

Consejos de Justicia y justicia de proximidad*

Jaime Vegas Torres
Catedrático de Derecho procesal
Universidad Rey Juan Carlos

I. Consejos de Justicia

A finales de diciembre de 2005 el Gobierno remitió a las Cortes un Proyecto de Ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia. En este proyecto aparecen los Consejos de Justicia, que se configuran como órganos que se insertan en la estructura de gobierno del Poder Judicial, sustituyendo a las actuales Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

La proyectada composición de los Consejos de Justicia mantiene la composición de las actuales Salas de Gobierno, añadiendo a ella un nuevo grupo de miembros formado por juristas de reconocido prestigio, con más de diez años de ejercicio profesional y no pertenecientes a la Carrera judicial, en número igual al de miembros natos. La elección de estos miembros se atribuye a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas por mayoría de tres quintos. Parece previsible que, igual que viene sucediendo con la designación parlamentaria de los vocales del CGPJ, la designación de estos nuevos miembros de los Consejos de Justicia se vea envuelta en polémicas sobre el perfil político de los candidatos, con el daño consiguiente a la imagen de la Justicia.

La reforma proyectada atribuiría a los Consejos de Justicia las mismas funciones que tienen actualmente las Salas de gobierno y además, informar sobre los nombramientos discrecionales de cargos judiciales, elaborar informes solicitados por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma en materia de justicia, asumir el ejercicio de aquellas funciones en materia de justicia que, en el ámbito de las competencias propias de las comunidades autónomas, le atribuyan los Estatutos de Autonomía, las funciones que les delegue el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, y participar en el nombramiento de los Jueces de Proximidad.

En materia de Justicia de Proximidad correspondería a los Consejos de Justicia, según la reforma proyectada, proponer al Consejo General del Poder Judicial las bases de la convocatoria del concurso de méritos, proponer el nombramiento de los miembros del Tribunal de selección, e informar sobre el ascenso a la categoría de juez de los jueces de proximidad, una vez transcurridos nueve años.

El ascenso de los jueces de proximidad a la categoría de juez queda condicionado a que el informe del Consejo de Justicia sea favorable. Esto implica que queda en manos del Consejo de Justicia -y en el ámbito, por tanto, de las posibilidades de influir sobre este Consejo desde las instancias políticas autonómicas- que asciendan o no los jueces de proximidad que han servido como tales durante nueve años (para impedir el ascenso bastará que no se emita informe favorable). El ataque a la garantía de la independencia judicial que esto representa es tan grosero y tan evidente que no hacen falta mayores explicaciones.

En cuanto al funcionamiento de los Consejos de Justicia, se prevé la constitución en su seno de dos Comisiones: la Comisión Permanente, integrada por seis miembros, dos natos, dos elegidos por los miembros de la Carrera Judicial y dos elegidos por las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas; y la Comisión Judicial, integrada por los dos miembros natos y por los dos jueces o magistrados elegidos por los miembros de la Carrera Judicial que componen la Comisión Permanente.

* Publicado en *Revista de Derecho procesal*, 2006, págs. 657-662.

Aunque la definición precisa de los asuntos que corresponden al Pleno y de aquellos otros que pueden ser resueltos en Comisión queda remitida a un futuro reglamento, de la regulación proyectada se desprende que el ejercicio ordinario de las funciones que corresponden a los Consejos se produciría en las Comisiones permanente (que se reuniría cada quince días) y judicial (que se reuniría una vez al mes). El Pleno se reuniría, como regla, cada trimestre para tomar conocimiento de los asuntos tratados y resueltos en las Comisiones.

Lo único que queda legalmente reservado al Pleno son los informes sobre nombramientos discrecionales, los informes solicitados por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma y la designación anual de los componentes de las comisiones. El resto de las funciones atribuidas a los Consejos de Justicia podrían ejercerse en Comisión.

Los actos de las Comisiones son recurribles directamente ante el Consejo General del Poder Judicial, si bien cabe un previo recurso potestativo ante el Pleno del Consejo de Justicia. Los actos del Pleno del Consejo de Justicia son recurribles ante el Consejo General del Poder Judicial.

Se prevé, no obstante, una excepción -cuyo alcance no es fácil de precisar- al anterior régimen de recursos cuando se trate de “acuerdos dictados en el ejercicio de las funciones atribuidas por los Estatutos de Autonomía, en el ámbito de competencias de las comunidades autónomas”. Estos acuerdos “serán recurribles únicamente ante el Pleno del Consejo de Justicia”.

Para hacer una valoración de la proyectada creación de Consejos de Justicia en las Comunidades Autónomas conviene tener presente la experiencia del sistema de designación parlamentaria de todos los vocales del CGPJ establecido en la LOPJ de 1985. Es notorio que este sistema ha facilitado que las fuerzas políticas tengan abierta una vía para ejercer una cierta influencia en la actuación del CGPJ y, con ello, en el núcleo duro del gobierno del Poder Judicial. Desde 1985 numerosas decisiones importantes del CGPJ, particularmente las relacionadas con nombramientos para desempeñar las plazas de mayor relevancia en la organización jurisdiccional se han visto envueltas en polémicas generadas por reproches más o menos fundados de injerencia desde la órbita del poder ejecutivo estatal.

Desde esta perspectiva, la reforma que se propone en materia de Consejos de Justicia, objetivamente, facilita que los ejecutivos autonómicos -y también, aunque en menor medida, las fuerzas políticas de la oposición de cada comunidad- entren en esa dinámica de influencias políticas sobre el Poder Judicial, que hasta ahora sólo se había producido en el ámbito estatal.

La reforma contempla dos funciones de los Consejos de Justicia que no están actualmente previstas entre las atribuidas a las Salas de Gobierno y que ponen a aquellos Consejos en contacto directo con las instituciones autonómicas. Se trata, por un lado, de la elaboración de “los informes solicitados por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma en materia de justicia” y, por otro, de “asumir el ejercicio de aquellas funciones en materia de justicia que, en el ámbito de las competencias propias de las comunidades autónomas, le atribuyan los Estatutos de Autonomía”.

Respecto a los “informes solicitados por el Consejo de Gobierno”, la previsión de dicha función, en los términos en que se expresa, implica el establecimiento de una relación entre el ejecutivo autonómico y el Consejo de Justicia en virtud de la cual éste se convertiría en órgano asesor de aquél en materias de justicia, en general. Este planteamiento me parece rechazable porque genera un vínculo entre dos ámbitos que la Constitución separa radicalmente, a saber, el poder ejecutivo (en este caso autonómico) y el gobierno del poder judicial (en este caso, un órgano estatal de ámbito territorial autonómico integrado en la estructura de gobierno del poder judicial). No creo que sea compatible con esa separación que claramente impone la Constitución el establecimiento de una

relación en virtud de la cual cada vez que al Consejo de Gobierno autonómico se le ocurra solicitar un informe al Consejo de Justicia, éste quede sujeto al *deber* de emitirlo, siempre que se refiera a una cuestión relacionada con la justicia.

En cuanto al “ejercicio de aquellas funciones en materia de justicia que, en el ámbito de las competencias propias de las comunidades autónomas, le atribuyan los Estatutos de Autonomía” (y las Leyes autonómicas, según los Estatutos), se trata de una fórmula que no deja de suscitar perplejidad. Las únicas funciones que podrían atribuirse a los Consejos de Justicia por los Estatutos serían las propias de la “administración de la administración de Justicia” que, conforme a la doctrina del TC, pueden seguir en manos de los ejecutivos estatal o autonómicos (en aplicación de las cláusulas subrogatorias), y sería realmente sorprendente que los Estatutos de Autonomía devolvieran al Estado (los Consejos de Justicia son estatales) competencias que la comunidad autónoma ha reclamado y obtenido previamente del Estado en virtud de las cláusulas subrogatorias.

Justicia de proximidad

Además de la creación de los Consejos de Justicia, la reforma contempla la introducción en nuestra organización judicial de una nueva clase de tribunales: los juzgados de proximidad. Estos juzgados se configurarían como tribunales unipersonales con competencias en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo.

En materia civil los nuevos juzgados de proximidad asumirían, según la reforma proyectada, el conocimiento, en primera instancia, de los juicios verbales a que se refiere el apartado 2 del artículo 250 y del proceso monitorio, cuando la deuda dineraria vencida y exigible, sea de cantidad determinada que no exceda de 3.000 euros; demandas de desahucio de finca urbana por falta de pago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario; tercerías de dominio que se susciten en la ejecución de sus propias sentencias y rescisión de sentencias firmes y nueva audiencia al demandado rebelde. 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. Y en el orden contencioso administrativo conocerán de los recursos que se deduzcan frente a sanciones impuestas por las Entidades locales que expresamente les atribuya la ley.

La circunscripción de estos nuevos tribunales es el Municipio. Ahora bien, no se establecerán en todos los Municipios, sino sólo en aquellos que sean cabeza de partido judicial y cumplan los requisitos que exige la legislación sobre régimen local para ser considerados “municipios de gran población”. Esto implica que la reforma dará lugar a que asuntos del mismo tipo sean conocidos por jueces de superior categoría (categoría de juez o de magistrado) en poblaciones pequeñas (o menos grandes) y por jueces de categoría inferior (juez de proximidad) en Madrid, Barcelona y demás “municipios de gran población”, lo que no parece tener mucho sentido.

Por otro lado, los criterios de la legislación sobre bases del régimen local en materia de “municipios de gran población” conducen a situaciones que no encajan bien con el planteamiento del proyecto que presenta la justicia de proximidad como respuesta a la litigiosidad de las “grandes ciudades”, ya que tales criterios otorgan la condición de municipio de “gran población” a ciudades de pequeñas dimensiones (Cuenca o Mérida, por ejemplo, que rondan los 50.000 habitantes) y niegan dicha condición a poblaciones que superan ampliamente los 100.000 habitantes (Badajoz, Cádiz, Tarragona, Badalona, Sabadell, Terrassa, Jerez de la Frontera, Cartagena o San Cristóbal de la Laguna, entre otras).

Los Juzgados de proximidad serán servidos por jueces pertenecientes a una nueva categoría que la reforma crea en la Carrera judicial: la categoría de juez de proximidad. El ingreso en la Carrera judicial con la categoría de Juez de proximidad tiene lugar mediante un concurso de méritos, seguido

de un curso de formación en la Escuela Judicial. En el concurso de méritos se contempla una relevante participación de los Consejos de Justicia de las Comunidades Autónomas: propuesta de las bases de la convocatoria y propuesta del tribunal de selección.

En cuanto a las bases, se contempla que se pueda considerar mérito preferente el conocimiento del “derecho propio de la Comunidad Autónoma donde se halle el municipio” lo que resulta chocante habida cuenta de la escasa incidencia del derecho propio de las Comunidades Autónomas en las materias que se atribuyen a la competencia de los Juzgados de Proximidad.

Se prevé también el ascenso de los jueces de proximidad a la categoría de juez, una vez transcurridos nueve años de servicio en la categoría de juez de proximidad. Los términos en que se regula este ascenso parecen condicionarlo a un previo informe favorable del Consejo de Justicia, lo que constituiría un grosero ataque a la independencia judicial.

En lo que atañe a la llamada justicia de proximidad cabe decir, en resumen, que la reforma podría resultar positiva siempre y cuando se limitara a la creación de una nueva clase de tribunales para asuntos civiles, penales y, si se quiere también, contencioso-administrativos de menor entidad, volviendo, en cierto modo, a la desaparecida justicia municipal y comarcal o de distrito.

Ahora bien, por un lado, no tiene ningún sentido que este nuevo escalón de la organización jurisdiccional se establezca sólo en algunos municipios, pues los beneficios que de esta reforma cabría esperar no guardan relación directa con las características especiales de las grandes poblaciones (sin olvidar que, por lo demás, tampoco la reforma asegura que todas las grandes poblaciones y sólo las grandes poblaciones tendrán justicia de proximidad).

Por otra parte, tampoco es necesaria la creación de una nueva categoría en la Carrera Judicial para nutrir los nuevos Juzgados de Proximidad. Los nuevos Juzgados podrían configurarse como destino para los miembros de la Carrera Judicial con categoría de juez. El empeño en la creación de una nueva categoría de jueces parece más relacionado con las aspiraciones de algunos grupos nacionalistas de “tocar poder” en el ámbito de la Justicia que con las necesidades de la justicia de proximidad. La previsión de un informe favorable del Consejo de Justicia como condición para el ascenso de los jueces de proximidad sería una clara manifestación de esa pretensión nacionalista.