, lo que de ser así, dificultará enormemente el acceso a este, por cuanto en los concursos de traslados ordinarios siempre tendrán preferencia, lógicamente, los miembros de la Carrera judicial que ya hubieran ingresado. Sería conveniente que en la norma se fijara una duración temporal máxima de esta adscripción, que no podría ser superior a 2 años.

DECIMA SEPTIMA.- En el apartado 1 del artículo 311 LOPJ se introduce el ascenso forzoso, sustituyendo el sistema anterior de ascenso supeditado a la existencia de plazas vacantes, por un sistema de ascenso automático basado en la antigüedad, pues en todo caso y aunque se haya optado por permanecer en la plaza que se venía ocupando, finalmente a los tres años los magistrados y magistradas ascendidos o promocionados han de concursar en todos los concursos que se ofrezcan solicitando todas las plazas hasta que les sea concedida una. A diferencia de lo que ocurre ahora, no se regula el plazo durante el cual no se podrá concursar una vez hecha la opción de permanecer -a pesar de que en la Exposición de Motivos se habla del plazo de congelación de un año, sin que tampoco la misma se refiera expresamente al artículo 327 LOPJ-, ni se distingue si la plaza en la que lo hizo era de categoría de juez o de magistrado, lo que es posible a tenor del párrafo segundo del artículo 334 LOPJ, que no se modifica por la norma anteproyectada. Tampoco se prevé que el magistrado/a comunique al Consejo General del Poder Judicial, por el modo que sea, la opción escogida. Respecto de la conciliación de la vida personal y familiar, consideramos que, si se mantuviera el texto propuesto en la reforma, se debería habilitar algún supuesto que permitiera a los afectados y a las afectadas una posible petición de prórroga para ese concurso forzoso, atendiendo a las circunstancias familiares.

DECIMA OCTAVA.- Respecto al apartado 4 del artículo 311 del anteproyecto, ahora se añade que a quienes accedieran a la categoría de magistrado sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Judicial se les reconocerá a todos los efectos cinco años de servicios prestados en la categoría de juez en el orden jurisdiccional por el que hubieran accedido a la Carrera Judicial, lo que no se aplica igualmente al resto de los miembros de la Carrera Judicial que han accedido a la misma por oposición. Ante las dudas que suscita la regulación



propuesta en relación con los principios de igualdad y no discriminación, mérito y capacidad, que va a provocar que exista una carrera de dos velocidades -lo que va en contra de los principios recogidos en los artículos 23.2 y 122.1 CE-, y teniendo en cuenta que, según jurisprudencia del Tribunal Supremo, el mecanismo de acceso a la carrera judicial mediante concurso oposición es complementario y excepcional al de oposición, se sugiere al prelegislador su supresión.

DECIMA NOVENA.- Se modifica el apartado 6 del artículo 311 LOPJ, pero únicamente a los efectos de añadir que quienes accedieren a la categoría de magistrado sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Judicial, y que no pueden ocupar plazas correspondientes a un orden jurisdiccional o una especialidad distinta, salvo que superen las pruebas de especialización correspondientes, puedan ocupar dichas plazas cuando se trate de provisión de plazas de nombramiento discrecional. No obstante lo anterior, se ha de poner de manifiesto que dichas plazas de nombramiento discrecional tienen importantes funciones jurisdiccionales, lo que puede generar importantes disfunciones en el despacho ordinario de asuntos si, por ejemplo, el Presidente de una Audiencia Provincial o de un Tribunal Superior de Justicia, carece de conocimientos civiles y/o penales, lo que estima este órgano constitucional ha de evitarse en la medida de lo posible.

VIGÉSIMA.- El artículo 313 LOPJ sufre una profunda modificación, atribuyendo en el apartado 1 las competencias respecto del proceso selectivo a la Comisión de Selección, en tanto que en el texto vigente corresponden al Consejo General del Poder Judicial. Los apartados 3 y 4 de la norma anteproyectada regulan el desarrollo del concurso oposición, estableciendo en primer lugar la emisión de un dictamen eliminatorio y en segundo lugar la baremación de los méritos, lo que varía el orden establecido en la regulación actual y ha de merecer una valoración positiva en general, toda vez que el número elevado de aspirantes que en las últimas convocatorias del cuarto turno han presentado sus candidaturas y el hecho de que la fase de baremo sea previa a la fase del dictamen, ha dilatado en exceso la tramitación del proceso de más de un año en alguno de los casos; no obstante lo anterior, la necesidad de corregir los dictámenes escritos de todos los candidatos como fase previa a la baremación, que exige el estudio concienzudo por el Tribunal del supuesto práctico planteado, también va a suponer un paso previo que se va a dilatar en el tiempo más de lo deseable, por lo que se considera que la inclusión de un test eliminatorio previo -cuya corrección y valoración es más rápida-, seguido del dictamen eliminatorio, la baremación y una entrevista, agilizaría en gran medida el proceso selectivo.

En el apartado 13 del artículo 313 LOPJ en la redacción del Anteproyecto se otorga al Consejo General del Poder Judicial, en lugar de a la Comisión de Selección, la competencia para «*de forma motivada rechazar a un candidato,*



previa audiencia, pese a la propuesta favorable del tribunal calificador, siempre que, con posterioridad a la misma, se haya tenido conocimiento de alguna circunstancia que suponga un demérito insuperable». Esta previsión revela falta de coherencia en el sistema diseñado por el prelegislador. En todo caso, debe reiterarse el juicio crítico que merece a este órgano constitucional la sustracción de la competencia para la convocatoria aprobación de las bases del concurso oposición, al no poder sustentarse la atribución a la Comisión de Selección en el carácter conjunto de estos concursos oposición para el acceso a la Carrera Judicial y fiscal, pues el artículo 306.5 LOPJ en la redacción proyectada deja claro que una y otra convocatoria se realizarán de forma independiente.

VIGESIMA PRIMERA.- El artículo 314 LOPJ se modifica en el sentido de añadir un párrafo segundo que establece que todos los miembros del Tribunal evaluador deberán tener formación acreditada en las materias propias de la especialidad objeto de la convocatoria, lo que supone la plasmación, en su máxima expresión, de los principios de especialidad y cualificación técnica de los miembros de los tribunales calificadores, como garantía de la efectividad de los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, lo que, atendida la función que van a desempeñar los aspirantes del proceso selectivo como integrantes de uno de los poderes del Estado, merece una consideración favorable por este órgano constitucional.

VIGESIMA SEGUNDA.- Respecto del artículo 329 LOPJ, en el apartado 4, referente a los concursos para la provisión de las plazas en las Secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia, se varía el criterio de preferencia tras el de especialización, pues seguidamente la preferencia que da la norma proyectada es a favor de quienes hayan prestado al menos tres años de servicio, dentro de los cinco anteriores a la fecha de la convocatoria en la jurisdicción mercantil y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico, frente a la redacción actual, en la que la preferencia en tercer lugar lo es en favor de quienes acrediten haber permanecido más años en el orden jurisdiccional civil -que ahora se suprime- y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico.

Se ha de tener en cuenta que, salvo en las localidades importantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante, etc.), en las localidades en las que, por razones de la carga de trabajo, no se constituya una Sección de lo Mercantil, el conocimiento de los asuntos referidos en el artículo 87 LOPJ corresponde a uno de los jueces o juezas de la Sección Civil, o Civil y de Instrucción que constituya una Sección Única en el Tribunal de Instancia de la capital de provincia; ello les supone, asimismo, un conocimiento especializado *de facto* -si bien de menor grado- de los asuntos mercantiles, que es valorado en el texto actualmente vigente como criterio preferente antes que el de la antigüedad escalafonal, y que, si atendemos al criterio de la especialización,



estima este Consejo General del Poder Judicial debe ser mantenido en tercer lugar como preferente el criterio de la mayor permanencia en los órganos de la jurisdicción civil a la antigüedad en el escalafón.

VIGESIMA TERCERA.- Respecto del artículo 329 LOPJ, en el apartado 7, referente a los concursos para la provisión de las plazas en las Secciones de Violencia sobre la Mujer y de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer de los Tribunales de Instancia, se varía el criterio de preferencia tras el de la especialización, pues seguidamente la preferencia que da la norma proyectada es a favor de quienes hayan prestado al menos tres años de servicio, dentro de los cinco anteriores a la fecha de la convocatoria en Juzgados o Secciones de Violencia sobre la Mujer, en Juzgados de lo Penal o Secciones de Enjuiciamiento con competencia en materia de violencia sobre la mujer o en órganos colegiados con competencia en materia de violencia sobre la mujer y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico, frente a la redacción actual, en la que la preferencia en tercer lugar lo es en favor de quienes acrediten haber permanecido más años en el orden jurisdiccional penal -que ahora se suprime- y, finalmente, el orden de antigüedad escalafonal genérico.

Se ha de tener en cuenta que existen muchas localidades en las que los partidos judiciales en que exista un Tribunal de Instancia con Sección Única integrada por una sola plaza judicial, el juez o jueza que la ocupe será quien asuma el conocimiento de los asuntos de Violencia sobre la Mujer, cuando ninguna Sección de Violencia sobre la Mujer extienda su jurisdicción a ese partido judicial (apartado 4 del artículo 89 LOPJ), y que las Secciones de Instrucción o las Secciones Únicas de los Tribunales de Instancia conocerán, en el orden penal, de la adopción de la orden de protección a las víctimas de violencia sobre la mujer, infancia y adolescencia cuando esté desarrollando funciones de guardia, siempre que no pueda ser adoptada por el juez, la jueza, el magistrado o la magistrada de la Sección de Violencia sobre la Mujer o de la Sección correspondiente que asuma el conocimiento de estos asuntos (letra f del apartado 1 del artículo 88 LOPJ); ello les supone, asimismo, un conocimiento especializado *de facto* -si bien de menor grado- de los asuntos de violencia sobre la mujer, que es valorado en el texto actualmente vigente como criterio preferente antes que la antigüedad escalafonal, y que, si atendemos al criterio de la especialización, estima este Consejo General del Poder Judicial debe ser mantenido como uno de los criterios de preferencia frente a la simple antigüedad en el escalafón.

Además, ha de tenerse en cuenta que, actualmente, el Consejo General del Poder Judicial, a través del Observatorio de la Violencia Doméstica y de Género, ha elaborado una Propuesta con una redacción alternativa, recogida en el cuerpo de este informe, aprobada por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en fecha 26 de febrero de 2025, por lo que se sugiere por este



Consejo General del Poder Judicial al prelegislador la redacción alternativa referida.

VIGESIMA CUARTA.- El artículo 389 5.º LOPJ impone la obligación a jueces, juezas, magistrados y magistradas de contar con previa licencia de compatibilidad para el ejercicio de la actividad docente e investigadora pública y privada. Si bien tal exigencia, por expresa remisión del artículo 389 LOPJ, se encuentra recogida en la Ley 53/1984, habida cuenta que la actividad docente y de investigación jurídica, fuera esta pública o privada, no se incluye en el catálogo "numerus clausus" de las actividades exceptuadas de solicitud de compatibilidad a que se refiere el artículo 19 de la citada Ley, se sugiere que se precise, en cuanto a la exigencia requerida, las condiciones para el desempeño del segundo puesto de trabajo cuya compatibilidad exige, así que tal actividad se desarrolle como consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios o bien se determine número de horas anual de dedicación y ello con el propósito de fijar con absoluta claridad las actividades que precisan de la licencia de compatibilidad de aquellas que quedan exceptuadas de la misma, evitando, de este modo, la inseguridad o incertidumbre sobre la necesidad de interesar tal compatibilidad, lo que sin duda resulta de especial trascendencia a efectos del régimen de responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados.

VIGESIMA QUINTA.- En cuanto al párrafo segundo del artículo 389 5º LOPJ, se introduce «*en todo caso*» el requisito de obtención de licencia de compatibilidad para la actividad de preparación de acceso a la función pública. Conviene poner de relieve que la preparación para el acceso a la carrera judicial ha de incardinarse en el marco del ejercicio profesional como labor inherente y consustancial al ejercicio de la función que desempeña el Juez o Magistrado y que constituye una manifestación más de su competencia profesional. Desde este punto de vista, tal actividad ha de ser entendida como una obligación moral/deontológica en cuanto que una manera de trasladar los conocimientos y amplia experiencia profesional en el ejercicio de la jurisdicción a las nuevas promociones que integrarán la Carrera Judicial, sin olvidar que, en muchas de las ocasiones, tal preparación obedece, más que a fines mercantilistas, a fines generosos de colaboración e intercambio de conocimientos jurídicos respecto, en gran número de casos, de personas más o menos cercanas.

VIGESIMA SEXTA.- La reforma proyectada configura una Comisión de Ética Judicial que contrasta con los estándares internacionales y europeos y la práctica adoptadas en altos tribunales europeos y otros países de nuestro entorno, al prever una amplia participación de miembros ajenos al Poder Judicial (4 catedráticos frente 6 miembros de la Carrera Judicial, contando la presidencia de la Comisión) y la elección parlamentaria de estos miembros de origen no judicial. La reforma proyectada introduce, además, una



divergencia adicional entre los mecanismos de asesoramiento ético en el ámbito de la Carrera Judicial y la Carrera Fiscal. En este segundo caso, la interpretación del Código Ético del Ministerio Fiscal a través de dictámenes e informes corresponde a la Comisión de Ética Fiscal cuya composición y forma de designación sigue fielmente el modelo de la actual Comisión de Ética Judicial.

VIGESIMA SÉPTIMA.- La vigencia de los Principios de ética judicial depende de que los jueces y juezas los asuman autónomamente y los integren en el modo como ejercen su función jurisdiccional. Son ellos y ellas quienes voluntariamente en los supuestos de duda o conflicto pueden plantear una consulta a la Comisión de Ética Judicial cuya respuesta en forma de dictamen tiene la única fuerza de convicción de la *auctoritas* que se reconoce a los integrantes de la Comisión y la calidad de sus consideraciones. En definitiva, la eficacia de la labor de cualquier mecanismo de asesoramiento deontológico, y en particular en el ámbito de la ética judicial, depende del reconocimiento y confianza que genere entre sus destinatarios. El cambio en la composición y elección de la Comisión de Ética Judicial puede generar dudas e incertidumbres entre los integrantes de la Carrera Judicial que afecten al reconocimiento y *auctoritas* de la Comisión y consecuentemente a la eficacia de su labor interpretativa de los Principios de Ética Judicial. Si se estima preciso incorporar en la LOPJ la regulación de la Comisión de Ética Judicial por razones de estabilidad y seguridad jurídicas, los artículos 433 ter y 433 quater LOPJ deberían reformularse de modo que se recogiera la actual composición y modo de designación de la Comisión, tal y como se desprende de la Parte II de los Principios de Ética Judicial.

VIGESIMA OCTAVA.- El artículo 401 LOPJ regula el derecho de libre asociación profesional de jueces y magistrados integrantes de la Carrera Judicial y establece las reglas del ejercicio de tal derecho por parte de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados. El APLO da nueva redacción a la regla 9ª -y se añade una regla 10ª relativa a la aplicación supletoria de las normas reguladoras del derecho de asociación en general- en la que se regulan, de forma ciertamente exhaustiva y detallada, los recursos económicos de los que podrán valerse las diferentes asociaciones judiciales para el desarrollo de los fines de representación que les son propios. Tan minucioso nivel de precisión se realiza de forma prácticamente homogénea a lo dispuesto en el Reglamento 1/2011, de asociaciones judiciales profesionales, aprobado por acuerdo de 28 de febrero de 2011 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, concretamente a lo prevenido en el Capítulo V, bajo el título Régimen económico, artículos 17 a 23. Ese grado de detalle no se acomoda a la doctrina sobre el ámbito de la reserva de ley orgánica.



VIGESIMA NOVENA.- El artículo 434 LOPJ, relativo al Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, amplía en el apartado 2 sus funciones en la selección y formación en relación con determinados cuerpos jurídicos, instituyendo al CEJ, como novedad, en centro de capacitación para la realización de actividades formativas de preparación del proceso selectivo para acceder a la Carrera Judicial o Fiscal, Abogacía del Estado y Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. La actividad y desarrollo de la preparación de las oposiciones, en la medida que atañe directamente al interés público, se considera más adecuado que estuviera encomendada a una autoridad u órgano plenamente independiente, así como que el poder judicial jugara un papel notable.

TRIGESIMA.- El apartado primero de la disposición adicional única del APLO estipula que la Comisión de Selección prevista en el apartado 1 del artículo 305 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, previa propuesta del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, convocará un único proceso de consolidación de empleo temporal en la Carrera Judicial y un único proceso de consolidación en la Carrera Fiscal. El número total de plazas ofertadas en cada proceso se fijará por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, oído el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado. Se atenderá a las disponibilidades presupuestarias, teniendo en cuenta las necesidades estructurales y permanentes de la Administración de Justicia y las vacantes previsibles consecuencia de la nueva regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal, debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad. Por lo tanto, se debería reclamar que, antes de la convocatoria, se realizara un ajuste o ampliación de la Ley de Planta, ya que actualmente hay un porcentaje elevado de jueces y juezas titulares de la última promoción que no cuentan con plaza definitiva.

TRIGESIMA PRIMERA.- En el sistema selectivo previsto en la disposición adicional única se prescinde, en la fase de oposición, de la elaboración de un temario y de ejercicios oral y escrito que son los ejercicios que permiten, en el sistema de oposición libre configurado por el APLO, valorar los conocimientos del aspirante sobre las materias jurídicas, contemplándose, por el contrario, como única prueba a desarrollar en esa fase la consistente en un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del Derecho, sin concretarse qué es lo que se trata de valorar a través de ese dictamen. Este sistema parte de la suposición de que dichos conocimientos se han consolidado con esas actividades profesionales previas, pero si la prueba o pruebas concretas que se realicen no son suficientemente rigurosas, se corre el riesgo de que este llamamiento excepcional pueda evidenciar una renuncia a la comprobación objetiva de los conocimientos que el aspirante a juez posea sobre las materias



jurídicas, o, cuando menos, una renuncia a que esa comprobación se efectúe en términos sustancialmente semejantes a los que siempre se consideraron y se consideran idóneos para medir los conocimientos jurídicos de los que aspiren a ingresar en la carrera judicial por la categoría de juez.

Esa renuncia puede debilitar la independencia del Poder Judicial, entendida como la independencia de cada uno de los Jueces, Juezas, Magistrados y Magistradas en el concreto ejercicio de su función jurisdiccional. Sin desdeñar el indudable valor de la experiencia en el ejercicio profesional, la imprecisión en el tipo de prueba que propone el anteproyecto puede reducir la garantía de que realmente sean elegidos para desempeñar esa función los que resulten mayores conocedores del Derecho y, por tanto, los que en mejores condiciones están para hacer real la independencia de los integrantes del poder judicial que proclama el artículo 117.1 CE, una independencia que es inherente a la función jurisdiccional y que está integrada en el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.1 CE, y garantizada por el artículo 19 TUE.

TRIGESIMA SEGUNDA.- La regulación del «*Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal*» contenida en la disposición adicional única suscita dudas relevantes sobre su justificación. Al respecto cumple señalar que:

- (i) La justificación ofrecida por el prelegislador no parece acomodarse a la configuración en la jurisprudencia constitucional de la «*situación excepcional*» que permite este tipo de procesos, pues exigiría que la solución propuesta determinara efectivamente el fin de las situaciones de temporalidad en las carreras judicial y fiscal y la consiguiente superación definitiva de la situación actual, lo que, como ha quedado anotado en este informe, no se garantiza que pueda quedar solventada, ya que la propia propuesta incluye el mantenimiento de las sustituciones no profesionales en los términos contemplados en los artículos 210 y 213 LOPJ en la redacción de la norma anteproyectada.
- (ii) No se considera aceptable la referencia efectuada, en el apartado segundo de la disposición adicional única, a la necesidad de incluir entre las plazas ofertadas «*en todo caso*» aquellas plazas «*en que se hubiese abusado de la temporalidad*».
- (iii) No parece razonable que, en el apartado cuarto de la disposición adicional única, el prelegislador haya establecido el plazo de cinco años de ejercicio profesional acreditado cuando el requisito



temporal que se establece, con carácter general, en el proyectado artículo 306.5 LOPJ es el de diez años de ejercicio profesional como condición necesaria para poder participar en las convocatorias de concurso oposición para el acceso a la Carrera Judicial y Fiscal por la categoría de magistrado y fiscal de juristas de reconocida competencia.

- (iv) La previsión establecida en el apartado once de la disposición adicional única de una compensación económica en favor de quienes *«estando en activo»* como sustitutos o suplentes *«no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración»* no se considera aceptable por cuanto (a) la *«compensación económica»* que prevé la norma anteproyectada se desvincula, por completo, de cualquier desbordamiento del marco temporal de la relación laboral como presupuesto habilitante del nacimiento del derecho a la percepción de la indemnización; (b) la cuantificación de la *«compensación económica»* que se prevé aparece desvinculada de los límites sí se establecen en la norma pretendidamente equivalente contenida en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre; (c) suscita la duda acerca del tratamiento que debería recibir la situación de aquellos que, habiendo percibido la compensación económica tras finalizar su relación con la administración, volvieron a concurrir a una eventual convocatoria posterior de vacantes en el marco de lo que el apartado segundo de la disposición adicional única del APLO denomina *«nueva regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal»*; (d) no resulta ocioso señalar, además, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia de fecha 13 de junio de 2024 dictada en los asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la previsión indemnizatoria prevista en el apartado cuarto de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, llegando a la conclusión de que tal previsión no resulta adecuada como fórmula disuasoria para evitar abusos en la contratación temporal en cuanto no respeta los principios de reparación íntegra del perjuicio sufrido y de proporcionalidad.

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



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Secretaría General

Lo precedente concuerda bien y fielmente con su original al que me remito, y para que conste extiendo y firmo la presente en Madrid, 20 de marzo de 2025.

Miguel Hernández Serna
Secretario General,
(firmado electrónicamente)