

PROYECTOS NORMATIVOS EN LA POLÍTICA DE SELECCIÓN DE JUECES: ESPECIAL REFERENCIA A LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD*

Paula Yebra-Pimentel Vilar

Juez Sustituta del Juzgado de Primera Instancia
e Instrucción nº 1 de Noia (A Coruña)

Introducción

El sistema de selección de jueces es una pieza primaria en la conformación de la carrera judicial. Además, los modelos de selección de jueces están en función del modelo de juez que se pretende obtener en un Estado. Si nos remontamos a la historia del poder judicial, se puede comprobar que el actual modelo existente de oposición, que es la forma mayoritaria de acceso a la carrera judicial, se configura en el S. XIX como una consecuencia de tratar de limitar el poder real en la designación de jueces e igualmente como vía para tratar de garantizar la independencia judicial. Es comúnmente aceptado, que el sistema de oposición vigente tiene su origen en el movimiento político que hunde sus raíces en las tendencias liberales de las Cortes de Cádiz, allá por el 1812, el cuál culmina con la Ley Adicional de 1882 que estabiliza el sistema introducido por la Ley provisional Orgánica de 1870.

Instaurada la oposición como vía principal de acceso a la carrera judicial, ésta ha convivido mucho tiempo con vías de acceso colaterales, en mayor o menor importancia numérica. Así, en la propia Exposición de Motivos de la LO 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial se señala que “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” y que “es obligado pues, recurrir a mecanismos complementarios”. Dichas vías colaterales serán objeto de estudio en este artículo.

Recibido: 01/12/08. Aceptado: 19/12/08

* Este artículo constituye una versión revisada del trabajo presentado para la consecución del Diploma de Estudios Avanzados en la Universidad de Santiago de Compostela

Aún cuándo en él se realiza una breve referencia a la evolución de la política de selección de jueces en el Estado español, se concentra este estudio especialmente en la frustrada reforma para la Administración de Justicia, prevista en la propuesta de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el finalmente decaído proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005 y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* con fecha de 27 de enero de 2006.

Este es, por tanto, un estudio de historia jurídica, ya que se estima interesante conocer otros puntos de vista sobre la política de selección de jueces, asunto que se encuentra hoy en pleno debate político y social. Y ello a pesar de que el modelo propuesto para la reforma por el citado proyecto quedó paralizado en la legislatura anterior, en la que muy pronto asomó la idea de que quizá nunca vería la luz, tras el informe desfavorable sobre el proyecto elaborado por el CGPJ y la respuesta crítica ante el mismo de las asociaciones judiciales.

1. Evolución histórica

1.1. Regulación de la Justicia en la Constitución Republicana de 1931

El Art. 96 de la CE de 1931, aludía a la “designación del Presidente del Tribunal Supremo por el Jefe de Estado, a propuesta de una asamblea constituida en la forma que determine la Ley”, observándose la intervención del poder político en la designación del Presidente del más alto cargo Judicial. “El cargo de presidente del Tribunal Supremo sólo requerirá: ser español, mayor de cuarenta años y licenciado en derecho” (como se observa no se requiere superar ningún tipo de oposición).

En la República aparece regulada la función de los Jueces y Fiscales que ejercen funciones judiciales, sin pertenecer a la Carrera Judicial, observándose el paralelismo con la figura que se pretende crear con el modelo de la Justicia de Proximidad.

1.2. Origen de la Justicia Municipal

En la Justicia Municipal anterior a la reforma Maura de 1907, la influencia caciquil era notoria. Pese a las previsiones existentes en la ley, en la realidad los partidos se adjudicaban a los jueces municipales en coherencia con el sistema de alternancia de la Restauración, eran jueces no profesionales, elegidos por dos años, durante los cuáles gozaban de inamovilidad.

Con la reforma de 1907 se les otorgó un carácter técnico, pero la situación no fue satisfactoria sino a partir de 1944, creándose junto a la Justicia Municipal, la Comarcal hasta su reunificación, bajo la denominación de Distrito en la Ley de Bases de 1974.

Por Ley de 1939, de renovación de cargos municipales, se reconstruyó la Justicia Municipal, dando preferencia a los afines al nuevo régimen a través de un proceso selectivo en el que el papel del partido único era determinante.

En 1944 se inicia un proceso de reforma largo que concluye con el Decreto 2104/77, que aprueba el Texto Articulado parcial de Ley Orgánica (LO), sobre Juzgados de Distrito.

Se llega a la conclusión de que en estos sesenta años ha habido un debate normativo (sobre las leyes de 1944, y normas de 1970-1977) doctrinal y científico sobre la organización de la justicia municipal, comarcal y de paz. Concluyendo que las instituciones jurídicas deben perfeccionarse, avanzar y no volver sobre experiencias pasadas.

1.3. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio del Poder Judicial

La realidad demuestra tal como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la LOPJ 6/1985, que los clásicos mecanismos de selección de personal judicial no permiten a la sociedad española dotarse de Jueces y Magistrados en número suficiente, y se hace obligado recurrir a mecanismos complementarios, para garantizar la tutela judicial efectiva que requiere como presupuesto indispensable que todos los órganos jurisdiccionales estén provistos de titulares, jueces o magistrados. La LOPJ de 6/1985, prevé un sistema de acceso a la carrera judicial de juristas de reconocido prestigio, para permitir hacer frente a las necesidades de la Administración de Justicia y cubrir las vacantes que de otra forma no podrían serlo. Se pretende incorporar a la función judicial, a quienes en otros campos jurídicos, han demostrado

estar en condiciones de ofrecer capacidad y competencia acreditadas. Se trata de lograr, una ósmosis, tal como se establece en la Exposición de Motivos, entre la carrera judicial y el resto del universo jurídico, aportando mediante la integración de estas personas en la Carrera Judicial, perspectivas diferentes y distintas sensibilidades a un ejercicio que se caracteriza por la riqueza conceptual y diversidad de enfoques. El acceso se regirá con las mismas garantías de selección objetiva, y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, tal como se recoge en nuestra Carta Magna en los Arts. 14 y 103, igual que en la oposición libre.

El acceso a la categoría de Magistrado en la mencionada ley 6/1985 se verifica en las proporciones siguientes:

De cada cuatro vacantes, dos se proveerán con los jueces que ocupen el primer lugar en el escalafón dentro de la categoría; la tercera, por medio de pruebas selectivas y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social entre los jueces y la cuarta, por concurso entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional. Dicha regulación será objeto de un estudio pormenorizado en el apartado siguiente.

1.4. Real Decreto 1924/1986, de 29 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Centro de Estudios Judiciales

En el Capítulo V dentro del epígrafe “Acceso al Centro de Estudios Judiciales”, se recogen dos modalidades de acceso a la Carrera Judicial, mediante oposición libre, constando la misma de dos ejercicios, ambos de carácter eliminatorio, uno de carácter teórico y el segundo ejercicio de carácter práctico, el cuál consistirá en la emisión por escrito de dos dictámenes sobre casos concretos y previamente formulados por el tribunal. También se regulaba en dicha norma, una modalidad de acceso por concurso de aspirantes a la Carrera Judicial, que se convocaría simultáneamente con la oposición libre, mediante un concurso de méritos entre juristas de reconocida competencia que cuenten, al menos con seis años de ejercicio profesional, para cubrir una tercera parte de las plazas vacantes, que se reservarán al efecto.

1.5. Real Decreto 906/1991, de 14 de Junio, por el que se modifica el Reglamento del Centro de Estudios Judiciales

La experiencia acumulada en años y leyes anteriores, aconsejaba flexibilizar e introducir algunas modificaciones en el diseño de los procesos de selección, dentro del marco definido en la LO 6/1985, del Poder Judicial, y en la Ley 30/1981, de 30 de Diciembre, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; para poder acomodar así su desarrollo a las necesidades reales de cobertura de plazas en cada momento.

El Art. 34 de la referida norma, modifica el acceso por oposición de aspirantes a la Carrera Judicial, y el Art. 35 alude al acceso por concurso de aspirantes a la Carrera Judicial.

1. “Una tercera parte de las plazas se reservará para su cobertura por juristas de reconocida competencia, que cuenten, al menos con seis años de ejercicio profesional como tales”.

2. “La selección se efectuará por concurso de méritos, cuyas bases se aprobarán por el Ministro de Justicia con arreglo a lo establecido en el Art. 313 de la LOPJ”.

3. “El concurso será resuelto por el mismo tribunal que haya de juzgar la oposición libre, acreciendo al turno libre las plazas que, en su caso queden vacantes en aquel”.

4. “Los aspirantes seleccionados en el concurso de méritos, cuyo número no podrá exceder de las plazas reservadas, accederá, al Centro de Estudios Judiciales para realizar un curso teórico- práctico de selección”.

2. Referencia a los acuerdos del Consejo General del Poder Judicial sobre la materia

2.1 ACUERDO DE 27 DE MAYO DE 1986, DEL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, por el que se ordena la provisión y distribución de las vacantes de la categoría de magistrado, correspondientes a los turnos de pruebas selectivas de promoción y de concurso entre juristas de reconocida competencia.

Para la más correcta aplicación de lo dispuesto en el Art. 311 de la LOPJ, y que se produzca efectividad en los nuevos modos de incorporación a la Carrera Judicial, o de promoción dentro de la misma, y que no supongan en ningún caso un perjuicio para el servicio en las poblaciones y comunidades

dónde se produzcan las vacantes correspondientes a estos turnos de provisión, sería necesario establecer en todo caso, criterios para la distribución de tales vacantes en términos que permitan su provisión y desempeño efectivo sin dilaciones. Todo ello mediante la promoción de jueces, de aquellas plazas de magistrado que no puedan cubrirse por falta de aspirantes de los turnos a que correspondan, siendo necesaria la convocatoria de pruebas y concursos con periodicidad y número de plazas necesarios, y que en todo momento existan aspirantes en expectativa de destino, para ocupar las vacantes que se produzcan y resolver la situación de los destinos sin proveer hasta dicho momento por corresponder a los destinos de referencia.

2.2. ACUERDO DE 15 DE JULIO DE 1987, DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, por el que se establece la reglamentación sobre jueces en régimen de provisión temporal, magistrados suplentes y jueces sustitutos.

El número de vacantes existentes en la Carrera Judicial obliga a que una vez agotado el régimen del orden de sustitución ordinario, se recurra a mecanismos extraordinarios de cobertura, mediante el nombramiento de jueces en régimen de provisión temporal, el nombramiento de magistrados suplentes y jueces sustitutos. Todos ellos se han convertido en una cuestión de trascendental importancia en la práctica por la frecuencia con que se hace obligada su actuación efectiva en los órganos judiciales.

El Art. 1 establece que los jueces en régimen de provisión temporal ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal. Durante el tiempo que desempeñen su cargo, dichos jueces quedarán sujetos al Estatuto jurídico de los miembros de la Carrera Judicial y estarán afectados por las incompatibilidades y prohibiciones de los Arts 389 a 397 de la LOPJ. También regula el régimen de cobertura y requisitos de los candidatos.

En los Arts. 9 y siguientes de dicha norma, se regula el régimen jurídico de los magistrados suplentes y jueces sustitutos, los cuáles ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal. Durante el tiempo que desempeñen su cargo, dichos jueces quedarán sujetos al régimen jurídico para ellos previsto en la LOPJ y en el presente acuerdo.

2.3..ACUERDO DE 12 DE FEBRERO DE 1992, DEL PLENO DEL CGPJ, por el que se aprueba el reglamento de provisión y distribución de las vacantes de la categoría de Magistrado, correspondientes a los turnos de pruebas selectivas de promoción y de concurso entre juristas de reconocida competencia.

La LOPJ prevé un sistema de acceso a la Carrera Judicial de juristas de reconocido prestigio para hacer frente a las necesidades y cubrir las vacantes que de otro modo no podrían serlo, incorporar a la función judicial a quienes en otros campos han demostrado estar en condiciones de aportar capacidad y competencias acreditadas. Se pretende así que los juristas más capacitados y con más sincera vocación accedan a la Judicatura por la vía de la Magistratura, por ello el CGPJ reserva alguna plaza que haya quedado desierta tras concurso de traslado entre Magistrados, para su cobertura por los aspirantes que superen el concurso pendiente de resolución o de inminente convocatoria, para evitar que los concursantes aprobados quedasen en expectativa de destino hasta que se produjese una vacante.

3. Regulación del derecho vigente

1. CONSTITUCIÓN DE 1978

En el Título I “De los derechos y deberes fundamentales”, Capítulo II bajo el epígrafe “Derechos y Libertades”, y en el Art. 24 se establece que:

1. “Todas las personas tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

2. “Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y asistencia letrada, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.”

El Título IV, bajo el epígrafe “Del gobierno y de la administración”, Arts. 97 a 107 de la Carta Magna, en el Art. 103 apartado 3º recoge que:

“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad..”

El Título VI “del Poder Judicial” comprende los Arts. 117 a 127 de la misma que refieren:

El Art.117. 1 “La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.”

2. “Los jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley”.

3. “El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.”

4. “Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.”

5. “El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.”

6. “Se prohíben los Tribunales de excepción.”

Art. 122.1 “La ley Orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.”

2. “El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos , inspección y régimen disciplinario.”

3. “El Consejo General del Poder Judicial está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica, cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.”

Art. 125. “Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.”

Art. 127.1. “Los Jueces y Magistrados, así como los Fiscales, mientras se hallen en activo no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema de modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales.”

2. “La ley establecerá el régimen de incompatibilidades de los miembros del poder judicial, que deberá asegurar la total independencia de los mismos.”

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE 1985. ESPECIAL REFERENCIA A LA REGULACIÓN DEL TERCER Y CUARTO TURNO.

La reforma de 4 de enero de 1994, modifica una serie de artículos de la LOPJ. Así el Art. 107.4 queda redactado de la siguiente forma:

“El Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) tendrá competencias en las siguientes materias: Selección, formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados.”

El Art. 298 es objeto de modificación por la reforma de la LO 19/2003, de 23 de diciembre, que introduce el apartado 2º:

“También ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, con sujeción al régimen establecido en esta Ley, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal, los magistrados suplentes, los que sirve plazas de jueces como jueces sustitutos, los jueces de paz y sus sustitutos.”

En cuánto al régimen de ingreso y ascenso en la Carrera Judicial, afecta la reforma de la LO 19/2003, de 23 de diciembre a algunos Arts. LOPJ, entre ellos el Art 301. en dónde se alude a que:

1. “El ingreso en la Carrera Judicial estará basado en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional.”

2. “El proceso de selección para el ingreso en la Carrera Judicial garantizará, 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.”

3. “El ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de juez se producirá mediante la superación de oposición libre y de un curso teórico y práctico de selección realizado en la Escuela Judicial.”

4. “La convocatoria para el ingreso en la Carrera Judicial que se realizará conjuntamente con la de ingreso en la Carrera Fiscal, 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.”

“Los candidatos aprobados, de acuerdo con las plazas convocadas, optarán, según el orden de la puntuación obtenida, por una u otra carrera en el plazo que se fije por la Comisión de Selección.”

5. “También ingresarán en la Carrera Judicial por la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, o de magistrado, juristas de reconocida competencia en los casos, forma y proporción respectivamente establecidos en la ley. Quienes pretendan el ingreso en la Carrera Judicial en la categoría de magistrado precisarán también superar un curso de formación en la Escuela Judicial.”

6. “En todos los casos se exigirá no estar incurso en ninguna de las causas de incapacidad e incompatibilidad que establece esta ley y no tener la edad de jubilación en la Carrera Judicial ni alcanzarla durante el tiempo máximo previsto legal y reglamentariamente para la duración del proceso selectivo, hasta la toma de posesión incluido, si es el caso, el curso de selección en la Escuela Judicial.”

7. “El Ministerio de Justicia, en colaboración, en su caso, con las Comunidades Autónomas competentes, podrá instar del CGPJ la convocatoria de las oposiciones, concursos y pruebas selectivas de promoción y especialización necesarios para la cobertura de las vacantes existentes en la plantilla de la Carrera Judicial. Iguales facultades que el Ministerio de Justicia, ostentarán las comunidades autónomas con competencias en la materia.”

El tercer turno fue derogado por la LO 19/03, manteniéndose el cuarto turno como modalidad de acceso a la Carrera Judicial.

El Art. 301 de la LOPJ, antes de la aludida modificación establecía que:

3º “En cada convocatoria se reservará una cuarta parte de las plazas que se convoquen para licenciados en derecho con seis años de ejercicio profesional, quienes tendrán acceso al curso teórico y práctico de selección en el Centro de selección y formación de Jueces y Magistrados por medio de concurso-oposición.”

Igualmente se estableció la convocatoria conjunta de acceso a la Carrera Judicial y Fiscal.

Art. 311.1 de la LOPJ recoge que:

“De cada cuatro vacantes que se produzcan en la categoría de magistrados, dos se proveerán mediante ascenso con los jueces que ocuparan el primer lugar en el escalafón dentro de esta categoría.” “Cualquier juez podrá renunciar al ascenso a la categoría de Magistrado notificándolo expresamente al Consejo General del Poder Judicial, en la forma y plazo que éste determine. Dicha renuncia obligará a permanecer en la categoría de juez durante dos años y podrá efectuarse un máximo de tres veces. Transcurridos los plazos señalados, el juez ascenderá en el turno que le corresponda. El juez que ejercite la renuncia mantendrá su puesto en el escalafón de jueces hasta que ascienda y no podrá participar en los concursos ordinarios de traslado mientras permanezca en esta situación.”

“La tercera vacante se proveerá, entre jueces, por medio de pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social.”

“La cuarta vacante se proveerá por concurso, entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional, que superen el curso de formación al que se refiere el Art. 301.5. A su vez, una tercera parte de estas vacantes se reservará a miembros del Cuerpo de Secretarios Judiciales de primera o segunda categoría.”

“Por este procedimiento sólo podrá convocarse un número de plazas que no supere el total de las efectivamente vacantes más las previsibles que vayan a producirse durante el tiempo en que se prolongue la resolución del concurso.”

2. “Para el ascenso por escalafón será necesario que hayan prestado tres años de servicios efectivos como jueces. Para presentarse a las pruebas selectivas o de especialización bastará, sin embargo, con dos años de servicios efectivos, cualquiera que fuere la situación administrativa del candidato. Podrán presentarse también a las pruebas de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social, los miembros de la Carrera Judicial con categoría de Magistrado y, como forma de acceso a la Carrera Judicial, los de la Carrera Fiscal; en ambos casos, será necesario haber prestado al menos dos años de servicios efectivos en sus respectivas carreras. Igual exigencia se requerirá a quienes se presenten a las pruebas selectivas a las que se refiere el artículo 329.4”

3. “El Consejo General del Poder Judicial podrá realizar por especialidades todas o algunas de las convocatorias de concurso para el acceso a la Carrera

Judicial por la categoría de magistrado de juristas de reconocida competencia, limitando aquéllas a la valoración de méritos relativos a la materia correspondiente y reservando al efecto plazas de características adecuadas dentro de la proporción general establecida en el apartado 1.”

4. “Quienes accedieren a la categoría de magistrado sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Judicial se incorporarán al escalafón inmediatamente a continuación del último magistrado que hubiere accedido a la categoría. No podrán obtener la situación de excedencia voluntaria, salvo en los casos previstos en el Art. 356 d) y e), hasta haber completado el tiempo de servicios efectivos en la Carrera Judicial que establece el párrafo c) del citado artículo. (En dicho precepto se hace referencia a los casos en que procede declarar la situación de excedencia voluntaria a petición del juez o magistrado).

5. “A quienes superen las pruebas de especialización en los órdenes contencioso- administrativo y social perteneciendo con anterioridad a la Carrera Fiscal, se les computará en la carrera judicial el tiempo de servicios prestados en aquella cuando participen en concursos que tengan por objeto la provisión de plazas y cargos de nombramiento discrecional.”

6. “Quienes, de acuerdo con las previsiones del apartado 4º de este Art, en lo sucesivo ingresen en la carrera judicial en concurso limitado conforme al apartado 3, no podrán ocupar plazas correspondientes a un orden jurisdiccional o una especialidad distinta, salvo que superen las pruebas de especialización previstas en esta ley en materia contencioso- administrativa, social.”

7. “Las vacantes que no resultaren cubiertas por este procedimiento acrecerán al turno de pruebas selectivas y de especialización, si estuvieren convocadas, o, en otro caso, al de antigüedad”.

8. “En los 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”.

En la Memoria del Proyecto de LOPJ 6/1985, de 1 de julio, se alude a la regulación del llamado “tercer turno” como mecanismo de acceso a la Carrera Judicial, de juristas con al menos seis años de ejercicio profesional. Se sigue la orientación propuesta por el CGPJ en la relación circunstanciada de necesidades de la Administración de Justicia para 1992, según la cuál parece inevitable alterar el baremo de méritos para aproximar esta modalidad selectiva al sistema de concurso- oposición. Esta misma modificación era propugnada en los Informes aprobados el 10 de marzo y 5 de mayo de 1993.

La supresión de la referencia al carácter de “juristas de reconocida competencia” respecto a dichos candidatos, se justifica por la configuración de éste como un concurso-oposición, con la realización de un curso posterior en el Centro de Selección y Formación de Jueces y Magistrados, lo cuál resta importancia a la valoración de los méritos profesionales del candidato y subraya la trascendencia de su formación teórica y práctica, objetivamente constatable por dichos procedimientos selectivos. La regulación del llamado “Cuarto Turno”, alude al acceso a la categoría de magistrado de juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional.

ESTUDIO DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA LO 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, EN MATERIA DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD Y CONSEJOS DE JUSTICIA.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se manifestaba la necesidad de que la tutela judicial demandada por los ciudadanos debería ser efectiva, y la gestión de la Administración de Justicia eficaz, apostando por la prontitud de la respuesta judicial sin merma de su calidad, siendo necesario para ello la modificación de las estructuras necesarias que permitan dar una respuesta rápida y de calidad a las demandas de los ciudadanos, introduciéndose para ello, tal como se preveía en la referida propuesta de reforma, un primer escalón en el sistema judicial en determinadas ciudades, para conocer de aquellos asuntos de menor entidad y escasa complejidad, tanto en el orden civil, penal y contencioso-administrativo que se atribuyan a su competencia. Dicha propuesta de reforma había de tener su reflejo en la Ley 38/1998, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

La nueva arquitectura judicial que preveía esta reforma pretendía introducir unos órganos judiciales de nuevo cuño, los juzgados de proximidad, estando al frente de los mismos una nueva categoría judicial, los Jueces de Proximidad. El ingreso a esta categoría se realizaría por un sistema diferente a los que ingresaban por la categoría de juez, mediante un concurso de méritos convocado para juristas con más de seis años de ejercicio profesional. Para ello deberían permanecer como jueces de proximidad durante nueve años, tras los cuales podrían ascender a la categoría de juez.

La convocatoria para el ingreso en la Carrera Judicial por esta vía se preveía para cada municipio, mediante una coordinación entre el CGPJ y el

Consejo de Justicia respectivo. La creación de estos juzgados aliviaría la carga de trabajo que pesa sobre los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, dando una respuesta adecuada a asuntos poco complejos, que producen una gran conflictividad y cuya demora en su resolución genera desconfianza en nuestro sistema judicial.

En dicho proyecto de reforma se preveían la reforma de los siguientes preceptos: Se modifica así el Art. 26 de la LOPJ, en el sentido de crear un nuevo órgano jurisdiccional, al cuál se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional, los Jueces de Proximidad.

Se modifica también el Art. 74 de la LOPJ, al atribuir a la Sala de lo Contencioso- Administrativo el conocimiento en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso- Administrativo y las dictadas por los Juzgados de Proximidad. También atribuye el conocimiento de los recursos de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso- Administrativo y de los Juzgados de Proximidad. Conocerán de las cuestiones de competencia entre los juzgados de lo Contencioso- Administrativo y los juzgados de Proximidad, o entre ambos, con sede en la Comunidad Autónoma.

También se modifica el Art. 82, en el sentido de "atribuir a la Audiencia Provincial, en el orden penal, el conocimiento de las causas por delito, a excepción de las que la ley atribuya al conocimiento de los Juzgados de lo Penal o de otros Tribunales previstos en la Ley. También conocerá de los recursos que establezca la ley contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de Instrucción, de lo Penal y de Proximidad de la Provincia".

En su apartado 2º atribuye a la Audiencia Provincial (AP),

"el conocimiento de los recursos contra resoluciones de los Juzgados de Proximidad y de Instrucción en juicios de faltas, la AP en estos casos se constituirá con un solo Magistrado, mediante un turno de reparto".

En su apartado 4º, alude a que,

"en el orden civil conocerán las AP de los recursos que establezca la ley contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los juzgados de 1ª Instancia de la Provincia y de los juzgados de Proximidad."

Se preveía la introducción de un Art. 97 bis, en los Municipios donde exista Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, y que tengan régimen

municipal especial o se cumplan las exigencias del Art. 121.1 de la Ley de Bases de Régimen Local. Se crearán los Juzgados de Proximidad, extendiendo su jurisdicción a todo el término municipal y, en su caso, al partido judicial correspondiente.

En relación a las materias objeto de su conocimiento;

“los Juzgados de Proximidad, en el orden civil, conocerán de la sustanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los procesos, y de las funciones de conciliación y mediación, que expresamente le atribuya la ley. En el orden penal, tendrán atribuida la competencia en primera instancia del conocimiento, fallo y ejecución de los juicios de faltas, con exclusión de aquellas que corresponden a los Juzgados de Violencia sobre la mujer.

En el orden contencioso- administrativo, conocerán de los recursos que se deduzcan frente a las sanciones impuestas por las Entidades Locales que expresamente les atribuya la ley”.

En el Art. 110.2 alude a la competencia del CGPJ de dictar en el ámbito de su competencia, y con subordinación a las Leyes, reglamentos de desarrollo de esta Ley, para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar, en las siguientes materias: régimen de sustituciones, de los magistrados suplentes, de los jueces sustitutos, de los Jueces de Paz y de los Jueces de Proximidad, y creación de los Consejos de Justicia Autonómicos, su composición, creación, competencias, funcionamiento y elección de sus miembros. De las Salas de Gobierno, competencias, periodicidad de sus reuniones.

Se preveía la introducción del artículo 166 bis, que establecía que

“en los Municipios donde haya diez o más Juzgados de Proximidad, sus titulares elegirán en la forma prevista en el artículo anterior a uno de ellos como Decano. Dónde haya menos de diez juzgados, el Consejo de Justicia determinará quién ejerce las funciones de Decano”.

Modifica el Art. 210.1º de la LOPJ, estableciendo que:

“los jueces de Primera Instancia, Instrucción, de lo Mercantil, de lo Penal, de lo Contencioso- Administrativo, de Menores, de lo Social y de Proximidad se sustituirán entre si en las poblaciones dónde existan varios, en la forma que acuerde el Consejo de Justicia a propuesta de la Junta de Jueces”.

El Art. 227 de la LOPJ, al establecer la competencia en los incidentes de recusación, en su apartado 8º, establecía que:

“cuándo el recusado sea un Juez de Primera Instancia, de Primera Instancia e Instrucción, de Violencia sobre la mujer, de lo Mercantil, de Instrucción, de lo Penal, de Menores, de Vigilancia Penitenciaria, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Violencia sobre la mujer o de Proximidad, la Sección de la Audiencia Provincial o Sala del Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Nacional respectiva que conozca de los recursos contra sus resoluciones, y si fueren varias, se establecerá un turno comenzando por la sección o sala de número más bajo”.

Se altera el Art. 299.1 en el sentido de incorporar una nueva categoría dentro de la Carrera Judicial, el llamado Juez de Proximidad.

Se introduce el Art 301 bis en la LOPJ, con la siguiente redacción:

“El ingreso en la Carrera Judicial, por la categoría de Juez de Proximidad, tiene lugar mediante la superación de un concurso de méritos, entre juristas con más de 6 años de ejercicio profesional, que cumplan los requisitos generales para el ingreso en la Carrera Judicial, con las siguientes peculiaridades:

Los concursos serán convocados por el CGPJ cuándo se requiera para atender a las necesidades surgidas por la progresiva implantación de la justicia de proximidad en los términos previstos en la Ley 30/2007.

La convocatoria del CGPJ, expresará el Municipio dónde se encuentran las vacantes a cubrir y el número de plazas convocadas. Este número será fijado por el Consejo, previo Informe de la Comunidad Autónoma correspondiente con competencias asumidas en la materia. El concurso de méritos se regirá por lo dispuesto en el Art. 313 de la LOPJ y lo previsto en las bases de la convocatoria, que serán aprobadas por el CGPJ, a propuesta del Consejo respectivo. Estos méritos atenderán de manera preferente a las funciones jurisdiccionales desempeñadas por los candidatos, y al conocimiento de la lengua y derecho propio de la Comunidad Autónoma (en adelante CCAA) dónde se halle el Municipio. En las bases de la convocatoria se incluirán, una prueba práctica consistente en la elaboración de un dictamen sobre materias propias de la justicia de la Proximidad. También existirá una entrevista prevista en el Art. 313.7 de la LOPJ, la cuál tendrá por objeto acreditar la formación jurídica y capacidad para ingresar en la Carrera Judicial, especialmente en relación con los asuntos atribuidos al conocimiento de los jueces de Proximidad, sin que pueda convertirse en un examen general de conocimientos jurídicos. El Tribunal de selección será nombrado por el CGPJ, a propuesta del Consejo de Justicia correspondiente. Lo presidirá el Presidente del Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ) de la CCAA correspondiente, o por el magistrado en quién delegue, integrada por un fiscal, designado a propuesta del Fiscal Jefe,

un abogado con diez años de experiencia profesional, un catedrático o profesor titular de universidad en áreas jurídicas y un secretario judicial que realizará funciones de secretario del tribunal. Los candidatos que superen las pruebas selectivas y el curso de formación en la Escuela Judicial, ocuparán las plazas de jueces de proximidad en el municipio para el que se realizó la selección. Pasados nueve años como jueces de proximidad, podrán ascender a la categoría de juez mediante concurso a las vacantes de esta categoría, convocado por el CGPJ, previo informe favorable del Consejo respectivo”.

Se da nueva redacción al Art 313.2.f de la LOPJ,

“tendrán en cuenta los años de ejercicio efectivo en funciones judiciales y fiscales, sin pertenecer a la Carrera Judicial o Fiscal, en su caso, número de resoluciones dictadas, valorándose además la calidad de las mismas”.

Se introduce el Art 326 bis con la siguiente redacción,

“que el CGPJ, mediante Acuerdo motivado, determinará el número de vacantes reservadas, en la categoría de juez, a los jueces de proximidad que deban cubrirse por ascenso”.

El Art. 14. 1º de la LECrim, quedará redactado en los siguientes términos:

“Para el conocimiento y fallo de los juicios de faltas, el juez de instrucción, o el de proximidad donde estuviere constituido, salvo que la competencia corresponda al juez de violencia sobre la mujer, de conformidad con el nº 5 de este artículo. Sin embargo, conocerá de los juicios por faltas tipificadas en los Arts. 626, 630, 632 y 633 del Código Penal (CP), el juez de paz del lugar en que se hubieren cometido. También conocerán los jueces de paz de los juicios por faltas tipificadas en el Art. 620.1º y 2º del Código Penal, excepto cuándo el ofendido fuere alguna de las personas a que se refiere el Art. 153 del mismo CP.”

Se añade el Art. 19 bis, que tendrá la siguiente redacción:

“También podrán promover y sostener competencia los jueces de proximidad en cualquier estado del juicio”.

Se añade un Art.20 bis que tendrá la siguiente redacción:

“Las AP son los superiores jerárquicos para resolver las cuestiones de competencia que se susciten entre jueces de proximidad del mismo municipio.”

Modificándose el Art. 63 de LECrim en los siguientes términos:

“Instruirán los incidentes de recusación, e) Cuando el recusado sea un juez de instrucción, un juez de lo penal, o un juez de proximidad, un magistrado de la AP correspondiente, designado en virtud establecido por orden de antigüedad.”

El Art. 68 tendrá la siguiente redacción:

“Decidirán los incidentes de recusación, i) Cuando el recusado sea un juez de proximidad, resolverá la Audiencia Provincial.

Se modifica el Art. 216 que pasa a tener la siguiente redacción,

“Contra las resoluciones del juez de instrucción o del juez de proximidad, podrán ejercitarse los recursos de reforma, apelación o queja.”

Y el Art. 217, en dónde se establece el ámbito de aplicación del recurso de reforma,

“El recurso de reforma podrá interponerse contra todos los autos del juez de Instrucción y del juez de proximidad. El de apelación podrá interponerse únicamente en los casos determinados en la ley, y se admitirá en ambos efectos tan solo cuándo la misma lo disponga expresamente.”

El frustrado proyecto de modificación de la LOPJ, preveía igualmente modificaciones en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1998, de 13 de julio. Así el Art. 6 , añade dentro de los órganos jurisdiccionales con competencias contencioso-administrativas, los juzgados de proximidad, junto con los ya existentes.

Se introduce el Art. 7 bis en la Ley 29/1998, de 13 de julio, aludiendo a las materias objeto de conocimiento por los jueces de proximidad.

“..conocerán en única o primera instancia según lo dispuesto en esta Ley, de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las Entidades Locales cuando tengan por objeto sanciones administrativas que consistan en multas, cualquiera que sea su materia, que no excedan de mil euros.”

El Art. 10. 2º pasaría a tener la siguiente redacción,

“Conocerá, en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los juzgados de proximidad y de lo contencioso-administrativo, y de los correspondientes recursos de queja.”

El Art. 78 . 1º establece que,

“los juzgados de este orden jurisdiccional conocen por el procedimiento abreviado de los asuntos de su competencia que se susciten sobre cuestiones

de personal al servicio de las administraciones públicas, sobre extranjería y sobre inadmisión de peticiones de asilo político, así como todas aquellas cuya cuantía no supere los 13.000 euros.”

El Art. 80 tendrá la siguiente redacción,

1º “Son apelables en un solo efecto los autos dictados por los juzgados de proximidad..., en los siguientes casos...”

Se introduce un apartado 3º en el Art. 81 que tendrá la siguiente redacción,

“Las sentencias de los juzgados de proximidad serán susceptibles de recurso de apelación en los casos previstos en el apartado anterior.”

Se le otorga una nueva redacción al Art. 10,

1º “Las sentencias dictadas en única instancia por los jueces de proximidad, ..podrán ser impugnados por la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto y por las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, por el Ministerio Fiscal y por la administración General del Estado, en interés de la ley, mediante un recurso de casación, cuándo la estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.”

El Art. 101. 1º otorga la misma competencia que el precepto anterior y frente a las mismas resoluciones,

“...podrán ser impugnadas por la Administración pública territorial que tengan interés legítimo en el asunto, por el Ministerio Fiscal y por la Administración de la Comunidad Autónoma, en interés de la ley, mediante un recurso de casación...”.

La propuesta de reforma de la Ley 6/1985 en materia de Justicia de Proximidad preveía la reforma también de algunos preceptos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, (LEC). Así el Art. 46 bis se introduce en el sentido de atribuirles el conocimiento

“en primera instancia, de los juicios verbales a que se refiere el apartado 2 del Art. 250 y del proceso monitorio, cuando la deuda dineraria vencida y exigible, sea de cantidad determinada que no exceda de 3.000 euros.”

Asimismo “conocerán de las demandas de desahucio de finca urbana por falta de pago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario.”

“También conocerán de las tercerías de dominio que se susciten en la ejecución de sus propias sentencias y de la rescisión de sentencias firmes y nueva audiencia al demandado rebelde.”

El Art 68 pasaría a tener el siguiente contenido,

“Todos los asuntos serán repartidos entre los Juzgados de Primera Instancia cuándo haya más de uno en el partido.” Se añade que “Igualmente se repartirán entre los juzgados de proximidad los asuntos civiles de su competencia, cuándo haya más de uno en su circunscripción.”

En cuanto a la competencia para resolver los incidentes de recusación, se preveía añadir un párrafo 8 al Art. 110,

“Cuando el recusado sea un juez de proximidad, decidirá la sección de la Audiencia Provincial que conozca de los recursos contra sus resoluciones, y si fueran varias, se establecerá un turno comenzando por la Sección 1ª.”

En relación al órgano al que corresponde prestar el auxilio judicial se añade un párrafo 2º al Art.170,

“ Cuando el auxilio judicial se pida por un juez de proximidad se aplicará la regla general contenida en el apartado anterior, salvo que deba practicarse la actuación solicitada en lugar en que también se hayan constituido los Juzgados de proximidad, en cuyo caso corresponderá prestar el auxilio al de esta clase que el turno determine.”

El Art. 257 se altera en los siguientes términos;

1º “ Será competente para resolver sobre las peticiones y solicitudes a que se refiere el artículo anterior el juez de primera instancia o el juez de proximidad en los procedimientos en los que resulte competente, del domicilio de la persona que, en su caso, hubiere de declarar, exhibir o intervenir de otro modo en las actuaciones que se acordaren para preparar el juicio.”

El Art. 455 tendrá la siguiente redacción:

1. “Las sentencias dictadas en toda clase de juicio, los autos definitivos y aquellos otros que la ley expresamente señale, serán apelables en el plazo de cinco días.”

2. “Conocerán de los recursos de apelación:

1º Los juzgados de primera instancia, cuándo las resoluciones apelables hayan sido dictadas por los juzgados de paz de su partido”.

2º “Las Audiencias Provinciales, cuándo las resoluciones apelables hayan sido dictadas por los juzgados de primera instancia y por los juzgados de proximidad de su circunscripción.”

El Art. 813 de la LEC, será modificado en el sentido de atribuir competencia para conocer de los procesos monitorios al juez de Proximidad.

La Disposición Adicional 1ª de este proyecto de reforma de la LOPJ preveía además la modificación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, en los siguientes términos:

Uno. Se introduce un Art. 4 bis con el siguiente contenido estableciendo la jurisdicción de los juzgados de proximidad; “ Los juzgados de proximidad tienen jurisdicción en el ámbito territorial del correspondiente municipio y, en su caso, en el partido judicial correspondiente.” Dos. Se introduce un nuevo Art. 19 ter en los siguientes términos:

1º “La planta de los juzgados de proximidad será la que se establezca en esta Ley.”

2º “Los juzgados de proximidad serán servidos por Jueces de proximidad según lo dispuesto en la LOPJ 6/1985, de 1 de julio.”

Se modifica el Art. 20. 1º en los siguientes términos:

“ El Gobierno podrá modificar el número y composición de los órganos judiciales establecidos por esta ley, mediante la creación de secciones y juzgados, sin alterar la demarcación judicial, oído el Consejo General del Poder Judicial y, en su caso, la CCAA afectada.”

“Las CCAA que hayan recibido los traspasos de medios personales y materiales al servicio de la administración de justicia elevarán anualmente al ministerio de justicia una propuesta de creación de plazas judiciales en su ámbito territorial. El número de plazas creado a lo largo del año a que corresponda la propuesta no podrá exceder del contenido de la misma.”

“Por Real Decreto, a propuesta del ministro de justicia, previo informe del CGPJ y previa audiencia con carácter preceptivo de la CCAA afectada, se podrán transformar Juzgados de una clase en una clase distinta de la misma sede, cualquiera que sea su orden jurisdiccional.” “ Cuando el Juzgado que se transforme esté en funcionamiento y tenga procedimientos pendientes, conservará su competencia sobre estos hasta su conclusión.”

Se introduce el Art. 48 bis,

1º “Los puestos de trabajo de la oficina judicial de los juzgados de proximidad en las comunidades autónomas con traspaso de medios personales y materiales de la Administración de Justicia, podrán ser cubiertos por funcionarios al servicio de la misma, de las CCAA o de las Entidades Locales, con respeto en todo caso a los principios recogidos en la carta de derechos de los ciudadanos ante la justicia y según lo dispuesto en la LOPJ.”

2º “Las instalaciones y medios materiales de los juzgados de proximidad podrán estar a cargo del Ayuntamiento respectivo, en cuyo caso también le corresponderá la determinación del edificio.”

Queda patente en esta propuesta de reforma la fuerte vinculación de la justicia de proximidad con los Ayuntamientos, por lo que fue denominada “justicia de barrio” por algunos.

Por su parte la DA 4ª, aludía a que cualquier mención y referencia a los jueces contenidas en la Ley 6/1985, de 1 de julio, LOPJ, se entenderían referidas también a los jueces de proximidad, en lo que les resultara de aplicación como miembros de la carrera judicial.

En tanto en cuanto a la entrada en funcionamiento de los juzgados de proximidad, la disposición transitoria de la ley preveía que:

“en tanto no entren en funcionamiento los juzgados de proximidad, mantendrán su competencia los órganos judiciales que la tuvieran atribuida a la entrada en vigor de esta ley, conociendo de los asuntos pendientes ante ellos hasta su nueva conclusión.”

2. INFORME DEL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE 26 DE ENERO DE 2006, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, EN MATERIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

El Art. 108 de la LOPJ, atribuye al CGPJ el ejercicio de la función consultiva respecto de los anteproyectos y disposiciones generales del Estado y de las CCAA que afecten total o parcialmente a las siguientes materias:

“e) Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico- constitucionales de la tutela ante los tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización y funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales.”

El anteproyecto de ley sometido a informe consta de una amplia exposición de motivos, dividida en cinco apartados, un artículo único, muy extenso, en el que se incluyen todas las múltiples modificaciones de la LOPJ 6/1985, de 1 de julio, de reforma de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, tres Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Adicionales y dos Finales.

En relación a “la justicia de proximidad” el Consejo en su Informe trata de buscar diferentes razones de ser sobre su existencia y creación. Así una primera explicación, sería de corte judicial, según la cuál con este primer escalón judicial se está actuando en el ámbito de las necesidades propias de la administración de justicia. La segunda explicación, indaga en las corrientes municipalistas que van ligadas a reconsiderar y potenciar la autonomía y el poder local. Cabe una tercera teoría, basada en un modelo judicial alternativo, no desligado de las anteriores, y que puede ser más o menos “judicialista” o “municipalista”. En esta tercera teoría hará mención a la llamada “Justicia de Barrio” para dejar constancia de sus señas de identidad, siendo una evolución de esta teoría el modelo defendido en Cataluña por el Llibre verd de l’Administración de Justicia, cuya influencia en el texto informado es indudable, como se verá más adelante al hacer un breve estudio del mismo.

Primera explicación, la justicia de Proximidad, una reforma sólo judicial.

Tras la creación de la justicia de proximidad, late la necesidad de reeditar un primer escalón de la organización judicial existente antaño y actualmente desaparecido, la justicia de distrito, en la misma subyace la idea de aproximar la justicia al ciudadano, atribuirle a dicho juez el conocimiento de los asuntos penales y civiles menos complejos, para que de manera rápida, sencilla y económica, realice su función tratando de aliviar la carga de trabajo de los juzgados de primera instancia e instrucción.

La LOPJ de 1985 previó la supresión de la justicia de distrito, hecho que se consumó con la aplicación de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988. El CGPJ en su libro Blanco de la Justicia de 1997, previó una serie de medidas que enderezasen la situación existente, mediante la creación de los juzgados de lo civil, la despenalización de las faltas, potenciar la justicia de paz. Así ya en la V Legislatura, el ministro de justicia elaboró un borrador de anteproyecto de LOPJ que abogaba por la potenciación de la Justicia de Paz. Se habló así de la creación de los juzgados de barrio y de potenciar la justicia de paz implantándose en poblaciones de más de cien mil habitantes.

En iniciativas posteriores siguió latiendo la idea de recrear la justicia de distrito y comienza a adquirir fuerza la idea de crear una Justicia de Proximidad, a ello responde dos hitos fundamentales:

1º a raíz de la proposición no de ley presentada por el grupo catalán, en el Congreso de los Diputados, en la que se instaba al gobierno para reorganizar la justicia de base municipal.

2º El pacto de estado para la reforma de la justicia de mayo de 2001, que propone potenciar la justicia de proximidad, en la búsqueda de que haya juzgados más cercanos a los ciudadanos, retomando la iniciativa del Libro Blanco del CGPJ.

Con la desaparición de la justicia de distrito, desaparecía un primer escalafón profesional, formado por jueces, fiscales y secretarios judiciales licenciados en derecho, profesionales e inamovibles, los cuáles conocían de faltas, litigios civiles de escasa cuantía, juicios arrendaticios, actos de conciliación y eran los encargados del Registro Civil. Desde la desaparición de los juzgados de distrito reina en la actualidad judicial, tal como se manifiesta en el referido Informe, una organización ilógica contraria a los principios de eficacia y de aprovechamiento racional de los recursos humanos, el primer escalón judicial se encuentra conformado por juzgados que conocen en primera instancia y universalmente de todo tipo de litigios, y en lo penal, tanto de las faltas como de la instrucción de causas por delitos y la celebración de los juicios rápidos. Los titulares de estos órganos son licenciados en derecho que superan unas duras oposiciones y permanecen dos años en la Escuela Judicial, algo desproporcionado en consideración del CGPJ, para el conocimiento de las materias antaño propias de los jueces y fiscales de distrito.

Segunda explicación, la justicia de Proximidad, en las tendencias municipalistas.

Se viene desarrollando un proceso municipalista del que han nacido diversas iniciativas, unas con relevancia legal y otras no, pero que evidencian una tendencia clara dónde la justicia de proximidad encuentra cada vez más su propia lógica. Hay todo un contexto normativo en el que va cobrando cuerpo la justicia de proximidad, así la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por el Comité de Ministros de los veintiún estados miembros de la Unión Europea en ese momento, ratificada por España el 20 de enero de 1988, e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico entrando en vigor el 1 de marzo de 1989. Dicha carta fue seguida en la recomendación (2001)19, del Consejo de Ministros a los estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.

Partiendo de estos antecedentes se viene hablando de devolución de poderes hacia lo local, de Pacto Local, del municipio como primer escalón del poder estatal, de segunda descentralización,... Todo este proceso ya ha tenido concretas plasmaciones normativas en la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la LO 7/99, de 21 de abril, la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, la refundición de la normativa de las Haciendas Locales. Ese proceso hacia el nuevo municipalismo se inspira en el principio de proximidad, que busca acercar el primer escalón administrativo al ciudadano, principio latente en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, norma básica del derecho local español, tanto en la exposición de motivos de la mentada ley como en su artículo 2 y también en el Art.4.3 de la Carta Europea de la Administración Local donde se prevé que “ el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”, lo que implica dotar de efectividad al principio de subsidiariedad.

La subsidiariedad, también aparece en el Art.5 del Tratado de la Unión Europea, la cual supone que la ordenación política administrativa y los ordenamientos jurídicos se construyan de abajo a arriba, resolviendo en cada nivel cuánto sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes. Su fundamento es la satisfacción del bien común, la consecución de las necesidades colectivas, justificando que la tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos. Subsidiariedad nos lleva a proximidad, y de ahí comprender el nuevo horizonte de participación del ciudadano en la vida pública.

Esta concepción se basa en la idea de desjudicialización, de crear un sistema de base municipal de solución de conflictos cotidianos en el ámbito urbano (reclamaciones civiles de pequeña entidad y cantidad, impugnación de multas de tráfico, licencias administrativas) o de enjuiciamiento de faltas una vez administrativizadas las mismas. La intensidad del modelo puede variar dentro de esta concepción, porque puede tratarse de un modelo enteramente municipalizado con instancias internas aparte del sistema judicial estatal y con alguna de las señas de identidad propias de los principios inspiradores del poder judicial, independencia e inamovilidad de quienes desempeñan ese servicio de solución de conflictos ciudadanos.

Tercera explicación, de la justicia de barrio a la justicia de Proximidad, en las tendencias municipalistas.

Nos encontramos ante una forma de entender la justicia en general y el cometido del juez en particular, se busca también un acercamiento al ciudadano, una descarga de trabajo de los órganos judiciales, y un papel más extenso de los entes locales.

La idea de una justicia de barrio estuvo presente en el borrador del anteproyecto de LOPJ elaborado por el Ministerio de Justicia en la V Legislatura. Se concebía como una evolución de la justicia de paz, la cuál era potenciada y sacada del medio rural y generalizada a toda la población y en los municipios de más de cien mil habitantes, se dividiría por barrios. Estos jueces serían nombrados por los órganos de gobierno del poder judicial en la CCAA, pero la elección sería de los Ayuntamientos.

Tal como se observaba en los trabajos parlamentarios del proyecto de LOPJ de marzo de 1980, que no llegó a aprobarse, se intentó introducir un modelo de justicia de barrio. Así se observaba en las enmiendas del partido comunista en las cuáles se abogaba por la creación, ya con entidad orgánica, de los juzgados de barrio o barriada.

Estas propuestas venían inspiradas en un sistema en que esta justicia se mostraba superadora de la de distrito así como la de paz, enlazaba con los Art. 23 y 125 de la Constitución Española. Así el Art. 23 hace referencia “al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”; en el párrafo 2º, se alude al “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes.” Y el Art. 125 de la CE que establece que “los ciudadanos podrán participar en la Administración de Justicia mediante la institución de Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales tradicionales y consuetudinario”, es decir, como forma de participación ciudadana en el ejercicio de cargos judiciales. Se trataba de unos jueces elegidos directamente por los vecinos, jueces que conocían las necesidades y problemas del vecindario.

Este modelo de justicia de corte roussoniana, reaparece en la carta europea de salvaguarda de los derechos humanos de la ciudad, texto basado en el compromiso de Barcelona de 17 de octubre de 1998, que nuevamente nos lleva el origen de esta figura a la ciudad de Cataluña y al modelo catalán.

Se trataba no tanto de crear un sistema orgánico-judicial de justicia de proximidad, sino en palabras del CGPJ recogidas en su Informe, de crear un sistema judicial paralelo al estatal, una justicia alternativa. Nacen de concepciones distintas, el poder judicial se identificaría con la idea de sentencia, aplicación del derecho por jueces profesionales, instancias procesales, algunos la califican como justicia de asfalto, rígida, formal y burocrática, por su parte la justicia alternativa responde a la idea de espontaneidad, informalidad, desburocratizada, amable, popular, conciliadora, administrada por un juez dialogante, basada no en el derecho sino en criterios de composición ideados caso a caso, sensible a las desigualdades, y amparada en la necesidad de proteger a los más débiles en una sociedad globalizada.

El juez de proximidad no dejaba de ser en el proyecto estudiado, como una forma para adquirir el poder político, protagonismo en la elección de jueces, en el que lo prioritario es atender a un modelo territorial del poder judicial. Por ello los ideólogos de la “justicia de barrio” piensan en una sociedad autogestionada, atienden a una forma radical de entender el principio democrático, el fruto de ese modelo será un juez, un funcionario municipal judicializado, de confianza de aquellos partidos con representación local; si es que desea ser reelegido, probablemente sea un ex juez sustituto o ex magistrado suplente, con expectativas de ser juez de carrera, pero ante todo cabeza de puente de un proyecto para intensificar el dirigismo político sobre la justicia.

Este sistema de justicia de barrio no es identificable con el modelo que se debate en el ámbito de la Unión Europea dentro de las corrientes municipalistas, que llaman a las ideas de poder local, a una segunda descentralización.

Volviendo nuevamente a retomar el *Llibre verd de l'Administración de Justicia*, elaborado en Cataluña, es el que más reflejo tiene en el texto informado, en la explicación de que con la Justicia de Proximidad se quiere apuntar a alguno de los elementos más destacados de la justicia de barrio, con una constante invocación a un sistema judicial específico para los conflictos ciudadanos, que intervendría de manera ágil y económica, la intervención del juez de proximidad vendría dada en la búsqueda del diálogo y formas de conciliación.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS JUZGADOS DE PROXIMIDAD

1.- Los juzgados de Proximidad se integrarían dentro de los órganos del Poder Judicial y ejercerían potestad jurisdiccional.

2.- Se basaría en el actual sistema de Justicia de Paz.

3.- Existirían en el ámbito urbano. En los Municipios cuya población supere los 250.000 habitantes y en los Municipios capital de provincia cuya población sea superior a 175.000 habitantes y en los Municipios capital de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. También en los Municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

4.- El ámbito de su competencia se limitaría a lo civil y penal.

5.- Son jueces de derecho pues aplicarían, en lo sustantivo, el Código Civil, el Penal, y las demás normas especiales y en lo procesal, las Leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal.

6.- Los Juzgados de Proximidad estarán recogidos en el Anexo XIV de la Ley de Planta y Demarcación Judicial. Su previsión es general, pero su puesta en funcionamiento queda a disposición de las Asambleas Legislativas de las CCAA con competencias transferidas.

7.- Las resoluciones que ellos dicten serán recurribles ante las Audiencias Provinciales.

8.- Serían elegidos entre licenciados en derecho, con experiencia de seis años como juristas y no forman parte de la Carrera Judicial. Quedarían sujetos en lo que les fuere aplicable al estatuto judicial de Jueces y Magistrados. Gozan de inamovilidad durante seis años, pudiendo ser renovados por una sola vez .

9.- En cuanto a su proceso de selección intervienen las siguientes instancias: se inicia el proceso de selección a instancia del pleno del Ayuntamiento, a continuación del dictado del acuerdo, el TSJ hace la convocatoria pública, se procede a la constitución de una comisión de selección en el seno del Consejo de Justicia Autonómico, el cuál dirige el proceso selectivo sobre la base de una previa valoración de méritos y posterior

entrevista. Realizada la preselección de candidatos y ordenados alfabéticamente, de entre ellos el pleno del Ayuntamiento elabora una terna aprobada por mayoría absoluta, será el Consejo de Justicia Autonómico el que eleve al CGPJ, una propuesta acompañada de un informe, exponiendo las razones por las que opta por uno de los candidatos integrantes de la terna. Si el Consejo de Justicia entiende que los propuestos en la terna no reúnen los requisitos legales, procede su devolución al Ayuntamiento y si pasados dos meses no hace una nueva propuesta, el Consejo acuerda una nueva convocatoria. Será el pleno del CGPJ el que haga el nombramiento, si el referido pleno se aparta de la propuesta del Consejo, deberá motivarlo y corresponde al mismo la renovación del cargo.

En cuanto al mecanismo de ingreso en la carrera judicial, la condición de juez de proximidad será mérito para ingresar en la carrera judicial por el cuarto turno, para ello se reservará una tercera parte de las plazas vacantes.

En referencia a su organización, los juzgados de Proximidad tienen su propia oficina judicial, cuya estructura será fijada por las CCAA, así como su propio sistema de decanatos. Los funcionarios al servicio de estos juzgados son autonómicos o municipales, pero los secretarios o fiscales que desempeñen sus funciones en los mismos, serán miembros tanto del cuerpo de secretarios judiciales como de la carrera fiscal. Serán retribuidos con cargo a los presupuestos generales del estado, sin embargo los medios materiales serán costeados por los ayuntamientos, que determinarán el edificio en dónde se ubiquen.

2. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN EL TEXTO INFORMADO

En el informe del Pleno del CGPJ se hace una crítica al sistema de justicia de proximidad. En primer lugar se hace alusión a la constitucionalidad de la reforma.

A.1) Constitucionalidad del juez de proximidad.

La Justicia de Proximidad, está dentro del Poder Judicial, pero no será administrada por los jueces y magistrados a los que se alude en el Art. 122.1 de la Constitución Española (CE), “Jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único.” En realidad ya hay antecedentes de jueces que

no forman parte de la carrera judicial y ejercen funciones jurisdiccionales, como la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas y a la jurisdicción militar, excepciones expresa y directamente aludidas en la CE, y en el Art. 117.5 en dónde se alude al “principio de unidad jurisdiccional como la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”.

Los supuestos más asimilables son la Justicia de Paz y la intervención de jueces sustitutos y magistrados suplentes.

La vigente regulación de tales figuras se encuentra en el Art. 298.2 de la LOPJ, “también ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la carrera judicial, con sujeción al régimen establecido en esta ley, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal, los magistrados suplentes, los que sirven plazas de jueces sustitutos, los jueces de paz y sus sustitutos”.

A.2) Los Jueces sustitutos y Magistrados suplentes, la figura del Magistrado emérito o la desaparecida figura del Juez en provisión temporal.

Son licenciados en derecho, y cuando son objeto de llamamiento, pueden asumir competencias plenas, coincidentes con las que ejercen los titulares miembros de la carrera judicial, su nombramiento es temporal, su selección se basa no tanto en apreciar sus conocimientos como su idoneidad. La figura del Magistrado suplente, era un cargo honorífico cuya función era completar Sala; en el caso de los Magistrados éméritos, acceden a ese régimen de suplencia, una vez jubilados, los que hayan ejercido como jueces o magistrados de carrera. La figura del Juez sustituto o del Magistrado suplente, no ha sido declarada inconstitucional, la razón de su soportabilidad puede radicar en que su llamamiento obedece a “cuando por circunstancias imprevistas o excepcionales no puedan constituirse las Salas” (artículo 200.1 de la LOPJ) y a la imposibilidad a que sin sustitutos se pueda prestar la tutela judicial de manera regularizada ante la realidad existentes de vacantes, licencias por estudios, permisos, vacaciones, ascensos de los titulares, concursos y otros motivos establecidos en la ley. La figura originaria del Magistrado suplente engendró la de Juez sustituto y la limitada función de completar Sala dio paso,

1º a intervenir ante cualquier supuesto de sustitución y

2º a hacerlo de forma continuada en virtud de una adscripción permanente como medida de refuerzo prevista en el Art. 216 bis de la LOPJ.

Cuando se contrasta la constitucionalidad de la intervención de los Jueces sustitutos y Magistrados suplentes, ha sido a propósito del Art. 24.2 de la CE, del derecho al Juez predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías; realizándose el juicio de constitucionalidad siempre en abstracto, sobre la base de una previsión legal anclada en la idea de excepcionalidad o de la necesidad de medidas de refuerzo transitorias y cuando se desciende al caso concreto, desde el respeto al bien jurídico de la imparcialidad, enjuiciándose los pasos seguidos para la composición del tribunal, la designación del juez o las causas de abstención. La jurisdicción ordinaria, al aplicar el régimen de los jueces y magistrados interinos, a propósito de concretas actuaciones jurisdiccionales o de su particular régimen jurídico, no ha albergado dudas sobre su constitucionalidad.

Comparando así el juez de proximidad con estas figuras, la mayor coincidencia se da con el juez de paz, en cuanto a su inserción en el sistema judicial con el carácter de ordinario. El cargo trae su causa de unos concretos órganos judiciales de los que son titulares, por razón del proceso selectivo, su régimen económico, y trato constituirían el primer escalón judicial generalizado.

Partiendo de los precedentes anteriores, habría que deducir que el Juez de Proximidad no sería inconstitucional por no pertenecer a la carrera judicial. Su inamovilidad queda asegurada por el tiempo de nombramiento, tiempo durante el cuál se le aplicaría el estatuto judicial de los Jueces y Magistrados. Tendría en común con ellos una inamovilidad temporal, relativa o por el tiempo de su nombramiento; su predeterminación se asegura al ejercer funciones jurisdiccionales en órganos y con unas competencias determinadas por la ley.

La Justicia de Proximidad se conforma así como el primer escalón, sus competencias se desgajan de las actuales de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. El juez de proximidad no es un juez lego, sino un profesional del derecho que conoce de las materias de las que conocen los jueces profesionales. Los jueces sustitutos, magistrados suplentes y eméritos se caracterizan por la excepcionalidad, sin embargo, el juez de proximidad nace con vocación de permanencia. Los primeros son llamados en ausencia del juez titular, los segundos van a constituir un cuerpo o escala aparte, caracterizados por su forma de elección y por su no integración en la carrera judicial.

En su informe el CGPJ, critica el no poder justificar la integración en la carrera judicial del juez de proximidad (por lo menos en un momento inicial ya que posteriormente puede acceder a ella al cabo de nueve años de ejercicio), basándose en que es un juez mediador, conciliador, que busca el diálogo, que va a resolver sobre problemas de convivencia urbana, de comportamientos cotidianos, ya que en realidad es un juez de derecho que aplica el Código Civil y Penal y leyes procesales que también aplican los jueces integrados en la carrera judicial en aquellas materias en que se ventilan asuntos más próximos a los ciudadanos.

El Estatuto que se diseñaba en la frustrada propuesta de reforma de la LOPJ, en opinión del CGPJ, no implica fórmula alguna de participación ciudadana; y con referencia a su estatuto judicial se prevé la constitución de un verdadero Cuerpo judicial.

Se duda también de la compatibilidad de esta figura con el Art. 122.1 de la CE. Ya aludido anteriormente.

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS JUZGADOS DE PROXIMIDAD

En cuanto a la constitucionalidad de los Juzgados de Proximidad cabe su planteamiento, en tanto en cuanto su constitución no es general, sino potestativa de las Asambleas de las CCAA, que en su constitución y en la decisión sobre ello, intervienen las referidas Asambleas, los Ayuntamientos y la Administración del Estado, siendo éstos los distintos entes que intervienen en el proceso de constitución, financiación y selección. Cabe preguntarse hasta que punto dicho régimen puede ser compatible con el principio de igualdad por razón del territorio, recogido en el Art. 139.1 de nuestra Carta Magna, “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”, y con el Art. 14 del mismo cuerpo legal, que establece “el principio de igualdad ante la ley” y “el de unidad jurisdiccional” del Art. 117.5 “como la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”.

De todo lo expuesto anteriormente se deduce lo siguiente, que para unas mismas competencias objetivas y funcionales, habrá ciudadanos cuyo derecho a la tutela judicial se le prestará por jueces y magistrados profesionales, integrados en la Carrera Judicial, conforme a un proceso

selectivo y con permanencia en la Escuela Judicial. Frente a ellos habrá otros ciudadanos, cuya tutela se prestaría por jueces de proximidad, en cuya elección intervienen las instancias antes aludidas, y con el condicionante de haber sido seleccionados por un sistema en cuyo origen intervienen fuerzas políticas.

La diferencia de trato que encuentra el ciudadano cuando interviene un Juez de Paz, un Juez sustituto o un Magistrado suplente, el Consejo estima que el derecho a la tutela judicial efectiva queda satisfecha por medio de órganos predeterminados en su jurisdicción y competencia y estando al frente de los mismos un juez designado conforme a las previsiones de una norma previa.

El sistema que se pretendía instaurar con esta propuesta de reforma de la LOPJ adolecía de una marcada asimetría, máxime cuando todo va a depender de una cuestión previa ajena a la organización judicial, que sería la financiación de los Ayuntamientos, su capacidad económica, pudiendo sufrir un ciudadano un trato desigual por parte de los poderes públicos derivado de las diferentes disponibilidades de medios existentes en cada parte del territorio. No implica una patología del Art. 14 de la Constitución Española, tal fenómeno se daría en el seno de una organización única y estatal, el Poder Judicial, la cuál no admite tratos desiguales en cuanto a la concreta prestación y satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva.

Se advertía también que el modelo de justicia de proximidad que se pretendía instaurar con la reforma proyectada, podía dar lugar a una situación equivalente a la creación de jurisdicciones especiales, no por razón del objeto de conocimiento o competencia, ni por motivos subjetivos, en atención a su fuero o estatuto personal, sino por razón del territorio, en la medida en que el sistema previsto no era un sistema general al estar constituido por órganos judiciales que se implantarán si así lo decidiesen las Asambleas Legislativas de las CCAA.

En su informe de 5 de octubre de 2005, el CGPJ, aludía a las consecuencias del modelo elegido, en primer lugar, en cuanto supone un abandono de la unidad de la Carrera Judicial, el legislador de conformidad con la Constitución ha procurado esa unidad. Así en el Art. 117 de la Carta Magna, por ello se suprimió, el Cuerpo de Jueces de Distrito (L.O. 5/1981) el de Magistrados de Trabajo (DT 17^a de la LOPJ) o la Escala de Jueces de

Menores (DT 26ª Lope), pero con el texto objeto de este informe vuelve hacia atrás. Así, el principio de unidad de la carrera recogido en el Art. 122.1 de la CE, se compatibiliza con la existencia de los jueces de paz y los jueces sustitutos, magistrados suplentes y eméritos.

La Exposición de Motivos del Anteproyecto se basaba en la idea de descargar de trabajo a los juzgados de 1ª Instancia y a los de Instrucción. Toma el nombre el Anteproyecto de la “justicia de proximidad”, pero en nada se ajusta al sentido genuino de ese sistema de solución de conflictos en el ámbito municipal. Se le criticaba en base a que el modelo propuesto, retomaba la idea del pasado de volver a crear el primer escalón judicial que representaba la extinta Justicia de Distrito, pero lejos de retomar el estado organizativo tanto de competencias, recursos y estatutario a que se llegó en el período 1985-1989 para reconstruir la extinta Justicia de Distrito, reeditaba un sistema de Justicia comarcal y municipal ya superado.

BASES DE LA JUDICATURA AUTONÓMICA Y LOCAL QUE PROPONÍA EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LO 6/1985, DE 1 DE JULIO DEL PODER JUDICIAL, EN MATERIA DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD Y CONSEJOS DE JUSTICIA.

La seña de identidad de la Justicia de Proximidad radicaba en que vaya a ser administrada por jueces propuestos por los plenos de los Ayuntamientos, que iban a ser temporales y no jueces de carrera. Tras dicha concepción puede pensarse que descansa el deseo de constituir con el tiempo, una nueva Judicatura de ámbito territorial, de dependencia autonómica y local: autonómica, en cuanto a la decisión de crearlos, una vez que se pusiera en marcha el mecanismo de su constitución, dependía de las Comunidades Autónomas, y local, en cuanto los Ayuntamientos tenían un protagonismo indudable en el proceso selectivo.

Podía llegarse a la conclusión de que el resultado final sería, que lo mismo que las CCAA o los entes locales, tienen sus propios funcionarios, su propia policía, igualmente van a tener su propia judicatura, y su propio sistema judicial.

La llamada a un juez mediador, conciliador, de diálogo, una Justicia antiformalista, conocedora de los asuntos más frecuentes no servía de justificación razonable del modelo de Justicia de Proximidad.

Comparando la idea inmersa en la propuesta de reforma, deducía el CGPJ en su informe que la Justicia de Proximidad desembocará en un reparto por cuotas entre los Grupos políticos con representación municipal. Los juristas llamados a ejercerla se extraerán en buena medida entre jueces sustitutos y magistrados suplentes, entre licenciados sin gran expectativa ni proyección profesional, siendo esto para el candidato una manera de acceder a un puesto de trabajo fijo con la promesa de ulterior ingreso en la Carrera Judicial y para los grupos políticos municipales una manera de designación de futuros jueces.

Recordando lo que declaró el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/86, de 29 de julio de 1986, en su Fundamento Jurídico Séptimo, al explicar la razón de ser de la creación, por nuestra Carta Magna del CGPJ, en que la independencia del poder judicial es compartida por todos los países de nuestra área jurídico- política, incorporando algunos países a sus Constituciones garantías específicas a fin de que dicha independencia no se vea perturbada por medios más indirectos o sutiles. Como es el caso de Italia en su Constitución de 1948, el de Portugal con la de 1976, y en España con la de 1978, la cuál en su Art. 122 prevé su existencia como órgano de gobierno del poder judicial, asumiendo las funciones que más pueden servir al Gobierno para intentar influir en los jueces y magistrados; de un lado, el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos, de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección e imposición de sanciones. Siendo tal como dice la referida sentencia, “la finalidad del Consejo, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado, el CGPJ”.

REFERENCIA ESPECIAL A LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD

El sistema de la Justicia de Proximidad estaba pensado para que en doce años los referidos jueces pudieran ingresar en la Carrera Judicial, jueces que procedían de una designación política, (por mucha coparticipación que se previera en el proceso selectivo y por mucha previsión que hubiera de valoración de méritos o de previa experiencia como juristas, y aún cuándo la jurisprudencia tenga dicho a propósito de la intervención municipal en el proceso de designación de jueces de paz, que no es un acto político sino administrativo). Los jueces de proximidad, son elegidos por seis años, cabe

renovarles por otros seis, concluido el tiempo máximo de nombramiento, una parte ingresará por el Cuarto Turno, y de los llamados a ingresar por el llamado Cuarto Turno, no convenía al CGPJ, que del ejercicio de la Justicia de Proximidad se alcanzara la condición de jurista de reconocido prestigio. Dicha figura resucita en 1985 pero, ya había sido abandonada en dos ocasiones por su manifiesto fracaso. Se concebía como una alternativa de ingreso en la Carrera Judicial, pero lejos de atraer a los mejores al mundo de la Judicatura, a quienes enriquecieran el ejercicio de la potestad jurisdiccional, con unos conocimientos y experiencias adquiridos en la abogacía, en la docencia universitaria o en relevantes cargos funcionariales; sin embargo frente a ello, el Cuarto Turno se ha convertido en los últimos veinte años, en un medio para satisfacer no las necesidades del sistema judicial de la mano de ese enriquecimiento de su función, sino en la expectativa de promoción profesional de funcionarios que han llegado al techo en sus carreras de origen.

Con el devenir del tiempo se eliminó en la LO 16/94 del ingreso por la categoría de juez, la previsión de que fuera para jueces de reconocido prestigio. En esa reforma se pasó de tercer a cuarto turno, y de ahí con posterioridad a su desaparición por la LO 19/03; el superviviente fue el Cuarto Turno, que parece avocado a la colocación de los secretarios judiciales y los jueces de proximidad. Tal como informó el CGPJ en la reforma LO 19/03, es contradictorio con la potenciación y aprovechamiento del Secretario Judicial, haciendo de su cometido una profesión de término y no una profesión en permanente crisis de identidad, y en segundo lugar con referencia a los Jueces de Proximidad, como un sueldo y premio para los seleccionados como tales.

Cabía intuir la visión negruzca que tiene el CGPJ sobre la Justicia de proximidad, se estaría avanzando hacia una generalización de la designación por instancias políticas de los jueces, para lo cual se suprimiría el ingreso en la Carrera Judicial mediante oposiciones, esto es mediante la acreditación de conocimientos jurídicos a través de un proceso selectivo imparcial, basado en el mérito y capacidad. La organización funcional de apoyo a estos juzgados se presentaría como primer paso para la constitución de cuerpos funcionariales de justicia propios, pero no ya de las CCAA, sino también de los municipios (observándose aquí claramente un proceso de descentralización en todos los ámbitos, incluido el de la justicia, cobraba así protagonismo

la ambición de hacer frente a los postulados de política territorial en el ámbito del Poder Judicial único y estatal). Así, el modelo elegido llevaría a un sistema judicial de base autonómica y local, que permitiría erigir otra Judicatura, otro Poder judicial. El modelo diseñado preveía, dentro de un contexto de reformas de los Estatutos de Autonomías en toda España que aspira a un Estado Federal, pero disfrazándose bajo la apariencia de que la Justicia de Proximidad es poder judicial del Estado, o que el nombramiento final de sus jueces corresponde al CGPJ, y romper con el principio de unidad en la Carrera Judicial.

RECONSIDERACIÓN Y PROPUESTA DE ABANDONO DEL SISTEMA DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN EL INFORME DEL CGPJ

Debido a la intervención política en la selección de los Jueces de Proximidad, la inamovilidad de los mismos, su no pertenencia a la carrera judicial, la existencia de una justicia a disposición de los Ayuntamientos, con mapas judiciales diferentes en función de los intereses y posibilidades de cada territorio, aconsejan todo ello el abandono de la propuesta según considera el Informe del CGPJ, pero el abandono que se propone, no sólo obedecía a razones jurídicas sino también políticas. No nació la propuesta de reforma de la LO 6/1985, como una iniciativa generalizada, más bien se presentaba, como un deseo nacido en una ciudad concreta Barcelona, que no podía condicionar la estructura de un poder (el judicial) del Estado (España), ni de los pilares constitucionales dónde se asienta el Poder judicial, siendo éste una cuestión de Estado y no de índole municipal.

El rechazo del que se hace eco el Consejo tampoco es absoluto, ya que existían elementos del texto informado que lo hacían aprovechable, como cuando se pone de manifiesto el coraje de afrontar la reforma de la justicia en su cúspide- Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia- y en su base, Juez de Proximidad. Cabía la opción de un modelo de Justicia de Proximidad asumible, sin mezclas de sistemas pasados felizmente superables como pasó con la Justicia de Distrito.

POSIBLE DESJUDICIALIZACIÓN DE LA JUSTICIA

Lo más coherente sería acorde con los procesos municipalizadores que inspiraban este sistema, tratar de sacar del ámbito judicial litigios que por

su contenido y menor entidad, pueden ser llevados a un sistema no judicial de composición más cercano al ciudadano, coherentes dichas ideas con las nuevas tendencias de organización del poder local en el ámbito europeo.

Sin embargo esta propuesta era muy ambiciosa, va más allá de lo estrictamente judicial y se insertaría en un debate de política territorial y autonomía local que no había hecho más que empezar. Dicha propuesta pasaría por crear en los Municipios instancias propias, no judiciales, de resolución pronta para las reclamaciones más frecuentes, como sanciones de tráfico, pequeñas reclamaciones de cantidad.... sobre dicha teoría quedaría todavía mucho que debatir, especialmente con referencia a la financiación.

JUDICIALIZACIÓN PLENA

Parecía más aconsejable seguir el camino que entiende que con la Justicia de Proximidad se pretendía reinstaurar la Justicia de Distrito, definiéndose la misma como el primer escalón del Poder Judicial, y aún manteniendo su carácter urbano, generalizándose a todas las poblaciones. Debería la misma estar integrada por jueces profesionales, integrados en la Carrera judicial, excluyendo por entero la intervención de los Ayuntamientos en el proceso de selección de esos jueces, la competencia debe ser por exigencia de la Carta Magna, exclusiva del CGPJ, conforme el Art. 122.2 de la CE.

FUNCIONES DEL CGPJ PREVISTAS EN RELACIÓN A LOS JUECES DE PROXIMIDAD

1º. El CGPJ intervendría en la selección del Juez de Proximidad, aceptando o rechazando la propuesta que le sometía el Consejo de Justicia respectivo y competente, debiendo también intervenir en su renovación, una vez superados los seis primeros años de nombramiento. (En el texto informado por el CGPJ esta decisión es del Consejo de Justicia y el Consejo considera en su Informe que debe ser suya).

2º. Si se mantiene que la renovación compete al Consejo de Justicia, debía preverse expresamente la recurribilidad de ese acto ante el CGPJ.

3º. Había que apoderar al CGPJ para que desarrolle reglamentariamente el régimen estatutario de los jueces de proximidad, tal como se establece en

el Art. 110.2.k respecto de los Jueces de paz, Jueces sustitutos y Magistrados suplentes. Siendo así el CGPJ quién debía fijar los criterios de preferencia para acceder al cargo, los pormenores del proceso selectivo, y el resto del estatuto profesional (no podía dejarse a la libre determinación el acto de convocatoria que se hacía en cada Tribunal Superior de Justicia).

4. En la Comisión de Selección para seleccionar a los candidatos que concurrían a la convocatoria, la presencia judicial es mínima, el Presidente del TSJ o Magistrado en quién delegue, que la presidirá, un Fiscal, un Abogado, un Catedrático o profesor titular y un Secretario; siendo oportuno la incorporación de un Magistrado más, ya que si el término de comparación es el de los Juzgados de Paz, Jueces Sustitutos o Magistrados suplentes, en sus procesos de selección la presencia judicial es total o mayoritaria.

UNA BREVE MENCIÓN AL LIBRO VERDE DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En el Libro verde de la Administración de Justicia, se realizaban una serie de recomendaciones para la mejora del servicio público de la justicia en Cataluña. En su presentación se hacía referencia a la situación de la Administración de Justicia en Cataluña y en el conjunto de España, que provocaba la insatisfacción de una parte importante de la opinión pública y de los mismos profesionales que son sus responsables. Los progresos realizados desde el período de la transición democrática, no han sido suficientes para transformar eficazmente este servicio público y adaptarlo a las condiciones económicas, sociales y culturales de nuestro país; es desde esta perspectiva, que el Consejo de Cataluña aprobó el 12 de julio de 2004, la iniciativa del departamento de Justicia de elaborar un Libro verde sobre la Administración de Justicia.

El objetivo del mencionado libro era facilitar el debate entre todos aquellos profesionales que comparten la voluntad de conseguir un servicio público de la justicia más próximo a los ciudadanos, más eficaz en la resolución de los asuntos y más eficiente en la gestión de los recursos asignados. El LV se decantaba a favor de una Justicia de Proximidad que definía como *tertium genus* entre la actual justicia de carrera y la justicia de paz. A tal fin efectúa un planteamiento que casi podríamos calificar de idílico; con las siguientes características, la inmediatez de la misma, la oralidad del

procedimiento entendida como lenguaje común, la aformalidad, un sistema garantista, la conciliación que subyace en su espíritu y la gratuidad.

Se estaba buscando una alternativa de solución para el ciudadano en aquellos tipos de asuntos que su propia naturaleza lo permitía. La justicia de proximidad tiene carácter necesario para los litigantes y se resolvería conforme a derecho, para quienes la resolución judicial ha de ser el último recurso de solución de conflictos. La justicia de proximidad se configuraba como un instrumento vertebrador de soluciones en las sociedades más complejas que, sin duda son las que más necesidad tenían de buscar fórmulas de diálogo y de conciliación de posturas. Su existencia por tanto, resultaba muy indicada en los núcleos municipales más numerosos.

Existen varios modelos alternativos para hacer posible la justicia de proximidad y que ya hemos expuesto con anterioridad en este estudio de historia jurídica, entre los cuáles se alude a los siguientes modelos:

UNA JUSTICIA DE PROXIMIDAD INCARDINADA EN LA ACTUAL JUSTICIA DE CARRERA.

Este modelo comportaba como principal problema el evitar que el juez de carrera percibiera la Justicia de Proximidad como un destino marginal, secundario y posiblemente provisional, provocando así la incorporación de los jueces recién salidos de la Escuela Judicial, los cuáles carecen de experiencia práctica en el derecho y apenas han tenido contacto con la realidad social. Esto afectaría a la función que se perseguiría con la misma, al exigir que el juez al frente poseyera experiencia profesional y personal.

UNA JUSTICIA DE PROXIMIDAD CON JUECES Y MAGISTRADOS DE CARRERA.

Que pasarían a formar una especie de escala permanente dentro del cuerpo único de Jueces y Magistrados. Este modelo no resolvería el fondo del problema y crearía dos tipos de jueces, se reproducirían los problemas creados con la extinta Justicia de Distrito, incorporando jueces que desempeñarían sus funciones de manera temporal y los cuáles se incorporarían al cuerpo único de Jueces y Magistrados por tiempo limitado.

UNA JUSTICIA DE PROXIMIDAD COMO UNA JUSTICIA DE PAZ.

Aquel modelo supondría la incorporación estructural de la Justicia de Proximidad al sistema vigente de la Justicia de Paz o viceversa, y exigiría la profesionalización de los Jueces de Paz; ya que los mismos son legos y se dedican a impartir una justicia residual, a tiempo parcial y con carácter temporal.

UNA JUSTICIA DE PROXIMIDAD COMO UN MECANISMO DE MEDIACIÓN O DE CONCILIACIÓN, PREVIO A LA VÍA JUDICIAL O CONTENCIOSA.

Este modelo supondría un sistema alternativo, institucional, fuera del poder judicial, estos órganos de conciliación podrían conocer con carácter voluntario de reclamaciones relacionadas con los problemas cotidianos de convivencia, sin ejercer estrictamente la función jurisdiccional. Un punto a favor de este modelo es la flexibilidad y que no requiere reformas legislativas complejas, serían suficientes algunas autonómicas, y en contra del mismo se subraya, su carácter voluntario, previa a la vía judicial, (como en el caso de las faltas) que podría conllevar a que nadie acudiese a dicho procedimiento.

LA PROPUESTA PROMOVIDA COMO UN “TERTIUM GENUS” ENTRE LA JUSTICIA DE CARRERA Y DE PAZ.

La puesta en marcha de este modelo sería gradual, y siempre a petición de los Municipios y de acuerdo con sus necesidades. Estaría integrada por Jueces de naturaleza temporal que no se integrarían en la Carrera Judicial y que podría suponer en todo caso una modalidad singular de participación de la ciudadanía en la Administración de Justicia. Estos órganos se integrarían en la estructura del sistema judicial español, estarían sometidos al órgano de gobierno del poder judicial (el CGPJ), y resultarían cubiertos por Jueces de carácter temporal que no se integrarían en la carrera judicial.

Conclusiones técnicas

La conclusión es que la justicia de proximidad respondía a una idea de justicia distinta a la que venimos teniendo en los últimos tiempos, sin duda más cercana a otras formas alternativas de resolución de conflictos, como la mediación familiar, los arbitrajes en consumo, equidad, pero la justicia de

proximidad con diferencia a ellas, no tendría carácter voluntario sino necesario y se resolvería conforme a derecho.

Si volvemos la mirada atrás para otear el rastro que las reformas de la Administración de Justicia han ido dejando, distinguiremos un surco irregular, sinuoso, ello es la huella de un quehacer político al que, en materia de Justicia, le ha faltado un proyecto de sólidos cimientos y largo alcance, una visión clara y definida sobre la justicia que se pretende instaurar, la llamada “justicia de proximidad” que no es sino la vuelta a la antigua Justicia Municipal, después llamada de Distrito, la cuál fue desterrada por nuestro ordenamiento jurídico y originó la unificación de Cuerpos Judiciales. Se definía la proximidad de la justicia: según las palabras de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley 6/1985, del Poder Judicial, en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia, publicado en el *BOCG* el 27 de enero de 2006, “como la instauración de unos tribunales llamados a dar una respuesta rápida a asuntos poco complejos que producen una gran conflictividad.”

Esa función de proximidad que se proponía la cumplían hace unos años los llamados Juzgados de Distrito, desaparecían así unos tribunales, que constituían entonces lo que se llama ahora “Justicia de Proximidad”, en la medida que atendían a un tipo de litigiosidad copiosa, menuda y de escasa complejidad, de la que conocían en procedimientos sencillos, orientados a proporcionar pronta respuesta al conflicto. Lo oportuno entonces hubiera sido mantener aquellos juzgados, sin embargo, el legislador decidió prescindir de ellos, haciendo que sus competencias fuesen absorbidas por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, convertidos a partir de entonces en macrojuzgados sobre los que se hizo recaer una sobrecarga de trabajo.

El paso del tiempo viene a demostrar que con el frustrado proyecto de reforma al que hemos venido refiriéndonos el intento de implantación de la justicia de proximidad suponía una especie de vuelta a la justicia municipal. La reimplantación de esa justicia próxima merece parabienes, pero algunos de los aspectos anunciados causan preocupación e inquietud: según la propuesta, los jueces de proximidad no se nombrarán entre Jueces de Carrera, sino entre juristas con seis años de experiencia propuestos por los Ayuntamientos y para un período de seis años renovable por una sola vez.

Estas dos propuestas —provisión al margen de la carrera judicial e intervención de los Ayuntamientos en su designación— son ciertamente preocupantes. Eso ha llevado a que las dos asociaciones mayoritarias de jueces —Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces para la Democracia— hayan levantado la voz de alarma para reclamar la provisión de estos tribunales con jueces de carrera y ajenos a toda propuesta o selección por los Ayuntamientos, por entender que sólo de ese modo quedarán garantizadas su inamovilidad, su independencia y su preparación técnica. El legislador debería recapacitar seriamente sobre el sistema de selección y nombramiento de estos Jueces de Proximidad aún cuando el espíritu de la propuesta de reforma que conlleva a su creación no esté desencaminado.