

10 RAZONES DE OPOSICIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

(PROPUESTA DE INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL)

Las y los Vocales ROSER BACH FABREGÓ, MARIA VICTORIA CINTO LAPUENTE, CLARA MARTÍNEZ DE CAREAGA, RAFAEL MOZO MUELAS, CONCEPCION SÁEZ RODRÍGUEZ Y PILAR SEPÚLVEDA GARÍA DE LA TORRE, presentan escrito solicitando que por parte del Consejo General del Poder Judicial se inste del Gobierno la retirada del Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, ALOPJ) sometido a informe de este Consejo.

El ALOPJ que se informa exige efectuar, con carácter previo, un pronunciamiento acerca de las líneas generales y filosofía que late en el mismo.

El texto que se propone diseña un nuevo modelo que choca frontalmente con los mandatos constitucionales sobre el poder judicial: los de independencia, determinación legal, inamovilidad, responsabilidad y sumisión únicamente al imperio de la ley, que obliga a los jueces y establece el marco de su estatuto; y a las garantías establecidas para asegurar su efectividad, en especial, la existencia de un Consejo General del Poder Judicial, configurado como un colegio plural, que - operando en el seno de un estado democrático estructurado a partir de la división de poderes- actúe como un auténtico contrapeso de los otros poderes constitucionales.

Sin perjuicio de un análisis más singular y detallado que eventualmente quepa realizar, el texto analizado resulta del todo rechazable por las razones que se exponen a continuación:

1. Es un texto radicalmente falto de rigor técnico, al que no se acompañan ni estudios previos, ni análisis de las alternativas y su coste, amén de no explicar por qué son más convenientes unas u otras para nuestro país y la oportunidad de una nueva ley.

La elaboración de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial exigiría legalmente los requisitos de competencia y documentación que establece nuestro ordenamiento y, razonablemente, un proceso de análisis, estudio, discusión y valoración sobre la necesidad de establecer una nueva normativa, las alternativas posibles, su coste y el modo de proceder a su implantación, así como los elementos de juicio de todo tipo de que disponen las distintas administraciones, poderes e instancias académicas, sociales y profesionales concernidas.

Tampoco acompañan al nuevo texto las razones por las que se adoptan soluciones que suponen cambios radicales en la configuración de la planta judicial, la organización de los juzgados y del trabajo judicial, el estatuto, la movilidad, la provisión de puestos, la carrera, la retribución y hasta la denominación de los jueces y magistrados, las fuentes del Derecho y el valor de la jurisprudencia, el sistema de recursos, las competencias, los poderes del Consejo General del Poder Judicial y un larguísimo etcétera.

Se ha elaborado y presentado a informe un texto de nuevo cuño, sin más justificación de sus previsiones que una exposición de motivos de una superficialidad y una retórica vacua que causan estupefacción, sin acompañarlo de estudios técnicos, comparativos o económicos, ni de un presupuesto o un programa de ejecución. Estas carencias abocan a un fracaso asegurado. Sirva como ejemplo de esta última afirmación, las disfunciones generadas por la LO 19/2003 de

modificación de la LOPJ, aprobada en su día con insuficiencias semejantes a las que presenta este ALOPJ, disfunciones que se vienen arrastrando hasta la fecha y a las que no se ve fácil solución.

Sólo por esas carencias elementales en el método y la técnica legislativa, el ALOPJ merece nuestra desaprobación.

2. La necesidad de una Ley Orgánica del Poder Judicial de nuevo cuño es muy discutible.

La desorganización, los arcaísmos, los dilatados tiempos de respuesta, la insuficiencia de medios materiales y de personal, y la excesiva carga de trabajo requieren, con urgencia, más y mejores medios y una reorganización del funcionamiento de la Administración de justicia. Pero un cambio estructural de las dimensiones del que se propone, improvisado, y sin contar con los recursos necesarios, puede determinar que se intensifique aún más la presión sobre los jueces, magistrados, secretarios, funcionarios y demás operadores jurídicos, que salvan con su compromiso y sobreesfuerzo las consecuencias diarias y el riesgo de colapso del entero sistema.

3. El ALOPJ afecta radicalmente a competencias de otras Administraciones: la mayor parte de las Comunidades Autónomas la tienen asumida en materia de medios y personal de la Administración de justicia. Todas ellas han de participar en un cambio de la planta judicial. Y, ya desde los albores del estado liberal, tampoco cabe eliminar los juzgados, alterar los partidos judiciales y modificar la organización judicial vigente sin contar con las entidades locales. Hubiera sido deseable haber recabado a priori la opinión de éstas y de aquéllas sobre la cuestión, y no resolverlo con la simple mención a que la entrada en vigor de la nueva estructura y organización judicial derivada de la nueva LOPJ quede aplazada hasta que se elabore y entre en funcionamiento una nueva planta judicial.

4. El ALOPJ propone un cambio radical de la organización judicial de dudosa operatividad. Suprime los juzgados y las audiencias provinciales, reorganizando la estructura jurisdiccional en torno a una planta de delimitación provincial, integrando a todos los jueces y magistrados en los "tribunales provinciales de instancia" (TPI).

La exposición de motivos explica que la solución de los tribunales de instancia ya se había propuesto anteriormente. Pero oculta que el modelo que sigue la ALOPJ es totalmente diferente al anteriormente planteado, que no pretendía alterar la completa organización judicial sino racionalizar el trabajo de las oficinas judiciales y permitir que cada una pudiera dar apoyo a más de una unidad judicial.

La generalización del sistema se adopta ahora sin ensayos previos a pequeña escala o experiencias controladas que permitan evaluarla y diseñarla adecuadamente, sin dar una respuesta adecuada y coherente a lo que debería ser una auténtica justicia de cercanía facilitando la resolución de controversias de menor entidad pero de enorme incidencia en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Todo ello, y teniendo en cuenta que suprime los Juzgados de Paz sin introducir un sistema alternativo de justicia de proximidad, permite augurar que esta nueva norma va a derivar en un acceso más difícil a la justicia para los ciudadanos que no vivan en las capitales de las provincias, un mayor coste para las partes, denunciantes, testigos y víctimas y una evidente desprotección de los colectivos más vulnerables.

5. El nuevo diseño que se propone tiene un alcance no únicamente organizativo. Se trata de un **modelo que reduce elementos sustanciales y garantías básicas de la independencia de cada juez o tribunal**: la inamovilidad y la predeterminación legal del órgano para conocer de cada caso concreto.

Así, permite a los presidentes de los TPI y a las salas de gobierno incidir, por medio de las normas de reparto y los refuerzos, en la composición de las unidades judiciales o secciones. También que las salas de asuntos generales de los TPI puedan, de oficio e incluso estando el procedimiento en marcha, atribuir la instrucción a un sección judicial, privando de la misma a la unidad judicial que estuviera conociendo de ella.

En el mismo sentido el ALOPJ denota una clara **desconfianza hacia el Poder Judicial y un empeño dirigido a su burocratización**, como se pone de manifiesto, entre otros, en los siguientes aspectos:

- La supresión de las categorías de "juez" y "magistrado", cuya constitucionalidad resulta más que dudosa.
- La opción por un sistema de doble escalafón (generalista y especializado), donde se configura como único merito sustancialmente relevante el de la especialidad, minimizando el valor del tiempo de ejercicio efectivo de la jurisdicción y desdeñando el valor añadido que supone un ejercicio continuado y prolongado de la función jurisdiccional.
- La supresión de la figura de los jueces decanos elegidos hasta ahora por sus compañeros, que va acompañada de un incremento del número de los cargos discrecionalmente designados por el CGPJ.
- El afianzamiento de la precariedad de una proporción creciente de los jueces y magistrados, consolidando las figuras del juez adjunto, el juez de refuerzo y las sustituciones internas, normalizando de este modo la situación de dos promociones de jueces en situación de precariedad.

6. Al incremento del control jerárquico, se une un elemento esencial cual es la **alteración de nuestro tradicional sistema de fuentes con la introducción del carácter vinculante de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo**.

Desde un punto de vista formal, la LOPJ no es la norma llamada a regular las fuentes del derecho, de forma que la introducción en la misma resulta claramente asistemática. De otra parte, la alteración fundamental en el sistema de fuentes, haciendo primar una concepción restrictiva y formalista de la seguridad jurídica, afectará de forma esencial al contenido de la independencia y de la propia función judicial, que quedarán empobrecidas y seriamente limitadas en cuanto a su capacidad de innovación y adaptación a las nuevas situaciones y realidades sociales.

Debemos llamar la atención en este punto señalando que, curiosamente, esta vinculación afecta únicamente a los integrantes del poder jurisdiccional; los restantes poderes públicos pueden apartarse de forma motivada de ella.

Resulta especialmente significativo que el propio órgano llamado a establecer esta jurisprudencia vinculante, el Tribunal Supremo, se haya mostrado disconforme con esta modificación legal.

7. A la anterior **limitación en la capacidad innovadora de los jueces** se adiciona otra limitación nueva: de aprobarse el texto tal y como lo recoge el ALOPJ, se les dificultará interponer directamente cuestiones de inconstitucionalidad al establecer con carácter previo las llamadas **"cuestiones prejudiciales jurisprudenciales"** cuando consideren que la doctrina del Tribunal

Supremo contradice la del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales o resulta contradictoria con otros pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la misma materia. Se trata de una solución sustancialmente inconstitucional, pues el art. 163 de la Constitución establece un sistema de control difuso de la constitucionalidad que se verá obviamente limitado con esa obligación de consultar previamente al Tribunal Supremo. El mecanismo traerá, además, mayores dilaciones en la tramitación de las causas.

8. El ALOPJ establece **otras formas de control profesional e ideológico**. Impone a los jueces y las asociaciones lo que se ha calificado como una *"auténtica mordaza legal"*, que les prohíbe pronunciarse públicamente sobre casos concretos y sobre cuestiones propias del ámbito de actuación de otros poderes (que no ven correlativamente limitadas sus posibilidades de pronunciarse sobre las judiciales).

La constitucionalidad de la limitación es muy dudosa: la Constitución prohíbe a los jueces la militancia en partidos políticos, pero no les priva de su derecho a la libertad de expresión, ni de sus derechos políticos o de un estatuto de ciudadanía. Se ha visto en esta medida una manifestación de un afán de control frente a todo atisbo de disidencia o libertad de crítica en el seno de la judicatura, una confusión entre el deber de respeto y el silencio obligado, propia de una concepción antiliberal y profundamente ajena a los derechos constitucionales a la libertad de expresión y opinión y al valor del pluralismo.

9. No obstante, **el primer y principal medio** de que se sirve el nuevo texto legal para **incrementar ese control es la regulación del Consejo General del Poder Judicial**.

El ALOPJ recoge, con variaciones mínimas, la reforma incorporada a la LOPJ vigente por la LO 4/2013, de 28 de junio, reforma que debe ser calificada como de auténtico fraude constitucional, por cuanto es dudoso que el CGPJ siga siendo el órgano colegiado previsto por la Constitución al haber visto reducida su autonomía y sus competencias, y alteradas su estructura y régimen de funcionamiento de manera particularmente intensa. Con esta reforma, además, el Consejo ha perdido parte sustancial del poder reglamentario, el control de su acción internacional y otros poderes, que se ubican sobre todo al poder ejecutivo, del que precisamente la Constitución quería alejarlo.

En este momento se cumplen ya seis meses desde la constitución de este Consejo conforme a la nueva norma, tiempo que se ha revelado como suficiente para poder evaluar el impacto de la misma. Y lo cierto es que estimamos que se han materializado las inquietudes que se pusieron de manifiesto por diversos sectores y en especial por este mismo órgano constitucional en su Informe aprobado en el Pleno de 6 de febrero de 2013.

En efecto, en su nueva versión, el Consejo se configura como un órgano menos plural, de impronta intensamente presidencialista, en el que se han eliminado muchas de las comisiones con que se distribuían sus numerosas competencias entre sus miembros y que, en la práctica, ya sea por la previsión legal o por las decisiones que se adoptan, aparta de funciones efectivas a la mayoría de los vocales. Se desnaturaliza así un órgano colegiado representativo, conformándose un Pleno desapoderado que ha dejado de ser el órgano deliberativo para la cabal formación de la voluntad colegial a partir de las posiciones plurales de sus miembros que diseñó el legislador constitucional.

Es por ello oportuno en el presente trámite de informe llamar la atención sobre las disfunciones del nuevo modelo que afectan intensamente a su configuración constitucional y que, de no corregirse, abocarán – como se está ya percibiendo – a su burocratización y su inoperatividad hasta

comprometer gravemente su carácter de órgano de gobierno del Poder Judicial al servicio de la independencia judicial, su configuración constitucional, diseñada para asegurar la separación de poderes, basamento de nuestro estado social y democrático de derecho.

10. Un sistema de justicia en un estado democrático no puede improvisarse ni alterarse repentinamente; requiere estabilidad y previsibilidad, porque las garantías jurisdiccionales del derecho no son una cuestión menor: son un elemento básico del entero ámbito de la libertad y de las relaciones sociales y económicas de cada persona.

En cualquier país serio y bien gobernado, las reformas de gran calado se acometen tras un cumplido periodo de análisis, debate y estudio, atendiendo al criterio de los expertos provenientes de la Administración de justicia y de la actividad docente y de investigación universitaria, contando con la participación activa de los profesionales y también de los usuarios de sus servicios. Y sin obviar ni descuidar algo que es fundamental: los intereses en juego y los efectos sobre su funcionamiento; la necesidad de períodos razonables de transición y, desde luego, una fuerte inversión en recursos económicos. Sin escatimar todo el tiempo que un proceso así requiere. Y con el más amplio consenso.

Porque no hay elemento más disolvente para una sociedad justa y democrática que un cambio en las reglas de organización y funcionamiento de sus más relevantes instituciones impuesto en sus reglas fundamentales sin contar con el acuerdo y la implicación de todos los actores y los sectores afectados.