

XVIII Jornadas



JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA

ROMÁN GARCÍA VARELA

LA REFORMA DE LA JUSTICIA ANTE LA SOCIEDAD DEL S.XXI

Dirección:

D. Carlos Lema Devesa
Catedrático de Derecho Mercantil en la UCM

D. Román García-Varela Iglesias
Letrado de la Administración de Justicia



XVIII Jornadas

JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA



Sarria
Concello

AS

Ficha técnica

Título: XVIII Jornadas Jurídicas del Ayuntamiento de Sarria

Edita: Concello de Sarria. Abril 2026.



Colabora:



Consejo General
del Poder Judicial



XUNTA
DE GALICIA



DEPUTACIÓN
DE LUGO



XVIII Jornadas

JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA

LA REFORMA DE LA JUSTICIA ANTE LA SOCIEDAD DEL S.XXI

Dirección:

Prof. Dr. Carlos Lema Devesa

Catedrático Derecho Mercantil UCM

Sr. D. Román García-Varela Iglesias

Letrado de la Administración de Justicia



Índice

XVIII Jornadas Jurídicas del Ayuntamiento de Sarria

Presentación de las Jornadas:

Claudio Garrido Martínez. <i>Alcalde de Sarria.</i>	13
Ana Traseira Pena. <i>Directora de la UNED de Lugo</i>	15
Pablo Rivera Capón. <i>Responsable de Promoción Económica y Social de la Diputación de Lugo</i>	18
Diego Calvo Pouso <i>Consejero de Presidencia, Justicia y Deportes de la Xunta de Galicia.</i>	21
Isabel Perelló Doménech <i>Presidenta del TS y CGPJ.</i>	24
Presentaciones a cargo de los Directores de las jornadas:	
Román García-Varela Iglesias <i>Letrado de la Administración de Justicia</i>	28
Carlos Lema Devesa <i>Catedrático Derecho Mercantil UCM</i>	31
Ponencia inaugural:	
Francisco Marín Castán <i>Expresidente del TS</i>	36

Primera Mesa redonda:

Moderador. PASCUAL SALA SÁNCHEZ 50
Expresidente del Tribunal Constitucional

-“Las Cortes Generales: en defensa de la división de poderes y el Estado de Derecho” 56

Raquel Marañón Gómez.

Letrada de las Cortes y profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia de Comillas

- “La reforma judicial: sus retos frente al poder y al pueblo” 68
Edward Martin Regalado .
Regalado & Galindo Abogados.

- “Jueces y Parlamento: Los juicios de responsabilidad política y responsabilidad penal” 78
Virgilio Zapatero.
Exministro de Relaciones con las Cortes. Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de Alcalá

- Manuela Iglesias Nuñez -Viuda del fundador de las jornadas 90

Segunda Mesa redonda:

Moderador. JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS 94
Expresidente del Tribunal Constitucional.

- “Los MASC y su impacto en el sistema de justicia” 100
María José Costa.
LAJ del Juzgado de lo Social n.º 47 de Madrid

- “Una visión sobre la nueva planta y demarcación judicial: los Tribunales de Instancia” 112
Carmen Casado Navarro.
Coordinadora del proyecto de implantación de los Tribunales de Instancia. Gabinete de la Secretaría de Estado de Justicia..

- “El ineludible tratamiento especializado en los juzgados de violencia contra la mujer: nuevas competencias y comarcalización” 130
Andrés Lago Louro.
Presidente del Consello Consultivo de Galicia

- “Cuestiones actuales de la Carrera Judicial. Posibilidad del proceso de estabilización” 144
Mónica Sánchez Romero.
Magistrada de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSXG

Tercera Mesa redonda:

Moderador. RAFAEL MOZO MUELAS 184
Expresidente del Consejo General del Poder Judicial

- “Los riesgos asociados a las nuevas tecnologías”

Mar España Martí. 190
Exdirectora de la Agencia de Protección de Datos.

- “Tribunal de Justicia y tribunales internos”

María Emilia Casas Baamonde. 202
Expresidenta del Tribunal Constitucional.

- “Entre la Ley y la política: La independencia judicial en los altos tribunales”

Juan Antonio Xiol Ríos 214
Exvicepresidente del Tribunal Constitucional.

- “La legitimidad democrática del poder judicial”

Rafael Fernández Montalvo 226
Magistrado emérito de la Sala 3ª del Tribunal Supremo.

Cuarta Mesa redonda:

Moderadora. MARÍA LUISA SANDAR PICADO 234

- “La independencia judicial como pilar del Estado de Derecho”

María del Pilar Teso Gamella 238
Magistrada de la Sala 3ª del Tribunal Supremo

- “Una reflexión sobre la acción popular y las partes en el proceso pena”

Jordi Nieva-Fenoll. 248
Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

- “Autonomía vs. legitimidad popular: el desafío de la designación de jueces en México”

Oliver Galindo Ávila, 260
Regalado & Galindo Abogados.

- “Luces y sombras de la reforma judicial en el Perú”

Bonifacio Meneses Gonzales 268
Presidente de la Sala Anticorrupción de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Clausura:

Román García Varela y Iglesias. 279

Codirector de las Jornadas.

Carlos Lema Devesa. 281

Codirector de las Jornadas.

José María Gómez y Díaz- Castroverde. 284

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia

Cándido Conde-Pumpido Tourón. 287

Presidente del Tribunal Constitucional.



XVIII Jornadas

JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA

AS



Discurso inaugural

Presentacion de las jornadas

Claudio Garrido Martínez.
Alcalde de Sarria.

Ana Traseira Pena.
Directora de la UNED de Lugo

Pablo Rivera Capón.
*Responsable de Promoción Económica y Social de la
Diputación de Lugo*

Diego Calvo Pouso
*Consejero de Presidencia, Justicia y Deportes de la
Xunta de Galicia.*

Isabel Perelló Doménech
Presidenta del TS y CGPJ.

Presentaciones a cargo de los Directores de las jornadas

D. Román García-Varela Iglesias
Letrado de la Administración de Justicia

D. Carlos Lema Devesa
Catedrático Derecho Mercantil UCM





Discurso inaugural

D. Claudio Garrido.

Alcalde de Sarria.



Boas tardes. Buenas tardes. Señora presidenta del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, señor vocal del Consejo General del Poder Judicial, señor presidente del Tribunal Superior de Galicia, señor consejero de la Presidencia y Justicia y Deportes de la Xunta de Galicia, señor diputado del Área de Promoción Económica de la Diputación, señora directora de la UNED en Lugo, señores magistrados del Tribunal Supremo, señor director general de Justicia y Deportes de la Xunta de Galicia, señor diputado del Área de Promoción Económica de la Diputación, señora directora de la UNED en Lugo, señores magistrados del Tribunal Supremo, en Lugo, señores magistrados del Tribunal Supremo, señor director general de Justicia del Asunto, que siempre colabora tanto con nosotros, miembros de la Judicatura y Curia, demás autoridades, amigos y vecinos.

De novo estamos reunidos, e eu estou moi ledo de podervos dicir un ano máis, benvidos, benvidos todos a Sarria, por decimoctava vez.

Las jornadas jurídicas de Sarria, un homenaje a nuestro añorado vecino e hijo predilecto Román García Varela, siguen sumando ediciones anuales y disfrutamos de vuestra compañía en nuestra villa y seguimos en nuestra villa un año más disfrutando de vuestra compañía, ilustres juristas de este país y algún de otro país hermano.

En un muy conocido poema de José Agustín Goytisolo, que fue musitado por Paco Ibáñez, empezaba diciendo «Tú no puedes volver atrás porque la vida ya te empuja, como un aullido interminable, interminable.

Estas palabras que el poeta dedicó a su hija Julia y que yo dedico cantando muchos días a mis nietas Rosalía y Lola, tienen el sentido de que la vida es un viaje sin retorno, en múltiples aspectos, y eso es una certeza indiscutible.

En el ámbito en el cual nos encontramos, el estudio de las reformas que son precisas para adaptar a la situación de la pandemia, y la Administración de Justicia al mundo real que nos toca vivir, suponen precisamente aplicar este



mensaje. La vida, el tiempo, la evolución de la propia humanidad nos arrastra, nos lleva en un sentido que no tiene retorno. El acierto o error en la adopción de medidas de adaptación de un poder del Estado de la importancia del judicial puede determinar en buena parte el éxito o fracaso de España como país. Por ello, escucharemos con atención todo cuanto se comente en este foro al respecto.

Eso sí, en este viaje sin retorno el poeta da un consejo a su hija que es aplicable a todos los ámbitos de la vida y le dice nunca te entregues ni te apartes junto al camino, nunca digas no puedo más, aquí me quedo, aquí me quedo.

En otro aspecto, quiero mostrar mi satisfacción como ciudadano por la renovación del órgano de gobierno del Poder Judicial. El pasado año, en la inauguración de las pasadas jornadas, mostré mi disgusto por la falta de renovación continuada, pero la solución de este problema es un motivo de alegría.

No puedo dejar de mostrar la alegría que nos provoca la presencia de quienes fueron y son los compañeros y amigos de Román, su familia, que acuden año a año a Sarria a rendirle homenaje y nos ilustran con sus intervenciones.

Continuamos un año más formando parte del plan estatal de formación continuada de la carrera judicial. Un verdadero logro para todos y agradecemos la presencia en esta inauguración de su presidenta. Igualmente, las jornadas cuentan de nuevo con la participación de la UNED en estas jornadas y en nuestros últimos años. Y por ello, disfrutamos de la presencia en esta mesa de nuestra amiga y colaboradora Ana Traseira.

Por supuesto, hay que agradecer la participación de las administraciones que colaboran en la organización de estas jornadas. La Xunta de Galicia, representada en este acto por don Diego Calvo, la Diputación de Lugo, representada por don Pablo Rivera y otro año más, es preciso resaltar, sería muy injusto no hacerlo, el mérito de Román García Varela Iglesias y el profesor Carlos Lema Devesa, gracias a cuya gran labor inauguramos una edición más, la número 18.

Y para acabar, parafraseando a otro poeta, en este caso, Gabriel Zelaya, me permito decir que la justicia, tanto al menos como poesía, es un arma cargada de futuro. El futuro de la justicia depende del acierto en su adaptación a los tiempos que vienen. Depende del acierto en sus reformas. Muchas gracias.

Ahora tiene la palabra Ana Traseira.



Discurso inaugural

D. Ana Traseira Pena.

Directora de la UNED de Lugo



Señora Presidenta del Consejo General del Poder Judicial, señor consejero de la Xunta de Galicia, señor vocal del Consejo General del Poder Judicial, señor presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, señor diputado de la Diputación Provincial de Lugo, señor alcalde de Sarria, señor delegado de gobierno, señora subdelegada de gobierno, señor delegado de la Junta, autoridades, señoras y señores.

Es una honra para mí, un año más como directora de UNED de Lugo, participar en la inauguración de la 18ª edición de la jornada jurídica Román García Varela. que son ya, vale, que son una cita más que consolidada en el calendario jurídico nacional.

Quiero comenzar agradeciendo a todas las instituciones que hacen posible que se realicen estas interesantísimas jornadas como son el Consejo Xeral do Poder Judicial, la Xunta de Galicia, la Diputación Provincial de Lugo. Bueno, pues, su respaldo, como no puede ser de otro xeito, es fundamental para que este espacio de reflexión y formación jurídica siga vivo y se proyecte cada año con más fuerza.

Deseo rendir también un sentido homenaje a la persona fundadora de estas jornadas y cuyo nombre llevan, Román García Varela, que fue el alma de las mismas, él y sus amigos.

Y bueno, también a las personas que supieron recoger el testigo que Román dejó, a su hijo Román García Varela Iglesias y a su gran amigo, el catedrático Carlos Lema, que es cofundador de este foro y referente intelectual tan querido por tantas personas que estamos hoy aquí, junto a ellos y muchos de sus amigos y amigas que siguen viniendo cada año a Sarria, mantienen vivo el espíritu con el que nacieron estas jornadas.

También me gustaría reconocer la necesaria y además garantista implicación del Consejo General del Poder Judicial en las mismas. Yo creo que nos da una

XVIII Jornadas

JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA





perspectiva de futuro y además va a contar siempre con el apoyo y la colaboración de la UNED que comparte plenamente el espíritu de estas jornadas que han sido concebidas con rigor, servicio público y vocación formativa.

La UNED va a estar siempre ahí para poder apoyarlas y conceder en este caso créditos de libre configuración a todas las personas, pues incluso a aquellas personas que no hayan podido, por lo que fuera, acceder a la formación del consejo, pues pueden obtener créditos por realizarlas a través de la UNED.

Me gustaría saludar, por supuesto, a todo el público aquí presente, al alumnado de la UNED, porque estamos siempre agradecidos por la confianza que depositan en nuestra universidad y a quienes van a seguir a través del streaming en directo, en diferido, estas jornadas. Tengo que destacar que más de 300 personas nos van a seguir desde diferentes partes del mundo y prácticamente de todas las provincias españolas y así como diferentes puntos del planeta, como Alemania, Francia, Perú, Guinea.

Y, bueno, siendo esto una muestra más que clara de la internacionalización y del alcance de esta actividad jurídica. También quiero reconocer el excelente trabajo de TIC Servicios Audiovisuales, porque gracias a esta emisión podemos llegar a todos estos puntos del planeta y divulgar pues todo este conocimiento tal y como queremos y también agradecer pues en este caso a la profesora que también ejerce dando su aval dentro del departamento Ángela Galván dentro del departamento de la UNED para conseguir estos créditos pues tan necesarios y tan útiles. Y su implicación y rigor hacen que estas jornadas también tengan impacto real en la formación de nuestros estudiantes. Muchísimas gracias a todos y a todas.

Que sean unas jornadas inspiradoras y fructíferas y, como siempre, que sirvan para fortalecer el diálogo, la justicia y el compromiso con el Estado de Derecho.



Discurso inaugural

Pablo Rivera Capón

Diputado del área de promoción económica y social de la Diputación de Lugo



Muy buenas tardes, autoridades, señoras y señores, también, como no, amigos y amigas, ponentes, profesionales del mundo del derecho. Muy buenas tardes a todos y a todas.

Para mí es un grandísimo honor recibirlos en esta provincia en representación de la Diputación de Lugo y de su presidente, pero sobre todo en una nueva edición de estas jornadas y fundamentalmente también unas jornadas que

han convertido a Sarria ya desde hace casi dos décadas en el epicentro del pensamiento jurídico, más vivo, más comprometido y en definitiva más próximo a los problemas reales que tiene la gente.

Mirad, yo que ya soy un asiduo a estas jornadas, puedo aseguraros que aquí no repetimos algo que ya sabemos, aquí se hacen preguntas, aquí también, pues, cómo no decirlo, también se incomoda, también, pues, revisamos ciertas cuestiones, pero sobre todo construimos. Y yo soy de los que sostiene que la justicia no puede ser conformista y precisamente estas jornadas nos hacen comprender que el derecho no es un mero conjunto de normas, sino que es un instrumento para emancipar a la sociedad de construcción social.

Y además, pues pensad que vivimos en una sociedad compleja, muy convulsa, donde la inteligencia artificial de la que se ha hablado aquí en ediciones pasadas o incluso la desinformación masiva o la manipulación algorítmica hacen que se pongan tela de juicio las reglas básicas de la prueba, de la veracidad y de cuestiones parecidas. Y no solo eso, sino que la tecnología no es la que nos interpela, también lo hacen cuestiones muy actuales, desgraciadamente, como puede ser la precariedad en los derechos, la desigualdad y, como no, pues también situaciones complejas en la sociedad actual. Y ahí el derecho tiene que estar, no puede perder más tiempo.

Creo que la justicia no puede ser una torre de marfil en absoluto. Tiene que ser una casa con las puertas abiertas, transparente, implicada con la ciudadanía y que todo eso se convierta en lo que era una promesa, se convierta en un

objetivo y una realidad palpable. De esta manera no hay garantías si no hay medios, no hay Estado de Derecho si realmente la justicia no está del lado de los más vulnerables, no protege a los que más lo necesitan y, sobre todo, como muchas veces también sostengo, creo que es muy importante apostar por una justicia real porque si no se acabará convirtiendo en algo vacío y eso nadie lo quiere y nadie lo queremos.

En este sentido, la Diputación de Lugo apuesta claramente por ese modelo de justicia que no esté simplemente administrando el pasado, sino que tienda caminos y construya puentes hacia el futuro.

Por eso estas jornadas creo que son un grandísimo ejemplo, un acto de fe del proceso transformador que tiene el derecho y su capacidad de reparar, de proteger y sobre todo de avanzar, que es de lo que creo que se trata. Y termino con mi intervención diciendo que la Diputación no solo apoya estas jornadas, que lo hace, no solo con la aportación económica, sino con el despliegue que decía la directora de la UNED vinculado al servicio de nuevas tecnologías. No solo eso, sino que la defendemos. Es un orgullo institucional y una contribución real al Estado de Derecho, pero desde una óptica diferente, desde la óptica de lo pequeño, de lo cercano, de lo próximo, del territorio y de lo local.

En definitiva, Sarria y las jornadas jurídicas no solo se reflexionan sobre justicia, sino que realmente lo que estamos haciendo aquí es un ejercicio de la justicia, estamos ejerciendo la justicia del pensamiento crítico, del diálogo constructivo y también crítico, como no, y sobre todo de la palabra valiente. Y no tengan dudas que para mí esto es la primera fuerza de la justicia. Así que muchísimas gracias a todos y todas.







Discurso inaugural

D. Diego Calvo Pouso

Consejero de Presidencia, Justicia y Deportes de la Xunta de Galicia.



Presidenta del Consejo General del Poder Judicial, alcalde de Sarria, vocal del Consejo General del Poder Judicial, el presidente del Tribunal Superior Justicia de Galicia, diputado del Área de Promoción Económica y Social de la Diputación, directora del UNED, delegado del Gobierno, subdelegada, delegado territorial de la Junta, jefe territorial, jueces, magistrados, juezas magistradas, amigos todos, representantes de

las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado de la Guardia Civil y, sobre todo, organizadores.

Muy buenas tardes y bienvenidos a todos, a los ponentes, a los asistentes a estas jornadas jurídicas Román García Varela.

Son ya varios años en los que he tenido el placer de acompañaros y constato una vez más que este encuentro hace de Sarria el epicentro del debate jurídico de más actualidad. La justicia es parte esencial de nuestra sociedad, es garante de nuestros derechos y deberes, y también de nuestra democracia. La Administración de Justicia tiene que evolucionar al mismo tiempo que lo hace la sociedad, y por eso debe llevar a cabo una actualización constante para adaptarse a los retos de este siglo XXI.

Tanto en lo que se refiere a las infraestructuras con edificios sostenibles y accesibles, con profesionales preparados a las nuevas normativas y con tecnologías que contribuyan a una justicia más ágil y más moderna. Estos son algunos de los objetivos en los que precisamente trabajamos en la Xunta de Galicia para la Administración de Justicia.

Estas jornadas, que ya llevan 18 ediciones, destacan por la variedad de asuntos a tratar en el ámbito de la justicia, componentes de mucho prestigio.

El año pasado se centraban en la ciberseguridad y en esta ocasión, una de las ponencias, también va dirigida a los riesgos asociados a las nuevas tecnologías. Desde la Asunta estamos inmersos en el tercer plan tecnológico de la Administración de la Justicia en Galicia, Senda 2025, con el que tratamos de aproximarla y hacerla más accesible a la ciudadanía, aportando unos servicios



más personalizados.

Por ejemplo, ya hemos completado la digitalización de las más de 200 salas de vistas de Galicia y seguiremos impulsando el expediente judicial electrónico.

Estos días en esta Casa de la Cultura de Sarria se hablará de la división de poderes y el Estado de Derecho, de los juicios de responsabilidad política y responsabilidad penal y sobre todo lo que engloba el título de esta edición, los retos de la reforma judicial ante la sociedad del siglo XXI.

La justicia tiene que avanzar y adaptarse a la realidad de la sociedad, garantizando el acceso a todos. Hasta el viernes también se debatirá sobre otros temas que en la Junta tenemos muy presentes. Los juzgados especializados sobre la mujer, que hemos pedido de forma reiterada al Ministerio de Justicia para extender a todas las ciudades gallegas como los que ya funcionan en A Coruña y Vigo. No ha sido posible en el año 24 porque el Ministerio no ha comunicado las unidades judiciales correspondientes a la comunidad, pese a que Galicia estamos siempre dispuestos a aceptar todos los juzgados que nos concedan.

Con esta petición pretendíamos poner a disposición de las víctimas los servicios y los medios con los que cuentan en exclusiva estos juzgados, alejar a la víctima del lugar en el que sucedieron los hechos, reduciendo los daños psicológicos y potenciar las denuncias de las víctimas porque los procesos se resuelvan en menos tiempo.

Acabamos de conocer la creación de cuatro plazas de jueces de violencia sobre la mujer en Galicia, que se distribuirán entre Santiago, Ourense, A Coruña y Vigo. En A Coruña y Vigo lamentamos que sea a costa de transformar secciones de instrucción.

Por nuestra parte seguiremos trabajando por ofrecer una justicia accesible para todos, en especial para las víctimas, violencia de género y otros colectivos vulnerables como los menores o las personas mayores. Lo hacemos por ejemplo con un proyecto de justicia amable, empática, que apuesta por humanizar los espacios de atención y espera a las víctimas menores de edad o discapacidad en salas amables.

Contamos además con siete oficinas de asistencia a las víctimas, una en cada ciudad gallega, para facilitarles una atención personalizada, especializada y continua a través de los profesionales de la psicología, del trabajo social, con el objetivo de minimizar los trastornos psicológicos y aplicar medidas con las que garanticemos su protección. Para que esta atención sea más rápida y eficaz, las víctimas, y que las víctimas no tengan que desplazarse, hemos puesto en marcha un servicio también de asistencia virtual.



En Galicia las víctimas de violencia sexual también tienen la atención de jurídica gratuita garantizada a través de profesionales de la abogacía especializados en delitos contra la libertad sexual. Para ello somos pioneros en esta colaboración con el Consello de la Abogacía Galega.

Para que la justicia funcione en definitiva se necesitan buenos profesionales a los que hay que reconocer su trabajo y en Galicia también somos pioneros en establecer un complemento de carrera profesional, otro de los temas que abordarán en estas jornadas.

Así buscamos retribuir la progresión del personal de la Administración de Justicia en condiciones similares a las de empleados públicos de la Asunta de Galicia. No quisiera terminar sin hacer referencia a la nueva Ley Estatal de Eficiencia Judicial, aprobada este año, que supone un esfuerzo importante para las comunidades autónomas, sobre todo en Galicia, teniendo en cuenta la dispersión territorial. Además, como hemos aclarado en varias ocasiones, esta nueva norma no viene acompañada de los fondos necesarios por parte del Gobierno central para su puesta en marcha.

De todas maneras, estamos en un momento en el que hemos publicado las resoluciones para aprobar el diseño y la estructura de las oficinas judiciales, las relaciones de puestos de trabajo de registros civiles, oficinas judiciales y casi 270 oficinas de justicia en los ayuntamientos, que sustituyen a los juzgados de paz, que son los que más cambios experimentarán.

Finalizo reiterándoles mi bienvenida a esta nueva edición de las Jornadas Jurídicas de Sarria, que sin duda serán fructíferas para analizar el presente y el futuro de nuestra justicia, pero también para rendir homenaje un año más al impulsor que da nombre a las jornadas, Román García Varela, hijo predilecto de este Consello y jurista de reconocido prestigio.

Agradecemos que se mantenga este legado vivo y en auge a su hijo, letrado en la Administración de Justicia, Román García Varela Iglesias y al catedrático de Derecho Mercantil, Carlos Lema Devesa.

Gracias por la invitación y por convertir un año más estas jornadas en un foro de debate de referencia de la actualidad en el ámbito de la justicia.



Discurso inaugural

Isabel Perelló Doménech

Presidenta del TS y CGPJ



Buenas tardes.

Alcalde de Sarria y anfitrión de estas jornadas, conselleiro de presidencia, justicia, deportes de la Xunta de Galicia, presidente do Tribunal Superior de Justicia de Galicia, vocal do Consejo General del Poder Judicial, deputado da área de promoción económica e social da deputación de Lugo, directora da UNED de Lugo, expresidentes del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo,

magistrados, docentes, autoridades, señoras y señores.

Quiero comenzar mis palabras con un agradecimiento a los organizadores de estas jornadas por todo su trabajo, especialmente a sus directores, don Carlos Lema Devesa, catedrático de Derecho Mercantil en la Universidad Complutense de Madrid, y a don Román García Varela Iglesias, letrado de la Administración de Justicia e hijo del excelentísimo señor don Román García Varela, magistrado de la Sala Primera del Tribunal Supremo, a quien tuvo el honor de conocer.

Muchas gracias también a la UNED, a la Xunta de Galicia, a la Diputación de Lugo y al Consejo de Sarria por su excelente acogida en esta bella tierra de Galicia, en la que crecí, en la que viví durante mi infancia y en cuya magnífica Universidad de Derecho de Santiago estudié.

Esta tierra es mi particular paraíso, la llevo siempre en mi corazón. Este encuentro jurídico se ha ganado su prestigio a lo largo de los años, tanto por el extraordinario nivel de los ponentes como de los interesantes temas que se tratan.

Así lo podrán ver esta misma tarde, que comenzará con una ponencia de quien me precediera en el Tribunal Supremo como presidente en funciones, don Francisco Marín Castán, y con una mesa redonda moderada por el expresidente del Tribunal Constitucional, don Pascual Sala.

El título elegido para esta edición: La reforma de la justicia ante la sociedad del siglo XXI, resulta muy oportuno. Nos encontramos en la actualidad en un momento de cambios especialmente delicados para el Poder Judicial que



debemos de analizar de una manera muy meticulosa.

Este espacio de trabajo, este breve alejamiento temporal de los despachos resulta muy acertado para ello. Hablamos de momentos dedicados y, en relación con la nueva planta y demarcación judicial y la implantación de los tribunales de instancia, cabe recordar la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/25 de 2 de enero de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia que implican grandes novedades que a todos nos preocupan y nos ocupan.

Una de las más importantes, sin duda, la conversión de los 3.800 juzgados unipersonales en 431 tribunales de instancias, uno por cada partido judicial, presididos por un magistrado y compuesto por secciones especializadas.

Además, hay que tener en cuenta los importantes cambios que supone respecto a las competencias de los juzgados de violencia contra la mujer, que son objeto de mucha preocupación. La ley alude en su preámbulo a diversos objetivos, a la agilidad de la justicia, la especialización, la unificación de criterios jurídicos.

Ahora bien, para conseguir estos fines se requieren medios económicos y recursos humanos suficientes que faciliten la puesta en marcha de la nueva organización judicial. En el Consejo General del Poder Judicial somos conscientes de las dificultades a las que se enfrenta la justicia con la puesta en marcha de esta norma. Por todo ello, estamos dedicando gran parte de nuestro trabajo a preparar el despliegue de los tribunales de instancia, planificando la respuesta que el Consejo debe de ofrecer a las incidencias que genere el cambio hacia este nuevo modelo.

Hemos recabado información a los tribunales superiores de justicia para intentar anticiparnos aquellos problemas que en buen seguro surgirán a lo largo de las diferentes fases de entrada en vigor de esta ley, la primera de ellas, recordemos, ya para el próximo 1 de julio.

Ya se han elaborado dos proyectos de instrucción en el Consejo que se tratarán con carácter urgente, algunas cuestiones relativas a las novedades que plantea la norma y estamos estudiando las nuevas necesidades de la planta.

Además, se está trabajando en la modificación de los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial, conforme un calendario organizado en el Pleno.

Nuestro objetivo es dar certeza, claridad y seguridad jurídica a los miembros de la carrera judicial, a los operadores jurídicos y a los ciudadanos.



Durante estas jornadas se va a reflexionar sobre la independencia judicial como pilar del Estado de Derecho. Este es un asunto primordial para el Poder Judicial en el que creo que se debe de hacer especial hincapié.

En la actualidad existen diversos riesgos para la independencia judicial, que es precisamente el adjetivo primero con el que la Constitución reviste a los integrantes del Poder Judicial, jueces y magistrados independientes. Conviene recordar que solo el Estado que cuenta con una separación de poderes plenamente garantizada es un Estado de derecho y da ahí la importancia de salvaguardar la independencia judicial frente a posibles injerencias, vengan de donde vengan.

Los jueces, y no perdamos de vista que somos integrantes de uno de los tres poderes del Estado, están avalados por una excelente preparación técnica y un sistema de selección objetivo basado en la igualdad de oportunidades, en la total transparencia, en el mérito y en la capacidad. Estos elementos son los responsables de que durante más de 40 años haya prevalecido la confianza de los ciudadanos de nuestro país en la justicia, como condición básica de la convivencia social en un Estado de derecho.

Y hay que recordar, como principio básico, que incumbe a todos los poderes públicos fomentar la confianza de los ciudadanos en los jueces y tribunales, principios que deriva y es reconocido por la propia Unión Europea.

Es por eso que las descalificaciones injustificadas a la independencia y a los jueces generan un grave daño de difícil reparación tanto a la justicia como a la propia sociedad democrática.

Desde el órgano de gobierno del Poder Judicial estamos convencidos de que nuestro papel más esencial es precisamente garantizar la independencia de la justicia frente a todos. La profesionalidad de los jueces y magistrados españoles, que también somos jueces europeos, no debe ser cuestionada, aunque por supuesto las críticas son aceptables porque nos ayudan a mejorar.

Por ello, animo a todos los asistentes a que durante estos días profundicen en las previsiones constitucionales sobre la materia y debatan con serenidad acerca de la situación actual, aprovechando la mesa redonda que se celebrará sobre esta materia. Y creo que en esta reflexión debemos partir de una proposición clara y evidente. Ningún poder del Estado puede dar indicaciones a los jueces sobre la manera en que deben interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico.

Y ningún representante público o entidad alguna puede lanzar ataques gratuitos, descalificaciones y respetuosas hacia las resoluciones judiciales o a sus autores, que se adoptan desde la legitimidad que la propia independencia y la Constitución otorga a los jueces, que se limitan a aplicar e interpretar la ley.

Confío en que las reflexiones que se hagan en estos días refuercen la firme creencia de todos los asistentes en que el respeto institucional es imprescindible. Finalizo ya reiterando mi agradecimiento a los organizadores de estas jornadas de Sarria, a todos los ponentes y por supuesto a todos los asistentes. Les animo desde aquí a que aprovechen al máximo estos tres días de trabajo, sacando el máximo partido de las interesantísimas ponencias y mesas redondas, de las que estoy segura podrán extraer conclusiones que nos resultarán a todos de gran utilidad.

Quedan inauguradas estas jornadas, decimoctavas jornadas jurídicas, Román García Varela.

Muchas gracias a todos.

Moitas gracias a todos.

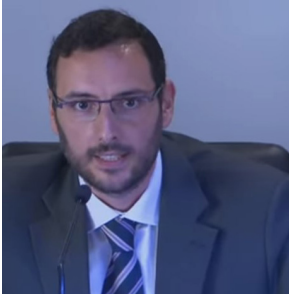




Discurso inaugural

Román García Varela Iglesias

Codirector de las Jornadas



Buenas tardes a todos.

En junio del 2013, se celebraron las VII Jornadas Jurídicas de Sarria, como así se denominaron desde sus orígenes.

En aquél fatídico mes y año para los amigos de mi padre, mi familia y para mí, se produjo el óbito de Román García Varela, el día 5 concretamente, pese a ello, se celebraron; este año en su duodécimo aniversario, las fechas son coincidentes.

Siempre he agradecido el apoyo a todas las instituciones, Foro Jurídico de Sarria y al Concello la reciprocidad del afecto de todos en justa correspondencia del apasionado fervor por esta villa y sus gentes y de la que Román estaba tan orgulloso.

Este año, asimismo, me es grato contar con la presencia de la presidenta del órgano de gobierno de los jueces, lo que denota que el Consejo no olvida a sus valedores a pesar de su ausencia.

También agradezco, y no cesaré en mi empeño de todos los años en mi gratitud, de la inestimable ayuda y colaboración de los cofundadores de estas Jornadas Jurídicas: Ignacio Sierra y Gil de la Cuesta, Francisco Navarrete, Fernando Ledesma, Juan Antonio Xiol... pero este año quiero de forma cariñosa pararme en uno de ellos: Pascual Sala Sánchez, querido Pascual, nunca fallaste, siempre colaborando, daba igual en la forma: Ponente, moderador, sustituto cuando algún Ponente por circunstancias adversas fallaba, ahí siempre al pie del cañón: ¿Cómo no manifestar públicamente y de manera individualizada tu laudable ayuda y colaboración?

Alguien con una profunda sabiduría y un jurista de gran prestigio, dando saltos en la historia del pensamiento humanista, mantuvo que tú, tenías un sentido y actitud epicureista y lo fundamentaba así:



“Advierto eso en la actitud que ha mantenido Pascual sin solución de continuidad. Me refiero a su rechazo de una concepción del universo basada en ideologías limitadoras de la capacidad de pensar, que conduzcan a una especie de pesimismo negador de la existencia de <alternativas>. Yo creo que él piensa que las hay, claro que las hay, pero su consecución requiere del esfuerzo democrático de salir a su encuentro, de buscarlas desde el cultivo de la razón, la cultura de la mirada, el convencimiento de que el saber nos hace libres, la práctica de la prudencia, que tan reiteradamente ha considerado Pascual como integrante esencial de la función pública”

Son palabras transcritas en su literalidad pronunciadas por Fernando Ledesma Bartret.

¿Qué más se podría añadir?

Pascual, siento con orgullo tu amistad consolidada a través de mis padres y que, este afecto, ayuda y colaboración se mantenga, porque seguiréis todos los cofundadores presentes en estas Jornadas Jurídicas que ahora llevan el nombre de vuestro gran amigo Román García Varela, mi padre.

Asimismo, no quiero pasar por alto mi agradecimiento expreso y sincero a D. Francisco Marín Castán por haber aceptado llevar a cabo este año el acto de inauguración de la décimo octava edición de las jornadas. No es la primera vez que acude al encuentro, al que siempre es y será bienvenido. Además, he de confesar públicamente que, gracias a su compromiso y constante apoyo, la sala primera siempre ha estado representada cada año en las jornadas.

Es un auténtico honor contar con tu presencia como ejemplo de integridad, sabiduría y compromiso con la justicia.

Muchas gracias.



XVIII Jornadas

JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA



Discurso inaugural

Carlos Lema Devesa.

Codirector de las Jornadas



Buenas tardes

Excelentísima señora presidenta del Consejo General del Poder Judicial, Ilustrísimo señor alcalde Sarria, Ilustrísimas autoridades, Señoras y Señores, Miñas donas, meus señores.

Dicía o ano derradeiro que o corazón pídemme falar en galego, pero sé que aquí hay gente que no es de Galicia, Y como manifesté el año pasado, y este año tengo que repetirlo, el gallego y el castellano son idiomas “bien cabidos”, como decía mi pobre padre. Se llevan bien, no tienen problemas por contraste, quizás con idiomas de otras comunidades autónomas. Por eso los gallegos que hablamos gallego, también hablamos castellano y aunque Rosalía era una extraordinaria poetisa, Cervantes era manco, con la mano que tenía escribía muy bien.

Tengo que manifestar que es un placer y un motivo de legítimo orgullo codirigir con el Dr. García-Varela Iglesias, (él no lo ha dicho, enhorabuena por ese doctorado), estas XVIII Jornadas Jurídicas de Sarria, que se consagran a la reforma de la justicia de la sociedad del siglo XXI. Convendrán conmigo que estamos viviendo un momento trascendente en el mundo jurídico y los problemas que se suscitan en nuestros días van a ser precisamente abordados en estas jornadas.

Pero no voy a invadir predios ajenos, sería una temeridad adentrarme en el contenido de las interesantísimas ponencias, que serán expuestas por personas con mucho más auctoritas que la mía. En todo caso, no deseo silenciar la participación de ponentes extranjeros, concretamente de ponentes hispanoamericanos, que nos brindarán su punto de vista sobre problemas que no son exclusivos de México, (la denominada Nueva España) o de Perú, sino que también nos afectan a todos nosotros.

Así las cosas, en mi intervención debo expresar el sentimiento que por ser el más noble merece siempre ocupar el primer lugar jerárquico, la gratitud. Mi gratitud al Consejo General de Poder Judicial, hoy representado por su Presidenta, la

que me va a permitir, no una pequeña, sino una gran vanidad, decir que tuve ocasión de impartirle algunas clases de Derecho Mercantil en la Universidad de Santiago de Compostela.

Me siento altamente honrado y aquí se ha destacado, de aludir a la Universidad de Santiago, a nuestra querida Universidad Gallega que, hay que decirlo en una frase quizá un poco llamativa, ha parido y sigue pariendo excelentes juristas que han sido alumnos en la misma y que en este caso alcanzan la cima del Consejo General del Poder Judicial.

En segundo término, mi agradecimiento a todos los ponentes y moderadores que intervienen en estas Jornadas. Al leer el programa y los títulos de las ponencias, modestia aparte, modestia fora que dirían los gallegos, se comprueba el acierto de las mismas. Estoy seguro de que podemos percibir, utilizando términos del Derecho de patentes, la altura jurídica de esas ponencias que no se limitarán a la exposición de un tema específico, sino que mostrarán soluciones para resolver los diversos problemas existentes y que necesitan de expertos cualificados, como los que intervienen aquí para abordar los mismos.

En tercer lugar, aunque sea un poco monótono, mi agradecimiento también, mi gratitud a los patrocinadores de las jornadas, Xunta de Galicia, de modo concreto, a la Consejería de Justicia y Deportes, Diputación de Lugo, Concello de Sarria, a su alcalde, Don Claudio Garrido, que viene consagrando todos sus esfuerzos para mantener las jornadas. Y agradecimiento también extensivo a los colaboradores como la Universidad Nacional de Educación a Distancia, (UNED), y al Foro Jurídico Sarriano. Sarria no solo es el punto de partida de muchos peregrinos que realizan el camino para obtener la compostela, sino que también es cuna de renombrados juristas y letrados y así lo acredita el apellido de estas Jornadas "Román García Varela".

Y por último, y como dirían los ingleses, no menos importante, mi gratitud a todos ustedes que asisten a las jornadas. He podido comprobar que magistrados de Tribunales Superiores de Justicia, de Audiencias Provinciales, de Juzgados de Primera Instancia, de Instrucción Penales, asisten a las jornadas como alumnos y su asistencia pone de relieve algo que valoramos mucho en la Universidad: la modestia. Por eso yo creo que a todos ustedes se les pueden aplicar aquellos versos del poema que Calderón de la Barca consagraba a los tercios de Flandes y que decían:

Y así de modestia llenos
a los más viejos verás,



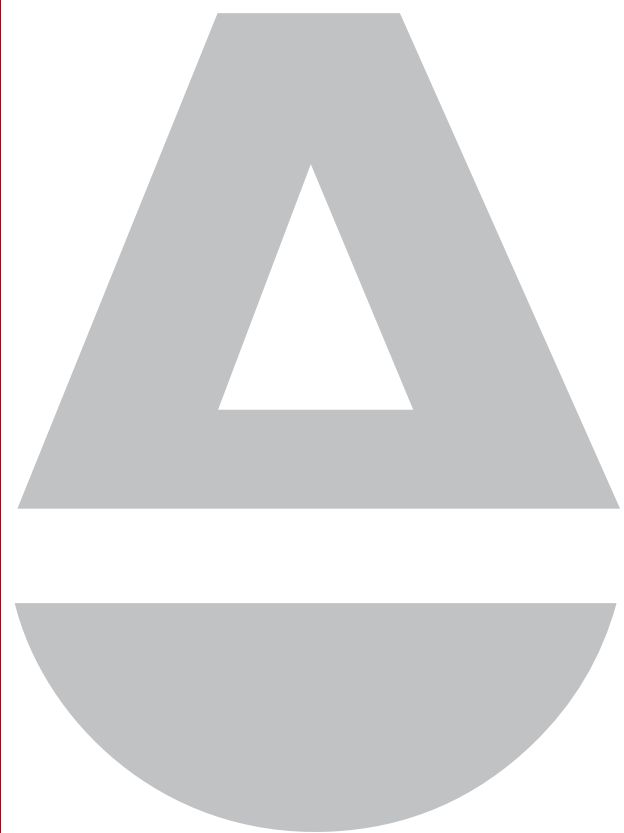
tratando de ser lo más
y de aparentar lo menos.

En fin, después de expresar mi sentimiento de gratitud, debo manifestar mi ulterior sentimiento y concluyo: mi satisfacción. Satisfacción porque las Jornadas Jurídicas de Sarria han alcanzado la mayoría de edad. Ya son mayores de edad. A partir de este momento van a gozar de todos los derechos y también de las obligaciones inherentes a este status o a esta situación. Las Jornadas deben contribuir, y en eso confío, a que los jueces, según decía Sócrates, alcancen las cuatro características que todos deseamos y que, por supuesto, las tienen, pero incluso incrementarlas. Escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente.

Concluyo dándoles la bienvenida a la Villa de Sarria, a la que todos ustedes se han acercado como peregrinos del mundo jurídico, diciéndoles; “bienvenidos a Sarria”. Muchas gracias.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Ponencia inaugural



Francisco Marín Castán.

Expresidente del TS





Discurso inaugural

Francisco Marín Castán

Expresidente del TS



Buenas tardes.

Quiero comenzar agradeciendo a Román García-Varela Iglesias la invitación a participar en esta jornada, a pronunciar esta conferencia inaugural, y darle las gracias también por cómo ha honrado la memoria de su padre, nuestro amigo y compañero inolvidable de la Sala de lo Civil,

manteniendo estas jornadas junto con el profesor Carlos Lema y la inestimable colaboración del Ayuntamiento de Sarria, hoy representado aquí en la figura de su alcalde, Claudio Garrido.

Es un auténtico placer volver a Sarria después de algunos años en que la acumulación de cargos que cayó sobre mi persona me lo impidió. Por lo tanto, gracias Román, gracias Carlos, gracias alcalde.

La justificación del título de la ponencia no deja de tener alguna dificultad, porque obliga a preguntarse: ¿cómo va a afectar a la independencia del juez la vinculación a la jurisprudencia? Veremos que el problema no es tan sencillo y que recientemente incluso se han planteado cuestiones al respecto tanto al Tribunal Constitucional como al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Y aunque como veremos estos no han entrado en el fondo de cada cuestión, algún tipo de pronunciamiento han hecho y algo se puede deducir de esos pronunciamientos.

En principio, parece que plantearse el valor de la jurisprudencia en la jurisdicción civil tiene algo de superfluo, ya que la oposición de una sentencia de Audiencia Provincial a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo es una de las modalidades del recurso de casación por interés casacional. Si efectivamente hay oposición a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, la sentencia será casada sin que esto afecte a la independencia judicial.

Sin embargo, como decía, el planteamiento de cuestiones prejudiciales y de



inconstitucionalidad indica que el problema no están sencillos, sobre todo cuando estas cuestiones se refieren fundamentalmente al artículo 487, apartado 1, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que tras su reforma por el Real Decreto-ley 5/2023 introduce como novedad que, cuando haya doctrina consolidada de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo y la sentencia recurrida vulnere esa jurisprudencia, se podrá resolver el recurso por medio de auto y se devolverá el asunto a la Audiencia Provincial para que vuelva a dictar nueva sentencia acomodada a la jurisprudencia. Ya veremos lo que al respecto se planteó por la Audiencia Provincial de Málaga y lo que han respondido el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

A lo anterior se une que el debate sobre si la jurisprudencia es o no fuente del derecho permanece abierto desde siempre en la doctrina, un tema clásico del que siempre se va a hablar en la teoría general del derecho, por lo que no parece estar de más un repaso, aunque sin propósito alguno de exhaustividad, a ese problema que parece eterno, tan prolongado en el tiempo que incluso permitiría hablar del carácter inefable, inaprensible, de la jurisprudencia. ¿Cuál es el concepto de jurisprudencia en la doctrina?

Hace poco, con ocasión del homenaje a un abogado especialista en propiedad intelectual e industrial en el Ateneo de Madrid, al que creo que asistió también el profesor Rogel Vide, con el que he coincidido en el tren de Ourense a Sarria, oí una definición de jurisprudencia que me hizo gracia y que no había oído hasta ahora: jurisprudencia es la serie de excepciones que introduce el Tribunal Supremo a la norma escrita.

Me hizo recordar también lo que decía algún compañero destinado en una Audiencia Provincial: que los magistrados del Tribunal Supremo son los del “ahora bien”. El juez de primera instancia aplica la norma tal como está escrita, la Audiencia Provincial considera que bueno, está bien lo que ha hecho el juez, pero yo voy a aportar algo más, y el Tribunal Supremo acaba diciendo que no está mal lo que ha hecho la Audiencia Provincial: ahora bien, en este caso conviene hacer estas puntualizaciones para interpretar adecuadamente el texto de la norma aplicable al caso.

Mi primer contacto con el concepto de jurisprudencia - yo ya tengo una edad - se produjo en mi más tierna juventud, cuando en segundo de derecho tuve la asignatura de Derecho civil, parte general, con la cátedra del profesor don Federico de Castro.



Don Federico estaba ya en La Haya y los profesores eran José Poveda, Manuela Amorós o De la Peña; en fin, era una cátedra especialmente dura que obligaba a que muchos alumnos de Madrid se tuvieran que ir a aprobar el Derecho civil de segundo a otras universidades porque además era una asignatura que cerraba el paso a asignaturas tan importantes como el Derecho mercantil o el Derecho procesal.

A mí me resultó especialmente difícil comprender una pregunta del Compendio de don Federico de Castro, que era la de “doctrina legal y doctrina jurisprudencial”, así que, como había que aprobar los exámenes, me la aprendí de memoria pero sin enterarme bien de cuál era la diferencia y cuáles los conceptos. Más adelante, siendo ya juez y leyendo con calma el Derecho Civil de España de don Federico en dos volúmenes, con la misma cuestión desarrollada por entero, ya que el Compendio era una reducción no siempre con toda la hilazón deseable, comprendí mejor la distinción: la infracción de doctrina legal se añadía a la infracción de ley como motivo de casación para dar un medio de casar las sentencias que, aunque respetaran la letra de la ley, no se ajustaban al sentido de los principios jurídicos que mereciesen el nombre de tales.

Para don Federico de Castro, doctrina legal era la que tenía valor normativo, conforme a la había que fallar el pleito (ratio decidendi); doctrina jurisprudencial, una clase de doctrina que servía para autorizar una presunción en favor de una determinada interpretación o principio que no resulta directamente de una ley. Si hay vecinos de Sarria profanos en derecho que han asistido a esto dirán, bueno, sigo sin enterarme, por mucho que don Federico de Castro lo explicara así en sus dos tomos.

Realmente, la diferencia para don Federico era que la infracción de doctrina legal sí era motivo de casación, mientras que la infracción de doctrina jurisprudencial no lo sería, porque para él la jurisprudencia tenía valor ejemplar pero no obligatorio.

Que la cuestión no es sencilla lo demuestra que don Antonio Hernández Gil, que tuvo una participación muy destacada en el texto articulado de 1974 por el que se modificó el título preliminar del Código Civil, dedicó un curso entero como profesor de la Escuela Judicial a explicar por qué el artículo 1, apartado 6, del Código Civil decía que la jurisprudencia “complementará” el ordenamiento jurídico en vez de “completará”.

“Complementará” porque, si dijera “completará”, significaría que el

ordenamiento jurídico no estaba completo. Y el ordenamiento jurídico estaba completo mediante las fuentes establecidas en el apartado 1 del propio artículo 1 del Código Civil: la ley, la costumbre y los principios generales del derecho. Tampoco puede decirse que el valor de la jurisprudencia sea algo totalmente claro en la doctrina del Tribunal Constitucional.

Así, según la sentencia 246/1993, la unificación de doctrina corresponde a los órganos superiores de la jurisdicción ordinaria a través de los recursos de casación y revisión, siendo pues sus criterios los que resultan vinculantes, pero añade “como fuente complementaria del derecho”. La STC 54/1997 se refiere al “significado normativo de la jurisprudencia”, pero según la STC 165/1999 la jurisprudencia no es vinculante, y antes la STC 78/ 1984 había aclarado, respecto de la jurisprudencia en el orden penal, que el juez penal solamente estaba vinculado a la ley, de lo que se deduce que no estaría vinculado a la jurisprudencia.

Algunos años más tarde, la STC 16/ 2015 aclararía que la jurisprudencia no es propiamente fuente del derecho, que las sentencias no crean la norma, por lo que no le son miméticamente trasladables las reglas que se proyectan sobre el régimen de aplicación de las leyes. puntualización debida al debate generado en el propio Tribunal Constitucional acerca de los cambios de jurisprudencia y su posible colisión con la seguridad jurídica y las exigencias de previsibilidad. Tenía la sentencia un voto particular de Juan Antonio Xiol acerca de si una modificación sorpresiva de la jurisprudencia, sobre todo en relación con los criterios de acceso a la casación, podía o no vulnerar la tutela judicial efectiva. Todo esto demuestra que el debate acerca de la vinculación del juez a la jurisprudencia sigue abierto. ¿Cuál sería el valor real de la jurisprudencia?

Yo creo que un análisis realista de la jurisprudencia y de la evolución del recurso de casación a lo largo del tiempo - en este caso yo voy a hablar del recurso de casación civil por ser el que mejor conozco- autorizaría a sostener la idea de que tal vez la jurisprudencia no sea fuente del derecho, pero desde luego se le parece mucho. Veamos muy brevemente la evolución de la regulación del recurso de casación en el orden civil.

El Real Decreto de 4 de noviembre de 1836 y la Instrucción para el Procedimiento Civil de 1853 hablaban de recurso contra las sentencias “contrarias a la ley clara y terminante”. Por tanto, ninguna mención se hacía a la jurisprudencia ni a la doctrina legal pero la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 ya se refería al recurso cuando la sentencia sea “contra ley o contra la doctrina admitida por la



jurisprudencia de los Tribunales”.

La Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, en su redacción original, establecía como motivo de casación la “infracción de ley o de doctrina legal en la parte dispositiva de la sentencia”, la “violación, interpretación errónea o aplicación indebida de las leyes o doctrinas legales aplicables al caso”.

La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 en 1984 ya se refirió a la “infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia”, lo que generó la discusión de si la infracción era de la jurisprudencia o de las normas de la jurisprudencia y en este último caso cuáles serían esas normas de la jurisprudencia. La reforma de la misma ley en 1992 consideró causa de inadmisión del recurso el que se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales, una aproximación clara, a mi juicio, al valor vinculante de la jurisprudencia.

Pasemos ahora a la Ley de Enjuiciamiento Civil del año 2000. El interés casacional aparece como eje del recurso de casación y sus modalidades son la oposición de la sentencia recurrida a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, la jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales, en cuyo caso al Tribunal Supremo le incumbe fijar doctrina resolviendo la contradicción o divergencia, y la aplicación de normas que no llevaran más de cinco años en vigor.

Por lo tanto hay, a mi juicio, un mayor reforzamiento del valor vinculante de la jurisprudencia. Con la reforma de 2015 se incorpora como causa de inadmisión la de que se hubieran resuelto ya en el fondo otros recursos sustancialmente iguales y, finalmente, la reforma de 2023 establece el interés casacional como eje total del sistema, salvo en los procesos civiles para la tutela judicial civil de los derechos fundamentales susceptibles de amparo, y establece también la admisión del recurso de casación solo si el Tribunal Supremo aprecia razones para pronunciarse sobre la cuestión o cuestiones planteadas en el recurso.

Así pues, en el recurso de casación civil, lo mismo que en el contencioso-administrativo, la regla general es la inadmisión y la excepción la admisión. Por eso el recurso se inadmite por providencia y se admite por auto. Pese a todo ello, veremos que en los últimos años se ha cuestionado, como decía al principio, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ante el Tribunal de Justicia y también ante el Tribunal Constitucional.

La incidencia de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de consumidores ha sido elevadísima en el día a día de los juzgados y las Audiencias Provinciales, pero también en el del Tribunal Supremo porque no



pocas cuestiones prejudiciales planteadas por Juzgados de Primera Instancia o Audiencias Provinciales de han supuesto una especie de recurso per saltum contra la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La secuencia venía a ser más o menos así: el Tribunal Supremo se pronunciaba sobre una determinada cuestión en materia de consumidores; un juez de primera instancia consideraba entonces que esa jurisprudencia era contraria a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpretativa de una norma de Derecho de la Unión y planteaba cuestión prejudicial; y según como la plantease y según lo que preguntara, la respuesta del Tribunal de Justicia podía considerar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo no era correcta, no se ajustaba al derecho de la Unión.

Tenemos, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016 sobre la extensión de los efectos de la nulidad de las cláusulas suelo, que impuso rectificar el criterio de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013.

Posteriormente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo del 2019 respondería a una cuestión prejudicial de la propia Sala de lo Civil sobre el vencimiento anticipado, en la que la Sala preguntaba si la reiteración de impagos permitiría dar por vencido el préstamo. Lo que ocurre es que la sentencia del Tribunal de Justicia fue muy oscura y, realmente, hasta que el propio Tribunal de Justicia, después de su sentencia, dictó un tercer auto en el mismo sentido no logramos enterarnos de si verdaderamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo era o no conforme con el Derecho de la Unión.

Lo que vino a continuación ha supuesto que la fuerza vinculante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de consumidores esté pendiente de determinar, porque lo que eufemísticamente se define como diálogo de tribunales parece más bien una algarabía cuando cada pronunciamiento del Tribunal Supremo es cuestionado por un juez o una Audiencia Provincial.

Recientemente el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre la comisión de apertura en un sentido muy parecido al que le preguntó la Sala de lo Civil hace unos años, pero, en principio, cuando se le planteó por la Sala de lo Civil, la respuesta que dio no era la que se esperaba.

El caso más patente es el del IRPH, con más de una sentencia del Tribunal de Justicia que no termina de decidir si es o no nulo y una de las cuales incluso entra a interpretar el preámbulo de una circular del Banco de España, en contra



de la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de no interpretar el derecho nacional.

En resumen, varios principios (como el de autonomía procesal en relación con la congruencia y la prohibición de la reformatio in peius) han entrado en crisis, y la sentencia Kubera del Tribunal de Justicia parece imponer que en el trámite de admisión del recurso de casación se razone sobre la improcedencia de plantear la cuestión prejudicial que la parte proponga.

Es más, la fuerza vinculante de la jurisprudencia se ha cuestionado de un modo ya frontal o directo por la cuestión de inconstitucionalidad a la que me refería al principio y la cuestión prejudicial planteadas simultáneamente por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Málaga mediante sendos autos de 11 de junio de 2024.

En los dos autos se considera que el artículo 487.1 de la Ley Enjuiciamiento Civil, es decir, el que autoriza a resolver el recurso de casación por medio de auto y devolver el asunto a la Audiencia Provincial para que resuelva con arreglo a la doctrina jurisprudencial, puede ser contrario a la independencia judicial en el sentido de que, si la Audiencia tiene que resolver con arreglo a la doctrina jurisprudencial y no con arreglo a la ley, se la está obligando a decidir en un sentido que no es el que el propio tribunal de apelación considera procedente;

que vulnera el artículo 6, apartado 1 de la directiva 93/13 (la que ha dado lugar a más cuestiones prejudiciales en el orden jurisdiccional civil por referirse a la protección de los consumidores) porque podría entenderse que la jurisprudencia del Tribunal Supremo prevalece sobre la doctrina del Tribunal de Justicia o que se limitan las facultades de valoración de la prueba del juez nacional, y esto porque la sentencia del Tribunal Supremo que casó la de la Audiencia Provincial entendía que a partir de la declaración de los documentos que constaban en las actuaciones había que aplicar la jurisprudencia, pero en ningún caso estaba limitando las facultades de valoración de la prueba por parte del juez. También se considera por la Audiencia Provincial que dicho artículo 487.1 vulnera el sistema de fuentes del artículo 1 del Código Civil al dotar de fuerza vinculante a la jurisprudencia. Y parece plantear el problema ya clásico de la retroactividad o no de la jurisprudencia, un debate también casi eterno cada vez que hay una modificación de la jurisprudencia por una Sala del Tribunal Supremo.

Se dice a veces que la jurisprudencia revisada jurisprudencia debería aplicarse solamente a los asuntos iniciados después de la nueva sentencia del Tribunal



Supremo. Yo tengo la opinión personal de que la jurisprudencia es retroactiva casi por definición; no tiene disposiciones transitorias, como en cambio sí tiene la ley. También pone en duda la Audiencia Provincial de Málaga la extraordinaria y urgente necesidad del Real Decreto-ley 5/2023, que es el que introdujo esta novedad en la Ley de Enjuiciamiento Civil, y considera que vulnera la independencia judicial al obligar a la Audiencia a resolver de una determinada forma, sin la independencia que deberían tener sus magistrados.

En suma, es como si el artículo 487.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil obligara a resolver en contra de la doctrina del Tribunal de Justicia. Me parece un planteamiento bastante exagerado por encadenar varias suposiciones del tipo de “si el Tribunal Supremo me ordena resolver el asunto con arreglo a la jurisprudencia de la Sala de lo Civil, yo a lo mejor voy a tener que aplicar esta jurisprudencia como me ordena el Tribunal Supremo y, por el contrario, no voy a poder aplicar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o el Derecho de la Unión interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”.

Y es asimismo exagerado porque, en la misma línea, también podría haber planteado que el artículo 1.6 del Código Civil no es conforme con el Derecho de la Unión por no contemplar este Derecho como fuente complementaria del ordenamiento jurídico. Me parece claro que el mero silencio no puede interpretarse como atentatorio a la independencia judicial.

Pues bien, lo cierto es que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal de Justicia se han pronunciado ya sobre la cuestión de inconstitucionalidad y la cuestión prejudicial. El Tribunal Constitucional lo ha hecho en su auto número 153 de 2024, de 3 de diciembre, que acuerda inadmitir la cuestión por dos razones: la primera es puramente formal, pues consiste en no haberse dado traslado por la Audiencia Provincial al Ministerio Fiscal para oírle sobre la posibilidad u oportunidad del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

La otra razón, en cambio, es algo menos formal porque, sin entrar tampoco en el fondo del asunto, es decir, sin pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre si la vinculación a la jurisprudencia puede afectar o no a la independencia judicial, sí advierte que el auto de planteamiento de la cuestión no especifica las normas constitucionales cuya vulneración determinaría la inconstitucionalidad del artículo 487.1 de la Ley de enjuiciamiento Civil, y que la cuestión ante el Tribunal Constitucional no puede convertirse en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado de las circunstancias del caso concreto. Además, hay que recordar que el Tribunal Supremo había casado la sentencia de la Audiencia mediante sentencia y no mediante auto.



En definitiva, lo que viene a decir el Tribunal Constitucional es que no puede pronunciarse sobre algo que no se corresponde con el asunto en el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad. Y añade también una razón de más calado aún, consistente en la prioridad de la cuestión prejudicial sobre la cuestión de inconstitucionalidad. No va a resolver la cuestión de inconstitucionalidad si al mismo tiempo se plantea una cuestión prejudicial y el Tribunal de Justicia todavía no se ha pronunciado sobre esta. Luego veremos cómo el Tribunal de Justicia se pronuncia, pero se pronuncia después.

Para el Tribunal Constitucional, mientras el Tribunal de Justicia no decida si la norma cuestionada es o no compatible con el Derecho de la Unión, no se sabe si es o no aplicable al caso. Y si no fuese aplicable, dice el Tribunal Constitucional, faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad. El argumento no deja de ser discutible, pero es el que es y es uno de los que dan lugar a que el Tribunal Constitucional inadmita la cuestión, aunque podría haberle bastado con la primera razón, es decir, no haber oído al fiscal en cuanto a la pertinencia de la cuestión.

Después se ha pronunciado el Tribunal de Justicia y lo ha hecho inadmitiendo también la cuestión prejudicial, pronunciamiento poco frecuente del Tribunal de Justicia cuando se trata de cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales españoles. Recuerdo que hace años un juez de primera instancia, en una reunión con los jueces que entonces integraban el Tribunal de Justicia, comentó que el Tribunal de Justicia era el buen padre porque inadmitía muy pocas cuestiones y el Tribunal Constitucional no lo era porque inadmitía casi todas las cuestiones de inconstitucionalidad.

Pues bien, en este caso el Tribunal de Justicia tampoco ha sido ese buen padre y ha inadmitido la cuestión prejudicial por auto de 24 de marzo de este mismo año 2025, un auto muy reciente. Las razones también son sobre todo formales, como suele ser habitual en las resoluciones de inadmisión de cuestiones prejudiciales, y se trata de razones no demasiado alejadas de las del auto del Tribunal Constitucional. Así, de un modo similar a este, el Tribunal de Justicia advierte que “la justificación de la remisión prejudicial no es la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas”; lo que viene a decir es que no se le pregunte sobre la adecuación del artículo 487.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil al Derecho de la Unión si de los hechos que se exponen en el propio auto no resulta la relación de ese artículo 487.1 con el Derecho de la Unión.

Además de algunas otras consideraciones sobre los requisitos de la cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia puntualiza que el auto de la Audiencia Provincial no explica la jurisprudencia del Tribunal Supremo de manera suficientemente explícita y que tampoco concreta qué norma del Derecho de la Unión sería incompatible con el artículo 487.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, porque se limita a preguntar de manera general sobre la conformidad de dicho precepto con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Yo deduzco entre líneas que lo que viene a entender el Tribunal de Justicia es que del artículo 487.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que permite casar una sentencia por medio de auto y devolver las actuaciones a la Audiencia para que se vuelva a dictar sentencia conforme a la jurisprudencia, no se desprende ninguna incompatibilidad con el Derecho de la Unión ni ningún ataque a la independencia judicial, esto último porque también se planteaba en la cuestión prejudicial la posible incompatibilidad con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Dice también el Tribunal de Justicia que no se advierte por qué la jurisprudencia del Tribunal Supremo que la Audiencia Provincial tendría que aplicar en virtud del artículo 487.1 sería contraria a la directiva 93/13 tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia.

Además, conviene aclarar aquí que la sentencia del Tribunal Supremo fue más favorable al consumidor demandante de lo que había sido la sentencia de la Audiencia Provincial, lo cual puede haber generado cierta sorpresa también en el Tribunal de Justicia: ¿cómo se me dice que esto puede ser contrario a la directiva si resulta que la sentencia más favorable al consumidor ha sido la del Tribunal Supremo?

Finalmente, en lo relativo a la posible contradicción, incompatibilidad o vulneración del artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia cierra su argumentación indicando que la Audiencia Provincial no explica ni la relación existente entre ese artículo y el artículo 487.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tal como lo aplica el Tribunal Supremo, ni la naturaleza de las dudas que afirma albergar sobre la interpretación de esta disposición del Derecho de la Unión.

Pues bien, y voy a terminar ya, a mi juicio, tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia, aunque estén fundados en razones aparentemente formales, a mi juicio, digo, el valor de la jurisprudencia queda



notablemente reforzado, porque nada se ha dicho en relación con que el artículo 487.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, pueda vulnerar la independencia del juez o el Derecho de la Unión.

Todo esto indica, de algún modo, que la casación de una sentencia y la devolución del asunto a la Audiencia Provincial para que resuelva de modo acorde con la jurisprudencia no vulnera la independencia judicial.

Recordemos el sistema de la casación en su origen, que era la devolución al tribunal para que volviera a dictar sentencia. Por lo tanto, creo que después de la respuesta del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se puede estar tranquilo en cuanto a la reforma del recurso de casación civil de 2023, y me tranquiliza que, como escribe un profano en derecho, el escritor Andrés Trapillo, el Tribunal Supremo pueda seguir siendo “el afinador por antonomasia de las leyes.”

Muchas gracias. Ahora vamos a tener un descanso, un breve café y a continuación ya se inician las tres ponencias con el correspondiente moderador.



XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Primera Mesa redonda:

Moderador. PASCUAL SALA SÁNCHEZ
Expresidente del Tribunal Constitucional

-“Las Cortes Generales: en defensa de la división de poderes y el Estado de Derecho”

Raquel Marañón Gómez.
Letrada de las Cortes y profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia de Comillas

- “La reforma judicial: sus retos frente al poder y al pueblo”

Edward Martin Regalado .
Regalado & Galindo Abogados.

- “Jueces y Parlamento: Los juicios de responsabilidad política y responsabilidad penal”

Virgilio Zapatero.
Exministro de Relaciones con las Cortes. Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de Alcalá

- Manuela Iglesias Nuñez -Viuda del fundador de las jornadas

Moderador : PASCUAL SALA SÁNCHEZ*Expresidente del Tribunal Constitucional*

Buenas tardes, señoras y señores.

Me ha correspondido a mí moderar esta mesa, concretamente, de las Jornadas Jurídicas de Sarria. Debo de hacer un saludo a la excelentísima señora presidenta del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial por este orden. También todo el personal, quiero decir, judicial que aquí ha venido, el expresidente Juan José

González Rivas, el vicepresidente que fue del Constitucional Juan Antonio Xiol, el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, José María Gómez y Díaz Castroverde, que me perdona, quiero decir, se lo pronuncio mal, la Diputación de Sarria, la UNED, concretamente, el Foro Jurídico de Sarria, específicamente, y de una manera especial voy a saludar al alcalde de Sarria, Claudio Garrido.

Desde las primeras jornadas jurídicas de Sarria, que inauguró mi querido amigo desaparecido, desgraciadamente, Román García Varela, ha sido un verdadero promotor de estas jornadas jurídicas de Sarria, de tal suerte que las mismas, y he de saludar, por supuesto, a los directores a su hijo Román García Varela Iglesias, a Carlos Lema, que también le ayuda en esta manera de organizar las jornadas, a su esposa Lola Iglesias, también aquí presente, a su hija Iria García Varela Iglesias, que también está aquí presente y ha venido casi todas las veces precisamente para honrar estas jornadas; porque estas jornadas nacieron con una voluntad casi sarriana y luego se expandieron con toda la comunidad autónoma. Luego, por todo el territorio nacional, de tal suerte que han venido, como ustedes han visto, los juristas de reconocida competencia, quiero decir, tanto magistrados como pertenecientes a la cátedra y que inclusive han adquirido una dimensión internacional.

Aquí tenemos hoy día uno de los ponentes que también nos va a ayudar específicamente cuando se trata de esta necesidad de afrontar una reforma de la justicia española en pleno siglo XXI, han oído ustedes de Francisco Marín Castán la conferencia que ha dado, han oído ustedes también a la presidenta del Supremo, quiero decir, lo que ha hecho en la presentación de las jornadas, y verdaderamente se está viviendo en estos días, no solamente en España, sino concretamente en todo el mundo, una necesidad de adaptar la justicia

española y la justicia, perdón, o la administración de justicia a las necesidades nuevas que presenta precisamente la sociedad en el siglo XXI.

Y, sobre todo, llevando un cuidado supremo, porque a pesar de que indudablemente la inteligencia artificial, de que la digitalización concretamente, que toda esta inteligencia artificial, fíjense, la constitución de 1978 establecía ya una necesidad de compaginar la inteligencia informática para contra todos y esto es un derecho fundamental de los que son susceptibles de defensa a través del recurso de amparo ante el tribunal constitucional contra el derecho a la intimidad y a la propia imagen. Y vean ustedes como ya en el año 78 se veían o se podían detectar los peligros de esta informática en relación precisamente con el derecho a la intimidad personal.

Por eso la Constitución Española, y voy a dar enseguida apertura a la intervención de todos mis compañeros de mesa. La sociedad española y la Constitución Española de 1978, que nunca se dice esto pero que hay que repetir una y otra vez, es de las constituciones más progresistas del mundo. Pero no porque se sea de izquierdas o de derechas, sino por lo que dice la Constitución, concretamente por el elenco de derechos fundamentales y libertades públicas que reconoce y por el contenido social que les asigna.

Y esto no se puede interpretar en un sentido de izquierdas o de derechas, sino en el sentido normativo que tiene toda la Constitución, que configura a España como un Estado social y democrático de derecho, no solo como un Estado de derecho, concretamente un Estado social que tiene como notas características la igualdad y la solidaridad y un Estado democrático que responde concretamente al criterio del pluralismo político.

Pero esto no se puede, como se diga, interpretar de un sentido o en otro. Este conjunto de derechos fundamentales que reconoce tienen valor normativo y sirven tanto a la jurisprudencia ordinaria, a la justicia ordinaria como a la justicia constitucional para analizar precisamente en función de este carácter normativo de la Constitución cuál es el significado que tiene que tener este elenco de derechos fundamentales que con este número y con esta precisión no reproducen ninguna constitución del mundo.

Van ustedes a oír a continuación y van a hablar aproximadamente unos 20 minutos, si es posible.

La primera, que va a hablar sobre las Cortes Generales en defensa de la división de poderes y el Estado de Derecho, es Raquel Marañón Gómez, licenciada en

Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración y en Antropología Social y Cultural, diplomada en Criminología, Letrada de las Cortes Generales, Directora de Recursos Humanos y Gobierno Interior del Senado, Letrada de la Comisión de Transición Ecológica y de la Comisión de Familias del Senado, profesora de Derecho Constitucional en la Comisión de Transición Ecológica y de la Comisión de Familias del Senado, profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Pontificia de Comillas y que cuenta con numerosas publicaciones en el ámbito científico y parlamentario y académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

También el segundo ponente va a ser Edward Martín Regalado un abogado por la Escuela Libre de Derecho de México, vean ustedes es una manifestación de lo que he dicho antes, la dimensión internacional que han adquirido estas jornadas jurídicas de Sauria, entre otras cosas socio fundador de Regalado Galindo Abogados, consejero judicial ciudadano de la Ciudad de México, electo por la Cámara de Diputados, profesor adjunto del rector de la Escuela Libre de Derecho en la materia de obligaciones civiles, profesor de medios alternativos de solución de controversias.

Fíjense ustedes como una de las necesidades para superar la sobrecarga y saturación que padecen concretamente en España nuestros tribunales de justicia, se acuden a medios alternativos al judicial en la resolución de controversias para aquellos asuntos en que las partes tengan facultades de libre disposición y con eso se descargaría esta sobrecarga y saturación que se traduce en un aumento de la duración de los asuntos que se resuelven entre los tribunales y con ello se haría una justicia más accesible al ciudadano y, por su consiguiente, más propia de una administración de justicia.

Y, por último, Virgilio Zapatero Gómez. Virgilio Zapatero Gómez lo conozco desde hace mucho tiempo. Virgilio Zapatero Gómez es una expresión, no porque haber sido ministro de Relaciones con las Cortes, quiero decir que fue precisamente una experiencia que le dio la posibilidad de lo que nos va a hablar en la conferencia de hoy, en jueces y parlamentos, los juicios de responsabilidad política y de responsabilidad penal.

De los títulos académicos ha sido, aparte de ministro, Catedrático de filosofía del derecho, primero por la Universidad de Málaga, después por la Cervantina de Alcalá de Henares, de la cual fue director magnífico de la Universidad de Alcalá de Henares a partir de 2002. Quiero decir, si leyera todo el currículum, fíjese usted en los folios que son, estaríamos aquí hasta las 7 o las 8 de la tarde,

concretamente.

Les voy a decir que es un jurista que ha escrito proyectos de investigación, títulos académicos, licenciado en Derecho por la Universidad Complutense, doctor en Derecho por la Universidad Complutense, honoris causa por la Ricardo Palma de Lima del Perú en 2003, doctor honoris causa por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, ven ustedes la dimensión internacional que ha adquirido, doctor honoris causa por la Universidad Autónoma de Santo Domingo, actividad investigadora, proyectos de investigación subvencionados, dos trabajos de investigación, publicaciones de libros, Miren ustedes, paso ya los folios porque sin duda alguna, si los leyera, como digo, saldríamos de aquí, he dicho antes, a las siete y media, pues seguramente estaríamos aquí hasta las doce de la noche.

Pero bueno, perdónenme estas expresiones, pero yo le voy a dar la palabra en primer término a la profesora Raquel Marañón Gómez para que nos inicie, que tenga sus argumentos acerca de las Cortes Generales que ha sido precisamente, está completamente capacitada para ello en defensa de la división de poderes y del Estado de Derecho.

Tiene usted la palabra. Muchas gracias. Buenas tardes.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Primera Mesa redonda

“Las Cortes Generales: en defensa de la división de poderes y el Estado de Derecho”

Raquel Marañón Gómez.

Letrada de las Cortes y profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia de Comillas



Raquel Marañón Gómez.

Letrada de las Cortes y profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia de Comillas.



D.ª Raquel Marañón Gómez, letrada de las Cortes y profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Pontificia de Comillas.

Buenas tardes. Lo primero de todo; es de bien nacido ser agradecidos y, por supuesto, agradecer a los organizadores de las jornadas y al Ayuntamiento de Sarria, personificado en su alcalde, su generosa hospitalidad.

Muchas gracias por invitarme a esta puesta de largo, a este 18 aniversario de las jornadas. Es un honor estar aquí.

A mí me toca hablar de mi mundo, que es el de las Cortes Generales. Soy un poco la intrusa en estas jornadas de reforma de la justicia, pero creo que mi finalidad no es, por supuesto, dar lecciones a un auditorio tan cualificado, sino por servir un debate y servir a esa relación y a esa comunicación que tiene que fluir entre los distintos poderes del Estado, cosa que hoy en día, precisamente es lo que voy a poner de mención, está especialmente erosionado, tocado, dañado. En la raíz de la democracia constitucional subyace, es lo que siempre nos ha explicado, el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que afirmaba que sin garantía de los derechos de los ciudadanos y el establecimiento de la división de poderes no hay constitución. Desde entonces estos son los dos pilares que han sido los parámetros de la medición fáctica de la democracia constitucional.

La división de poderes, aunque no se encuentra recogida de manera expresa como principio en el articulado, es consustancial a la constitución española, pues la estructura de nuestro texto constitucional embebe de esa formulación clásica de Montesquieu y la división de los títulos tercero, cuarto y quinto y el sexto lo evidencia. No es seguro, algo accesorio o casual, que las nomenclaturas elegidas por el constituyente no se correspondan con la tradicional denominación de legislativo y ejecutivo para esos dos poderes, sino que, como saben ustedes, es el título tercero de las Cortes Generales y el cuarto del Gobierno y de la Administración, y que tan solo el Poder Judicial conserve su nombre originario. Dentro del currículum extensísimo que tiene uno de nuestros acompañantes en la mesa, antes teníamos la ocasión de charlar, que había sido también miembro de la Comisión Constitucional, entonces a lo mejor luego le podemos preguntar



en ese debate que queremos servir por qué no se utilizó para esos otros dos poderes esa nomenclatura clásica. Digo esto porque lo digo ante la presencia de tantos jueces. Su poder es nominal y material y debe de ser ejercido en defensa del Estado de Derecho y como la última barrera del mismo, porque son ustedes el auténtico contrapeso a los excesos del Ejecutivo.

Denominaciones aparte, lo que es indudable es que la articulación del Estado se fundamenta o se cimienta en la división de poderes como algo consustancial a la democracia constitucional y que desde la Constitución Liberal de 1812 está en las mejores páginas de nuestra historia constitucional. Esta idea cimentadora se une a la tríada del Estado Social, Democrático y Derecho, el artículo 1.1 de la Constitución, sobre el que se constituye España y que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico, como ustedes bien saben, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Y me detengo en este último, en el pluralismo político, para recordar que el constituyente español incluyó el pluralismo político, obviamente, fruto de nuestra historia más reciente, pero lo eleva a valor y eso conlleva una actitud. ¿Una actitud de qué? De búsqueda de la concordia y darle valor al adversario, sin que esté por diametralmente opuesto. Que sean sus ideas, si está en la órbita constitucional, es y tiene valor. En resumen, uno de los consensos de la transición, parafraseando a Claudio Sánchez Albornoz, es el pluralismo político. No sólo una cuestión de número, sino de actitud.

Decía Claudio Sánchez Albornoz al aterrizar en España tras un largo asilio que esto se resumía a entender la mano en la mano del enemigo de ayer para debatir juntos el futuro de España en unas nuevas cortes. Yo creo que esas palabras pues hoy en día siguen teniendo un eco o tienen de manera especial un eco en los tiempos que nos está tocando transitar.

En la concepción clásica de Montesquieu la división no era una separación absoluta e infranqueable sino un sistema de frenos y contrapesos de tal manera que el poder frene al poder. Al servicio de la efectividad de esos frenos y contrapesos están las instituciones de control. Y este control se despliega en tres ámbitos básicamente.

El social y político con la finalidad de proteger el Estado de Derecho y en el ámbito jurídico para el control del Estado democrático y en el ámbito jurídico para el control del Estado de Derecho.

Es necesario dar la voz de alarma y esta es mi finalidad hoy aquí. ¿Sobre qué?



Pues sobre el proceso de debilitamiento progresivo que están sufriendo las instituciones de control. Estamos asistiendo a un proceso, espero que no irremediable, de erosión en el que responsablemente no podemos estar callados, no podemos silenciar lo que está sucediendo.

Aquellos que, como en mi caso, trabajamos en la institución representativa, lo percibimos en mayor modo, pero al mismo tiempo he de decir también que cuando se baja el telón, se apaga el ruido mediático, podemos albergar también cierta esperanza de una reversión del proceso, porque no todos los puentes están dinamitados. Todavía existe un grupo de parlamentarios que podemos llamar minoría creativa, dispuestos a deliberar y entenderse por encima de la ideología.

Y si estos son los que alcanzan en un momento determinado los cuadros de mando, el rumbo verdaderamente podría ser otro. Pero quizás ese es el anhelo que yo comparto seguro con ustedes y hoy a mí lo que me toca es hablar de las alarmas.

En primer lugar, debemos de ir al origen. Entiendo que cuando se producen generalizaciones, porque tengo que Extraer conclusiones puede ser injusta con alguien. Pido mis disculpas de antemano.

En cuanto a esa vuelta al origen, a esa suerte de pecado original, me refiero a la provisión de los candidatos de los partidos políticos. Estos son, según el mandato constitucional, los catalizadores, los instrumentos fundamentales para la participación política y aún dentro de esa capacidad de auto-organización que sin duda tienen, creo que es necesario imponer un estándar más elevado. Intentar exigir a ese nivel extraparlamentario una mayor formación trayectoria puede quizás resultar un poco ingenuo, pero no por ello vamos a dejar de poner de manifiesto la responsabilidad que tienen los partidos políticos en la selección. Debería ser el criterio e independencia personal y no la docilidad el perfil seleccionado, pero creo que hoy en día no es la tónica que preside la formación de las listas electorales.

Aragón Reyes, en un libro que acaba de ver la luz y que tuve la suerte de estar en la presentación este pasado lunes en el Senado, se titula Los ángulos muertos del Estado de Derecho, muy apropiado al tema que me ocupa, denuncia precisamente las actuaciones públicas de deslealtad constitucional, cuyo origen cifra precisamente en el deficiente funcionamiento de los partidos políticos, cuando se desvirtúa el principal objetivo que ha de ser gobernar y no



mantenerse en el Gobierno. En tal sentido, hay que recordar que la disolución anticipada, que se regula precisamente en el artículo 115 de la Constitución, es un mecanismo a disposición del presidente cuando no puede hacerlo con las garantías que marca la Constitución. La selección de perfiles dóciles para las listas electorales, unido a la tendencia cesarista en el liderazgo de los partidos, lleva a la atonía del Parlamento como institución de control. Vivimos además tiempos de hiperpresidencialismo y eso genera muchas aristas en el Parlamento. Vamos a revisar en el contexto actual las funciones clásicas del Parlamento para un mejor diagnóstico de esto que acabo de afirmar. Tradicionalmente los constitucionalistas hemos reiterado que las clásicas funciones del Parlamento son la legislativa, la presupuestaria, la de control. Pues bien, hagamos ese recorrido.

En cuanto a la función legislativa, estamos sin duda ante un proceso de degradación de la ley que es directamente proporcional al creciente papel del Ejecutivo como legislador alternativo. En el recomendable libro que antes he citado se afirmaba que la ley está perdiendo dignidad y en palabras de mi compañero Ignacio Astarloa, hay que retornar a la ley. No puedo estar más de acuerdo.

El abuso del decreto ley es insoportable. El exceso de la consideración del presupuesto de hecho habilitante como extraordinaria y urgente necesidad es alarmante. De igual modo, el Gobierno ha recurrido en no pocas ocasiones y sobre todo en significadas ocasiones a la llamada segunda marca, es decir, a las proposiciones de ley del grupo parlamentario que apoya al Gobierno, del mismo signo político, ante iniciativas que son material y políticamente proyectos de ley. ¿Con qué finalidad? Pues sucedió en la amnistía y la consecuencia no es otra que rebajar exigencias de informes y, consecuentemente, también el nivel de información de la que pueden disponer los parlamentarios. El uso del veto gubernamental por razones presupuestarias es otra muestra más de este deterioro en el ámbito del ejercicio de la función legislativa.

Existe igualmente una clara vuelta atrás, un deterioro también de la deliberación. No se va al Parlamento ya a convencer al otro, sino que muchas veces asistimos a una sucesión de discursos o monólogos. Verán, yo les voy a poner un ejemplo que viví recién ingresada a las Cortes Generales, hace unos cuantos años, que retrata fenomenal esto que acabo, ilustra muy bien lo que acabo de contar.

Yo era una joven letrada de pleno y un diputado en esa ocasión se dirigió a la tribuna con sus papeles, como es algo habitual, cada vez es más infrecuente



que esos discursos, como dice el reglamento, se pronuncien de viva voz y a la Cámara. Pero bueno, es humano y yo misma tengo aquí mis papeles delante. La cuestión es que quedó un poco paralizado, se dirigió al presidente y dijo con el micro abierto «Perdóneme, presidente, tengo que volver al escaño porque me he traído la réplica». Claro, si usted trae la réplica escrita significa que no va a hacer el más mínimo ejercicio de escuchar a aquel que le precede en el turno de palabra y, bueno, pues responder coherentemente a lo que previamente le ha sido interpelado.

Las nuevas tecnologías que se han mencionado anteriormente también en la ponencia le han dado una vuelta de tuerca a la llamada videopolítica de Sartori. Y muchas veces ya no se trata solo de colocar el mensaje para el corte, sino simplemente que es colocar el mensaje para el corte en redes o incluso peor aún, el “zasca” en lugar del mensaje. Esto es lo que demandan los votantes porque al final todos nosotros escoreamos y sabemos perfectamente que estos vídeos llegan y que calan. Es decir, que realmente lo que está sucediendo en las Cortes es reflejo de lo que demanda también la sociedad.

Es necesario recuperar la centralidad del Parlamento y haciendo autocrítica debemos incrementar la preocupación por el principal producto del Parlamento, que es la ley. Hay que incrementar la calidad legislativa y los letrados, mea culpa, tenemos que persuadir más y mejor.

Les voy a poner otro ejemplo también en clave personal. Yo soy letrada de la Comisión de Transición Ecológica. En la legislatura pasada nos tocó tramitar una ley bastante particular, que era la proposición de ley proveniente de iniciativa legislativa popular de personalidad jurídica del mar menor, que recientemente se ha declarado, como saben, la constitucionalidad de la misma, consecuencia de un recurso en constitucionalidad del Grupo Parlamentario Vox.

Bueno, cuando yo recibí ese texto proveniente del Congreso, al igual que había hecho mi compañera en el Congreso, Andrea García de Enterría, pues dimos la voz de alarma de unas deficiencias importantes de técnica legislativa que existían en ese proyecto, como por ejemplo que el Consejo de Representantes, la que ejercía la tutela sobre el mar menor, pues se determinaba un número, pero no sabíamos ni quién lo nombraba, ni la duración del mandato, ni la forma de designación, o sea, todo era como muy particular. Lo que se nos dijo es que como era una iniciativa de legislativa popular y luego las prisas, que siempre son muy mal consejeros, pues que lo dejásemos estar. Claro, nuestras notas no son vinculantes, no son preceptivas, es obligado por nuestra parte activamente aquello que vemos que no termina de estar a ponerlo sobre la mesa, pero no



deben de manera vinculante seguir nuestro criterio.

Pero bueno, es un ejemplo de lo que le digo de la deficiente técnica legislativa que yo creo que somos responsables todos los que en la institución representativa trabajamos. En cuanto a la función presupuestaria, porque esto digamos que era el escenario de la función legislativa, pues la función presupuestaria todavía me ha hecho más las manos a la cabeza porque no está ni se le espera y la verdad es que nos estamos acostumbrando a esta anomalía. ¿Qué hacer? Pues hacer lo que tenemos que hacer. En situaciones de anormalidad la función pública aporta precisamente la necesaria normalidad.

Pues ayer mismo, por ejemplo, preparaba con mis jefes de departamento, pues como todos los años anteriores, el presupuesto en este caso para el año 2026 con los plazos habituales, pero, cierto es, sin parámetros por parte del Ejecutivo y casi sin esperanza.

Bueno, esto no es ni bueno ni normal, y hay que decirlo. El Parlamento lleva dos años sin poder realizar su función constitucional de aprobar unos presupuestos porque el Ejecutivo no ha presentado el preceptivo proyecto de ley.

En cuanto a la función de control, he mencionado anteriormente que el Parlamento vive una atonía propiciada porque el sistema parlamentario se le ha superpuesto el hiperpresidencialismo. Y recuerden en este punto lo que al inicio decía de los perfiles dóciles de los que gustan especialmente algunos liderazgos. Se ha instaurado la política de la irreversibilidad, los propios contra los ajenos.

En el apartado de control merece una consideración especial las comisiones de investigación. En tal sentido, lo primero que cumple recordar es que el objeto de las mismas es emitir unas conclusiones en la procura de responsabilidades políticas. Proliferan en algunos casos de modo cruzado entre las cámaras, comisiones de investigación con el mismo objeto, pero no son laboratorios prejudiciales y, por tanto, tal y como recordó el Tribunal Constitucional, es necesario hacer valer la muchas veces olvidada presunción de inocencia extraprocesal.

No me voy a detener mucho porque creo que el maestro va a tratar esta cuestión. Obviamente creo que no es necesario indicar mi opinión porque creo que la pueden sobreentender sobre posibles comisiones de investigación con un pretendido objeto para investigación del lawfare porque esto literalmente no tiene cabida en el artículo 76 de la Constitución Española tal cual es su configuración. Lo que sucede de fondo es que ha habido una pérdida de los consensos procedimentales de la transición y que los liderazgos cesaristas señalan como adversarios a las instituciones porque se interponen entre su directarismo y el pueblo.

Para los nacidos, como en mi caso, tras la Constitución de 1978, hablar de recuperar



el consenso no es un ejercicio de nostalgia, sino un ejercicio de agradecimiento por ya casi 47 años de progreso, libertad y democracia constitucional y, si me apuro, un ejercicio de blindaje necesario.

Es una falacia contraponer democracia a Estado de Derecho. Eso se llama absolutismo democrático. No es lo que predica nuestra Constitución.

Nuestra democracia tiene que ser militante porque nuestra Constitución no es neutra si se trata de defender la democracia. Decía Peces Barba que el consenso significaba que no hubiera nada absolutamente insoportable para el otro. Y frente a este consenso hoy hablamos de muros, de máquinas de fango, de acción ilegítima de la oposición por el mero hecho de serlo y del lawfair de jueces. En estos últimos días el tono se ha elevado, pero para descender a los bajos fondos. Cloacas, fontaneros, prácticas cloaquetas, no sé qué expresión pintoresca, pues el olor verdaderamente es a insoportable tubería, si este es el panorama que algunos quieren dibujar.

Frente a la Constitución abierta, que parece que el constitucional ha legitimado y que habilita al legislador para modificar la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma, incluyendo previsiblemente entre sus facultades las Cortes Generales una no prevista y rechazada expresamente por el constituyente, como la de conceder amnistías, el principio a oponer es el de la contención constitucional. Para ir cerrando, pero volviendo al pecado original que decía al inicio de mi intervención, actualmente los partidos políticos han penetrado en las instituciones que deberían ser ajenas por ser el control. Y con ello se ha destruido la necesaria independencia de las instituciones.

Es, por tanto, absolutamente esencial despolitizar las instituciones para recuperar en plenitud esos delicados y sutiles frenos que suponen las instituciones de control. Si hay voluntad hay camino. Lo primero de todo sería clarificar y endurecer los requisitos para el acceso a distintos cargos. Como decía el tango, 20 años no son nada. Efectivamente es tiempo, pero no es tanto, es media carrera profesional. Yo misma soy un ejemplo porque tengo 17 años de antigüedad en las Cortes Generales.

Quizás elevando los años de ejercicio profesional se conseguiría lo que a veces solo algunos consiguen consecuencia del paso del tiempo, de las lecciones de vida, que es la independencia personal. Por otro lado, la duración del mandato siempre debe de ser superior a la legislatura para evitar también esta tentación de politización. Y si se quiere ser realmente ambicioso, se podría ir a un sistema de acreditación objetiva de juristas y otros profesionales a designar, valorándolos en base a sus méritos y capacidad y acreditándolos. ¿Para qué? Para que sean



susceptibles de ser insaculados, la palabra es horrorosa, pero ustedes me entienden perfectamente, para determinados cargos.

El sistema es el que se utiliza, como ustedes bien saben, para designar a los magistrados vocales de la Junta Electoral Central. Yo creo que es un sistema que ha traído muchas ventajas y que podría, matizándose, exportarse a otros tipos de cargos, otros tipos de designaciones que tengan que realizarse.

Y todo ello, además, tiene que estar vinculado a hacer efectivo en nuestro país el principio de temporalidad del poder, que los federalistas americanos, como bien sabrán, asociaban al principio democrático. democrático. La limitación de mandatos como garantía de la no patrimonialización del poder se puede llevar hasta donde se considere y si se quiere evitar verdaderamente una profesionalización de la política y por lo menos a ciertos niveles más elevados.

Para los nacidos tras la Constitución, como antes indicaba, me atrevo a decir que es la primera vez en la que verdaderamente hemos sentido una amenaza real del Estado de Derecho y el gran reto actual y futuro no es otro que garantizar la división de poderes. Es necesario redoblar los mecanismos de rendición de cuentas, de accountability y dotar a las autoridades independientes de un estatuto que garantice su inamovilidad e independencia funcional. En el ámbito de la justicia hay que reforzar la posición, que como hemos indicado también con anterioridad, es el poder que pone de verdad freno al exceso del Ejecutivo.

Por ello, hay tareas pendientes, como la revisión de la elección del Consejo General del Poder Judicial, para dar todavía mucho más peso y poder a los miembros electos por los jueces, esa es mi opinión, y la desvinculación gubernativa del Fiscal General del Estado. Garantizar, a su vez, una composición del Tribunal Constitucional independiente de los partidos y del Gobierno. Eliminar las cuotas políticas que tanto erosionan la imagen de las instituciones y que de facto ahí están.

En definitiva, hay tarea. Este es el gran reto al que hoy en día se enfrenta nuestra democracia constitucional y espero con esto haber servido al debate y encantada de poder contestar a sus consideraciones, aclaraciones que me soliciten. Muchas gracias.

Voy a dar primero, con permiso de todos ustedes, la palabra a los que estamos aquí en la mesa y después se entablarán las conversaciones. Quizá por eso podemos controlar mejor los tiempos.

Tiene la palabra, para la segunda intervención, acerca del tema de la reforma

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Primera Mesa redonda

- “La reforma judicial: sus retos frente al poder y al pueblo”

Edward Martin Regalado .
Regalado & Galindo Abogados.

Edward Martin Regalado .
Regalado & Galindo Abogados.



D. Edward Martin Regalado de Regalado & Galindo Abogados

Buenas tardes.

En verdad es un privilegio estar con tan destacados juristas en estas célebres jornadas jurídicas de Sarria, empezando por la distinción de don Pascual Sala, expresidente del Tribunal Constitucional, la presidenta del Tribunal Constitucional, el alcalde de Sarria, los miembros y exmiembros de las Cortes

y la familia de don Román García Varela. Un gusto estar con todos ustedes.

Bajo el tema “la Reforma de la justicia ante la Sociedad del S. XXI” y ante el momento histórico que vive México en estos días, me parece propicio abordar sus retos frente al poder y el pueblo.

En primer lugar, es ineludible expresar algunos comentarios sobre la reforma judicial mexicana y, posteriormente, abordaré algunos aspectos más conceptuales, quizá más discutibles, que me parece deben considerarse en el sistema de justicia del siglo XXI.

La actual reforma al sistema judicial mexicano es, indiscutiblemente, la más trascendente en los últimos 90 años. Lamentablemente, también es la más destructiva.

Hace exactamente 90 años, el entonces presidente de México, el general Lázaro Cárdenas, llevó a cabo una reforma judicial bajo las siguientes ideas:

“Lo esencial para que puedan realizarse en toda su integridad y con la amplitud que se requiere los postulados sociales de la Constitución General de la República y las fórmulas de coordinación social contenidas en el programa de gobierno del Partido Nacional Revolucionario, que acaba de aprobarse, consiste en que se verifique una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la Revolución; que sean plenamente conscientes de su responsabilidad; que tengan verdadero cariño a las masas proletarias...”¹

Dicha reforma de 1934 implicó el desmantelamiento de todo el poder judicial,

¹ MIJANGOS Y GONZA LEZ, Pablo. “La Suprema Corte de Justicia de México”, Ed. El Colegio de México, 2019, Pa g. 142.



con la renuncia consecuente de todos los jueces, magistrados y ministros. El entonces presidente Lázaro Cárdenas sucedió al presidente Plutarco Elías

Calles, apodado el “Jefe Máximo”. Es decir, el presidente Cárdenas se benefició del “Maximato” que le concedió el poder suficiente para cooptar en ese entonces al Poder Judicial.

Ahora la historia se repite. 77 años del mismo partido en la Presidencia de México y 12 años de un gobierno de derecha que no supo estar a la altura de los anhelos de cambio, en un país donde prevalece la pobreza, la desigualdad y poca escolaridad, resultaron tierra fértil para el surgimiento no simplemente de un político carismático, sino de un “mesías”, cuyo único freno fue el Poder Judicial.

Por ello, como regalo de despedida de su gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador reformó el 15 de septiembre de 2024 la Constitución Federal para que todos los jueces, magistrados y ministros sean ahora electos por votación popular, sin mayores requisitos de elegibilidad – sin necesidad de aprobar examen especial alguno, salvo el reto de superar la preselección realizada vía tómbola--, y con la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial cuyas sanciones a los juzgadores serán inatacables.

Pero esa no fue la única reforma. El 31 de octubre de 2024 se modificó la Constitución Federal para dejar claro que ningún medio de impugnación será admisible contra las reformas constitucionales.

El 20 de diciembre de 2024 se cambió la Carta Magna para desaparecer 7 órganos constitucionales autónomos.²

2

El 31 de diciembre de 2024 se adicionó la Constitución Federal para permitir que los Jueces decreten la prisión preventiva ex officio en delitos tan difusos como los que atenten contra el libre desarrollo de la personalidad o por enriquecimiento ilícito.

Preludio de lo anterior fue la célebre frase del expresidente López Obrador a propósito de una discusión en el seno de la Suprema Corte de Justicia: “no me vengan con ese cuento de que la ley es la ley”³.

² INAI, CONEVAL, COFECE, IFT, MEJOREDU, CRE y CNH.

³ Declaración presidencial del 6 de abril de 2022, a propósito de la discusión de los ministros de la SCJN sobre la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica.



El postludio fue la declaración del presidente de la Cámara de Senadores, promoviendo el desacato en vísperas de la votación de la SCJN sobre la suspensión de la elección judicial ordenada por Jueces Federales: “la Corte es intrascendente. Yo digo que los ministros facciosos de la Corte no son la Constitución. Desconozco cualquier fallo contrario al marco constitucional”.⁴

Así, como escribía hace casi 300 años Charles Louis de Secondat, barón de la Brède et de Montesquieu, “es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él”.⁵

Por eso, deviene evidente que “la Reforma de la Justicia ante la Sociedad del s. XXI”, al igual que antes, al igual que siempre, requiere seguir consagrando la división de poderes, como un contrapeso siempre necesario y que no se puede dar por sentado, pues la tentación natural del poder es ser ilimitado.

La elección de los jueces mediante el voto directo y universal no implica ser democrático. En México durante 71 años ganó el mismo partido las elecciones presidenciales y no por ello éramos democráticos. Al contrario, a ello el premio nóbel de literatura Mario Vargas Llosa lo denominó “la dictadura perfecta”.⁶

La Judicatura más que popularidad, requiere conocimientos, capacidad, probidad e independencia.

La función de los jueces no es dictar sentencias populares, sino “guardar y hacer guardar la Constitución” “y las leyes que de ella emanen”,⁷ pues como manifestara alguna vez el rey Felipe VI: “fuera de la ley solo hay arbitrariedad, imposición e inseguridad y, en último extremo, la negación misma de la libertad”.⁸

Los jueces deben decretar lo que es justo conforme a la ley, no lo que sea más

4. *Declaración emitida el 12 de febrero de 2025 por el senador Gerardo Fernández Noroña. Dí as despue s, “ya entrados en calor”, como dijo el gobernador del Estado de Puebla, e ste impuso pu blicamente un ultima tum a un corporativo inmobiliario -eso sí, dejando claro que era en nombre de la justicia-- para que “o donan dos hectáreas de terreno en un mes o procedería a la expropiación de cuatro hectáreas, no por represión, sino para que compartan la riqueza por el bien del pueblo” (Declaración emitida el diez de abril de 2025 por el gobernador Alejandro Armenta Mier).*

5. “Del Espíritu de las Leyes” (1748) Alianza Editorial, México, Pag. 2025.

6. 30 de agosto de 1990, durante su participación en el programa “encuentro vuelta”, organizado por octavio paz.

7. Tal como esta dispuesto en el Art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. 28 de junio de 2017, en su tercer discurso como jefe de Estado en la Cámara Baja para conmemorar el 40 aniversario de las primeras elecciones de la democracia.



Recuerdo que, en vísperas de iniciar mis estudios de derecho, leí una nota simpática en un periódico que indicaba que si dos personas discutían sin ponerse de acuerdo, lo más probable es que fueran abogados. Sin embargo, la reforma judicial de México “logró lo que parecía francamente imposible: poner a prácticamente toda y todo jurista serio en su contra”. Los tirones y troyanos que históricamente han discrepado, ahora están de acuerdo, y, como escribió el investigador mexicano Javier Martín Reyes, “cuando los adversarios más acérrimos coinciden, la alarma debería ser general”.⁹

El reconocido jurista español Manuel Atienza ha señalado que con la reforma judicial “ha dejado de haber Estado de derecho en México”, “pues sin independencia judicial no hay separación de poderes y, sin separación de poderes, faltaría uno de los requisitos del Estado de derecho”, destacando dicho autor que si pensamos que la corrupción judicial se acaba eligiendo a los funcionarios por el voto popular, ello es tan ridículo como sostener que es imposible que los legisladores electos por el voto popular incurran en corrupción.¹⁰

En conclusión, la reciente reforma judicial en México no busca democratizar el poder judicial, sino --tristemente-- concentrar más poder. Sin embargo, en honor a la verdad, es preciso reconocer lo señalado por los impulsores de la elección popular de los jueces, en el sentido de que la impartición de justicia era perfectible, existía cierta dosis de “elitismo judicial” y falta sensibilidad hacia la realidad de los justiciables, especialmente en un país con pobreza y desigualdad. A fin de realizar algunos planteamientos al respecto, conviene traer a colación que en el año 2017 se reformó la Constitución mexicana para prever la obligación de privilegiar la solución del fondo de los conflictos judiciales sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos.¹¹

9. Vid MARTÍN REYES, Javier. “Roberto Gargarella y la Reforma Judicial”, periódico *El Universal* del 9 de mayo de 2025.

10 “El concepto del Estado de Derecho y la Reforma Judicial en México” canal “Justicia TV” del Poder Judicial de la Federación, transmitido el 23 de noviembre de 2024.

11. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de septiembre de 2024 (ver reforma al Art. 107 de la Constitución).



Desconozco cuántas Constituciones del mundo prevén dicho principio “pro fondo”; sin embargo, la sola necesidad de tener que incluirlo expresamente en una Constitución es revelador sobre cómo opera su sistema judicial. Desconozco cuántas Constituciones del mundo prevén dicho principio “pro fondo”; sin embargo, la sola necesidad de tener que incluirlo expresamente en una Constitución es revelador sobre cómo opera su sistema judicial.

Lamentablemente, de 2017 a la fecha sigue imponiéndose en México el laberinto de los formalismos legales en la impartición de justicia. Dicho laberinto jurídico parece ser favorable para los poderosos y perjudicial para los más pobres. El enredo de los tecnicismos legales se vuelve un privilegio para unos y una forma de discriminación para otros. Es un lugar común en nuestro país señalar que las cárceles más que estar repletas de delincuentes, son ocupadas en buena parte por quienes no pudieron pagar los honorarios de un abogado.

Por poner un ejemplo, el juicio de amparo en México es el principal instrumento jurídico de protección de los derechos humanos contra embates provenientes de la autoridad. Sin embargo, en el juicio de amparo prevalece el principio de relatividad, i.e., que las sentencias de amparo sólo benefician a quien lo promueve, de manera que cuando un tribunal federal determina que un acto de autoridad es inconstitucional, dicha determinación sólo beneficia al quejoso en particular, pero no a las demás personas que se encuentren en la misma situación si no promueven cada una su juicio de amparo.

El referido principio de relatividad tiene su razón de ser, sin embargo, también es cierto que el alto tecnicismo que impera en dicho juicio constitucional implica una situación de privilegio para unos cuantos que están en posibilidad de defender por esa vía las violaciones a sus derechos humanos, mientras que el juicio de amparo constituye un medio de defensa que pocas veces está al alcance de la población marginada.

Más aún, en la reforma a la Constitución Federal que dio origen a la elección judicial en comento,¹² se proscribe que tengan efectos generales las sentencias dictadas en los juicios de amparo y las suspensiones que se decreten en tales juicios. Podría cuestionarse si esto es contrario al principio de progresividad en la protección de los derechos humanos y si genera escenarios de privilegios, especialmente en un país con una marcada desigualdad.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de septiembre de 2024 (ver reforma al Art. 107 de la Constitución).



Como diría la defensa del primer ministro italiano Silvio Berlusconi, “todos somos iguales ante la ley, pero no en su aplicación”.¹³

A propósito del principio constitucional que mandata privilegiar el fondo sobre la forma, así como a propósito del derecho humano a una justicia pronta y expedita, convendría repensar la jurisprudencia prevaleciente en México que establece que la vía en que se tramitan los juicios de orden público y de estudio oficioso, pues, so pretexto de dichas consideraciones y bajo el señalamiento de que la vía seguida es incorrecta, múltiples litigios son anulados después de varios años del procedimiento, incluso cuando ninguna de las partes controvierte la vía seguida y cuando tampoco los tribunales de primera instancia lo advierten.

En lugar de mantener tales embrollos procesales, i.e., en vez de ceñirse al formalismo de que la vía es un presupuesto procesal indisponible e insubsanable, la justicia del siglo XXI debería más bien analizar si, en el caso concreto, las partes han tenido la oportunidad suficiente de hacer valer sus derechos, en un plano de igualdad, y, en tal caso, aceptar la validez del juicio llevado a ciencia y paciencia de las partes y del propio tribunal, pues al final el objetivo del juicio es que las partes obtengan, tras haber tenido la oportunidad de hacer valer sus argumentos y pruebas, una sentencia que resuelva el fondo de su controversia. Por último, me parece relevante para el análisis de cómo debe ser el sistema de justicia en el siglo XXI, llamar la atención sobre el artículo 14 in fine de la Constitución Federal mexicana que históricamente ha dispuesto que “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”. Dicha porción normativa, propia de un país que sigue la tradición de la codificación romana, puede resultar muy formalista e injusta para la resolución de ciertos casos complejos, ya que impide que los jueces resuelvan una controversia conforme a los principios generales de derecho cuando no se presente una laguna jurídica.

Dicho de otro modo, si bien los casos deben en general resolverse conforme a las reglas o normas previstas en las leyes, podrían existir ciertos casos, que por sus características peculiares, o por su complejidad, o simplemente porque es imposible que el legislador al diseñar las reglas prevea todos los escenarios posibles de aplicación (v.gr. Juan Ruiz Manero y Manuel Atienza analizan el fraude a la ley como parte de los “ilícitos atípicos” en su distinción entre principios y reglas) serían resueltos de mejor manera conforme a los principios generales del derecho, de forma tal que la función de estos no debe ser simplemente residual.



Seguramente por esto, ya desde el libro “De Officiis” de Marcus Tullius Cicero aparece el adagio “summum ius, summa iniuria”,¹⁴ es decir, so pretexto de sujetarse al formalismo o a la letra de la ley pueden cometerse las mayores injusticias.

Para concluir este tema de la reforma judicial en sus retos frente al poder y el pueblo, me permito parafrasear al sacerdote francés y activista político Jean-Baptiste Henri Lacordaire (1802-1861), pues si bien es cierto que entre el fuerte y el débil, entre el rico y el pobre, pudiera resultar que la libertad los oprime, también es cierto que son la ley y el Juez quienes los redimen.

Muchas gracias.

Sí, y a continuación tiene la palabra don Virgilio Zapatero Gómez para hablarles sobre jueces y parlamento, los juicios de responsabilidad política y responsabilidad penal.

Tiene la palabra.

14. Marcus Tullius Cicero, *Liber Primus para.* 33, 44 A.C.



XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Primera Mesa redonda

“Jueces y Parlamento: Los juicios de responsabilidad política y responsabilidad penal”

Virgilio Zapatero.

*Exministro de Relaciones con las Cortes. Catedrático de Filosofía del Derecho
en la Universidad de Alcalá*

Virgilio Zapatero.

Exministro de Relaciones con las Cortes. Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de Alcalá



D. Virgilio Zapatero Gómez, exministro de Relaciones con las Cortes. Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de Alcalá.

La polarización tóxica

El fenómeno de polarización no es una característica exclusiva de nuestra sociedad. Pero en España ha alcanzado una intensidad especialmente grave que contrasta con el clima que ha presidido la vida social y política en los últimos cuarenta y siete años. De alguna forma y lamentablemente ha re-gresado a España Carl Schmitt con su concepción de la política basada en el eje amigo-enemigo.

Hemos vuelto a la política del enfrentamiento en lugar de la política del entendimiento; a la política entendida como continuación de la guerra por otros medios. El pluralismo al que se refiere el artículo 1º de nuestra Constitución, que desde hace medio siglo era vivido como un valor entre los valores superiores de nuestro ordenamiento, se ha convertido en un pariente desconocido; en un personaje trasnochado y molesto.

Ese pluralismo político ha sido arrasado por la creciente polarización. Y esta polarización extrema se ha vuelto tóxica para el funcionamiento de nuestro sistema constitucional.

La polarización, normal en las sociedades abiertas, puede sin embargo llegar a ser tóxica en estos tres supuestos. Es tóxica, en primer lugar, cuando se convierte en moralizante: cuando se considera al otro no como una persona con ideas o comportamientos diferentes sino como una mala persona, un malvado, un inmoral con quien nada tengo que hablar. ¡Tantos años tratando de separar moral y derecho y volvemos ahora a confundirlos!

Es tóxica la polarización, en segundo lugar, cuando es negativa; esto es, cuando mi rechazo del adversario es superior a la aprobación del amigo: no me gusta lo que hace mi grupo; pero rechazo con mayor intensidad al de enfrente. No me gusta Sánchez, pero rechazo con más fuerza a Feijó. Y viceversa.



Y, en tercer lugar, la polarización es tóxica cuando es drástica en el sentido de dividir la sociedad en bloques de tal forma que no existen ni pueden existir zonas de acuerdos compartidos que era hasta ahora un precioso activo de nuestra democracia. El partido ya no se juega en el centro del campo.

En una sociedad bloqueada por esta polarización tóxica, tan alejada del ideal que nos propone nuestra Constitución, se terminan imponiendo los muros como el que nos prometió construir el presidente del Gobierno en su discurso de investidura. Y es así como otra vez vuelve a ser verdad en España lo que decía Mariano José de Larra ya en 1836: "No somos aun una sociedad siquiera sino un campo de batalla donde se chocan los elementos opuestos que han de construir una sociedad".

Esta polarización moralizante, negativa y drástica que sufrimos es el caldo de cultivo tanto del populismo político como del populismo penal. La conexión entre uno y otro, su funcionalidad, estriba en que ambos comparten en esencia la misma base: el populismo político se asienta en el eje amigo/enemigo; el populismo penal en el paradigma del derecho penal del enemigo.

He escogido esta polarización como punto de partida de mi reflexión sobre la responsabilidad penal y política. Lo hago así porque nos permite entender mejor algunos de los fallos que se están produciendo en nuestras democracias liberales.

Empecemos por la huida de la política al Código Penal.

La pasión contemporánea por el Código Penal

La perversión más llamativa generada por esta polarización tóxica es el recurso de los partidos al código penal con la consiguiente judicialización de la política y el creciente vaciamiento de la institución parlamentaria. Pareciera que, para compensar la falta de funcionamiento de la responsabilidad política, nuestras democracias estuvieran transitando desde la democracia de la representación a la democracia de la imputación. Unas palabras al respecto.

En los últimos tiempos el mundo ha entrado en la era del castigo: cada vez más tipos penales y con penas siempre más graves. Es como si, para mantener el buen funcionamiento de la sociedad sobran todas las ramas del Derecho (civil, mercantil, administrativo, laboral...), salvo el Código penal. El derecho penal lo ha invadido todo; es total. El derecho penal es ahora total, dice Sgubbi, porque



está interiorizada en la colectividad y porque en el propio ambiente político se tiene la convicción de que en el derecho penal se puede encontrar el remedio jurídico ante cualquier injusticia o mal de la sociedad.

El derecho penal se ha convertido no en la última ratio, como explicamos en las Facultades, sino en la primera y en ocasiones la única ratio. Y es que hoy en día a la opinión pública, a los medios de comunicación y a los propios políticos, no les basta con encontrar responsables de nuestros problemas; lo que exige son culpables. Es así como el castigo se ha convertido en la pasión contemporánea de nuestras sociedades. El resultado es el populismo penal del que tan buenas páginas ha escrito, entre otros muchos, Luigi Ferrajoli.

No voy a entrar aquí (porque excede del objeto de mi intervención y de mis conocimientos) en los problemas que plantea la justicia mediática y la presión populista sobre el funcionamiento de la Justicia: la moralización del reproche, atipicidad de las imputaciones, derecho penal de autor - que castiga por lo que se es y no por lo que ha hecho-, despersonalización de los cargos y responsabilidad colectiva, abuso de la posición de garante, deriva de la culpa al dolo, la presunción procesal y extraprocesal de inocencia (culpables en espera de juicio)... y un largo etcétera de problemas que plantea el populismo penal. Lo dejo, pues, a un lado.

Pero sí creo que se puede señalar que el populismo penal es una tentación peligrosa que, de caer en ella, convierte a los jueces en magistrados di scopo, como dice la literatura italiana: esto es magistrados directamente corresponsabilizados en objetivos políticos, sean estos la lucha contra la corrupción, contra la droga, la emigración, etc.

Lo cual supone sobrexponer a la Justicia a los avatares de la vida política y a la crítica. En el populismo penal, dice Amati, los jueces son cortejados para que castiguen en todo caso (aunque sea alargando por ejemplo el tipo penal mediante ingenierías interpretativas) y si no lo hacen, porque se aferran al respeto escrupuloso a las garantías constitucionales, serán hostigados y criticados como enemigos del pueblo, insensibles a la seguridad ciudadana, alineados con los delincuentes... Lo hemos visto, por poner un ejemplo, con ocasión de la famosa Manada.

Dejo a un lado, pues, todo ello que me excede ahora y me limito a señalar cómo la polarización y el populismo penal también han terminado por afectar a las relaciones entre los partidos que utilizan el código penal para golpearse



diariamente.

Durante mucho tiempo las ideologías políticas (también las religiones) habían suministrado el argumentario del debate público. Pero ambas han perdido hoy su capacidad regulativa y parece co-mo si el único lenguaje de la política en España fuera el del código penal. En lugar de confrontar sus programas y actuaciones en el Parlamento, en lugar de hacer del Parlamento el centro capital de la exigencia de responsabilidades, los partidos, a la primera vibración en la opinión pública, prefieren salir corriendo al juzgado de guardia ejerciendo la acción popular.

Unas veces es el PSOE quien persigue al PP en los tribunales; otras veces el objeto de las que-rellas del PP es el PSOE. El código penal se ha convertido en un recurso político más; más aún, en el arma más letal de la política. (La C de corrupción sustituye ahora a la A de Hester Prynne en La letra Escarlata) Y el resultado nefasto es doble: por una parte, se pone a la Justicia en situación de riesgo de politización y, por otro, se vacía al Parlamento de una de sus principales misiones como es la exi-gencia de responsabilidades.

Creo que hay que poner en su sitio a los Partidos. Y su sitio no son los juzgados de guardia; su misión no es constituirse en parte procesal. No son abogados; son nuestros representantes. Su sitio es el Parlamento, las Asambleas de las CCAA, los plenos de las Diputaciones o de Ayuntamientos. En este sentido creo que los ciudadanos deberíamos exigir que se modifiquen las leyes de procedimiento pa-rra sacar a los partidos, a los sindicatos y a sus organizaciones conexas como acusadores ante la Ad-ministración de Justicia.

Ni es constitucionalmente posible ni sería bueno para la propia Justicia eliminar la acción popu-lar. Pero sí que se debe modificar la normativa sobre la acción popular, garantía de limpieza y trans-parencia en el ejercicio de la acción penal, privando de legitimación a partidos, sindicatos y aso-ciaciones conexas, si no queremos colaborar en el vaciamiento de la democracia parlamentaria. Cla-ro está que hay que hacerlo bien, regulándola correctamente y no dando la impresión, como ha ocur-rido, de que con ello se buscan unos indultos preventivos.

Nos lo agradecería la propia Justicia, que ve como una decena de casos de los miles que tramita, dan una imagen política de la misma. Lo agradeceríamos los ciudadanos. Y se obligaría a los partidos a hacer del Parlamento el centro de la política en democracia.

Esta huida de los partidos al Código Penal está íntimamente unida a otra



práctica que vacía más la democracia parlamentaria: es la volatilización de la responsabilidad política a la que me referiré seguidamente.

Sobre la responsabilidad política

En la obra capital sobre Castigo y Responsabilidad diferenciaba Hart cuatro sentidos del término responsabilidad: Responsabilidad función, responsabilidad causa, responsabilidad imputabilidad y responsabilidad capacidad. Y para explicarlo pone como ejemplo el capitán del barco:

El capitán X del barco en cuestión tenía como función transportar a su destino en perfecto estado a sus pasajeros (Esta era su responsabilidad). Pero estuvo borracho todas las noches de la travesía (responsabilidad como imputabilidad). El siempre mantuvo que la causa del naufragio fue la terrible tempestad ocurrida (responsabilidad causal); pero en el proceso penal se determinó que era responsable por negligencia y en el proceso civil que era el responsable de la pérdida de vidas y propiedades. El todavía vive y se considera moralmente responsable de la muerte de muchas mujeres y niños.

Creo que lo característico de la responsabilidad política es el juicio de si el capitán del barco (en nuestro caso el político) cumplió con su cometido de llevar a buen puerto a los pasajeros. Pero en tiempos de polarización y populismo la responsabilidad función (si logró o no su objetivo) puede pasar a un segundo lugar o se mezcla inextricablemente con la averiguación de si estuvo o no borracho, si organizó bien la tripulación, si funcionaron las alertas del servicio meteorológico, si había pasado todos los exámenes médicos... Esto es, se confunde la responsabilidad política con la moral, con jurídica (civil o penal). Y cuando esto ocurre, quienquiera que haya seguido de cerca la vida pública en España habrá podido observar cómo el juicio penal de responsabilidad y el juicio político de responsabilidades se entrecruzan y se confunden y hasta en ocasiones se bloquean.

Cuando la oposición acude a los tribunales, el Gobierno de turno que tiene que responder se encierra herméticamente en su concha, bloquea la información o la administra en dosis homeopáticas y remite la eventual asunción de responsabilidades políticas al resultado del proceso judicial. El político señalado espera que la absolución o el archivo en un día lejano supongan de hecho el decaimiento y el olvido de la exigencia de responsabilidades. La responsabilidad política queda normalmente en el aire mientras los medios de comunicación se ocupan de proclamar el veredicto: culpable en espera de juicio.



Por otra parte, en la exigencia de responsabilidad política carecemos de normas precisas que lo regulen. Aunque la estructura de la responsabilidad es la misma para la responsabilidad jurídica, la moral y la política (A critica a B; B se defiende y A acepta o rechaza las explicaciones) en la re-sponsabilidad jurídica está prefijado quienes pueden ejercer la crítica, ante quien, el qué se puede criticar, el cómo, el cuándo y qué efectos precisos tiene todo el proceso. En los juicios de responsabilidad política, salvo la estructura similar, todo es diferente si se exceptúan algunos pocos supuestos tipificados (la moción de censura, la tramitación de interpelaciones, preguntas y comparecencias reguladas en la Constitución o en los reglamentos).

Las democracias parlamentarias funcionan, a este respecto, en base a prácticas o convenciones.

Pero en España carecemos todavía de unas convenciones o prácticas asentadas en torno a la cuestión de cuándo deben dimitir o ser cesados nuestros ministros y demás cargos públicos, aparte de la regulación de la moción de censura y la confianza. Aquí nos enredamos en un planteamiento jurídico-penal de la culpa in vigilando o la culpa in eligendo.

Como ministro de Relaciones con las Cortes en mi otra vida recuerdo haber estudiado e intentado aplicar el modelo británico a algunos problemas con los que tuve que lidiar. El parlamento británico opera con unas reglas sobre Responsabilidad Ministerial, que fueron formuladas en 1954 a raíz del famoso caso Crichton Down, que llevó a la dimisión del ministro de Agricultura, Thomas Dugdale.

A partir de este caso en el parlamentarismo anglosajón tienen dos términos diferentes para referirse a la responsabilidad del Gabinete ante la Cámara: accountability y responsibility.

Por accountability entienden la obligación de todos los miembros del Gabinete, y especialmente de su primer ministro, de informar a la Cámara con rapidez, precisión y fidelidad de todos los asuntos de que sean competentes e interesen a nuestros representantes y a los ciudadanos. Es el deber de transparencia y de verdad. Ser accountable es informar fiel y precisamente de todo lo que se le pida. Y debe decir la verdad porque si un ministro engaña conscientemente al Parlamento “la Cámara espera de él que presente su renuncia ante el primer ministro”. La accountability es la primera y básica obligación en que se desglosa la responsabilidad.



Pero, además de esta obligación de información rápida, precisa y fiel al Parlamento, está la re-sponsibility o responsabilidad en sentido fuerte. Es el momento del reproche político a los miembros del Gobierno por sus propios actos, decisiones y omisiones y que adopta la forma de reprobación, censura, petición de dimisión...

Pero también es el momento de su responsabilidad vicaria en la forma de reproche por los actos y omisiones de sus subordinados que el superior político (Premier o ministro) hubiera ordenado o autorizado; o que en el caso de ser inapropiados no los hubiera corregido tan pronto como los hubiera conocido. Las palabras en la Cámara de sir Thomas Dugdale al dimitir por el Critchel Down Affair reflejan el sentido profundo de esa responsabilidad política:

“Como ministro tengo que aceptar plenamente la responsabilidad ante el Parlamento por cualquier error e ineficiencias de los funcionarios de mi Departamento, lo mismo que me aprovecho de los éxitos de mis funcionarios actuando en mi nombre. Cualquier desvío de esta regla largamente establecida arrojaría a los funcionarios a la lucha política... No debería pensarse que esto significa que yo estoy obligado a endorsar cualquier tipo de acción de los funcionarios o que yo o cualquier otro ministro esté obligado a proteger a los funcionarios de las consecuencias de sus errores”

Este es el modelo normativo del juicio de responsabilidad política del parlamentarismo británico, tan alejado de la práctica del nuestro – culpa in vigilando, culpa in eligendo- como hemos visto en cualquiera de los grandes casos del pasado y ahora vemos con el caso Delcy, Koldo, Ábalos, o veremos en el juicio de responsabilidad por la gestión de la tragedia de la Dana.

Pues bien, si aplicáramos estas convenciones del parlamentarismo británico a nuestro Parlamento tendríamos que concluir que, si examinamos las respuestas del Gobierno en las Cortes, su negativa a contestar, su tardanza en comparecer o la simple descalificación al interpelante, esa función de dación de cuentas ni es rápida, ni es precisa, ni es fiel. En este sentido el Gobierno no es accountable. Aunque lamentablemente la sociedad española no se escandaliza por ello. Podría tomar nota el Gobierno de las instrucciones que al respecto acaba de dar el laborista Keith Starmer a su Gabinete.

En cuanto a la segunda parte del juicio de responsabilidad, o el momento del reproche político al Gobierno, los miembros de este deben responder ante



el Parlamento no sólo de lo que ellos han hecho o dicho sino también de la actuación de sus subordinados: el presidente respecto a sus min-istros (como el Ábalos) y los ministros respecto de sus subordinados. La regla británica dice así: Si el funcionario realiza una acción que el ministro desaprueba y de la que no tenía previamente conocimiento, el ministro no está obligado a defender dicha acción que ni conocía o que desaproba-ba. Pero, por supuesto, es constitucionalmente responsable ante el Parlamento por el hecho de que alguien ha actuado mal y solo el puede decir al Parlamento lo que ha ocurrido y dar cuenta de su gestión.

Pero la judicialización de la política que sufrimos, la deficiente dación de cuentas por parte del Ejecutivo y el recurso a la brocha gorda por parte de la oposición volatilizan la responsabilidad política y con ello vacían el parlamento como el ámbito de control de nuestra democracia.

Desgraciadamente el clima de polarización y radicalización de la política hace difícil hoy por hoy acordar unas convenciones o prácticas en la línea de las Questions for Procedure of Ministers de Gran Bretaña. Esperemos mejores tiempos al respecto.

Termino mi intervención con una convicción muy personal.

Sólo un Parlamento robusto, que ejerza con rigor y seriedad sus funciones de control del Ejecutivo puede impedir la judicialización de la política a manos de los propios políticos. Y sólo un Go-bierno consciente de la naturaleza de lo que es una Monarquía Parlamentaria, accountable y re-sponsable ante las Cámaras, tiene autoridad para cortar en España la huida de la política al Código Penal y el vaciamiento de nuestra institución parlamentaria. Lamentablemente carecemos de ese Parlamento y de ese Gobierno

Y ni lo uno ni lo otro lo podemos conseguir si no se recupera la vigencia del pluralismo político, uno de los cuatro valores de nuestro orden constitucional y hoy arrasado por el populismo ram-pante.

AL CESAR LO QUE ES DEL CESAR

Es cierto que el control de los parlamentos sobre sus gobiernos es cada vez más endeble. Hoy, se ha dicho, no existe ascenso y descenso de un líder que no esté estrechamente unido con el Factor M; esto es, con el protagonismo al respecto de magistrados y medios de comunicación. Lo hemos visto en España con la caída del presidente Rajoy y con la elección del presidente Sánchez, acontecimien-tos en el que un simple obiter dicta de un juez y unos medios de



comunicación fueron el detonante de un cambio de gobierno.

Pero el creciente protagonismo de ese Factor M en nuestras democracias se alimenta con la pérdida de democracia interna en los partidos y con la desvitalización consiguiente de los parlamentos.

Si de verdad se quiere evitar ese protagonismo de medios y jueces, un programa de fortalecimiento democrático tendría que empezar por la revitalización de nuestro adormecido Parlamento, con una nueva ley electoral con listas abiertas y en la reforma a fondo de los partidos. Lamentablemente nada de esto está en la agenda del PSOE ni del PP. Es más fácil, aunque más peligroso para la sociedad, lanzarse sobre medios y jueces.

Las víctimas del populismo no sólo son el método de legislar, la presunción de inocencia y la racionalidad de la opción punitiva sino también el vaciamiento del Parlamento y el riesgo de politización de la Justicia.



XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA

AS



Primera Mesa redonda

Manuela Iglesias Nuñez -Viuda del fundador de las jornadas

Manuela Iglesias Nuñez -Viuda del fundador de las jornadas



Tiene la palabra ahora Lola Iglesias, la esposa de Román García Varela.

Estaréis todos cansados y después de estas disertaciones que han sido maravillosas.

Bueno, es la primera vez en mi vida, en los 18 años que llevan las jornadas, que tengo el coraje de dirigirme a todos vosotros y obedece a una ocasión especial. Si la vida es una historia

compartida y llena de paradojas, repleta de lecciones aprendidas, tanto de los buenos momentos como de los malos momentos, porque pocas cosas en la vida se mantienen idénticas y nuestra memoria es reducida y muy olvidadiza, existen personas especiales y esas personas especiales son los amigos, a los que no es necesario verles con frecuencia y en donde la forma de relacionarse es el cariño, el abrazo y saber que están ahí, tú para ellos y ellos para ti. Una amistad fiel perdura en el tiempo. Vivir sin amigos es morir sin dejar ningún recuerdo.

Es por ello que quiero agradecer y expresar públicamente a una persona que tengo a mi derecha, esta es con la que he compartido durante bastantes años esas experiencias buenas y malas. Querido Pascual, he tenido la suerte de beneficiarme de tus conocimientos y de los de mi marido Román García Varela de una manera tan directa y continua que mis escasos conocimientos de derecho no fueron adquiridos por mi formación universitaria.

Estos fueron fruto de una formación continua que comencé en el año 1975 y que en 1981, por un concurso ordinario, recalé en el Tribunal Constitucional, donde por aquella época era secretario general Juan Antonio Xiol y tuve que soportar la entrevista que me hizo para poder acceder. Yo entonces no estaba casada con Román García Varela y allí recalé en el nacimiento y desarrollo de ese territorio inexplorado de la norma fundamental, en donde se establece que el legislador no ejecuta la constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta establece.

Se da en las instituciones la paradoja, y esta es una de sus señas de identidad, de que se hacen grandes con las personalidades que le integran.

Pues bien, yo tuve la suerte desde el año 1981 de ver el nacimiento de la constitución y desarrollo de la constitución española, coincidir con Manuel



García Pelayo, con Jerónimo Arrotamena, con Paco Tomás y Valiente, con Díez Picazo, con Rubio Llorente, con Gloria Beguet, primera vicepresidenta del Tribunal Constitucional a la que le siguió en María Emilia Casas.

Es imposible olvidarme de mi querido y admirado Eugenio Díaz Emil, magnífico jurista gallego y excelente persona, así como Enrique Ruiz Vadillo, Vicente Conde, Vicente Jiménez Sendra, Pablo Cachón, y estuve rodeada de grandes, de grandes letrados, como Ignacio de Otto, Javier Jiménez Campos, Juan Luis Requejo, Tono Lascuraín, Juan Carlos Duque, Paco Blat, Miguel Ángel Montañés, Luis Pomé y tantos otros. Qué gran elenco de juristas. Pero en 2004, en junio concretamente, llegaste tú, Pascual.

Compartimos nueve años, fui adquiriendo y continué adquiriendo conocimientos aprendiendo cada día en un entorno donde la lealtad institucional estaba por encima de todo y de todos en donde como buen mediador y distinguiendo la purpurina de alrededor de los que están siempre próximos a quienes preside una institución.

¿Adecuabas tu criterio tras largas deliberaciones para conseguir unanimidad jurídica sin apenas existir votos particulares en las sentencias?
Pueden imaginar que he recibido lecciones por los mejores.

Querido Pascual dentro de 14 días y perdona que lo diga en público cumplirás 90 años. Y aquí estás, como siempre, desde 2007.

¿Cómo no agradecer tu disponibilidad, tu amistad y tu cariño? Sé que has recibido a lo largo de tu vida homenajes y premios importantes, pero este, este que te quiero hacer yo, como amigo; y mis hijos, con toda nuestra humildad, es reconocerte como gran amigo y como gran jurista que eres.

Así que te ruego que si no tienes inconveniente que acerques a mí, me permitas darte un abrazo y a mis dos hijos, Iria y Román, que suban y le hagan entrega de un regalo mínimo que queremos hacerte a ti y a otro de los compañeros y amigos que siempre han estado aquí y que ahora no puede acudir, Ignacio Sierra, para que le hagas entrega en cuanto llegues a Madrid de este nuestro grato recuerdo hacia vosotros dos.

Aplausos. Esto es una maravilla.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Segunda Mesa redonda:

Moderador. JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS
Expresidente del Tribunal Constitucional.

- “Los MASC y su impacto en el sistema de justicia”

María José Costa.

LAJ del Juzgado de lo Social n.º 47 de Madrid

- “Una visión sobre la nueva planta y demarcación judicial: los Tribunales de Instancia”

Carmen Casado Navarro.

*Coordinadora del proyecto de implantación de los Tribunales de Instancia. Gabinete de
la Secretaría de Estado de Justicia.*

- “El ineludible tratamiento especializado en los juzgados de violencia contra la mujer: nuevas competencias y comarcalización”

Andrés Lago Louro.

Presidente del Consello Consultivo de Galicia

- “Cuestiones actuales de la Carrera Judicial. Posibilidad del proceso de estabilización”

Mónica Sánchez Romero.

Magistrada de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSXG

Moderador : D. JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS*Expresidente del Tribunal Constitucional*

Continuando la brillante intervención de ayer de los ponentes en estas entrañables jornadas jurídicas, nos toca hoy examinar aspectos puntuales de la nueva Ley Orgánica 1/2025 publicada en el boletín del 2 de enero.

Quiero comenzar, como ha sido habitual en estas jornadas, reconociendo el esfuerzo y la dedicación de los directores del curso, Don Román García Varela e Don Carlos Lema. Y quiero también agradecer sinceramente al Consejo General del Poder Judicial, a todas las entidades que hacen posible este decimotavo, 18 jornadas ya, jurídicas en homenaje a ese querido compañero, Don Román García Varela.

Quiero también tener, obviamente, unas palabras de reconocimiento y afecto sincero al alcalde de la localidad don Claudio Garrido, ha estado con conmigo hace unos momentos por su dedicación, por su esfuerzo y por todo el avance que se produce en relación con este tipo de jornadas. Como todos sabemos, la Ley Orgánica 1/2025 supone un cambio importante y un afán esencial de mejoramiento en la estructura de funcionamiento de los órganos judiciales y del servicio público de la justicia.

Existió un momento histórico relevante, 1870, Montero Ríos, Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial, más de un siglo de vigencia.

Existió un momento de marcada relevancia que supone el tránsito de un Estado unitario a un Estado descentralizado y autonómico con la aprobación del texto de la Constitución y con la incardinación clara en el título VI del Poder Judicial, juzgar, ejecutar lo juzgado, independencia, inamovilidad, motivación de las resoluciones judiciales. Y después la Ley Orgánica 6/85, la ley de demarcación y planta, obra entre otros de Juan Antonio Xiol en aquel momento director general de justicia, posibilitó el tránsito de una demarcación judicial esencialmente muy territorializada, muy llegada a la rusticidad en su composición y transformó la composición y estructura de las demarcaciones judiciales.

Y finalmente, desde el punto de vista de la ordenación judicial, se han producido año 2003, 2009, 2012, 2015, sucesivas reformas legislativas que han tenido etapas casi inminentes con el decreto ley 5 y con el decreto ley 6/2023. Es

necesario también poner en marcha la ley en la que se produce la digitalización, la transformación, los avances tecnológicos, la aprobación de la Carta de los Derechos Digitales, el reglamento de la Unión Europea del año 2024 y llegamos al momento actual y hoy vamos a tratar esencialmente cuatro temas puntuales. En primer lugar, los medios de solución de los conflictos. Decía ayer don Pascual Sala que hay que insistir en la búsqueda de una anuencia o de un arbitraje.

En el Tribunal Constitucional, año 2000, modificación del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se crearon aquellas comisiones interterritoriales Estado-Comunidad Autónoma que propició la supresión o eliminación o reducción estadísticamente de los conflictos competenciales. Me acuerdo en un seminario en el que acudimos, recordará también Juan Antonio Xiol, al Tribunal de Karlsruhe en Alemania en Alemania, y uno de los datos, este sistema, sobresalió como algo importante que aportaba el derecho constitucional español al derecho europeo, la búsqueda de ese consenso.

Algo que después, lo decía ayer Pascual, el arbitraje judicial, en el ámbito de los juzgados contenciosos administrativos, la solución intra-judicial de los conflictos, conflictos, que sin embargo yo veo que aquí en la legislación se relega a un periodo de dos años la elaboración de un nuevo texto normativo que propicie ese cambio, la búsqueda de ese arbitraje, de esa anuencia, que se erige como un requisito de procedibilidad, que ha dado lugar desde el punto de vista doctrinal a serios posicionamientos a favor y en contra, que ha dado lugar también a intervenciones en los colegios profesionales, en los propios órganos judiciales, sobre su efectividad y operatividad. La ley, como sabéis, delimita los supuestos en los que procede y en los que no procede. El éxito está en el buen uso que se haga de ella.

Para desarrollar esta materia, doña María José Costa, quien es Letrada de la Administración de Justicia desde el año 2005 y desde el año 2021 a 2025, destinada en el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, y como asesora de la Secretaría de Estado de Justicia, nos desarrollará su ponencia, que yo, como les indico, espero que no tenga una duración superior a 20 minutos para después poder abrir el debate.

La segunda materia, que tiene también especial relevancia, es la que va a desarrollar doña Carmen Casado Navarro, coordinadora del proyecto de implantación de los tribunales de instancia, en una ponencia sobre una visión sobre la nueva planta y demarcación judicial. Yo creo que se ha hecho un esfuerzo importante por el legislador. Si cogemos el texto de la ley vemos que

hay más de 100 folios dedicados a la reestructuración, a la transformación.

Ayer el Boletín Oficial del Estado volvía a poner de manifiesto disposiciones normativas tendentes a esa agilización y pronta efectividad en periodos transitorios, uno de julio, uno de diciembre, que posibiliten esa transformación organizativa, algo que no es novedoso en la medida en que ya desde la década final y sobre todo desde el año 2014 se elaboró un proyecto de ley que tendía precisamente a la creación de estos tribunales de instancia. Para ello, doña Carmen Casado va a desarrollar su ponencia, destacando en ella que accedió en el año 2011 al cuerpo de letrados de la Administración de Justicia que en el año 2020 se incorporó al Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y que ha participado en centros jurídicos, especialmente en el Centro de Estudios Jurídicos y en otros encuentros difundiendo el modelo organizativo. El modelo organizativo en el que son muchos los aspectos que han de ser objeto de tratamiento.

Como decía la jurisprudencia constitucional, una cosa es la función estricta del juez, juzgar y ejecutar, otra cosa es la administración de la administración de la justicia, aquella sentencia histórica de Javier Delgado, sentencia 56/1990. Y fundamentalmente hay que conectar esos aspectos buscando la mayor efectividad en la composición y funcionamiento.

Uno de los aspectos que obviamente superan al legislador ministerial, pero que hubieran dado mayor fortaleza al texto normativo, es la posibilidad de una ley adicional que dotara de medios económicos suficientes las reformas. Si estas no van suficientemente habilitadas presupuestariamente, no esperemos que queden en el punto intermedio, sino que logre esa efectividad, ese desarrollo.

La tercera ponencia la desarrolla don Andrés Lago Louro, presidente actual del Consejo Consultivo, ese querido órgano del Consejo Consultivo de Galicia, que siempre ha estado compuesto por destacadas personalidades. Lo fue por el actual presidente de funciones del Tribunal Superior de Justicia, lo es en la actualidad el desarrollo de este consejo consultivo a lo largo de los últimos años ha sido efectivo en su labor esencialmente de asesoramiento al gobierno de la comunidad autónoma. Don Andrés Lago nació en Louro, Muros, en La Coruña, en el año 73 y ha estado destinado en el juzgado de Cistierna, León, en el juzgado número 2 de primera instancia de instrucción de Corcubión. Desde el año 2013 se traslada a Santiago de Compostela, ahí ha desarrollado una función esencial, ha sido decano, presidente de la Junta Electoral y finalmente como miembro de los tribunales en relación con el asesoramiento de la selección de los miembros

del Cuerpo Superior de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia. Y actualmente es el actual presidente, como indico, del Consejo Consultivo. Yo tengo ahí grandes compañeros y amigos y le deseo lo mejor y su brillante exposición espero que sea fructífera para todos.

Y finalmente doña Mónica Sánchez Romero, actual magistrada especialista de lo contencioso administrativo, destinada también en esa brillante sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia nos va a ilustrar sobre el tema de las cuestiones actuales de la carrera judicial, posibilidad del proceso de estabilización.

Doña Mónica es licenciada en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, ingresó en la carrera judicial en septiembre del año 1999. Su primer destino como titular fue en el juzgado mixto de Arzúa desde el año 2000 a 2005, después pasó al mixto II de Ferrol, ha sido desde el año 2009 magistrado en lo contencioso administrativo en Pontevedra y finalmente tuvo el esfuerzo, la dedicación y la consideración de poder obtener el título de magistrado especialista de lo contencioso administrativo que obtiene por Real Decreto 738/2021, siendo en la actualidad, como indico, miembro de esa querida sala efectiva y real en el ámbito judicial.

Sin más preámbulo voy a intentar ir dando sucesivamente las palabras a los intervinientes con el ruego de que sean breves las intervenciones. Pongamos unos 20 minutos y luego pues si es posible crear, desarrollar un cierto debate que es lo más fructífero que se produce en este tipo de intervenciones.

Agradezco sinceramente no sólo a los directores, a los colaboradores, a la generosa intervención y participación de destacados miembros de la carrera judicial, a los presidentes, expresidentes, magistrados, etcétera, que siempre nos acompañáis y a todos vosotros por vuestra presencia con el deseo de que la jornada de hoy en este ámbito se desarrolle con la mayor dosis de prudencia y de efectividad en un momento histórico como es el que vive actualmente la ordenación territorial del Estado, el Estado de Derecho y los miembros de ese Estado de Derecho que están muy bien personificados por los jueces y los magistrados españoles.

Sin más preámbulo, tiene la palabra la primera de las intervinientes, doña María José Costa Lamenca.

María José, cuando quieras.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA

MASC



Segunda Mesa redonda

- “Los MASC y su impacto en el sistema de justicia”

María José Costa.

LAJ del Juzgado de lo Social n.º 47 de Madrid

María José Costa.

LAJ del Juzgado de lo Social n.º 47 de Madrid



Buenos días, bos días.

En primer lugar, quiero agradecer a la organización de estas jornadas la invitación para participar en esta mesa, a Juan José González Rivas su amable presentación, al Concello de Sarria su hospitalidad y extensísima generosidad siempre con quienes acudimos a este encuentro, moitas grazas, muy especialmente a su alcalde Claudio Garrido y por supuesto, a Román, compañero y amigo, y a su familia por hacerme formar parte de este acto con tanto significado emocional y a la vez con tanto nivel jurídico, que espero no desmerecer.

Mi intervención lleva por título los MASC y su impacto en el sistema de justicia, en el marco de estas jornadas que, a su vez, están dedicadas a la reforma de la justicia ante la sociedad del siglo XXI. Me gusta especialmente el título de las jornadas porque pone en el foco en la sociedad, en las personas, en un ámbito, como es el de la justicia, en que no siempre hemos sabido poner el objetivo en la satisfacción de los ciudadanos y ciudadanas que, en último extremo, son las destinatarias de este servicio público; además es un enfoque que tiene mucho que ver con la pretensión del legislador al introducir los MASC, que es justamente hacer partícipe y dar protagonismo al ciudadano en el sistema de justicia, o si se quiere de resolución de conflictos. Aunque ésta es una pretensión, y después hablaré de ello, que no se ha entendido bien, quizá porque no se ha transmitido bien.

En este momento, llevamos dos meses y apenas dos días de aplicación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia. Y si tuviéramos que hacer un dibujo de la situación, básicamente con lo que nos encontramos es:

-en primer lugar, una fecha de carácter casi apocalíptico, que divide el mundo procesal (civil y mercantil) entre los procedimientos presentados antes del 3 de abril, fecha de entrada en vigor de la ley, y por tanto, del requisito de procedibilidad



(que han sido muchos: los juzgados han recibido una avalancha de demandas ante la entrada en vigor de la ley) y los procedimientos presentados a partir del 3 de abril que era la fecha, en cierto modo, temida por una buena parte del colectivo de la abogacía, bajo la premisa de la configuración del requisito de procedibilidad y del recurso a los MASC como un obstáculo en el acceso a la justicia.

-en segundo lugar, nos encontramos con un alto grado de incertidumbre sobre cómo van a funcionar los criterios de admisión de las demandas y cuáles van a ser los efectos a nivel de costa judiciales de esta reforma. Esta incertidumbre yo creo que es consustancial a todo cambio de las reglas de juego y se ha producido en otros momentos de modificación profunda de las normas procesales. Estoy pensando en la aprobación de la actual ley de enjuiciamiento civil o en la reforma de 2009 que, entre otras cosas, supuso la atribución de un amplio paquete de competencias a los letrados y letradas de la administración de justicia. Esta incertidumbre se ha intentado paliar con criterios interpretativos de juntas sectoriales de jueces y de lajs, y con aportaciones desde el ámbito de la doctrina y los operadores jurídicos, lo que ha ocasionado una multiplicidad de criterios que ciertamente puede llegar a tener un efecto contraproducente respecto de su objetivo. Pese a que, como digo, todo cambio de parámetros genera esta incertidumbre y de la influencia de otras cuestiones que comentaré, lo cierto es que las distintas conclusiones a que se llega en estos foros de discusión nos obligan a reconocer que parte de la incertidumbre, pero no toda, deriva de la existencia de lagunas y carencias de la ley, que será necesario corregir.

-¿Qué encontramos también en este momento inicial? Un nivel alto de resistencia a la ley, ley que se identifica casi en exclusiva con el requisito de procedibilidad, que está influyendo en su interpretación. Considero que esta es una cuestión esencial en la aplicación de la ley sobre la que me gustaría extenderme más adelante.

-Y, finalmente, en esta foto de la situación actual que estamos describiendo, encontramos que ha transcurrido muy poco tiempo poder valorar adecuadamente el impacto de una ley que pretende una reforma de calado, de gran calado, porque se trata que nada menos que un cambio cultural.

Si nos quedamos con los elementos que acabo de mencionar, la lectura del impacto que los MASC tengan en el sistema de justicia parece bastante negativa en esta primera etapa y es cierto que la ley está siendo objeto de numerosas



críticas, muchas justificadas, otras fundamentadas en la pura resistencia a un sistema que no se entiende, quizá porque no se ha explicado suficientemente, y, desde luego, no todas constructivas. Voy a intentar aplicar aquí una técnica muy habitual en mediación, como es el reenfoque, para contextualizar los problemas iniciales de aplicación de esta ley y, por otro, abogar, ya avanzo mi posición, por dar a esta reforma una oportunidad para desplegarse y consolidar un sistema de justicia más completo que integre los medios adecuados de solución de controversias sin excluir la jurisdicción, y en beneficio último de la sociedad del siglo XXI en la que estamos pensando en estas jornadas. La jurisdicción se vería así no sustituida, sino complementada, por la mediación y otros MASC.

¿Qué ha pasado? ¿Qué está pasando? Pues que ha entrado en vigor una ley muy ambiciosa, que pretende un cambio de cultura (pasar de la cultura del litigio a la cultura del consenso) que es un concepto con el que yo creo que es muy difícil no estar de acuerdo, pero que ha tenido una serie de condicionantes, como son una *vacatio legis* mínima, o el hecho de que se aplica en un sector muy poco familiarizado con los medios adecuados de solución de controversias, y que además ha llegado a los operadores jurídicos sin apenas pedagogía y sin una mínima estructura, pública o privada, de implantación de estos medios. A ello se une que la magnitud de la reforma supone que su puesta en práctica conlleve ajustes conforme se vayan detectando lagunas o aspectos que no se han tenido o se han podido tener en cuenta en una fase inicial y que derivan de la casuística.

Voy a ir desglosando estos conceptos:

Tenemos una ley que pretende un cambio de cultura. No voy a reiterar el aforismo de la ilustración sobre los templos que se incluye en la exposición de motivos y que ha dado lugar también a tantas críticas por su ampulosidad, pero sí me parece importante tener en cuenta este objetivo de la ley y me parece más importante todavía, tener en cuenta su justificación. A veces no tiene tanta relevancia lo que se hace, como el por qué se hace.

El objetivo es potenciar la resolución extrajudicial de los conflictos por la vía del acuerdo. Creo que sobre esto no hay controversia, que el sector jurídico español, los operadores jurídicos que se dedican, en el ámbito público o privado, a la resolución de conflictos, comparten que este es un objetivo loable. La cultura popular lo pone de manifiesto en refranes como “pleitos tengas y los ganas” y es habitual en el sector de la abogacía el aforismo “más vale un mal acuerdo que un buen pleito”.



¿Y cuál es la justificación de la ley para fomentar las soluciones extrajudiciales de conflictos? La justificación no estriba ni puede estibar en un estado democrático de derecho en la insuficiencia del sistema de justicia para absorber más litigios. Y creo que esta es una de las piezas claves para entender la resistencia a la ley. La introducción de los MASC en el sistema de justicia parte de la consideración de que la jurisdicción, incluso en un estado ideal de funcionamiento, con la mejor dotación, organización, con un cumplimiento estricto de los plazos procesales, no siempre es el mejor método para resolver determinados conflictos, porque no siempre la imposición de una solución por una tercera persona es la que mejor resuelve la controversia; y por eso trata de potenciar que sean las partes las que directamente alcancen un acuerdo colaborativo, construyan una solución a su conflicto adecuada a sus necesidades, cuando ello sea posible.

Una de las críticas que se está haciendo a la ley es que se pretende externalizar la resolución de conflictos por la insuficiencia de un sistema que está colapsado. Esta sería una finalidad fraudulenta e inaceptable de la ley. Lo que nos tenemos que preguntar es si realmente siempre una sentencia es la mejor forma de terminar un conflicto, y nuestra propia cultura jurídica, y nuestra propia experiencia, nos dice que no, que no siempre. Y ahí se encuentra la fundamentación de la ley, que siento que se está olvidando en muchas de las críticas que se le hacen. Hay un sector de oposición a la ley, que considera que se le está dificultando su acceso a la justicia y a obtener una sentencia, en la creencia, desde mi punto de vista, equivocada, de que esa sentencia va a dictarse a su favor y va a ser absolutamente justa, desde su criterio de justicia. Y sabemos que eso no siempre va a ser así. Básicamente porque hay otra parte que tiene la misma creencia, y la sentencia, que será dictada por un juez imparcial, independiente y sometido únicamente al imperio de la ley, pero no infalible, no puede satisfacer a ambas. Además el juez solo puede dar una respuesta conforme a los parámetros legales y procesales aplicables, mientras que las partes, en el ámbito del derecho dispositivo, pueden encontrar soluciones más ajustadas a las características de su propio conflicto: lo que podríamos denominar un traje a medida.

Entonces, tenemos un objetivo de la ley en que creo que podemos estar todos, o casi todos, de acuerdo, que es el fomento de la solución extrajudicial de conflictos porque, en determinadas ocasiones, esa solución extrajudicial puede ser más adecuada que la derivada del proceso. La justificación, el porqué, no se ha sabido transmitir adecuadamente (y quizá aquí uno de los errores ha sido vincular el impulso de los MASC con las medidas de eficiencia procesal, insinuando que su última razón de ser era evitar la entrada de demandas) pero creo que también



puede encontrar altos grados de consenso: al final esa creencia generalizada de que siempre es mejor pactar que litigar tiene que ver precisamente con un sector jurídico que conoce bien beneficios y los inconvenientes tanto de las soluciones heterocompositivas como de las autocompositivas (uno de los beneficios, por ejemplo, es el mayor grado de cumplimiento voluntario de estas últimas). Por lo tanto, en principio, una ley que fomenta los acuerdos y la solución consensuada de los conflictos en el ámbito civil y mercantil, del mismo modo que se han fomentado siempre en el ámbito laboral, no debería, haber sido objeto de demasiada contestación.

¿Cuál ha sido entonces el punto gatillo de esta reforma, el que ha generado la presentación de esa avalancha de demandas? Pues el cómo: el legislador español, después de trece años de vigencia de la ley de mediación que se basa exclusivamente en la voluntariedad de las partes, y después de los informes de 2016 y 2017 de la Comisión y el Parlamento Europeo instando a los estados miembros a redoblar esfuerzos para consolidar una cultura de mediación y de resolución consensuada de conflictos, opta por introducir un elemento de obligatoriedad, el requisito de procedibilidad, que exige que, en el ámbito civil y mercantil sea preceptivo haber intentado una actividad negociadora con carácter previo a la interposición de la demanda. Y es esta forma, este modo de fomentar la resolución extrajudicial de conflictos la que ha disparado la contestación a la ley. Y creo que mucha de la incertidumbre sobre la aplicación de la ley surge no tanto de las lagunas de la norma (que también existen) sino de la propia resistencia a la introducción de este requisito de procedibilidad y a las dudas sobre su aplicación práctica, especialmente al temor de un eventual criterio excesivamente rigorista que pueda conllevar la inadmisión de las demandas. Además, el requisito de procedibilidad ha eclipsado otros mecanismos introducidos por la ley para fomentar la resolución consensuada de conflictos y que no quiero dejar de mencionar: la ley, por un lado, regula los MASC y los da a conocer, cumpliendo una función pedagógica; por otro, regula sus efectos y les dota de valor ejecutivo idéntico al judicial si los acuerdos se elevan a escritura pública; protege los derechos de las partes regulando los efectos sobre la prescripción de acciones, la caducidad y la interposición de medidas cautelares; fomenta la derivación intrajudicial; modifica el sistema de costas e introduce el concepto de abuso del servicio público de justicia.

Volviendo al requisito de procedibilidad, desde luego su introducción fue muy debatida. Toma su base de otras experiencias, como la italiana, y ya formó parte de un primer anteproyecto de impulso de la mediación, si bien en ese caso se optaba por exigir a las partes la asistencia a una sesión (entonces informativa)



de mediación solo para determinados tipos de procedimientos.

La ley 1/25 opta por una exigencia generalizada del requisito de procedibilidad, que solo se exceptiona en los casos previstos por la ley. Precisamente una de las cuestiones más debatidas en los foros especializados radica en las materias y procedimientos exentos o no del requisito de procedibilidad, criticando en algunas ocasiones la falta de claridad o las contradicciones de la ley. La ley tiene carencias y lagunas y es cierto que su redacción es mejorable en algunos puntos, pero creo que es importante destacar que algunas dudas que se han planteado, y que han dado lugar a pronunciamientos expresos en estos acuerdos de unificación de criterios, derivan única y exclusivamente de la resistencia a aceptar este requisito de procedibilidad. Resistencia que creo que es legítima, obviamente no todo el mundo tiene que estar conforme con esta decisión del legislador, pero que creo que no puede erigirse en un criterio de interpretación de la ley. Y pongo dos ejemplos que creo que son, o al menos para mí lo son, muy claros.

En primer lugar, el del procedimiento monitorio. Muchos acuerdos de unificación de criterios se han pronunciado expresamente sobre la inclusión de los monitorios entre los procedimientos que requieren de un requisito de procedibilidad previo. Este pronunciamiento expreso denota la existencia de dudas al respecto, cuando se trata de un procedimiento regulado en el libro IV que no está exento conforme a las excepciones previstas por el art. 5 de la ley, con lo que no debería plantear ninguna duda, y eso me lleva a pensar que las dudas derivan de la disconformidad con que el requisito se aplique respecto del monitorio. Insisto, disconformidad legítima, pero que genera una duda donde la ley es clara.

Y por otro lado, me quiero referir a los procedimientos de familia, donde también ha surgido un intenso debate fundamentalmente desde el colectivo de la abogacía especializada pero también por parte de la doctrina, alegando que no cabe exigir requisito de procedibilidad en los procedimientos matrimoniales en que hay interesados menores de edad por tratarse de una materia de orden público. Si bien la redacción del art. 4 de la ley puede ser mejorable, la interpretación de este artículo, en que se prevé que puedan sujetarse a medios adecuados de solución de controversias las medidas del art. 102 y 103, con sujeción a homologación judicial junto con el art. 5, donde no se exceptonan los procedimientos matrimoniales de los procedimientos del libro IV LEC donde se exige requisito de procedibilidad, no dejan demasiado margen a la interpretación en sentido contrario, salvo, insisto, que esta interpretación derive de la disconformidad con el establecimiento de un requisito de procedibilidad.



Es más, alegar que no cabe la aplicación de los MASC en este ámbito supone un criterio contrario a la existencia de los procedimientos de mutuo acuerdo, donde precisamente el convenio, haya o no menores, en cuyo caso deberá ser objeto de homologación judicial con intervención del MF, deriva de una actividad negociadora.

Creo que esto está ocurriendo en más casos y creo que el rechazo al requisito de procedibilidad se está extendiendo a modo de neblina sobre el objeto (la promoción de la solución consensuada de conflictos) y el fundamento de la ley (el hecho de que en muchas ocasiones los MASC pueden dar una respuesta más adecuada al conflicto entre las partes que la jurisdicción) que son cuestiones que no deberían generar contestación; esta neblina se extiende también sobre otros apartados de la ley tendentes a favorecer los acuerdos y que antes he comentado.

¿Qué ha pasado también con el requisito de procedibilidad? Pues que, como decía con anterioridad, se ha identificado la ley con el requisito y el requisito con un mero trámite. Al desvincular la ley de su objeto, desde la aprobación a la entrada en vigor de la ley hemos asistido a un intenso debate sobre cómo cumplir con el trámite que supone el requisito de procedibilidad. Una de las críticas que se hace a la ley es que burocratiza el acceso a la justicia y añade un impedimento en la obtención de la tutela judicial efectiva al añadir un trámite más (impedimento que por cierto, no han apreciado ni el CGPJ en su informe, ni el Consejo de Estado en su dictamen, que consideraron el proyecto conforme a la jurisprudencia constitucional y a la jurisprudencia del TJUE, en clara referencia a los casos Alasini y Massini) pero es precisamente el sector de donde vienen estas críticas el que interpreta el requisito de procedibilidad como un mero formalismo que debe cumplirse y que no va a llegar a ninguna parte.

Se da la contradicción de que un sector tradicionalmente conciliador y tendente a la concordia como es el de la abogacía (art. 3.5 de su código deontológico) ve en el requisito una traba y no la oportunidad de intentar un acuerdo cuando ello sea posible, que es algo que ya es consustancial a la propia actividad letrada.

Es curioso porque ocurre algo parecido a la paradoja del gato de Schrödinger, que está vivo y muerto a la vez. Y es que, frente a esta norma, un sector de la abogacía y de la doctrina alega que esta actividad negociadora siempre se ha hecho, y por este motivo se opone a su imposición, cuando yo creo que realmente este sistema beneficia a la abogacía conciliadora frente a la litigadora y abre el abanico para que la solución consensuada pueda llegar por



otros medios, cuando la negociación no sea suficiente. Otros medios a los que ya hace referencia el Estatuto de la Abogacía, pero que todavía siguen siendo muy desconocidos y respecto de los cuales la reforma tiene también una función pedagógica, esencial en un cambio de cultura. Al final la ley no exige proezas (recupero aquí una idea de Pascual Ortuño, que estaba dentro del equipo redactor del proyecto original: de lo que se trata es de evitar demandas sorpresivas, de asegurar que cuando se presenta la demanda las partes han tenido oportunidad de negociar y de conocer otras formas de resolver el conflicto distintas al proceso. Es decir, llegar a un acuerdo cuando sea posible y presentar una demanda cuando no sea posible).

Dicho esto, creo que también es muy comprensible la incertidumbre y la inquietud en los operadores jurídicos sobre cómo se va a aplicar en la práctica el requisito y qué se va a exigir en cada caso. Se han cambiado las reglas del juego y es lógico que se reclame una mínima seguridad de cómo se van a aplicar en los distintos partidos y se alerte ante la posibilidad de criterios dispares. Criterios dispares que no voy a justificar y a cuya eliminación creo que habría que evolucionar (y espero que en esto jueguen un papel importante los Tribunales de Instancia) pero que no han nacido con esta ley. Antes del temido 3 de abril teníamos ya distintos criterios de interpretación de requisitos procesales o de subsanación de defectos en distintos partidos e incluso juzgados dentro del mismo partido, y muchas cuestiones procesales han tenido que ir siendo fijadas por la jurisprudencia y por la práctica y creo que en este caso será igual. Por eso considero que es importante darle a esta ley un tiempo mínimo para valorar su aplicación, sin que sus carencias, las dificultades de su implantación inicial o la incertidumbre propia del cambio invaliden la totalidad de la reforma. No se trata de cerrar los ojos ante las carencias y las dificultades de aplicación de la ley, sobre todo cuando descendemos a la casuística, pero tampoco debemos cerrar los ojos a las oportunidades que abre este nuevo sistema, al que creo que hay que darle un tiempo para valorar adecuadamente su rendimiento. Pero un tiempo desde la crítica constructiva y no desde la oposición frontal. Porque aquí todos somos actores de este cambio, estamos ante una oportunidad de fomentar el ejercicio constructivo del Derechos y, sin embargo, si lo usamos como un trámite, se convertirá en un trámite.

Con esto tampoco pretendo poner responsabilizar a los sectores críticos con la ley. En las dificultades de su implantación inicial entran en juego los condicionantes que he adelantado antes:

Por un lado, una *vacatio legis* excesivamente corta, de tres meses, aunque es



cierto que ha venido marcada por el cumplimiento de los hitos europeos en los Fondos PRTR. Hay que recordar en este punto que el fomento de los MASC es un objetivo que nos viene marcado por Europa.

Por otro lado, la pretensión de un cambio de cultura sin pedagogía. Llevamos cinco años de tramitación de la ley, cinco meses desde la aprobación, dos meses desde la entrada en vigor y estoy segura de que para muchas personas del sector hay conceptos básicos para entender la ley que siguen siendo desconocidos (sistemas autocompositivos y heterocompositivos, derecho colaborativo, diferencia entre mediación y conciliación, tercera persona neutral, experto independiente...); y cuando digo desconocidos no me refiero a que les suene su nombre sino a que sepan efectivamente qué es y para qué sirven cada uno de los medios. Y si este desconocimiento existe en el ámbito jurídico, a nivel social es mucho mayor. El parámetro con el que muchos ciudadanos siguen identificando la justicia es con el hecho de que un juez les de la razón. Y hay que evolucionar hacia que la sociedad conozca otras formas de resolver el conflicto que puedan ser más satisfactorias. Que las conozca y que tenga acceso a ellas, aunque eso daría para otro debate. Creo que un caso paradigmático aquí son los procedimientos de mutuo acuerdo en el ámbito de familia: cada vez las personas que pasan por este proceso son más conscientes de que la opción consensuada es mejor a todos los niveles; y cuando no es posible, se acude a la jurisdicción.

No he querido entrar en cuestiones excesivamente técnicas sobre lo que está planteando más problemas en este primer momento de implantación. Lo cierto es que parece que se están presentando pocas demandas después del aluvión del 3 de abril, pero si atendemos a las cuestiones que surgen en los criterios de unificación parece que la acreditación del intento de negociación con resultado negativo o el uso de la declaración responsable del art. 264.4 centran las principales preocupaciones. Y luego hay cuestiones, como decía, que no creo que se puedan achacar a la imprecisión de la ley porque han generado la misma respuesta en casi todos los foros (la aplicación del requisito al monitorio o a los procedimientos de familia o la imposibilidad de subsanación material del requisito).

En resumen: al ley es mejorable y sería deseable que algunas cuestiones se perfilaran mejor; el proceso de implantación ha sido muy rápido y no ha estado acompañado de la suficiente formación, difusión e información. Pero no considero que eso pueda invalidar la totalidad de la reforma ni mucho menos su objetivo. La incertidumbre ante si se va a admitir o no una demanda



es muy legítima pero también hay que reconocer que el legislador ha hecho una apuesta muy valiente, ha puesto un horizonte creo que muy deseable, que es pacificar la forma de resolver los conflictos, y creo que hay que darle una oportunidad a la puesta en marcha de este nuevo sistema, con sus errores, con sus fallos, con sus rectificaciones, pero también con sus mejoras, con sus avances y con la seguridad de de que estamos ante un momento de cambio de rumbo que debemos aprovechar en beneficio de la sociedad del siglo XXI de la que formamos parte y a la que servimos.

Muchas gracias María José. Tiene la palabra doña Carmen Casado. Nos va a tratar una visión sobre la nueva ley de planta y demarcación.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Segunda Mesa redonda

- “Una visión sobre la nueva planta y demarcación judicial: los Tribunales de Instancia”

Carmen Casado Navarro.

Coordinadora del proyecto de implantación de los Tribunales de Instancia.

Gabinete de la Secretaría de Estado de Justicia.



Carmen Casado Navarro.

Coordinadora del proyecto de implantación de los Tribunales de Instancia.

Gabinete de la Secretaría de Estado de Justicia.



D.^a Carmen Casado Navarro, coordinadora del proyecto de implantación de los Tribunales de Instancia. Gabinete de la Secretaría de Estado de Justicia.

Buenos días a todos y a todas, gracias por la palabra que utilizo para comenzar agradeciendo a las personas que han organizado estas jugosas jornadas la invitación a participar en ellas como ponente y también por brindarme la oportunidad de asistir y disfrutar las ponencias que se desarrollarán a lo largo de estos días, que supondrán un espacio abierto al debate sobre aquellos aspectos que interesan a quienes asumimos una posición de compromiso con la mejora del Servicio Público de Justicia.

Y por supuesto por permitirme disfrutar de esta tierra sarriana y del espacio natural en que está ubicada que acoge y arropa a todos los que venimos de fuera y nos acercamos a ella haciéndonos sentir como en casa.

Vamos a empezar con algunas preguntas.

¿Qué es la planta judicial? ¿En qué consisten la transformación judicial y la nueva organización que se inician con la LO 1/2025? ¿Qué repercusiones tienen en la planta judicial?

Podemos partir de la definición de planta judicial del Diccionario panhispánico del español jurídico como “estructura de la organización judicial de un Estado a través de la definición del número de sus juzgados y tribunales, su tipo y su distribución en el territorio. Su adecuada configuración es relevante para la forma de la prestación del servicio público de la justicia y para la propia efectividad de la tutela judicial de los derechos.”

Las leyes que han abordado la organización judicial española son la ley provisional sobre organización del poder judicial, aprobada el 23 de junio de 1870 (publicada en la Gaceta de Madrid de 15 de septiembre de 1870) y las vigentes Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

Así, ambas normas reguladoras de la organización judicial y de la planta



y demarcación judicial mantienen una configuración de la planta judicial equivalente, así, los juzgados se configuran como órganos judiciales que aglutinan mayoritariamente la primera instancia, reservando a los órganos colegiados el conocimiento especializado y la segunda instancia judicial.

El partido judicial, la provincia y la comunidad autónoma son los ámbitos territoriales de los órganos judiciales de la actual planta judicial, quedando reservado el municipio que no sea sede de un órgano judicial para la actuación de la justicia de proximidad, a cargo de jueces y juezas de paz y de las oficinas de justicia en los municipios.

La evolución de la planta judicial desde la LOPJ de 1985, que organiza ya el poder judicial de la democracia, se ha orientado en dos sentidos hacia la especialización de los juzgados y sus titulares, desgajando ámbitos jurisdiccionales de la jurisdicción civil y penal originarias, y al incremento sostenido a lo largo de todos estos años del número de juzgados. Incremento, este, requerido y necesario, que deriva a su vez del incremento en la demanda de este servicio público esencial, conectado con nuevas versiones de la conflictividad vinculadas a la evolución social, económica y familiar de la sociedad y a la toma de conciencia por parte de la ciudadanía que la justicia es un servicio público garante de derechos subjetivos al que pueden y deben recurrir para hacer valer sus derechos y al que recurrir para solventar los conflictos que requieren un tratamiento y una solución procesal.

Con el modelo de juzgados y la organización del personal en plantillas orgánicas asignadas a cada órgano judicial es difícil, y en algunos casos imposible, implementar entre los jueces y las juezas titulares de los mismos criterios organizativos y de coordinación que se aceptan como normas básicas de funcionamiento en los órganos colegiados.

La coordinación entre los diferentes titulares de las plazas judiciales en materias organizativas básicas, así, la organización de los señalamientos y la parametrización de las agendas de los diferentes juzgados, el uso de las salas de vistas y de los sistemas de videoconferencia, la atención a la ciudadanía, las prácticas procesales diferenciadas en función de las decisiones individuales de cada titular, la organización del apoyo por parte del personal de las secretaría.

Esta diferencia de criterios organizativos, en muchos casos susceptibles de homogeneización, la posibilidad de concursar a plazas judiciales de juzgados de la misma tipología dentro del partido judicial, la confusión entre independencia judicial y autonomía organizativa son aspectos que pretende corregir esta reforma.



El modelo de juzgados lleva consigo la organización de los recursos en plantillas de personal exclusivos de cada unidad y es característica la patrimonialización de los recursos asignados a cada juzgado. Esta característica también concurre en el modelo de oficinas judiciales respecto de las unidades procesales de apoyo directo que se consideran asignadas a cada juzgado y a cada juez o jueza, a pesar de no estar organizadas estas unidades normativamente para cada órgano judicial sino que se constituyen para el apoyo directo de los titulares de un conjunto de órganos judiciales de la misma jurisdicción.

De esta forma, el modelo de oficina judicial del año 2003, que conserva la reforma de la LOPJ del año 2009, mantiene una dicotomía entre las diferentes unidades que la componen, así, el personal específico dedicado al apoyo a la función jurisdiccional, integrado en las unidades procesales de apoyo directo y el personal de los servicios comunes que realizan toda la actividad previa, posterior y circundante a esta actividad jurisdiccional.

Este modelo de juzgados continúa aquejado en gran medida las ineficiencias detectadas hace ya más de treinta años y mantiene una estructura en la organización judicial de hace dos siglos.

En este recorrido de adecuación de la planta judicial a lo que la sociedad va demandando de la justicia y a la conformación de una estructura que garantice el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva nunca en un momento anterior se plantea la supresión de los juzgados, como primera instancia judicial, ni la organización vinculada a ellos. Por ello, esta ley implica una gran transformación en la conceptualización y configuración de esta nuestra primera instancia judicial.

¿En qué consisten la transformación judicial y la nueva organización que se inician con la LO 1/2025? ¿Qué repercusiones tienen en la planta judicial?

Este es precisamente el objeto de esta ponencia, que versará sobre planta judicial y sobre los tribunales de instancia regulados en la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero de medidas de eficiencia del Servicio Público de Justicia y, también, sobre modelo resultante de organización de la primera instancia judicial.

Pero no es posible comenzar esta exposición sin poner de manifiesto que la regulación que vio la luz en el primer día hábil de enero de este año 2025 es el resultado del esfuerzo, la constancia y la perseverancia de diferentes equipos ministeriales, de las comisiones de expertos jurídicos que han evaluado a lo largo de varias décadas los ámbitos de mejora de la Administración de Justicia



y han aportado soluciones, alguna de ellas ya derecho vigente gracias a la aprobación de esta ley orgánica.

No es posible desconocer tampoco las aportaciones que el proyecto normativo fue recibiendo a lo largo de su tramitación aportaciones y observaciones de ciudadanía, operadores jurídicos, profesionales que se relacionan con los órganos judiciales y un largo etcétera, así como de las modificaciones y ampliaciones que enriquecieron el proyecto en sede parlamentaria, tras el intenso trabajo tanto en la comisión de justicia como en el pleno del Congreso de los Diputados.

Así, es posible afirmar que esta ley orgánica viene a completar un modelo organizativo y un modelo de prestación del servicio público de justicia más acorde a las necesidades de la sociedad española de nuestro siglo.

Y es el resultado un trabajo colaborativo dominado a lo largo de su trayectoria por un consenso generalizado sobre la necesidad de abordar con carácter urgente la transformación del sistema de justicia.

Además esta Ley Orgánica 1/2025 repiensa esta nueva organización desde su ámbito más prestacional o de servicio público, centrándolo en la atención a la ciudadanía en general y en especial en la atención a las personas afectadas por una situación de vulnerabilidad.

¿Cuál es la trayectoria de esta reforma organizativa?

Comencemos con un viaje temporal al pasado, concretamente a finales de los años noventa del siglo pasado.

En el año 1997 el Consejo General del Poder Judicial elabora y aprueba un documento que recoge los resultados de un conjunto de encuestas realizadas a la ciudadanía en general y a aquellas personas que en algún momento de sus vidas habían tenido contacto con la justicia como usuarias de ese servicio público.

El Libro Blanco de la Justicia refleja este profundo análisis de los aspectos más deficientes de la Administración de Justicia del momento y en el que se pone de manifiesto la preocupación de este órgano constitucional por “el estado de la Administración de Justicia en España, consecuencia de los problemas estructurales, funcionales y organizativos de la misma y a la necesidad de abordar una reforma en profundidad”, incidiendo también en que “la oficina judicial tal y como estaba configurada carecía de criterios organizativos”.

Este análisis y este auténtico plan de actuación para la reforma de la justicia que se inserta en el Libro Blanco de la Justicia que publica el Consejo General



del Poder Judicial ya en el año 1998, va a ser el germen del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia que firman los partidos políticos mayoritarios el 28 de mayo de 2001 y al que se adhirieron otros partidos políticos.

En este documento, ampliamente citado y conocido, entre las múltiples cuestiones que conforman un itinerario reformista global incluye un punto de acción que nos interesan en este momento. En lo que se refiere al mapa judicial que establecía, entre otras las siguientes líneas de actividad:

“4. Mapa Judicial. Se aprobará un nuevo mapa judicial que permita agilizar y acercar la Justicia al ciudadano. El nuevo mapa judicial se establecerá con criterios que permitan ajustar la organización a la carga de trabajo existente en cada parte del territorio nacional. Se potenciará la Justicia de Proximidad, de manera que haya Juzgados más cercanos al ciudadano. [...]. Se avanzará en el diseño de juzgados especializados en materia mercantil. Se contemplará el desarrollo de los Juzgados de Familia. En el orden penal, se procederá también a redefinir el ámbito de los Partidos Judiciales más grandes, creando órganos cercanos.”

También tiene este documento múltiples referencias a las necesidades de especializar los órganos judiciales desde el punto de vista de la actividad jurisdiccional y a organizar los medios instrumentales al ejercicio de esta función jurisdiccional incluyendo múltiples referencias para conformar normativamente la oficina judicial, asignando un papel protagonista a los y las entonces secretarios judiciales y a todo el personal de los cuerpos generales asignado a los órganos judiciales.

Por tanto, podría decirse que ambos documentos fijaban como líneas de actuación relevantes aquellas que tendieran a la especialización y a incrementar la capacidad organizativa de los órganos judiciales.

En lo relativo a la especialización, ambos documentos, Libro Blanco de la Justicia del CGPJ y Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia marcaron la agenda legislativa de los años siguientes en los que se fue profundizando en la segregación de ámbitos jurisdiccionales específicos que fueron configurando una planta judicial más diversificada y especializada, así, a los juzgados de primera instancia e instrucción, de menores, de vigilancia penitenciaria, de lo social y de lo contencioso-administrativo que ya figuraban como órganos judiciales de la planta judicial se fueron incorporando los juzgados de lo penal (ya creados en el año 1988), los juzgados de lo mercantil, los juzgados de violencia sobre la mujer, los juzgados de familia y los juzgados de violencia contra la infancia y



adolescencia (estos últimos no incorporados a la relación de órganos judiciales de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero referenciados en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia). A ello habría que sumar las modificaciones en la planta judicial que dio lugar a la creación de los diferentes juzgados centrales.

En lo relativo a la capacidad organizativa la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en palabra de la exposición de motivos “reforma en profundidad y de forma especialmente novedosa la Oficina judicial, de la que por primera vez se recoge su estructura organizativa, y el Estatuto del Cuerpo de Secretarios Judiciales y del resto del personal al servicio de esta Administración.”

A esta primera iniciativa siguieron las leyes del año 2009 de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de modificación de las leyes procesales, que permitieron comenzar a profundizar en esta nueva organización, abordando la separación de competencias jurisdiccionales reservadas a jueces y juezas, y por tanto correspondientes al órgano judicial propiamente dicho, de las procesales no jurisdiccionales y las organizativas que estas normas atribuyen a la oficina judicial.

Ya en el año 2011, tras esta modificación sustancial en materia de oficina judicial se presenta a las Cortes Generales un proyecto de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial que tiene como objeto la regulación de una nueva organización de los órganos judiciales de base progresando a un modelo de tribunales de instancia.

Este proyecto no llega a aprobarse por disolución anticipada de las Cortes Generales y si bien en el año 2014 se intenta de nuevo abordar esta concentración de la primera instancia judicial en tribunales de instancia el anteproyecto no llega a iniciar su tramitación parlamentaria. En este caso el fracaso de la iniciativa normativa debe atribuirse a las resistencias frente a un modelo de concentración de medios judiciales en las capitales de provincia lo que se percibió como una pérdida de servicios y un alejamiento de la justicia de la ciudadanía que no residía en estos núcleos urbanos.

Este línea de actuación queda varada hasta el año 2020 que se incorpora como un proyecto del Plan Justicia 2030, Programa de Eficiencia del Servicio Público de Justicia, que es la concreción en España del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por la Unión Europea.

A estas dos líneas de actuación debemos añadir la que está presente en el título de la Ley Orgánica 1/2025 y que domina toda la regulación, la eficiencia

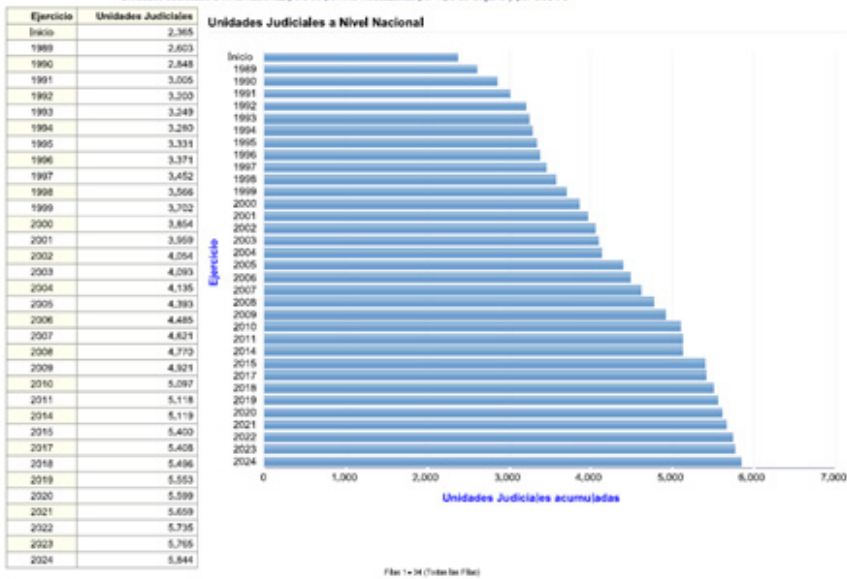


vinculada al aprovechamiento óptimo de los medios y, como una premisa para ello, a la homogeneización de práctica y formas de proceder.

¿Qué actuaciones se realizan en relación con la planta judicial desde el año 1998, año en que se aprueba la Ley de Demarcación y Planta Judicial hasta la actualidad?

Desde el 1998, año en que se publica la Ley 38/1998, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial hasta la actualidad se ha producido la creación intensiva de juzgados, siguiendo el modelo de organización tradicional construido sobre la idea de que para garantizar el adecuado funcionamiento del órgano jurisdiccional es imprescindible que cada unidad cuente con un personal propio asignado al titular del órgano judicial. Así, la planta judicial se ha incrementado desde 1988 en un 147%, partiendo de una planta inicial de 2.365 unidades judiciales llegamos a la actualidad con una planta de 5.844 unidades

Evolución de Unidades Judiciales en Funcionamiento por Ejercicio
Se muestra la evolución de Unidades Judiciales en Funcionamiento a lo largo de los diferentes Ejercicios. Por defecto aparecen las Unidades Judiciales a nivel nacional, pero se permite visualizarlas por Tipo de Órgano y por CCAA.





judiciales, habiéndose producido un incremento relevante en el ámbito de los juzgados unipersonales que en la actualidad alcanza el número de 3.900 juzgados en funcionamiento, 3.920 juzgados constituidos y 11 juzgados decanos exclusivos.

¿En qué consiste esta nueva organización judicial?

Partiendo de la exposición de motivos de la LO 1/2025 el objetivo de la reforma es conseguir una mayor eficiencia del servicio público de justicia en su conjunto y una mayor eficiencia de la propia organización judicial y en los medios materiales y personales que integran la oficina judicial.

Y en palabras de la exposición de motivos, eficiencia organizativa concurre en aquella estructura que, optimizando los recursos disponibles, se muestra apta para la obtención de sus objetivos. De todas las cualidades que aportan valor a una organización eficiente, la ley se concentra en tres de ellas: la especialización, la homogeneidad y la capacidad organizativa.

Las claves de esta nueva organización se centran en esos tres elementos:

1. El establecimiento de los Tribunales de Instancia, como modelo de organización colegiada de los órganos judiciales unipersonales de la primera instancia que supere un modelo agotado.
2. La implantación definitiva de la Oficina judicial como instrumento de soporte y apoyo a la función jurisdiccional.
3. La transformación del Juzgado de Paz en la Oficina de Justicia en el municipio. Esta oficina de justicia tiene un objetivo claro, así, mantener los servicios públicos de justicia y la presencia de la justicia en todos los municipios del Estado, conectándola con los órganos judiciales.

¿Cómo se ha configurado este modelo de organización?

Así pues, siguiendo aquellos elementos que definen la reforma sobre la organización que recoge la Ley Orgánica 1/2025 y que definen el nuevo modelo organizativo son:

Los Tribunales de Instancia

En España la primera instancia judicial venía disgregada en un número cercano a los 4.000 juzgados unipersonales, repartidos en 431 partidos judiciales. La Ley Orgánica 1/2025 ha supuesto la transformación de estos juzgados en 431 Tribunales de Instancia, uno por cada partido judicial.

A diferencia de lo previsto en la propuesta de Ley Orgánica del Poder Judicial de 2012, con la Ley Orgánica 1/2025 se mantiene la división territorial en partidos judiciales conservando así los estándares de justicia próxima. Al propio tiempo, la ley regula también diversos mecanismos de concentración de medios judiciales con el objetivo de alcanzar mayores cotas de especialización,



racionalizar los medios disponibles, mejorar el reparto de cargas de trabajo y ofrecer una respuesta más adaptada e inmediata a las demandas de nuestra cambiante sociedad.

Los Tribunales de Instancia constituyen un modelo de organización colegiada, equivalente al que existe en otros países democráticos de nuestro entorno. Destacan las funciones de coordinación y homogeneizadoras que se atribuyen a quienes ejerzan la presidencia del tribunal o de sus secciones. La división en secciones mantiene la división del trabajo por órdenes jurisdiccionales y dentro de estos por materias, de modo que el nuevo modelo organizativo no afecta ni al ejercicio de la función jurisdiccional ni a las competencias judiciales tal y como venían ya configurados en la LOPJ antes de la reforma.

El modelo de Tribunales de Instancia facilita fórmulas de gestión más eficientes, la unificación de criterios y prácticas entre los miembros del tribunal y simplifica el entendimiento de la justicia por parte de la ciudadanía, que visibilizará en cada partido judicial un tribunal de justicia y no un conjunto de órganos judiciales desconectados.

La Ley Orgánica 1/2025 ha sido también el vehículo para dar cumplimiento a la disposición final vigésima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, haciendo realidad la especialización de los operadores jurídicos en materia de familia, infancia y capacidad y, también, en materia de violencia contra la infancia y la adolescencia. De esta forma la especialización se ha orientado en esta reforma a la protección de quienes están afectados por una situación de vulnerabilidad. En cada partido judicial, por tanto, se constituirá un tribunal de instancia que contará con una presidencia, una o varias secciones y un conjunto de plazas judiciales que prestarán servicios en las secciones organizadas por órdenes jurisdiccionales o bien por materias objeto de conocimiento.

Todo tribunal de instancia contará con una Sección Civil y una Sección de Instrucción que, en los supuestos determinados por la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, constituirían una Sección única, Sección Civil y de Instrucción.

Además, de las anteriores, se podrán constituir las siguientes Secciones especializadas: de Familia, Infancia y Capacidad; de lo Mercantil; de Violencia sobre la Mujer; de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia; de lo Penal; de Menores; de Vigilancia Penitenciaria; de lo Contencioso-Administrativo; y de lo Social.



En cuanto a su composición, cada Tribunal de Instancia se integrará por:

- a) Una Presidencia, cuyo titular asumirá las funciones propias de la Presidencia de Sección en aquellas Secciones que cuenten con un número de jueces, juezas, magistrados o magistradas inferior a ocho.
- b) Las Presidencias de Sección cuando hubiere dos o más Secciones, siempre que en la Sección hubiere ocho o más plazas judiciales y el número total de plazas del Tribunal de Instancia sea igual o superior a doce.
- c) Además, compondrán el Tribunal de Instancia el número de jueces y juezas que determine la Ley de Demarcación y Planta Judicial para cada una de las Secciones que lo integren.

Quienes ostenten la Presidencia de los Tribunales de Instancia serán nombrados por el Consejo General del Poder Judicial a propuesta de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, mientras que el nombramiento de quienes ostenten las Presidencias de Sección se hará por la Presidencia del Tribunal de Instancia. En ambos casos, el nombramiento se hará previa elección por los jueces y juezas integrantes de los respectivos Tribunales o Secciones y por un período de cuatro años.

En cumplimiento de estas competencias de coordinación del tribunal de instancia y de promoción de prácticas homogéneas, el presidente o presidenta del tribunal de instancia deberá analizar y evaluar las prácticas y criterios susceptibles de unificación por parte de los jueces y juezas del tribunal de instancia y utilizar los recursos que la LOPJ le otorga para implementar estas medidas homogeneizadoras, bien promoviendo los acuerdos pertinentes entre los jueces y juezas del partido judicial, bien dictando acuerdos organizativos y de coordinación del tribunal de instancia.

También tiene el presidente del tribunal de instancia importantes funciones en orden a la racionalización de la carga de trabajo utilizando los recursos ya disponibles en la LOPJ antes de la reforma, fijación de criterios para proponer la liberación de reparto total o parcial a una plaza judicial, redistribución de asuntos de nuevo ingreso en una sección del tribunal de instancia a jueces y juezas de otra sección del mismo orden jurisdiccional, redistribución de asuntos ya repartidos a una plaza judicial cuyo titular se encuentre en situación de baja de larga duración por la concesión de licencias o comisiones de servicio.

Y también estas presidencias están llamadas a cumplir una función relevante en orden a homogeneizar la actividad procesal de los jueces y juezas que



integran el tribunal de instancia para que a partir de esta homogeneización pueda organizarse la actividad de la oficina judicial de la forma más eficiente y eficaz.

La Oficina judicial

Y siguiendo con la exposición de motivos se afirma que la reforma insiste en un modelo que favorece el desenvolvimiento de la capacidad organizativa del sistema de Justicia, entendida como cualidad de la organización judicial y de las oficinas judiciales, para adaptar de forma flexible su respuesta a las necesidades cambiantes de la sociedad.

La Ley Orgánica 1/2025 introduce en la LOPJ una Oficina judicial conformada por servicios comunes, entendidos como conjunto de medios personales y materiales asignados cuya actividad está regida por las leyes procesales. Toda su actividad se dirige a un cometido, concretamente, la tramitación u ordenación de procedimientos y la asistencia a los jueces y juezas de un órgano judicial determinado. Para adaptar la organización a los diferentes órganos judiciales se prevé la posibilidad de subdividir estos servicios comunes en áreas y/o equipos de trabajo.

Así pues, se simplifica notablemente la estructura interna de la Oficina judicial, desapareciendo las unidades procesales de apoyo directo introducidas en la LOPJ en la reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003 que convivían con los servicios comunes.

Sin embargo, ahora solo se prevé una división en servicios comunes, señalando que en todos los partidos judiciales existirá un servicio común de tramitación asignado a cada órgano judicial, que asumirá toda la actividad propia para el soporte y apoyo a la función jurisdiccional de los órganos a los que preste servicio, con la posibilidad de constituir otros servicios comunes que, en su caso, detraerán del servicio común de tramitación aquellas tareas que determinen las correspondientes resoluciones de estructura de las oficinas.

En el momento de aprobación de la Ley Orgánica 1/2025, el modelo de oficinas judiciales, si bien tiene presencia significativa en algunos territorios, no constituye el modelo general de organización de los medios al servicio de la función jurisdiccional. Son elementos que han contribuido a frenar este despliegue la falta de adaptación de la oficina judicial a las estructuras de la organización judicial y la insuficiente implantación de las nuevas tecnologías. Vencidos estos inconvenientes con la mejora notable en las adaptaciones



tecnológicas y los avances en materia de organización, es el momento de abordar el despliegue generalizado de este modelo de organización extendiéndolo a todos los territorios. Por ello la ley orgánica viene a completar el proceso de despliegue iniciado con las primeras oficinas judiciales en el año 2010 y despejar aquellos escollos que no han permitido su implantación generalizada.

La disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 1/2025 pretende asegurar la definitiva implantación de la Oficina judicial en el todo el territorio del Estado, al establecer su establecimiento simultáneo al mismo tiempo en que se constituyen los Tribunales de Instancia en sus respectivos territorios.

Ese mandato obliga a las Administraciones con competencias en materia de Justicia al desarrollo de los instrumentos normativos necesarios para aquella implantación, fundamentalmente a determinar la estructura de las oficinas en cada partido judicial, a elaborar las relaciones de puestos de trabajo que deberán aprobar previa negociación sindical y, por último, a acometer el proceso de acoplamiento para la reubicación de todo el personal en el nuevo modelo organizativo.

De la coordinación del tribunal de instancia y de la coordinación entre el tribunal de instancia y la oficina judicial.

La Ley Orgánica 1/2025 redefine la oficina judicial para que el diseño que se realice por las Administraciones con competencias en materia de justicia se adecúe al tribunal de instancia.

La oficina judicial en cuanto conjunto de medios instrumentales al servicio de la función jurisdiccional debe cumplir este objetivo fundamental y ello implica cambiar un concepto que permita progresar hacia una idea de univocidad en la organización. Así, tribunal de instancia y oficina judicial son espacios organizativos diferenciados pero que forman parte de una misma organización orientada a un mismo fin, garantizar el servicio público de justicia a la ciudadanía en las mejores condiciones.

Las relaciones entre estos espacios de la estructura judicial (órgano judicial/oficina judicial) no pueden plantearse en el ámbito de la subordinación sino en el de la coordinación y esta es la forma en que deben ser entendidos los artículos 168 y 437 LOPJ.

El primero de ellos, el artículo 168 LOPJ, atribuye a la presidencia del tribunal de instancia la coordinación del mismo desde el punto de vista organizativo y, esto es importante, en su ámbito competencial.



El segundo, el artículo 437 LOPJ, atribuye a la dirección del servicio común de tramitación la relevante función de coordinar la oficina judicial con la forma en que se haya organizado el tribunal de instancia y, además, la coordinación del resto de los servicios comunes de la concreta oficina judicial.

Coordinación que lleva ínsitos el diálogo, la escucha, el entendimiento de las necesidades y requerimientos de quienes integran el tribunal de instancia y también el entendimiento de los cometidos de la oficina judicial como estructura funcional neutral que garantiza el apoyo a la función jurisdiccional, pero también la realización de un conjunto de actividades prestacionales que deben compatibilizarse con su función esencial. Esta coordinación bien ejercida permitirá establecer, para cada partido judicial, la mejor organización para el mejor servicio público posible.

Las Oficinas de justicia en los municipios

La regulación de la prestación del servicio por personas nombradas o designadas por los ayuntamientos en Oficinas de Justicia de poblaciones con menor número de habitantes. Se reitera la reserva de función para personal de la Administración de Justicia .

Con la Ley Orgánica 1/2025 se produce la transformación del Juzgado de Paz en Oficina de Justicia en el municipio, aprovechando la red ya existente de aquellos Juzgados. Quedan incluidos en este proceso todos los municipios del Estado donde no tenta su sede un Tribunal de Instancia y convierte a estas oficinas en un instrumento idóneo para reducir la brecha territorial, digital y ecológica, acercando los servicios públicos a la ciudadanía.

Entre los principales aspectos que definen el tratamiento de las Oficinas de Justicia en el municipio están:

La previsión de que las Oficinas de Justicia de los municipios de más de 7.000 habitantes deberán estar servidas por personal de la Administración de Justicia, medida que se extiende también a las de otras poblaciones en que la carga de trabajo justifique esta medida.

La regulación de la agrupación de las Oficinas de Justicia, con una oficina cabecera de agrupación dotada con personal de Justicia, como modelo de organización para la prestación del servicio, que permite dar cobertura a todos los municipios que formen parte de la agrupación con personal especializado. e la Oficina de Justicia cabecera de agrupación o, en su defecto, de la Oficina



judicial de partido y se concreta la función auxiliar de las personas nombradas o designadas por los ayuntamientos.

El establecimiento del estatuto jurídico básico del personal ajeno a la Administración de Justicia que preste servicio en las Oficinas integradas en una agrupación.

Se prevé que los Presupuestos Generales del Estado establecerán un crédito para subvencionar a los ayuntamientos, que proporcionan las instalaciones y medios materiales y, en algunos casos el personal, de las Oficinas de Justicia, para garantizar la prestación de los servicios de Justicia en el municipio.

Se regula, de forma complementaria, la aplicación de las subvenciones para sostenimiento de juzgados de paz, ya incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, durante el proceso de implantación de las Oficinas de Justicia en los municipios. Se prevé, así, un régimen transitorio que permitirá su aplicación a ambas estructuras, en proporción al periodo de pervivencia del juzgado de paz y de la nueva Oficina de Justicia constituida en un mismo municipio en sustitución del anterior, en el año al que se debe aplicar la subvención.

Se regula la posibilidad de que la implantación de los nuevos servicios sea progresiva y adaptada a las condiciones de cada territorio. Se distinguen dos ámbitos prestacionales:

Un primer bloque de servicios, que será asumido por todas las Oficinas de Justicia, consistente en la práctica de actos de comunicación con residentes, cuando no hayan podido realizarse por medios electrónicos, y los que deriven de su cualidad de oficina colaboradora del Registro Civil.

Otro bloque está representado por un conjunto de servicios, que podrán ser prestados de forma progresiva y adaptada siempre que la Oficina de Justicia cuente con los medios necesarios para ello. Entre estos servicios destaca la posibilidad de que los residentes intervengan en actos procesales a través de sistemas de videoconferencia desde la Oficina de Justicia de su propio municipio.

Adicionalmente, se regula en el artículo 435 LOPJ, en el ámbito de la Oficina judicial, la prestación por parte de la Oficina judicial del partido de los servicios administrativos de Justicia atribuidos a las Oficinas de Justicia en los municipios. Se garantiza así la igualdad en el acceso a los servicios en municipios en los que no procede la constitución de la Oficina de Justicia por existir un Tribunal de Instancia.



Como conclusión, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero regula un conjunto de instrumentos que, adecuadamente utilizados, permitirán la progresión del sistema judicial y al sistema de justicia españoles hacia formas más avanzadas, inteligibles y tuitivas de prestación del servicio público de justicia. En la mano de todos y todas está utilizarlos y enfocarlos hacia los objetivos pretendidos por la reforma, la especialización, la homogeneidad y el incremento de la capacidad organizativa.

Muchas gracias a Carmen Casado.

Tiene la palabra don Andrés Lago Louro para exponernos el ineludible tratamiento especializado de los juzgados de vigilancia contra la mujer, nuevas perspectivas y comarcalización. Nuevas competencias y comarcalización





Una visión sobre la nueva planta y demarcación judicial:
los Tribunales de Instancia

XVIII Jornadas

JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Segunda Mesa redonda

- “El ineludible tratamiento especializado en los juzgados de violencia contra la mujer: nuevas competencias y comarcalización”

Andrés Lago Louro.

Presidente del Consello Consultivo de Galicia



Andrés Lago Louro.

Presidente del Consello Consultivo de Galicia



D. Andrés Lago Louro, presidente del Consello Consultivo de Galicia

Primero tengo que pedir disculpas por el retraso que he tenido, ya te lo dije, por razones ajenas a mí.

Miren, en primer lugar, insisto, muchas gracias a todos. Para mí es un honor estar aquí, la verdad, no me lo esperaba.

El día que me llamó Román, al que no conocía de nada, pues tuvo la deferencia y les confieso que iba a no aceptarlo porque no estoy acostumbrado a las charlas ni conferencias ni me gusta tampoco, francamente. He traído aquí 18 folios y por lo que veo, en los 20 minutos que tengo no voy a disponer de posibilidad de decir nada al respecto, con lo cual, lo único que voy a facilitar es transmitirles un poco mi experiencia y luego en el debate, si es posible, suscitar las cuestiones que ustedes consideren oportunas. No les voy a leer lo que dice la ley porque yo creo que ustedes saben perfectamente leerla. Lo que sí quiero agradecer también es a Claudio, que no sé si está aquí, al que no conozco, al alcalde de Sarria.

Bueno, pues ya se lo diré y si no se lo transmitís de mi parte, mi agradecimiento por la invitación, y mis disculpas al mismo tiempo, porque cuando me llamó, me llamó varias veces, no conocía el teléfono y no lo cogí, porque creí que me vendía una tarifa telefónica o alguien que me ofrecía una tarifa de gas, y entonces yo no suelo coger los teléfonos que no conozco, hasta que tuvo el buen tiro de mandarme un mensaje, y entonces, oye, soy Claudio, no soy un vendedor de gas, y le llamé y se lo agradecí.

Con lo cual, de mi parte, dile que muchísimas gracias.

Insisto, fíjense que yo no tengo mucha experiencia en este tipo de tareas y cuando me llamó Román me acuerdo perfectamente, claro, me tocó la fibra sensible y es la violencia de género. Y es que, como bien decía Juan José antes, aunque ahora estoy en un órgano consultivo y estoy, la verdad, muy contento porque es una nueva experiencia y creo que para un jurista y para los que nos dedicamos a la carrera judicial, cuantas más experiencia es mucho mejor



porque todo enriquece y, sobre todo, en un órgano coligiado, como bien dices, con gente muy competente, pero cuando me propuso la posibilidad de hablar sobre violencia de género ahí me tocó la fibra sensible, ya no pude decir que no. También es cierto que me preguntó y me dijo oye Andrés, pues dime más o menos, adelántame cuál es el título de la ponencia. Y yo le dije, ponlo tú, me da igual. Y el título es autoría de él, es autoría de él.

Pero es que ha acertado de pleno. El ineludible tratamiento especializado de los juzgados de violencia. Miren, antes de ser presidente del Consejo Consultivo estuve muchos años en juzgados de primera línea, en juzgados a veces de extrema dificultad y en la mayor parte de los casos en violencia de género.

Y puedo decirles que aunque luego estuve en otras y muchas distintas jurisdicciones, en ninguna de ellas me ha resultado tan difícil ejercer la jurisdicción como en un juzgado de violencia de género. Y por eso tengo que manifestar y decirles aquí a todos porque tuve incluso arduas discusiones con compañeros míos, compañeros de profesión, más veteranos que yo, con mucho mayor recorrido, cuando hablando y yo proponía la necesidad de especializar los juzgados de violencia de género, que los jueces y juezas, magistrados y magistradas, se formasen en violencia de género, pues no encontraba, la verdad, un apoyo muy considerable.

Al contrario, porque efectivamente está ínsita en nuestra carrera, ahora cada vez menos, afortunadamente, la idea de que, bueno, la violencia de género no es como el contencioso, no es como el mercantil, no requiere una especialidad, no es como un elemento social. Los delitos son los mismos y es cierto, luego cualquier juez de instrucción puede ocuparse de ellos. Los delitos son los mismos, pero hay una serie de connotaciones que son muy particulares.

Y es que la violencia de género es un delito o son delitos de carácter pluriofensivo que se caracterizan en primer lugar porque atentan contra no un bien jurídico concreto, la salud, la integridad física, la libertad de una persona, sino contra la dignidad misma de la persona en cuanto al sujeto pasivo, en cuanto a la víctima. Son delitos además plurio-ofensivo porque afectan no sólo a quien es la pareja, a quien es la esposa o con quien se haya mantenido una relación de afectividad o con cualquier otra mujer, como veremos luego en los delitos sexuales, como bien decía mi compañera, sino también contra aquellos que de ellos dependen, personas especialmente vulnerables, como bien decía ella, con las secciones que ahora crean de adolescencia y de la infancia.



Porque la mujer es la última barrera de protección de los hijos que con ella conviven frente a un agresor. Por tanto, tenemos una persona especialmente indefensa, una persona cuyo testimonio va a ser vital, porque normalmente el sujeto activo se aprovecha de la intimidad del hogar para perpetrar este tipo de delitos.

Y garantiza muchas veces su impunidad porque cuando llega una señora a denunciar un delito de violencia de género y se encuentra con un juez no especializado o una jueza no especializada o agobiado o colapsado, como suele ocurrir, porque compatibiliza la atención a la violencia de género con otras tareas propias de un juez de instrucción, no puede prestarle la atención con el sosiego y la calma necesarias para que cuente su vida. Porque también les digo, y esto es algo que yo creo que es muy importante, muchas veces con hechos concretos, con un golpe, con un insulto, con una amenaza en un día, en una hora concreta, en unas circunstancias determinadas.

Créanme, en la mayor parte de los casos, en el 90% de los casos, detrás de ese hecho concreto hay un maltrato habitual, físico y psíquico habitual. Hay un auténtico calvario, un infierno en la tierra, en la mayor parte de los casos. Y eso, cuando uno llega a un juzgado que está colapsado y no está especializado, lo que busca el juez de instrucción es librárselo antes posible. Oye, y si podemos llegar a una conformidad, que hable el abogado con el fiscal y que el fiscal hable con el abogado y conseguimos arreglarlo por este solo hecho concreto. Lo demás no nos preocupemos de ello, crea su error.

Y lo estamos viendo a diario. Viniendo para aquí en el el coche leía que acaba de aparecer calcinada una señora que todo indica que es violencia de género y parcialmente el supuesto agresor, pero es que este supuesto agresor había sido condenado a cinco años de prisión que no llegó a cumplir, para que luego digan que no tenemos un sistema garantista en este país no llegó a cumplir por haber maltratado a una anterior pareja y al hijo de la anterior pareja.

Y recién librado de esto, porque se llegó a un acuerdo, a una conformidad que redujo a la pena por debajo de los dos años de cinco, le quedaron en menos de dos, no entra en prisión, vuelve a las andadas y acaba presuntamente matando a la segunda pareja.

Esto es un caso que debemos replantearnos seriamente y valorar luego, si queréis, lo debatimos, la posibilidad de existir y qué alcance pueden tener las conformidades en el ámbito de la violencia de género y la posibilidad de aplicar



determinadas atenuantes por buen comportamiento, por confesión o incluso, como fue el caso, por reparación del daño causado al abonar la responsabilidad civil de la primera víctima, que eran 1.000 euros.

La vida de la señora valía 1.000 euros. Es algo inaudito.

Y esto hay que replanteárselo y pensárselo en serio.

Por tanto, y finalmente, una última característica.

No solo las condiciones específicas de la víctima, sino también las condiciones específicas del agresor.

Vamos a ver. He tenido muchos casos a lo largo de mi vida de violencia de género. Muchos casos. No puedo decir en todos, pero en buena parte de los casos estoy absolutamente convencido de que el agresor tiene una personalidad psicopática. Una personalidad psicopática en el 90% de los casos. Y con ello no estoy diciendo que sea una persona que esté exenta de responsabilidad. Al contrario, es una persona que tiene claramente afectada su afectividad. No tiene capacidad de empatía, no le importa.

¿Cómo se puede explicar que una persona, un marido, agrede a su mujer o a su compañera de trabajo de manera reiterada? Es difícil de explicar. Pero más difícil de explicar es que mate a sus hijos, a sus propios hijos, para hacerle daño a quien es su pareja. ¿Acaso no hay ahí una personalidad psicopática? Yo creo que sí. Luego, todas estas razones y otras muchas más que pudiera darles fruta de la propia experiencia me llevan a pensar que es necesario un tratamiento especializado, más que nunca, de la violencia de género. Porque, como luego veremos, el tratamiento especializado y la especialización salva vidas.

La violencia de género, al fin y al cabo, no deja de ser más que un cáncer de la sociedad. Un cáncer de la sociedad. Y no es una metáfora aleatoria. Es un verdadero cáncer de la sociedad. Y cuando a uno le diagnostican un cáncer, a nadie se le ocurre que vaya a buscar el auxilio de un médico de familia. Por muy preparado que esté el médico de familia, que lo estará, sin duda; lo primero que se le ocurre es, voy al mejor oncólogo posible. Pues esto es lo mismo. Especialicemos porque el que mejor va a tratar ese caso es el órgano que está especializado.

Y esa especialización se logra por dos vías. O bien a través de la experiencia, de años, de ver casos similares, de aprender de los errores cometidos cuando uno adopta decisiones que luego a la postre se revelan que no eran las correctas. Cuando uno pide protección y te niega esa protección y luego acontece lo que acontece, no pasa nada, de los errores se aprende.



El problema es que hay que tratar de pulirlos porque en este caso el error no significa una pérdida económica, puede significar la pérdida de la propia vida. Y segundo, aparte de eso, evidentemente, la especialización lo que contribuye efectivamente es a lo que digo, a salvar vidas.

Es decir, yo les propongo ahora un debate que luego lo haremos, que también es otro caso concreto. Yo les decía el caso de este último que escuché también hace poco de un municipio, no sé si era Palas de Rey, bueno, no sé dónde era Palas de Rey, una señora que se fue a un puesto de la Guardia Civil por la tarde a pedir asesoramiento sobre lo que tenía que hacer para divorciarse.

Bien, una noticia que no tiene mayor trascendencia. Ocurre en la mayor parte de los puestos de la Guardia Civil, en lugares y localidades pequeñas, que no tienen la posibilidad de acceder a esa especialización y acontece con mucha habitualidad fíjense la situación esa señora salió del puesto de la guardia civil y acabó arrojándose de un cuarto piso huyendo del marido que pretendía clavarle un cuchillo y yo les pregunto insisto sin conocer los detalles del caso porque no los conozco y sin cuestionar en absoluto la actuación de la gente de la Guardia Civil, Dios me libre, ni de la policía, que afortunadamente son muy profesionales.

Yo tengo un familiar en la Guardia Civil, no voy a ser yo el que cuestione la actuación de la Guardia Civil en absoluto. Pero no es problema del Guardia Civil, es problema de la falta de especialización.

Miren, yo estoy completamente seguro de que el guardia civil que atendió o los guardias que atendieron a esa señora ese día por la tarde cumplieron con su trabajo, según su formación. ¿Para qué está la guardia civil en un puesto de un pueblo pequeño? Pues está de retén de guardia para recibir denuncias por si hay que actuar frente a algún delito inmediato. Pero esta señora no fue a denunciar un delito, esta señora fue a pedir asesoramiento sobre lo que tenía que hacer para separarse, divorciarse de su marido.

Entonces, el Guardia Civil cumplió con su trabajo, seguramente. Dijo, mire, váyase usted mañana al juzgado y pregunte. O váyase usted a un abogado y pregunte. O váyase al Centro de Información a la Mujer del Consejo mañana y asesores.

¿Cumplió con su trabajo? Sí.



¿Qué hubiera ocurrido, planteemos esta hipótesis, de si ese agente de la Guardia Civil fuera un especialista en violencia de género? o un miembro de la UFAM, o de la Guardia Civil, enormes profesionales, al menos con los que yo he tratado, estoy completamente seguro que hubiera tenido en cuenta otros factores y se hubiera preguntado ¿por qué esta señora viene a un puesto de la Guardia Civil por la tarde?

Es decir, cuando hay menos caudal de personal, cuando es menos posible que me vean acudir al puesto de la Guardia Civil. Una persona que es inmigrante, y esto no lo digo con connotaciones peyorativas, en absoluto. Lo digo porque esa persona, si estuviera formada en violencia de género y fuera un especialista, pensaría, coño, esta es una persona que puede estar especialmente desamparada. luego no me voy a contentar con decirle vaya y surte mañana un abogado o vaya al juzgado, voy a preguntarle voy a tranquilizarla voy a contentar con decirle, vaya usted mañana a un abogado o vaya al juzgado. Voy a preguntarle, voy a tranquilizarla, voy a calmarla, voy a privarla de cualquier posibilidad de temor y le voy a sentar tranquilamente y le voy a preguntar, ¿por qué quiere usted esa información? Es que ocurre algo en el hogar, ocurre algo con su marido, tiene algún problema, tiene hijos pequeños.

Y al mismo tiempo a mi compañero le diría consulta la base de datos, mira si este señor tiene algún antecedente, mira si tenemos algo en la comisaría de este. O llamaría a la policía local, que también tiene competencias en este ámbito, y le preguntaría, oye, ¿conocéis a este? O llamaría al juzgado de guardia, que está de guardia, al más próximo, y preguntaría, oye, ¿qué pasa con esto? ¿Conocéis esto? O llamaría a los servicios sociales o al CIN y diría, oye, ¿esta señora tiene algún tipo de seguimiento, algún expediente abierto en ese servicio? ¿Hay algún indicio de que pudiera ser víctima de un maltrato? Y generando esa situación de confianza, estoy completamente seguro que esa señora no hubiera salido de ese puesto sin haber interpuesto la denuncia.

Eso hubiera permitido la detención de este señor, hubiera permitido que el juzgado pudiera otorgar un orden de protección y hubiera evitado que esta señora se tirase de un cuarto piso huyendo de quien pretendía clavarle un cuchillo.

Fíjense ustedes si tiene trascendencia en la especialización. La especialización salva vidas.

No lo va a conseguir siempre porque desafortunadamente no tenemos



una bola de cristal que prevea el comportamiento humano. Pero hombre, la especialización es una necesidad y hay que acotar todos los recursos que nos permite la ley para lograrlo. Dicho lo cual, si tengo que hablar ahora de la ley, puedo hacerlo.

Si me das cuatro minutos.

La ley, simplemente lo que les voy a decir es lo siguiente. Miren, no voy a adentrarme en temas estructurales. Ya lo harán Carmen, Mónica y mi compañera y lo harán mucho mejor que yo porque yo en esos temas tampoco soy muy especialista.

Pero lo que sí les digo es que la ley tiene una ventaja importante y es que incide en la necesidad de la especialización tanto en violencia de género como en materia de infancia y menores. Luego hay una pequeña crítica en cuanto a los delitos contra la libertad sexual, que lo diré, pero tampoco es una crítica muy acerada. Hay otras posibilidades, pero bueno, yo creo que la intención es buena. La intención es buena porque, insisto, aboga por promover esa especialización.

Y en cuanto a las competencias, otorga las mismas competencias el artículo 89 que el antiguo artículo 87 ter y bis de la anterior Ley Orgánica y poder judicial, pero con una serie de modificaciones que yo creo que son de relevancia.

La primera es la que se refiere a lo que es la delincuencia económica, el llamado impago de pensiones. Parece una cuestión baladí, pero es que efectivamente basta leer cualquier sentencia de Vicente Magro, que yo creo que en este ámbito es el tótem absoluto, el pionero en este caso en materia de violencia de género. Cualquiera que quiera saber de violencia de género, léase cualquiera de las sentencias al respecto dictada por Vicente Magro y aprenderá un montón. Pero quiero decirles, en la anterior ley, la violencia económica no fue lo suficientemente valiente como para considerarla como un caso de violencia de género. Y es un craso error, porque lo que constituye violencia de género, que es un ánimo de dominación, de sometimiento, no solo es a base de mamporrazos, de amenazas, de coacciones, es también la de guante blanco. Es decir, la de tener sometida a la mujer, la esposa, la compañera, hasta tal punto controlada que no pueda disponer ni siquiera de su propio dinero fruto de su trabajo.

Y someterla a una exigencia constante de dación de cuenta como si fuera un auditor. Eso existe.

Hay una sentencia reciente de la Audiencia Provincial de Guipúzcoa, que si



tienen oportunidad pueden leerla, creo que es de 25 de febrero de 2025, que habla de esta cuestión y la resume muy bien, perfectamente, aunque encuadra este tipo de gestión y control de violencia económica dentro del ámbito del delito de maltrato habitual del 173.2, lo cual es también una buena opción, porque, insisto, en la mayor parte de los casos la violencia de género, aunque debuta con hechos concretos, subyace siempre una situación de maltrato habitual. Y esta violencia económica, este control, no es más que uno de los elementos más para conseguir esa afectación a la dignidad de la persona.

Les decía, una de las novedades competenciales. En la anterior ley, el artículo 87, atribuía a las secciones de violencia también el conocimiento de cualquier delito contra los derechos y deberes familiares, pero ahora dice cualquier delito contra las relaciones familiares.

Luego, parece que hay una ampliación a todos los delitos comprendidos en el capítulo tercero del título duodécimo, que incluye también no solo el quebrantamiento de los deberes de custodia, la sustracción de menores, el abandono de familia, sino también el matrimonio ilegal, suposición de parto, alteración de paternidad y del estado o condición del menor.

En lo que se refiere al delito de impago de pensiones, insisto, yo creo que por muy amplio que podamos interpretar o por mucha amplitud que podamos darle, Yo creo que es necesario para que la competencia sea asumida por la sección de violencia que vaya acompañado el impago de pensiones de un previo o simultáneo acto constitutivo de violencia de género de los previstos en el artículo 89 en su apartado primero. Es decir, de homicidio, lesiones, cualquier tipo de delito propiamente de violencia de género. Si además da lugar a un impago de pensiones el conocimiento de este por conexión deberá conocerlo la sección de violencia de género. Decía también que esto puede generar, y es otra particularidad, que es la atribución de los delitos contra la libertad sexual.

Es decir, la Ley Orgánica, la ley nueva, la Ley Orgánica, parte de una concepción de la violencia de género restringida o más que restringida, híbrida, similar a la que mantenía ya hace 24 años la Ley Orgánica 1/2004, de protección integral de violencia de género, que para atribuir o considerar la competencia de violencia de género solamente consideraba como tal aquellos que se constituían en base a dos elementos. Un elemento objetivo, que era la constitución de un delito, de los que forman parte de la violencia, homicidios, lesiones, amenazas, en fin, los que todos conocemos, y además contra una persona determinada, que no es



cualquier mujer, era el cónyuge o persona vinculada por análoga relación de afectividad.

Esa concepción la mantiene todavía la nueva ley, pero al amparo del Convenio de Estambul, que fue ratificado por España, creo recordar, el 14 de junio del año 2014, aunque el convenio era del 2011, amplía el concepto, pero no con carácter general para todo tipo de delitos de violencia de género, sino para los delitos contra la libertad sexual e introduce esa competencia también a las secciones de violencia de género a partir del 3 de octubre de 2025. Decía mi compañera Carmen, bien, es una buena idea, puede serlo, pero también les digo que como no se dote presupuestariamente a los juzgados y a las secciones de medios suficientes, ustedes no saben, o saben seguramente, el nivel de delincuencia sexual que existe en la actualidad.

Entonces, lo que pretendíamos lograr, que es un tratamiento especializado, sosegado, pausado, por parte de un órgano judicial respecto de lo que es la violencia de género, no se va a lograr. Dudo mucho que se logre si a ese juez también le atribuimos, o a esa jueza también le atribuimos el conocimiento de todo tipo de delitos sexuales que se permiten contra una mujer, cualquiera que sea la mujer, cualquiera que sea, exista o no vínculo o relación de efectividad. Esa es la diferencia. O sea, igual aquí, y lo dejo ahí para el posterior debate si lo consideran oportuno, igual tal vez ahí la ley debiera ser o debiera haber sido un poco más arriesgada, un poco más ambiciosa, diría, y al igual que se crea la sección de violencia, la sección de delitos contra la adolescencia y la infancia, por aplicación de la Ley Orgánica 10 de 2022 sobre delitos de violencia sexual, pues también que hubiera creado una sección de delitos contra la libertad sexual. Y créanme que hubiera tenido también trabajo suficiente.

Bueno, no voy a extenderme más, José, ya sé que me vas a dar la orden, pero en el orden civil, lean ustedes el artículo 89.6, No tiene mayor discusión en cuanto a las competencias. La única diferencia es que la nueva ley ya establece, modifique el artículo 49 bis, le atribuye nuevas competencias a esta sección civil y el 49 bis de la ley de juicio civil marca el punto de diferencia entre la sección de familia y la sección de violencia. Es decir, cabe la perfecta posibilidad de que iniciar un procedimiento de separación y divorcio ante un juzgado de familia, perdón, ante una sección de familia, posteriormente se produce un acto de violencia de género. ¿Cuándo conserva el juzgado de familia? ¿Cuándo perpetúa su jurisdicción y pronto no tiene que remitir a la sección de violencia? Pues, antiguamente se hablaba de al inicio, que no esté, el marco era el inicio del juicio oral. Ahora la nueva ley lo matiza y dice, salvo que se haya iniciado



materialmente la vista o la comparecencia en el procedimiento civil contencioso y de jurisdicción voluntaria.

En definitiva, luego ya hablaremos también de la comarcalización porque no he dado tiempo a comentarla. Hay muchas críticas a la comarcalización, yo creo que un poco injustificadas. Yo creo que en la ponderación de tener un juzgado especializado o tener un juzgado comarcalizado, es que las víctimas están muy lejos y se aleja mucho la justicia de las mismas, yo optaría por tener siempre un juzgado especializado.

Y lo digo porque hoy en día, en primer lugar, seamos serios, las infraestructuras viarias, aunque yo he tardado aquí porque efectivamente el chofer mío tiene un problema con las rotondas y entra bien en las mismas, pero le cuesta salir un montón, por eso he tardado. Aunque sea así, hoy en día la infraestructura viaria y los medios de comunicación no son los que eran, seamos claros. Es decir, hoy en día una distancia de una hora a un juzgado es perfectamente asumible.

Y segundo, si algo trajo de bueno la pandemia fue la potenciación de los medios telemáticos, de los sistemas telemáticos. Eso no va a suponer, como piensan algunos, que se despoje de competencias a los centros de información de los distintos consejos o que los puestos de la cuarentena o las comisarías se vean liberadas de esa competencia o que los abogados vayan a perder la posibilidad de atender a esas...

No, yo creo que va a ser lo mismo, solo que va a ser por un órgano especializado. En todo caso, yo creo que la ley con buena idea aquí ha introducido, y es una peculiaridad, adelantándose un poco esta crítica, en la disposición, que es la disposición adicional 23 de la Ley Orgánica, dice que en los casos de comarcalización de las secciones de familia, violencia contra la mujer, infancia y adolescencia, la Administración competente en materia de justicia en función del partido judicial desde el que se haga la citación pondrá a disposición de las personas que sean citadas ante la sección competente un medio de transporte adecuado para el traslado desde otro partido judicial distinto al de la sede de dicha sección. Por lo tanto, esperemos que presupuestariamente sea así. Y ya también otra modificación importante es que se modifique la Ley 1/1996 y actualmente para los delitos de violencia sexual se les reconoce el derecho a la ciencia jurídica gratuita con independencia de los recursos económicos.

En definitiva, la idea es buena, es muy buena, esperemos que no nos pase, como decía aquel eurodiputado alemán, cuando se creó por vez primera aquí en Europa el reglamento en el marzo del año pasado, que regulaba por vez primera el tema de la inteligencia artificial.

Decía, es que los europeos tenemos unas ideas cojonudas. No lo dijo así porque



era alemán, lo digo yo. Le dijo, tenemos unas ideas buenísimas los europeos, el problema es que no somos capaces de llevarlas a cabo. Por eso Estados Unidos se innova, China replica y la Unión Europea regula. Nosotros somos unos grandes legisladores.

Tenemos casi normas para todo, decretos para casi cualquier actividad de la vida humana.

El problema es que luego no se dota presupuestariamente a esas normas. Y si no se las dota presupuestariamente, pues se quedará en agua de borrajas. Nada más, muchísimas gracias por su atención.

Muchas gracias a don Andrés Lago.

Tiene la palabra doña Mónica Sánchez Romero, cuestiones actuales de la carrera judicial, posibilidad del proceso de estabilización. Cuando quieras, Mónica





XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Segunda Mesa redonda

**- “Cuestiones actuales de la Carrera Judicial.
Posibilidad del proceso de estabilización”**

Mónica Sánchez Romero.

Magistrada de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSXG



Mónica Sánchez Romero.

Magistrada de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSXG



D.ª Mónica Sánchez Romero, magistrada de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSXG
Muchas gracias, Juan José.

Bueno, como mis compañeros de mesa, tengo que empezar, como no, agradeciendo mi instancia aquí. Me siento muy halagada. Fue Carlos Lema el que me lo propuso, y, como Andrés, aunque yo también soy muy reticente a hacer estas cosas, porque me cuesta mucho, dije, bueno, voy a hacer el esfuerzo, pues me habían hablado muy bien de estas jornadas. No está aquí hoy don Claudio, pero también quería mostrarle mi agradecimiento, porque es súper atento. He hablado con él por teléfono, no lo conozco personalmente, y quisiera agradecerle la organización de estas jornadas aquí, al igual que a Román, que sé que ser codirector en estos cursos, e intentar coordinar y organizar a la gente no es fácil, y por eso yo creo que el agradecimiento tiene que estar en primer lugar.

Como ha dicho Juan José al presentarme, voy a hablar de un tema que además está ahora de super actualidad. Es el tema famoso del proceso de estabilización a raíz de la Ley Orgánica, la 1.25 de la que venimos hablando, y sobre todo del desarrollo de esa ley orgánica, en concreto, de la disposición final trigésimo, la 30, que exhortaba al Gobierno a realizar un proyecto en este sentido, para estabilizar, para el proceso de estabilización de la interinidad en el ámbito de la carrera judicial.

No sería justa si no comenzase explicando por qué elegí este tema cuando me propusieron preparar una ponencia para este congreso. No habían pasado muchos días desde que había leído un escrito que, dirigido a las instituciones responsables para que tomasen conciencia de la gravedad de una situación que en el mismo se exponía, habían hecho los integrantes de la Promoción 73 de la Carrera Judicial, una de las últimas promociones que había ingresado en la carrera antes de que llegase a conocimiento de todos el anteproyecto de la Ley Orgánica por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la LO 50/1981, de 30 de diciembre, que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.



En el referido escrito, a modo de queja , protesta, o cuanto menos llamada de atención con solicitud de firma o adhesión, señalan los nuevos jueces adherirse a su vez a lo que ya sus compañeros de la promoción anterior, Promoción 72, habían puesto encima de la mesa al hilo de las medidas anunciadas en el referido anteproyecto.

Posteriormente, tuve conocimiento de que la promoción siguiente, la 74, igualmente muestra su malestar y se suma a las manifestaciones de los integrantes de las dos promociones anteriores.

Se manifiesta por los compañeros su preocupación ante esas reformas que consideran que comprometen gravemente las condiciones profesionales de los integrantes de las Carreras Judicial y Fiscal, la estabilidad de sus respectivas trayectorias y la calidad del servicio público de Justicia.

En concreto, además de referirse a otras cuestiones, como la de reimplantación del traslado forzoso tras tres años en la categoría de Magistrado o Fiscal, se muestra disconformidad con la introducción de un proceso de estabilización que consideran que , además de perjudicar sus intereses , no redundan en beneficio del servicio público de Justicia, por cuanto parten de que el ejercicio de la función jurisdiccional requiere de una formación específica que sólo se acredita a través de las vías de acceso existentes en la actualidad.

Se recuerda por los nuevos jueces su proceso hasta llegar a ser titulares de un juzgado : estudio de la oposición durante años , superación de tres exámenes (un test y dos orales) , una fase teórico-práctica en la Escuela Judicial o en el Centro de Estudios Jurídicos, posteriormente una fase de prácticas tuteladas, y una última fase de sustitución y refuerzo antes de acceder al primer destino. Señalan que no puede ampararse la previsión de ese proceso de estabilización en la jurisprudencia europea que se deriva de la Directiva 1999/70/CE, pues en estos casos de cobertura de plazas por jueces sustitutos y magistrados suplentes no se trata de plazas que durante años no se hayan ofertado en concurso público, y no ha habido impedimento a que los sustitutos, año a año, hayan podido presentarse a los procedimientos de acceso regulares a la carrera judicial y fiscal, ya sea mediante oposición libre o ya sea mediante concurso-oposición a través del llamado “cuarto turno”.

Además de los integrantes de las últimas promociones de la carrera judicial, las críticas al anteproyecto de reforma de la LOPJ, especialmente en cuanto a la previsión de ese proceso de estabilización, se hicieron llegar también desde las asociaciones judiciales.



Así, tanto la Asociación Profesional de la Magistratura , como la Asociación Francisco de Vitoria, y el Foro Judicial Independiente, han efectuado comunicados en los que señalan más sombras que luces en la propuesta efectuada para estabilizar plazas en la carrera judicial, poniéndose en cuestión los principios de igualdad, mérito y capacidad, y planteando que los sistemas de acceso ya existentes podrían servir al fin que se busca de reducir la tasa de temporalidad, sin necesidad de introducir medidas que impliquen un perjuicio para la carrera judicial y para los miles de opositores que se encuentran preparando el acceso a esa carrera y que verían frustradas sus expectativas si se lleva a efecto ese proceso de estabilización por concurso-oposición.

Por otro lado, también aquellos a quienes principalmente se dirige esa reforma, los jueces sustitutos y magistrados suplentes, han criticado que lo que se presenta como una estabilización para quienes tienen esa condición, realmente no es tal, pues cualquier jurista con cinco años de profesión puede participar en el proceso de estabilización, ya que el concurso-oposición que se plantea no es exclusivo para jueces sustitutos y magistrados suplentes, por más que se prevea entre los méritos a valorar una mayor puntuación a la experiencia como tales.

Por tanto, resulta indudable que la medida de estabilización que se plantea resulta sumamente controvertida, afectando a colectivos diversos, y suponiendo todo un reto normativo, con indudable trascendencia en el mundo judicial.

Pues bien, siguiendo con la tramitación propia de la norma, ha de hacerse necesaria mención al informe emitido por el Consejo del Poder Judicial, aprobado por acuerdo del Pleno de 19 de marzo de 2025, al anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánica del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las Carreras Judicial y Fiscal, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 561.1.6ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En el referido informe , además de tratar el resto de novedades incluidas en el anteproyecto, se hace referencia a la cuestión que ahora interesa, relativa al eventual proceso de estabilización en la carrera judicial y fiscal contenido en la Disposición adicional única del APLO.

Se destaca en el informe, entre otras cuestiones, que se debería reclamar que, antes de la convocatoria, se realizara un ajuste o ampliación de la Ley de Planta,



dado el elevado porcentaje de jueces y juezas titulares de la última promoción que no cuentan todavía con plaza definitiva; esto es, haciéndose eco de lo que ya hemos visto que evidencian las últimas promociones de jueces.

Y, desde la valoración de lo que significa en general la reforma en cuanto al acceso a la carrera judicial, en la línea de considerar una reducción del valor del Estado de Derecho, en concreto en cuanto a las garantías de independencia judicial, se reflexiona que la reforma, con el sistema de concurso-oposición que se plantea para la estabilización, parte de la suposición -asentada en la experiencia de los candidatos y candidatas como jueces y juezas, magistrados y magistradas sustitutos y sustitutas, o provenientes de otras profesiones jurídicas- de que dichos conocimientos se han consolidado con esas actividades, de forma que se indica que “si la prueba o pruebas concretas que se realicen no son suficientemente rigurosas, se corre el riesgo de que este llamamiento excepcional pueda evidenciar una renuncia a la comprobación objetiva de los conocimientos que el aspirante a juez posea sobre las materias jurídicas, o, cuando menos, una renuncia a que esa comprobación se efectúe en términos sustancialmente semejantes a los que siempre se consideraron y se consideran idóneos para medir los conocimientos jurídicos de los que aspiren a ingresar en la carrera judicial por la categoría de juez”. Se manifiesta que “Esa renuncia puede debilitar independencia del Poder Judicial, entendida como la independencia de cada uno de los Jueces, Juezas, Magistrados y Magistradas en concreto ejercicio de su función jurisdiccional. Sin desdeñar el indudable valor de la experiencia en el ejercicio profesional pues la imprecisión en el tipo de prueba que propone el anteproyecto puede reducir la garantía de que realmente sean elegidos para desempeñar esa función los que resulten mayores conocedores del Derecho y, por tanto, los que mejor información jurídica posean, que son, en definitiva, los que en mejores condiciones están para hacer real la independencia de los integrantes del poder judicial que proclama el artículo 117.1 CE, una independencia que es inherente a la función jurisdiccional y que está integrada en el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.1 CE, y es que no hay mayor independencia, entendida como sometimiento al imperio de la ley, que la de aquel que posee los mayores conocimientos sobre la misma y está, por ello, en mejores condiciones para hacer cumplir el Ordenamiento jurídico, para interpretarlo, incluso para ponerlo en cuestión y desde luego para no vulnerarlo”.

Tras el referido informe, y los demás recabados en el curso de la tramitación de la norma, finalmente en fecha 13 de mayo de 2024 se anuncia la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica para la Ampliación y Fortalecimiento de las Carreras



Judicial y Fiscal, que a continuación pasará a tramitación parlamentaria. De hecho, mediante acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 22 de mayo de 2025, se acuerda encomendar Dictamen por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 109 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Justicia, y publicarlo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, estableciendo plazo de enmiendas, por un período de ocho días hábiles, que finaliza el día 31 de mayo de 2025.

Ha de recordarse que, como Ley Orgánica, de acuerdo con el artículo 81,2º de la Constitución Española, la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Por tanto, dependerá ahora del funcionamiento parlamentario que salga adelante o no la citada modificación.

Entre las cuestiones más destacadas que fueron variadas en el proyecto respecto al anteproyecto, se encuentran lo relativo a la supresión del traslado forzoso tras el ascenso automático que se incluía en el anteproyecto, y que había originado muchas críticas por ser considerado una vuelta al pasado, contrario a la conciliación de la vida personal, familiar y profesional; así como la supresión de la fase de sustitución forzosa por parte de los alumnos de la Escuela Judicial, que también era un punto controvertido por chocar directamente con la garantía de independencia judicial.

En lo que se refiere al proceso de estabilización de que ahora se va a tratar, se considera acertada la variación en la referencia a las plazas a incluir en el mismo, pues se prescinde ya de la referencia que en el apartado 2º de la Disposición Adicional Única se efectuaba a la obligación de incluir “en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad”, y la sustituye por “en todo caso todas las plazas en que se hubiese utilizado sucesiva e indebidamente la contratación temporal”, es decir, parece admitirse que es difícil hablar de tal abuso en la temporalidad dentro de la carrera judicial y fiscal, pues, la situación existente en ellas, como se verá, no es comparable con la de otros sectores de la Administración Pública en los que se efectuaron procesos de estabilización, y se tuvo en cuenta esa existencia de abusos en la concatenación de contratos temporales o prolongación de un vínculo temporal de forma excesiva para cubrir necesidades estructurales.

PROYECTO DE LEY ORGANICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA



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

En la exposición de motivos del proyecto de reforma de la LOPJ se recuerda que “el derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva requiere como presupuesto necesario para su realización práctica que la planta judicial cuente con órganos suficientes para atender la función jurisdiccional, que esos órganos jurisdiccionales estén provistos de sus correspondientes titulares, y que estos titulares sean ciudadanos y ciudadanas que han accedido a dichos puestos sobre la apreciación de su mérito y capacidad, y en condiciones de igualdad. En este sentido, y con la finalidad de permitir que la sociedad española se dotase de Jueces y Magistrados en número suficiente, la Ley Orgánica de 1985 añadió a los procesos de selección de personal judicial mecanismos complementarios, como fue el acceso por concurso oposición”

Es decir, se recuerda las dos formas de acceso a la carrera judicial: mediante oposición libre o mediante concurso oposición; y a ellas se propone sumar una tercera, la del proceso de estabilización, que, aunque sea con vocación de excepcionalidad, abre un camino distinto, que ha de valorarse desde la perspectiva de su necesidad y también de su idoneidad.

Se habla en esa exposición de motivos de necesidades que es necesario atender para asegurar la adecuación de la estructura y el trabajo de los miembros del Poder Judicial a las realidades del Estado social y democrático de Derecho, y de adecuar los procedimientos de acceso a la realidad social y académica, y acomodar el número de jueces a las necesidades del país.

Indudablemente no se puede mostrar más que acuerdo con la necesidad de incrementar el número de jueces para poder atender las necesidades del país, pues ya son muchos años los que esa reivindicación se encuentra a la cabeza del listado de medidas a adoptar para mejorar el servicio público de Justicia. Ahora bien, no se acierta a entender la relación que parece inferirse de lo expresado en la exposición de motivos entre las realidades del Estado social y democrático y los procesos de acceso actuales, que parecen no convencer a quienes proponen la reforma de cuyo análisis ahora se trata, y que manifiestan en la Exposición de Motivos del Proyecto pretender “potenciar la excelencia de las personas que accedan a las carreras judicial y fiscal”.

Al efecto, al hablar de los procesos de acceso a la carrera judicial, como



a cualquier otro cuerpo funcional, se coincide con la pretensión de lograr un procedimiento que sirva para seleccionar a las personas más idóneas y capaces para la concreta función a desarrollar, y por ello no puede más que aplaudirse medidas que sirvan para facilitar a quienes tienen la intención de intentar ese acceso y que de alguna manera puedan resultar frenados por cuestiones económicas, de forma que se priorice realmente el derecho de igualdad en el acceso a la función pública, y para ello se generalicen ayudas económicas para que no sea esta cuestión la que pueda frustrar expectativas. Del mismo modo, y en atención al tipo de trabajo que se va a desarrollar, la actualización de los procesos selectivos para el acceso a la carrera judicial y fiscal, incrementando la eficiencia de los procesos mediante la introducción de pruebas prácticas y la transparencia mediante ejercicios anonimizados y la grabación de los ejercicios orales, se considera que no puede ser objeto de crítica, y que en efecto supondría un avance del que se vería beneficiada la posterior impartición de Justicia. De nada sirve saber mucho Derecho y repetir un temario extenso si no se sabe relacionar ese conocimiento con la realidad cuyos problemas se ha de solucionar.

La cuestión que se me antoja más polémica, y en la que se centra esta ponencia es la relativa al proceso de estabilización dentro de la carrera judicial, refiriéndose la exposición de motivos del proyecto al mandato que la disposición final trigésima tercera de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, hacía al Gobierno para presentar a las Cortes Generales, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, un proyecto de ley orgánica que, garantizando el cumplimiento de los estándares europeos, permitiera acabar con la temporalidad, aumentar el número de efectivos y fortalecer las carreras judicial y fiscal. Se indica que con la reforma de la Ley Orgánica se pretende, por un lado, poner fin a la excesiva temporalidad en el sector de la denominada justicia interina, y, por otra, aumentar el número de efectivos las carreras judicial y fiscal.

Antes de analizar la propuesta relativa al proceso extraordinario de estabilización, resulta procedente recordar la finalidad que se busca con estos procesos en general.

Así, no es un hecho desconocido para nadie que el problema de la temporalidad en el empleo en general es un hecho preocupante, y al que el empleo público no es ajeno, sino que, por el contrario las estadísticas demuestran que la evolución del empleo en el sector público en España viene marcada por el aumento de la tasa de temporalidad, que ha llegado al extremo



de que casi un 30% de los empleados públicos en España tienen o han tenido un vínculo profesional temporal con la Administración Pública, tal y como se recoge en el Preámbulo de la Ley 20/21, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que es la norma que viene rigiendo los procesos de estabilización en los últimos años en el sector público.

Ha de partirse de que el problema de temporalidad al que se trata de poner freno es a la que deviene en estructural, es decir, para la realización de funciones permanentes de la organización administrativa de que se trate, pues cierta tasa de temporalidad, para dar respuesta a necesidades coyunturales o de sustitución puntual (en situaciones de enfermedad, vacaciones o ausencias por formación, medida de refuerzo...), es inevitable en cualquier organización de personal.

Pues bien, se apunta en el Preámbulo de la Ley 20/21 a los factores a que obedece el aumento del empleo temporal: de tipo presupuestario, ante los criterios restrictivos que las leyes anuales de presupuestos de las últimas décadas han venido imponiendo para la dotación de plazas de nuevo ingreso, en el marco de políticas de contención del gasto público; y factores relacionados con la insuficiente utilización de la planificación estratégica en la ordenación del empleo público, así como la falta de regularidad de las convocatorias y procedimientos de selección de personal para la cobertura de vacantes con carácter definitivo, a lo que cabe añadir que los procesos selectivos son excesivamente lentos y dilatados en el tiempo, ocasionando a su vez la necesidad de provisión temporal mientras no se concluye la cobertura definitiva.

La necesidad de poner freno a la excesiva temporalidad en el empleo público se evidencia sobre todo con la incidencia que en este ámbito tuvo la Directiva 1999/70 CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. El Acuerdo Marco destaca en su preámbulo la preeminencia de la contratación indefinida como «forma más común de relación laboral» y persigue dos grandes objetivos: por una parte, mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y, por otra, establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. La cláusula 5.ª del Acuerdo Marco prevé la adopción de medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de nombramientos temporales, si bien ya ha aclarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que esta cláusula no tiene efecto directo, insistiendo en



que la determinación del abuso corresponde a los jueces nacionales, y que la aplicación de las soluciones efectivas y disuasorias dependen del Derecho nacional, instando a las autoridades nacionales a adoptar medidas efectivas y adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar un eventual uso abusivo de la temporalidad. Ha de recordarse que el TJUE, en las diferentes ocasiones en que se ha pronunciado sobre la interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, ha señalado, entre otras cuestiones, que la misma no establece sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos, y que en tal caso, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C 619/17, EU:C:2018:936, apartado 87 y jurisprudencia citada); y que esa cláusula 5 del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada (sentencia de 14 septiembre de 2016, Martínez Andrés y Castrejana López, C 184/15 y C 197/15, EU:C:2016:680, apartados 39 y 41 y jurisprudencia citada).

La STJUE de 13 de junio de 2024. As. Ac. C-331/22 y C 332/22 “DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya”, que analiza los procesos de estabilización regulados en el artículo 2, D.A. Sexta y D.A. Octava de la Ley 20/2021, además de reiterar cuestiones ya indicadas con anterioridad, señala que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, "a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, conforme a la cláusula 5, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido puede constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación contra legem del Derecho nacional.»

De forma que ha de concluirse que resulta inviable la conversión en fijos de los empleados públicos que han padecido la temporalidad irregular y abusiva por parte de las correspondientes Administraciones, sin que superen un proceso selectivo, pues, en el caso de los funcionarios públicos se vulnerarían los principios de igualdad, mérito y capacidad que establecen los artículos 23 y 103.3 de la Constitución, por lo que la conversión en fijos, sin ningún proceso selectivo es contra legem.



Respecto a los procesos de estabilización señala el TJUE que: «Una medida nacional que prevé la convocatoria, dentro de los plazos establecidos, de procesos selectivos para la cobertura definitiva de las plazas ocupadas provisionalmente por trabajadores temporales es adecuada para evitar que se perpetúe la situación de precariedad de dichos trabajadores, al garantizar que las plazas que ocupan se cubran rápidamente de manera definitiva» (remisión a la STJUE de 3 de junio de 2021, Asunto C-726/19, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, apartado 64 y jurisprudencia allí citada).

Y, en la línea de exigencia en todo caso de proceso selectivo para adquirir la condición de fijo se muestra incondicionalmente el Tribunal Supremo en las reiteradas sentencias que sobre esta materia se han dictado, y en las que se delimita asimismo lo que ha de entenderse por abuso de la temporalidad. Cabe citar, entre otras, la STS de 25 de febrero de 2025, RCA 4436/2024, que respondiendo a las cuestiones de interés casacional delimitadas señaló «(i) la apreciación del uso abusivo de los nombramientos temporales exige la comprobación de que se reiteran o prolongan para cubrir necesidades no permanentes o estructurales; (ii) es contrario a la Constitución convertir en funcionario fijo o equiparable a quien haya recibido nombramientos temporales abusivos; (iii) el afectado por el abuso, de ser cesado fuera de los supuestos previstos legalmente para la terminación de la relación de servicio temporal, tendrá derecho a ser repuesto hasta tanto el puesto de trabajo desempeñado se cubra por funcionario público o se amortice; (iv) quien haya sido objeto de nombramientos temporales abusivos, si acredita haber sufrido perjuicios por esa causa, tendrá derecho a ser indemnizado en medida proporcionada a ellos o, en su caso, en la que establezca el legislador».

Pues bien, la propuesta de estabilización en el ámbito judicial que se efectúa en el proyecto de la Ley Orgánica por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la LO 50/1981, de 30 de diciembre, que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se encuentra en la Disposición adicional única, dedicada al llamado “Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal”. Se establece en la citada disposición :

1. En el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta ley, la Comisión de Selección prevista en el artículo 305.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, previa propuesta del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, convocará un único proceso de estabilización de empleo temporal en la Carrera Judicial y un único proceso de



estabilización en la Carrera Fiscal.

2. El número total de plazas ofertadas en cada proceso se fijará por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, oído el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado. Se atenderá a las disponibilidades presupuestarias, teniendo en cuenta las necesidades estructurales y permanentes de la Administración de Justicia y las vacantes previsibles consecuencia de la regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal prevista en esta ley, debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese utilizado sucesiva e indebidamente la contratación temporal.

3. En los procesos selectivos, que seguirán el sistema de concurso-oposición conforme a lo preceptuado en esta disposición, se garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

4. Podrán participar en el proceso selectivo quienes, contando con el título de Grado en Derecho, acrediten tener al menos cinco años de ejercicio profesional. Los aspirantes sólo podrán presentarse a uno solo de los procesos selectivos.

5. La fase de oposición consistirá en un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del Derecho.

El Tribunal determinará el número de aspirantes que podrán concurrir a esta fase teniendo en cuenta las plazas ofertadas. A tales efectos, el ejercicio profesional se computará conforme a los siguientes criterios:

a) Jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos: 0,20 por cada año de nombramiento y 0,80 por cada año de trabajo efectivo.

b) Resto de profesionales: 0,25 por cada año efectivo de trabajo.

Los periodos concurrentes en varias profesiones computarán una sola vez.

6. Entre los que superen el dictamen, se procederá a valorar los méritos aducidos por los mismos, conforme a la baremación prevista en el artículo 313.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

7. La relación definitiva de aprobados se configurará mediante la suma de la puntuación obtenida en la fase de oposición y la de méritos.



8. El tribunal evaluador estará presidido por un magistrado o magistrada del Tribunal Supremo o de un Tribunal Superior de Justicia o un fiscal de Sala o fiscal del Tribunal Supremo o de una Fiscalía de Tribunal Superior de Justicia, y serán vocales dos magistrados, dos fiscales, un catedrático de universidad de disciplinas jurídicas en universidades públicas o en categorías similares en universidades privadas, un abogado del Estado, un abogado con más de diez años de ejercicio profesional y un letrado de la Administración de Justicia de la categoría primera o segunda, que actuará como secretario.

Podrán nombrarse varios tribunales para cada uno de los concretos procesos selectivos cuando el número de aspirantes así lo aconseje.

9. La fase práctica de formación y selección para los aspirantes para el ingreso en la Carrera Judicial que hayan superado el concurso-oposición se efectuará en la forma prevista en el artículo 307.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

10. Los que superen la fase práctica de formación y selección serán nombrados jueces o abogados fiscales por el orden de la propuesta hecha por la Escuela Judicial o el Centro de Estudios Jurídicos, respectivamente.

Quienes accedan a la Carrera judicial quedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, y quienes accedan a la Carrera fiscal quedarán adscritos a la Fiscalía de una Comunidad autónoma.

Asimismo, deberán optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente.

11. Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos que, estando en activo como tal, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración. Sin perjuicio de que, en caso de que se acrediten daños superiores, imputables a la utilización sucesiva e indebida de la contratación temporal, puedan estos ser resarcidos. El reconocimiento de dicha compensación económica deberá efectuarse en todo caso mediante resolución administrativa o judicial.

La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso.



12. La resolución del proceso selectivo deberá finalizar como máximo en el plazo de un año desde la publicación de la convocatoria.

13. El Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, y oídas las Comunidades Autónomas con competencias trasferidas en materia de justicia, presentará un proyecto de ley de modificación de la Ley de demarcación y planta judicial para adecuar la planta a la nueva realidad resultante en la Carrera judicial tras estos procesos selectivos.»

Así las cosas, reiterando la conformidad con el deseo de poner fin a interinidades o temporalidades innecesarias y al aumento del número de jueces y fiscales, que se refleja en la exposición de motivos del proyecto, lo que cabe poner en entredicho es la forma en que se pretende conseguir ese fin, pues quizás se estén eludiendo o no aplicando debidamente normas que ya existen, y que servirían a la misma finalidad, como puede ser el vigente artículo 301,4 de la LOPJ, según el cual “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”; o el artículo 428 LOPJ, que en el ámbito de regulación de los jueces de provisión temporal, recuerda que “en las convocatorias de oposiciones habrán de incluirse todas las plazas vacantes, incluidas las servidas por Jueces de provisión temporal. Estas últimas deberán anunciarse en los concursos de traslado al menos una vez al año”. Y pareciendo obviar el prelegislador que realmente es la cuestión presupuestaria la que siempre actuó como obstáculo a la cobertura de más plazas en las referidas carreras, y que, como se señala en el informe emitido al APLO por el CGPJ “las deficiencias estructurales de la planta judicial prolongadas a lo largo de los años no pueden tampoco considerarse una circunstancia externa a la voluntad de la Administración que quiere ahora acudir a un procedimiento excepcional como expediente para solucionar una situación que ha contribuido a crear”.

Dicho lo anterior, y buscando sentido y finalidad a la estabilización proyectada, ha de volverse a lo que se explica en la exposición de motivos del proyecto, en la que se recuerda que la disposición final trigésima tercera de la Ley Orgánica 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, mandaba al Gobierno presentar a las Cortes Generales, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, un proyecto de ley orgánica que,



garantizando el cumplimiento de los estándares europeos fijados en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, y conforme a la interpretación realizada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, permitiera acabar con la temporalidad, aumentar el número de efectivos y fortalecer las carreras judicial y fiscal.

Se indica que la Comisión europea en el marco del procedimiento de infracción (2014) 4334 abierto al Estado español por incumplimientos de la Directiva 1999/70 CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, ha alertado en su segunda carta de emplazamiento de 3 de octubre de 2024 sobre la insuficiente trasposición en España de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la indicada Directiva en lo que afecta al colectivo de jueces sustitutos y magistrados suplentes. En concreto, y tras el examen del Derecho nacional aplicable a este colectivo, la Comisión concluye que la regulación española no satisface de manera adecuada el objetivo y efecto útil perseguidos, ya que permite la contratación temporal para cubrir necesidades permanentes, y advierte de la inexistencia tanto de medidas preventivas que impidan el uso abusivo de la temporalidad como de medidas sancionadoras al incumplimiento.

Pues bien, como ya se advierte en el informe emitido por el CGPJ, el procedimiento de infracción (2014) 4334, abierto por la Comisión europea al Estado español por incumplimientos de la Directiva 1999/70 CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, es un requerimiento sobre la interinidad en determinados puestos de la función pública, no es un requerimiento específico sobre la justicia interina, y además no tiene por qué conducir a un proceso de estabilización como el pretendido, ya que la reducción de la temporalidad que se busca, de existir en el ámbito de la función jurisdiccional, puede efectuarse de otras maneras. La Comisión Europea busca un fin pero no obliga que se haga por medios concretos, pudiendo elegir el Estado Español la forma en que atajar el problema que se plantea. Así, cabe considerar que se reduciría igualmente la temporalidad convocando más plazas para la oposición libre, e incluyendo todas las vacantes en los concursos de traslado.

Además, y en lo que concierne a la alusión al uso abusivo de la temporalidad en la carrera judicial, no puede más que recordarse la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, de la que es reflejo la sentencia del Tribunal Supremo 1366/2023, de 31 de octubre de 2023, que recuerda «a partir de la sentencia de 19 de febrero de 2015 (recurso n.º 394/2013) ha sentado esta Sala sobre el



régimen jurídico de jueces sustitutos y magistrados suplentes y conforme a la cual hemos descartado que ese régimen jurídico previsto para ellos sea discriminatorio o constitutivo de un abuso contrario a la Directiva 1999/70/CE y al Acuerdo Marco que incorpora en su anexo.»

En la referida sentencia se resolvía sobre recurso contencioso-administrativo interpuesto por un Juez Sustituto, que interesaba, entre otras pretensiones, ser nombrado juez de carrera y titular de la plaza que ocupaba o, subsidiariamente, en caso de imposibilidad, funcionario público equiparable a juez de carrera. Alegaba en apoyo de su petición que llevaba desempeñando, en régimen de temporalidad simulada, abusiva y fraudulenta, funciones como juez sustituto durante trece años continuados, habiendo acreditado en todo ese tiempo mérito, capacidad e idoneidad suficiente para el desempeño de las funciones públicas que le habían sido encomendadas; indicaba la relación de destinos judiciales en los que ha prestado servicios, especificando la duración que tuvieron los llamamientos y las causas que los motivaron, según precisó, en algunos fue llamado para cubrir bajas, descanso semanal y vacaciones, y en otros para cubrir la existencia de vacantes, cesando cuando se adjudicaron a un juez titular.

Al respecto, le afea la Sala al recurrente que, pese a su extensa demanda, se deje sin abordar en ella el régimen propio de los jueces sustitutos, no deteniéndose, como resultaría esperable, en el análisis de la regulación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial o en el Reglamento de la Carrera Judicial. Asimismo, también se le reprocha la reiterada jurisprudencia que, a partir de la sentencia de 19 de febrero de 2015 (recurso n.º 394/2013) se ha sentado por la misma sobre el régimen jurídico de jueces sustitutos y magistrados suplentes y conforme a la cual se descarta que ese régimen jurídico previsto para ellos sea discriminatorio o constitutivo de un abuso contrario a la Directiva 1999/70/CE y al Acuerdo Marco que incorpora en su anexo.

Y, para desestimar su demanda, en cuanto al análisis concreto de su caso se razona que “No se puede sostener que haya habido abuso por el solo hecho de que el Sr. Gerardo haya sido nombrado desde el año judicial 2006/2007 para el cargo de juez sustituto (aunque solo constan llamamientos efectivos para ejercer sustituciones a partir del año judicial 2009/2010), pues de ello no se deduce sin más que su relación de servicio trascendió a una mera necesidad temporal o coyuntural y vino a cubrir un déficit estructural y permanente de plantilla. Y es que, más allá de la afirmación del uso abusivo, el escrito de demanda no alega que el Consejo General del Poder Judicial cometiera irregularidad alguna en



los sucesivos nombramientos que efectuó del Sr. Gerardo como juez sustituto a partir del año judicial 2006/2007, ni que detrás de esos concretos llamamientos realizados para que ejerciera efectivas funciones jurisdiccionales durante esos años no estuviera alguna de las dos causas tasadas que permiten la activación de un juez sustituto, esto es, hacer frente a sustituciones que no puedan cubrirse por jueces de carrera o hacer frente a excepcionales retrasos o acumulación de asuntos a través de una medida de apoyo judicial. Tampoco refiere que esos llamamientos no finalizaran al cesar las causas que los motivaron.

Antes al contrario, en su demanda el Sr. Gerardo expresamente reconoce que sus nombramientos como juez sustituto se realizaron año a año, tras superar el correspondiente concurso, siguiendo así lo marcado por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y también que los diversos llamamientos para el ejercicio de la función jurisdiccional en los distintos Juzgados en que prestó servicios desde el año judicial 2009/2010 lo fueron para cubrir bajas médicas, bajas por descanso semanal y vacaciones de sus jueces titulares, o con ocasión de las vacantes producidas en los mismos, reconociendo, además, que tales llamamientos fueron temporales, pues se extendieron hasta que esos órganos jurisdiccionales fueron cubiertos por el juez titular”.

En este momento cabe recordar que el régimen jurídico vigente de los jueces sustitutos y magistrados suplentes parte de la excepcionalidad de su llamamiento.

Así, en el Título IV del Libro IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial que se dedica a los Jueces en régimen de provisión temporal se indica en el artículo 428 que “podrán cubrirse en régimen de provisión temporal las vacantes de Jueces que resulten desiertas en los concursos, y hasta tanto se cubran por los procedimientos ordinarios”, y se prevé que “en las convocatorias de oposiciones habrán de incluirse todas las plazas vacantes, incluidas las servidas por Jueces de provisión temporal. Estas últimas deberán anunciarse en los concursos de traslado al menos una vez al año “.

Según el artículo 429 y 430 LOPJ, son las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia los que ponderarán si los órganos jurisdiccionales vacantes pueden ser servidos adecuadamente mediante sustitución, prórrogas de jurisdicción o comisiones de servicio, o si éstos son insuficientes para asegurar su regular funcionamiento, de forma que hayan de ser llamados los jueces en provisión temporal.



Es decir, se habla de régimen extraordinario de provisión, en cuanto se utilizará cuando la sustitución entre titulares, las prórrogas de jurisdicción o las comisiones de servicio, no sean suficientes para la cobertura de la necesidad . Además en el artículo 432 LOPJ se indica, respecto a los nombramientos de jueces en provisión temporal, que “se harán por un año, que podrá prorrogarse por otro más” , es decir se remarca el carácter de temporalidad de los nombramientos.

Junto a la cobertura provisional de plazas vacantes, los Jueces sustitutos y Magistrados suplentes también podrán ser nombrados en los casos de licencia, servicios especiales y otras causas que lo justifiquen, bajas, permisos, retraso o acumulación de asuntos, Si bien, la regulación que se efectúa de las sustituciones recalca igualmente el carácter de excepcionalidad de que éstas se efectúen con jueces sustitutos , señalándose en el artículo 210 LOPJ en relación a las sustituciones de jueces, juezas, magistrados y magistradas en los Tribunales de Instancia, unas reglas y orden de prelación:

“a) Por su orden, quienes participen voluntariamente en los planes anuales de sustitución. b) De existir compatibilidad en los señalamientos, será llamado o llamada el correspondiente sustituto o sustituta ordinario o natural del sustituido o de la sustituida, según lo propuesto por la Junta de Jueces y Juezas y aprobado por la Sala de Gobierno respectiva. c) A continuación, serán llamados por el siguiente orden: los jueces y juezas de adscripción territorial a quienes se refiere el artículo 347 bis que se encontrasen disponibles, comenzando por el más antiguo en el escalafón; los jueces y juezas en expectativa de destino que regula el artículo 308.2 por idéntica prelación; y los jueces y juezas que estén desarrollando prácticas conforme al artículo 307.2 por el orden que al efecto haya establecido la Escuela Judicial. d) En cuarto lugar, se estará al régimen de sustituciones previsto en el artículo siguiente con respecto al resto de miembros de la carrera judicial del mismo partido judicial. e) En todo caso y sin sujeción al orden referido en los anteriores apartados de este número, podrá prorrogarse la jurisdicción de un juez, jueza, magistrado o magistrada a distinta Sección o Tribunal de Instancia conforme a lo previsto en esta ley. f) En último término y agotadas las anteriores posibilidades, se procederá al llamamiento de un sustituto no profesional de conformidad con lo previsto en el artículo 213 de esta ley”.

De este modo, se prevén varias figuras para la sustitución de un Juez o magistrado con carácter previo a la llamada de un juez sustituto o magistrado suplente. Y, como se señala en el artículo 213 LOPJ “Solo en casos excepcionales,



cuando no resulte posible la sustitución por un miembro de la carrera judicial o por un juez en prácticas conforme a lo previsto en los artículos precedentes, ejercerá la jurisdicción con idéntica amplitud que si fuese titular del órgano un juez sustituto". Y reiterándose en el artículo 216,bis, para el caso de retraso o la acumulación de asuntos en un determinado tribunal, que, agotados los otros posibles nombramientos, excepcionalmente se nombrará a jueces sustitutos y magistrados suplentes.

Especial mención ha de hacerse, por un lado, a la previsión de función de sustitución de los jueces titulares, con carácter preferente a la intervención de jueces sustitutos, de quienes aún no han completado el acceso en la carrera judicial pero han superado ya el proceso de oposición y la fase teórica de formación multidisciplinar en la Escuela Judicial, así como el período de prácticas tuteladas en diferentes órganos jurisdiccionales como jueces adjuntos, señalándose en el artículo 307 LOPJ que después tendrán un período en el que los jueces y juezas en prácticas desempeñarán funciones de sustitución y refuerzo, que se trata de un periodo obligatorio, y en esas labores de sustitución y refuerzo, se reitera, tienen preferencia sobre los jueces sustitutos en cualquier llamamiento para el ejercicio de tales funciones. Por cierto, en relación a esta previsión, en el proyecto de reforma de la LOPJ se suprime ya esta fase obligada de sustitución por quienes aún se encuentran bajo la evaluación de la Escuela Judicial, y que tantas críticas había suscitado desde la perspectiva de garantizar la independencia judicial.

Por otro lado, también especial mención merecen en este punto los jueces en expectativa de destino, pues, como se recoge en el artículo 308 LOPJ, es posible que tras haber superado el proceso de oposición, así como el curso teórico y práctico, haya aspirantes aprobados que no puedan ser nombrados jueces titulares de órganos judiciales, previéndose que ingresen en la Carrera Judicial en calidad de jueces en expectativa de destino. Se indica en el citado precepto que también ellos tendrán preferencia sobre los jueces sustitutos en cualquier llamamiento para el ejercicio de las funciones a las que se refieren los artículos indicados en el párrafo anterior y cesarán en su cometido en el momento en el que sean nombrados jueces titulares y destinados a las vacantes que se vayan produciendo, según el orden numérico que ocupen en la lista de aspirantes aprobados.

Pues bien, desde la perspectiva de valorar si está fundamentado el proceso de estabilización proyectado, al hilo precisamente de la existencia de estos jueces en expectativa de destino, cabría derivar que no tendría por qué



haber jueces sustitutos en plazas vacantes, y de ello cabe plantear la cuestión de cuáles son las plazas ocupadas por jueces sustitutos que se pretende estabilizar. Resulta incomprensible que no pueda adjudicarse una plaza vacante a quien ha superado íntegramente el proceso selectivo, en todas sus fases teóricas y prácticas, y, sin embargo, se aluda para fundamentar un proceso de estabilización en la carrera judicial al abuso o el exceso de temporalidad. Y ello por cuanto ha de tenerse en cuenta que, a la hora de ofertar plazas en proceso de estabilización, es obvio que ha de tratarse de plazas vacantes, pues las labores de sustitución de titulares por otros motivos coyunturales (permisos, bajas, excedencias...) no pueden dar lugar a ofertar plaza pues existe reserva para el titular de la misma.

En el régimen delimitado por la Ley 20/21 se hablaba de que el cómputo de plazas a ofertar para la estabilización habrían de considerar a las plazas de naturaleza estructural, dotadas presupuestariamente, y ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

Y se partía en el régimen previsto por la Ley 20/21 que no podía derivarse incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos de estabilización, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal. Es decir, no se trata de proceso en que se incluyan plazas nuevas, sino que han de ofertarse las plazas estructurales cubiertas en temporalidad, y recalándose que lo que debe ser objeto de cómputo son las plazas, y no las personas.

En la Disposición Adicional Única del proyecto ahora analizado se indica que “El número total de plazas ofertadas en cada proceso (judicial y fiscal) se fijará por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, oído el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado. Se atenderá a las disponibilidades presupuestarias, teniendo en cuenta las necesidades estructurales y permanentes de la Administración de Justicia y las vacantes previsibles consecuencia de la regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal prevista en esta ley, debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese utilizado sucesiva e indebidamente la contratación temporal”.

De la redacción del precepto se advierte que en este caso no se hace hincapié en las plazas estructurales cubiertas por personal temporal, sino que se habla de disponibilidades presupuestarias, pues se abre la posibilidad a la



creación de nuevas plazas para ofertar, y, se añade “debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese utilizado sucesiva e indebidamente la contratación temporal”. Esta última expresión sustituye en la versión del proyecto a la mención al abuso de la temporalidad que, sin embargo, se hacía en el anteproyecto, siendo esa la única alusión a lo que podría considerarse la finalidad propia de un proceso de estabilización, al menos como se entendió tras la Ley 20/21.

Por tanto, en relación a las plazas a incluir en el proceso, se pone en primer lugar en la disposición legal la cuestión presupuestaria, que, como ya se indicó, es realmente la que impide la aplicación de mandatos legales como la convocatoria de todas las plazas vacantes en los procesos selectivos y concursos de provisión, y la que determina que, de hecho, como ya se indicó, exista la figura del juez en expectativa de destino, estos es, jueces de últimas promociones que no cuentan con plaza definitiva.

En el informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial al APLO se consideraba que sería procedente que antes de la convocatoria de ese proceso excepcional de estabilización se realizase un ajuste o ampliación de la Ley de Planta. Esta idea se reiteró en la reunión del CGPJ en Cáceres el pasado 21 de mayo, habiendo acordado elaborar una propuesta priorizada de necesidades de incremento de la planta judicial ante las modificaciones en la organización de juzgados y tribunales que introduce la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, se considera que las importantes modificaciones que se plantean exigen que la planta judicial “esté ajustada y adaptada a la nueva realidad y lo suficientemente dotada para poder cumplir los retos de eficiencia y agilidad con los que se aborda la reforma”; se considera indispensable llevar a cabo un estudio actualizado sobre las necesidades de incremento y adecuación de la planta judicial, para lo que ha acordado recabar informe de los Tribunales Superiores de Justicia sobre las necesidades de sus respectivos territorios, así como del Servicio de Inspección.

De este modo, y en lo que a las plazas a incluir en el proceso de estabilización, lo que resulta es que ésta se plantea no sobre plazas vacantes ya existentes, sino también sobre plazas de nueva creación, lo cual lleva a concluir que no se fundamenta el proceso de estabilización sólo en un discutible exceso de temporalidad en la Administración de Justicia, entendido como existencia de muchas plazas estructurales ocupadas por jueces sustitutos y magistrados interinos, sino más bien en la necesidad de incrementar en general las plazas en la carrera judicial, lo cual es algo demandado desde hace muchos años.



Esa es la cuestión más controvertida, si realmente hay muchos jueces sustitutos y magistrados suplentes en España ocupando plazas vacantes, pese a que de la correcta aplicación de su régimen jurídico, según lo visto, no debería llegarse a esa situación..

El dato que se da en la Exposición de Motivos del proyecto para considerar una inasumible temporalidad en la carrera judicial, según datos oficiales registrados por el servicio de Estadística del Consejo General del Poder Judicial a fecha 1 de enero de 2024, son 913 juezas y jueces sustitutos y magistrados suplentes, frente al dato de 5416 jueces y magistrados en activo a la misma fecha; lo cual indican que supone un porcentaje de temporalidad en la carrera judicial de un 16,86%; y añaden que ese porcentaje se eleva incluso hasta el 25,0% de porcentaje de cobertura por no titulares en el caso de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y un 18,5% en el caso de los Juzgados de lo Mercantil. Asimismo, se señala el indicador del número de sentencias que son dictadas en la instancia por jueces sustitutos en relación con las dictadas por magistrados y jueces, y en 2023 los jueces sustitutos dictaron el 13,5% de las sentencias civiles (incluyendo familia) en los Juzgados de Primera Instancia y de Primera Instancia e Instrucción en todo el territorio nacional, el 14,1% de las dictadas en el mismo ámbito territorial en los Juzgados de lo Social y 17,1% de las sentencias dictadas en los Juzgados de Violencia contra la Mujer. Y de ello derivan que “la situación se encuentra muy alejada del objetivo fijado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ya evaluado favorablemente por la Comisión Europea en la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 22 de junio de 2021, que en su componente 11, relativo a la Modernización de las Administraciones Públicas, se refiere a la reducción de la temporalidad en el empleo público”.

Pues bien, ante esos datos, a efectos de justificar un proceso de estabilización, deberían concretar cuántos de esos sustitutos están en plaza vacante, y cuántas de esas sentencias dictadas por jueces sustitutos y magistrados suplentes se dictan desde plaza vacante, y no desde otra situación de cobertura temporal.

Pero, preguntado el Servicio de Estadística sobre cuántos jueces sustitutos y magistrados suplentes se encontraban en plaza vacante, se informó que no existía esta estadística, por lo que desconocemos ese número.

En esta línea, de intentar entender esa posibilidad de un exceso



de temporalidad en la carrera judicial, pese a la excepcionalidad con que se prevén los nombramientos de jueces sustitutos, y pese a preverse asimismo que en las convocatorias de oposiciones habrán de incluirse todas las plazas vacantes, incluidas las servidas por Jueces de provisión temporal, pueden dar respuesta preceptos como el artículo 326,3º LOPJ, dentro del Capítulo V del Título I del Libro IV de la LOPJ, en el que, al regular la provisión de plazas en los Juzgados, en las Audiencias y en los Tribunales Superiores de Justicia, señala que “ El Consejo General del Poder Judicial, mediante acuerdo motivado, podrá no sacar temporalmente a concurso determinadas vacantes, siempre que estuvieren adecuadamente atendidas mediante magistrados suplentes o jueces sustitutos, cuando las necesidades de la Administración de Justicia aconsejasen dar preferencia a otras de mayor dificultad o carga de trabajo”.

Es decir, se reconoce la posibilidad de no sacar a concurso todas las vacantes, y dejar que las mismas sigan atendidas por jueces sustitutos, y ello para dar preferencia a la cobertura de otras de mayor dificultad o carga de trabajo. Esta posibilidad sólo puede entenderse por razones presupuestarias, esto es, que no pudiendo salir todas a concurso, haya que dar prioridad a unas frente a otras.

En ese sentido, desde el punto de vista del proceso de estabilización en ciernes, cabe entender, por un lado, que puede existir un número de plazas – realmente puestos de trabajo, o, en este caso plazas en órganos judiciales determinados- de menor dificultad o carga de trabajo que otras, pues estas últimas son las que han ido ofreciéndose en los concursos a los jueces de carrera, que se contemplarían para el proceso de estabilización, esto es, para que puedan optar a ellas quienes viene ejerciendo la función jurisdiccional de forma temporal.

Lo anterior plantea un panorama en el que plazas codiciadas por jueces y magistrados de carrera (más bien habríamos de decir “puestos” referidos a plazas en juzgados y tribunales concretos), por ser “buenas plazas”, que no han salido desde hace años, que vienen siendo cubiertas por jueces sustitutos o magistrados suplentes, sean ofertadas en proceso de estabilización, cuando no han sido previamente ofertadas en provisión de destinos a quienes son ya miembros de la carrera judicial, y en aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, siendo la antigüedad y orden de escalafón el criterio básico que rige en esa provisión de puestos.

Ciertamente, se desconoce si se va a desarrollar finalmente y cómo



este proceso de estabilización, pero se considera que , lo lógico sería que con anterioridad a tal proceso, se convocase concurso de provisión de destinos, con todas las plazas vacantes, a quienes son ya jueces y magistrados de carrera, y que por tanto se incluyesen esas plazas que quizás fueron “guardándose “ durante años, para que también ellos puedan optar a las mismas, pues durante un tiempo no han salido por ser “mejores” a otras cuya cobertura se consideró prioritaria, en el sentido de la dificultad o carga de trabajo.

En cualquier caso, ha de considerarse que según el apartado 10 de la Disposición Adicional única que se está analizando los que superen la fase práctica de formación y selección serán nombrados jueces, y quedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, debiendo optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente. Cabe pensar , por tanto, que pueda tratarse de un concurso de provisión de plazas general, de forma que los que hayan superado el proceso de estabilización hayan de competir con quienes ya integran la carrera judicial, y que sea entonces la valoración objetiva , en función de los criterios de mérito y capacidad, la que resuelva el concurso para cubrir las plazas cuyo número fue ofertado en el proceso de estabilización.

Llegados a este punto, como ya se adelantó, se considera acertada la variación en la referencia a las plazas a incluir en el proceso de estabilización que se hace en el proyecto respecto a lo que se indicaba en el anteproyecto, pues se prescinde ya de la referencia que en el apartado 2º de la Disposición Adicional Única se efectuaba a la obligación de incluir “en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad”, y la sustituye por “en todo caso todas las plazas en que se hubiese utilizado sucesiva e indebidamente la contratación temporal”, es decir, parece admitirse que es difícil hablar de tal abuso en la temporalidad dentro de la carrera judicial y fiscal, pues, la situación existente en ellas no es comparable con la de otros sectores de la Administración Pública en los que se efectuaron procesos de estabilización, y se tuvo en cuenta esa existencia de abusos en la concatenación de contratos temporales o prolongación de un vínculo temporal de forma excesiva para cubrir necesidades estructurales.

Así, era difícil mantener que obedeciese a una realidad la previsión incluida en el apartado segundo de la Disposición Adicional Única en la versión del Anteproyecto, de que a la hora de ofertar plazas en el proceso hayan de “incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad” . Y ello no sólo porque no puede evidenciarse que haya muchas plazas vacantes



cubiertas en temporalidad, que chocaría con el hecho de que existan jueces en expectativa de destino, sino también porque no se puede olvidar que para el acceso a la carrera judicial se efectúan convocatorias periódicas de procesos selectivos para la cobertura de plazas vacantes, en la que esos sustitutos que ocupan excepcionalmente plazas vacantes pueden participar, tanto por la vía de la oposición libre, como la del concurso-oposición en donde ya se valoran sus años de experiencia profesional en la función jurisdiccional.

Por tanto, el fundamento del proceso de estabilización proyectado, sobre la base de una tasa de temporalidad que devino estructural y distorsiona el propio funcionamiento del sistema, no podía ser considerado, y eso parece reconocerse en la variación habida del anteproyecto al proyecto.

En su informe al anteproyecto señalaba el Consejo General del Poder Judicial que “Las sustituciones no profesionales constituyen un mecanismo provisional y temporal para mantener la continuidad de la prestación de la tutela judicial en aquellos órganos en los que se da la circunstancia de ausencia temporal de su titular y no deberían ser parangonables a las situaciones de abuso de temporalidad consistentes en la continuidad de personal interino en la ocupación de plazas vacantes que tienen carácter estructural”.

En cuanto al contenido de la Disposición Adicional de que se trata en relación al desarrollo del proceso de estabilización mismo, como se explica en la exposición de motivos “Estos procesos selectivos, con las debidas adaptaciones, se regirán por el sistema de acceso para juristas de reconocida competencia que se regula en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, el cual tiene una dilatada trayectoria desde su implantación, habiendo dado oportunidad al ingreso en la carrera judicial de profesionales con experiencia y solvencia acreditadas”.

Por tanto, el sistema de selección será el de concurso oposición, comenzando por un dictamen práctico al que tendrán acceso un número de aspirantes fijado por el Tribunal evaluador teniendo en cuenta las plazas ofertadas. El ejercicio profesional como juez o fiscal sustituto o como magistrado suplente tendrá mayor valor que el ejercicio del resto de profesiones, en atención a la propia naturaleza de las plazas que se ofertan. Superado el dictamen, se baremarán los méritos de los aspirantes conforme a lo regulado en la 6/1985, de 1 de julio, para el acceso a la carrera judicial por concurso oposición. Se prevé, a semejanza de lo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, una compensación económica para quienes, estando en activo como juez o fiscal sustituto o magistrado suplente, no superen el proceso selectivo de



estabilización y vean finalizada su relación con la Administración. Por último, para evitar dilaciones, se establece que la convocatoria de estos procesos selectivos extraordinarios deberá publicarse antes del 31 de diciembre de 2025 y su resolución deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2026 (si bien en el apartado 12 del proyecto se varía lo relativo a las fechas concretas que se indicaban en el anteproyecto, señalándose únicamente que “La resolución del proceso selectivo deberá finalizar como máximo en el plazo de un año desde la publicación de la convocatoria”).

Pues bien, lo primero que cabe analizar en una reforma legal de estas características, es indudablemente su acomodo a la Constitución. Y a tal efecto, el apartado VIII de la exposición de motivos del proyecto justifica la constitucionalidad del proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal, recordando jurisprudencia reiterada, a la que ya hemos hecho referencia, que excluye la posibilidad de transformación automática de una relación de servicio temporal en una permanente o “de carrera”, requiriéndose siempre la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de libre concurrencia, igualdad, mérito y capacidad.

Cabe preguntarse entonces si el proceso diseñado respeta esos principios.

Al efecto, en primer lugar, y en la línea de los procesos de estabilización que en general se fueron desarrollando en el ámbito de la función pública, se ha de garantizar el principio de libre concurrencia , y por ello se trata de un proceso abierto, esto es, no dirigido exclusivamente a jueces sustitutos y magistrados suplentes. Así, el apartado 3º de la Disposición señala que “En los procesos selectivos, que seguirán el sistema de concurso oposición conforme a lo preceptuado en este artículo, se garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad”, y se añade en el 4º “Podrán participar en el proceso selectivo quienes, contando con el título de Grado en Derecho o titulación equivalente, acrediten tener al menos cinco años de ejercicio profesional”.

En este primer momento cabe destacar , respecto a los requisitos de acceso al proceso, que se rebaja a cinco los años de ejercicio profesional como jurista de reconocida competencia , que en el proceso de concurso-oposición general era de 10 años, y sigue siendo de 10 años en el que se regula en el propio proyecto (artículo 313 LOPJ). Ello, en la línea en que informa el CGPJ, puede suponer un detrimento en la formación de quienes acceden por esta vía a la carrera judicial, ya que ha de recordarse que la prueba de oposición es un dictamen práctico, prescindiéndose de examinar conocimientos teóricos en el modo en que se



hace en la oposición libre, y sin que ello pueda justificarse en la experiencia profesional que avala al aspirante jurista de reconocida competencia, pues es discutible que cinco años – que son los que gran parte de los opositores dedican a preparar la oposición libre- puedan ser suficientes, y más si durante esos cinco años el aspirante ni siquiera tuvo ese tiempo de trabajo efectivo como juez o magistrado temporal, sino que se le computa únicamente estar en las listas para los llamamientos (se puntúa 0,20 por cada año de nombramiento, y 0,80 por cada año de trabajo efectivo)

Lo anterior, reducir a cinco años el ejercicio profesional requerido para poder acceder al proceso es una de las ventajas que se observan en el proceso para los aspirantes al mismo, pero, indudablemente la mayor ventaja es la de primar notablemente un determinado mérito, cual es el tiempo de prestación de servicios como juez o magistrado con vinculación temporal, en relación con otros, debiendo recordarse que según el apartado 5º, cuando hace referencia al baremo de méritos, “el ejercicio profesional se computará conforme a los siguientes criterios: a. Jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos 0,20 por cada año de nombramiento y 0,80 por cada año de trabajo efectivo. b. Resto de profesionales, 0,25 por cada año efectivo de trabajo. Los periodos concurrentes en varias profesiones computarán una sola vez” .

Al efecto, y al hilo de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a este tipo de procedimientos excepcionales de acceso a la función pública, y la necesidad de respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, se recoge en la exposición de motivos que, “Entre las condiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, han de darse para que no quepa apreciar infracción alguna del principio de igualdad de acceso a cargos y empleos públicos del artículo 23.2 de la Constitución Española se encuentran, en primer lugar, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional y tercero, que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal (STC12/1999, de 11 de febrero de 1999)...”

En este caso es indudable que se cumpliría, de llegar a aprobarse, que la posibilidad se prevé en norma legal; faltaría por comprobarse que sea una única vez la que se lleva a cabo el proceso, y, como venimos analizando, más discutible es que estemos ante una situación excepcional que requiera de la realización de un proceso de estabilización como el que se plantea.



Respecto al cumplimiento en el proceso de estabilización proyectado de los principios constitucionales de acceso a la función pública, especialmente el de igualdad, se invoca en la exposición de motivos la sentencia del Tribunal Constitucional 86/2016, de 28 de abril, indicándose que no cabe entender que en este caso la valoración de los méritos profesionales tenga una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable, por cuanto está justificado ese especial valor de los méritos derivados de los años previos de servicio profesional entre los jueces, abogados fiscales sustitutos y magistrados suplentes en relación con el resto de profesiones jurídicas, “en atención a la naturaleza de las plazas ofertadas, por cuanto ello supone una acreditación objetiva de un mayor conocimiento de las funciones judiciales al haber desempeñado las funciones propias de las plazas objeto del proceso selectivo extraordinario. Implica, en definitiva, una mayor garantía, a priori, para la eficacia en el desempeño del servicio público de Justicia”.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha entendido que no vulnera el artículo 23.2 CE la valoración de los servicios prestados cuando estos servicios se valoran como mérito y no como requisito de acceso y, además, se efectúa una valoración razonada y proporcionada de los mismos. En este caso, ya se ha indicado que para el acceso no se requiere ser o haber sido juez sustituto o magistrado suplente, sino que se requiere únicamente el título de Grado en Derecho o titulación equivalente, y acreditar tener al menos cinco años de ejercicio profesional. Por tanto, aquella condición únicamente se va a valorar como mérito, siendo lo esencial determinar si la diferencia de puntos señalada es tolerable y justificada.

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



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

Pues bien, aquí, ante la valoración que se hace ya por ley orgánica de los méritos, -de forma que la impugnación, en su caso, por considerar desproporcionado lo valorado a los jueces sustitutos y magistrados suplentes frente a otros profesionales juristas, ha de hacerse atacando la ley, y su resolución compete al Tribunal constitucional-, resulta discutible a la luz de pronunciamientos judiciales sobre esta materia que no vaya a considerarse que, en efecto, resulta excesiva o que excede de lo tolerable la puntuación dada al ejercicio profesional como juez sustituto o magistrado suplente (0,80 puntos) frente al ejercicio de otras profesiones del ámbito jurídico (0,25 puntos). Dependerá en cualquier caso del porcentaje que suponga en la valoración total del concurso la experiencia profesional, respecto a otros méritos que vayan a contemplarse, lo cual habrá de determinarse en las bases de la convocatoria.

Ha de indicarse que en la propia exposición de motivos se recuerda que “el Tribunal Constitucional ha resaltado que esta diferencia en la valoración de los méritos profesionales no puede tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable (STC 107/2003)”. Y aunque se intente justificar la regulación de puntos proyectada en que se ha de conceder especial valor a los méritos derivados de los años previos de servicio profesional entre los jueces, abogados fiscales sustitutos y magistrados suplentes en relación con el resto de profesiones jurídicas en atención a la naturaleza de las plazas ofertadas, por suponer una acreditación objetiva de mayor conocimiento de las funciones judiciales y mayor garantía, a priori, para la eficacia en el desempeño del servicio público de Justicia, es lo cierto que, como se indica por el CGPJ en su informe al anteproyecto, quizás el sistema de valoración propuesto exija algún ajuste para no considerarse discriminatorio, pues “cabe inferir que la puntuación alcanzada en la fase de concurso con arreglo a los criterios predeterminados en la norma ante proyectada, puede suponer obstaculizar, de facto, la imposibilidad de concurrir a la fase de oposición para aquellos candidatos que no superen la puntuación de corte una vez que el Tribunal determine «el número de aspirantes que podrán concurrir a esta fase teniendo en cuenta las plazas ofertadas», con lo que la valoración de los servicios prestados dejaría de operar como mérito para pasar a hacerlo como requisito de acceso, en abierta contravención de la



doctrina constitucional a que se ha hecho mención”.

Por lo demás, como resulta de la disposición adicional única, se hace remisión en cuanto al proceso al sistema de concurso-oposición, concretando que la fase de oposición consistirá en un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del Derecho, y , entre los que superen el dictamen, se procederá a valorar los méritos aducidos por los mismos (teniendo en cuenta las valoraciones ya indicadas), y conforme a la baremación prevista en el apartado 4 del artículo 313 de la Ley Orgánica del Poder Judicial .

En este punto, ha de recordarse que según el artículo 313 de la LOPJ, en la redacción proyectada :

“3. En las bases de la convocatoria se establecerá una única prueba escrita eliminatoria relativa a la elaboración de un dictamen que permita al tribunal valorar las competencias siguientes: capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos objeto del dictamen.

Para la corrección de esta prueba se adoptarán las medidas necesarias que preserven el anonimato de sus autores.

4. Entre los que superen el dictamen, se procederá a valorar los méritos aducidos por los mismos.

El baremo establecerá la valoración de los siguientes méritos en materias propias de la convocatoria:

- a) Título de grado en Derecho, o titulación equivalente, con calificación superior a aprobado, incluido el expediente académico.
- b) Título de doctor en Derecho y calificación alcanzada en su obtención, incluido el expediente académico.
- c) Años de ejercicio efectivo de la abogacía y de la procura y como graduados y graduadas sociales ante los juzgados y tribunales, y número de dictámenes emitidos y asesoramientos prestados.
- d) Años de servicio efectivo como catedráticos o como profesores titulares de disciplinas jurídicas en universidades públicas o en categorías similares en universidades privadas, con dedicación a tiempo completo.
- e) Años de servicio como funcionarios de carrera o interinos en cualquier otro cuerpo de las Administraciones públicas que estando en posesión del título de



Doctor; Doctora o Licenciado o graduado en Derecho o titulación equivalente realicen funciones que impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia o de asesoramiento jurídico, en la Carrera Fiscal, Abogacía del Estado o en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, destinos servidos y funciones desempeñadas en los mismos.

f) Años de ejercicio efectivo de funciones en el ámbito judicial como jueces sustitutos, magistrados suplentes, abogados fiscales sustitutos, abogados del Estado sustitutos, y letrados de la Administración de Justicia sustitutos, y número de resoluciones dictadas o intervenciones profesionales.

g) Años de servicio efectivo como notarios, registradores y cualquier otra profesión de naturaleza jurídica que exija legal o estatutariamente para su ejercicio estar en posesión del título de graduado en Derecho o titulación equivalente.

h) Publicaciones científico-jurídicas, resoluciones dictadas por los jueces sustitutos, magistrados suplentes y letrados de la Administración de Justicia, así como, las intervenciones profesionales documentadas del resto de profesionales que concurren al proceso selectivo, que serán valoradas en cuanto a su calidad jurídica.

i) Ponencias y comunicaciones en congresos y cursos de relevante interés jurídico.

j) Realización de cursos de especialización jurídica de duración no inferior a trescientas horas, así como la obtención de la suficiencia investigadora acreditada por la Agencia Nacional de la Calidad y Acreditación o titulación equivalente en los estudios de doctorado.

k) Haber aprobado alguno de los ejercicios que integren las pruebas de acceso a las Carreras Judicial o Fiscal en cualquiera de sus modalidades.

5. La Comisión de Selección, al tiempo de convocarse el concurso oposición, determinará la puntuación máxima de los méritos comprendidos en cada una de las letras del apartado 3 anterior, de modo que no supere la máxima que se atribuya a la suma de otros dos. La puntuación de los méritos comprendidos en los párrafos c), d), e) y f) de dicho apartado, no podrá ser inferior a la máxima que se atribuya a cualesquiera otros méritos de las restantes letras del mismo.

6. Sólo podrán apreciarse por el tribunal calificador los méritos que, estando comprendidos en el baremo, guarden relación con las materias propias del orden jurisdiccional a que se refiere la convocatoria del concurso oposición, siempre que hubieran sido debidamente acreditados por el interesado.

7. En las bases se establecerán las previsiones necesarias para que el tribunal



calificador pueda tener conocimiento de cuantas incidencias hayan podido afectar a los concursantes durante su vida profesional y que pudieran tener importancia para valorar su aptitud en el desempeño de la función judicial.

8. Para valorar los méritos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, que hubiesen sido aducidos por los solicitantes, las bases de las convocatorias establecerán la facultad del tribunal de convocar a los candidatos o a aquellos que alcancen inicialmente una determinada puntuación a una entrevista, de una duración máxima de una hora, en la que se debatirán los méritos aducidos por el candidato y su "currículum" profesional. La entrevista tendrá como exclusivo objeto el acreditar la realidad de la formación jurídica y capacidad para ingresar en la Carrera Judicial, aducida a través de los méritos alegados, y no podrá convertirse en un examen general de conocimientos jurídicos.

9. En las bases se fijará la forma de valoración de los méritos profesionales que se pongan de manifiesto con ocasión de la entrevista.

Dicha valoración tendrá como límite el aumento o disminución de la puntuación inicial de aquéllos en la proporción máxima que se fije, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 10 de este artículo.

10. El tribunal levantará acta suficientemente expresiva del contenido y del resultado de la entrevista, en la que se expresarán los criterios aplicados para la calificación definitiva del candidato.

11. La relación definitiva de aprobados se configurará mediante la suma de la puntuación obtenida en la fase de oposición y la de concurso, tras la entrevista.

12. En las bases se establecerá el procedimiento a que se ajustará el tribunal para excluir a un candidato por no concurrir en él la cualidad de jurista de reconocida competencia, ya por insuficiencia o falta de aptitud deducible de los datos objetivos del expediente, ya por existir circunstancias que supongan un demérito incompatible con aquella condición, aun cuando hubiese superado, a tenor del baremo fijado, la puntuación mínima exigida. En este caso, el acuerdo del tribunal, previa audiencia del interesado se motivará por separado de la propuesta, a la que se acompañará, y se notificará al interesado por el Consejo General del Poder Judicial.

13. El Consejo podrá de forma motivada rechazar a un candidato, previa audiencia, pese a la propuesta favorable del tribunal calificador, siempre que, con posterioridad a la misma, se haya tenido conocimiento de alguna circunstancia



que suponga un demérito insuperable”.

A la vista de lo anterior, y dado que en la disposición adicional única se establecen ya unas pautas para la realización del concurso-oposición en el proceso de estabilización, cabe entender que no existe una remisión en bloque a las normas que rigen el concurso-oposición general para juristas del artículo 313 LOPJ, sino que únicamente, y de forma expresa, se remite en cuanto a valoración de méritos a la baremación prevista en el apartado 4 del artículo 313 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero ello sin perjuicio de los valores predeterminados que ya señala la propia disposición adicional única en su apartado 5º.

De lo anterior se suscita la duda de si sería posible que, a través de las bases de la convocatoria pueda contemplarse también la realización de una entrevista relativa a méritos aducidos por el candidato y su "currículum" profesional; o incluso incluir esa posibilidad legalmente contemplada en el artículo 313 de excluir a un candidato, de forma justificada, por no concurrir en él la cualidad de jurista de reconocida competencia, ya por insuficiencia o falta de aptitud deducible de los datos objetivos del expediente, ya por existir circunstancias que supongan un demérito incompatible con aquella condición, aun cuando hubiese superado según baremo la puntuación mínima exigida. Desde luego la disposición adicional única, a diferencia del artículo 313 LOPJ, no contempla estos aspectos ni por remisión a las bases, por lo que podría ser discutible que, además del dictamen y la valoración de méritos, pudiese completarse de otro modo el proceso de estabilización. Y más en la consideración que según el apartado 7 de la disposición adicional única “La relación definitiva de aprobados se configurará mediante la suma de la puntuación obtenida en la fase de oposición y la de méritos”.

Del mismo modo, al hacerse referencia en la disposición analizada únicamente al “apartado 4 del artículo 313 LOPJ”, que es donde se señalan los méritos incluidos en el baremo, no resulta claro que sean de aplicación las prevenciones que se indican en el apartado 5º, según el cual “La Comisión de Selección, al tiempo de convocarse el concurso oposición, determinará la puntuación máxima de los méritos comprendidos en cada una de las letras del apartado 3 anterior, de modo que no supere la máxima que se atribuya a la suma de otros dos. La puntuación de los méritos comprendidos en los párrafos c), d), e) y f) de dicho apartado, no podrá ser inferior a la máxima que se atribuya a cualesquiera otros méritos de las restantes letras del mismo”. Ahora bien, tratándose de limitaciones en la puntuación de méritos con el fin de salvaguardar los principios de igualdad, mérito y capacidad, que vienen desarrollados en



muchos pronunciamientos de los tribunales , según doctrina del Tribunal Constitucional a que ya se ha hecho referencia, no puede descartarse que sirva ese apartado del artículo como referencia para evitar desproporción en la valoración de méritos, o que exceda de lo tolerable la preferencia dada a alguno de ellos, como puede ser en este caso la puntuación del ejercicio profesional como juez sustituto o magistrado suplente.

También como referencia, dada la regulación más completa que se efectúa al regular el concurso-oposición para acceso a magistrado en el artículo 313, cabe considerar que el dictamen, de carácter eliminatorio, busca valorar una serie de competencias en el candidato, como son: capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos objeto del dictamen; e igualmente, como garantía, se adoptarán las medidas necesarias que preserven el anonimato de los autores durante la corrección.

Cabe añadir que por el CGPJ se ha valorado positivamente que la prueba de dictamen sea anterior y eliminatoria en el concurso-oposición, pues de este modo se agiliza el proceso selectivo, pues en el sistema actual , al ser la fase de baremo previa a la del dictamen, implica un tiempo para la valoración de méritos de todos los candidatos que en parte se ahorra o reduce si ya existió la fase eliminatoria anterior. No obstante sugieren, para mayor agilización, introducir una prueba test previa, como filtro , cuya corrección es más sencilla y rápida.

También se indica como positivo que se haya se haya añadido en los méritos que computan los años de servicio como funcionario en cualquier otro cuerpo de las Administraciones Públicas no solo a los funcionarios de carrera, sino también a los interinos, en la línea de la jurisprudencia desarrollada en materia de no discriminación del trabajo temporal. Y que se acomode la denominación de las titulaciones académicas a las ahora vigentes en el ámbito universitario.

Ha de indicarse que, a diferencia de lo que ocurre con el concurso-oposición previsto para el acceso a la carrera como Magistrado, no se prevé en éste, relativo al proceso de estabilización la convocatoria por especialidades, pese a que muchos jueces y juezas sustitutos/as puedan llevar un tiempo prolongado adscritos a una jurisdicción concreta.

Superado el concurso-oposición, el apartado noveno de la disposición adicional del proyecto contempla la fase práctica de formación y selección, en



la forma prevista en el artículo 307.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En el citado precepto de la LOPJ se señala “La fase práctica de formación y selección para los aspirantes para el ingreso en la Carrera Judicial que hayan superado el concurso oposición entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional incluirá necesariamente: un programa práctico y un periodo de prácticas tuteladas en diferentes órganos del orden jurisdiccional correspondiente, en los que se incluirán los órganos de segunda instancia. En ningún caso la duración del programa práctico en la Escuela Judicial será inferior a dos meses. Las prácticas tuteladas tendrán una duración mínima de dos meses”.

Ha de hacerse notar que se trata de una fase práctica de formación y selección distinta a la de quienes acceden a la carrera judicial por oposición libre, de menor intensidad y duración, lo cual resulta lógico, pues se trata de profesionales que -refiriéndonos especialmente a los jueces sustitutos y magistrados suplentes - han estado ya realmente y efectivamente prestando el servicio jurisdiccional para el que ahora han aprobado el concurso-oposición.

Ya superada la fase práctica de formación y selección, según resulta de la norma , serán nombrados jueces por el orden de la propuesta hecha por la Escuela Judicial, y quedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, debiendo optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente .

Por último, en el apartado 11 de la Disposición Adicional Única del proyecto, se establece que “Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos que, estando en activo como tal, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración. Sin perjuicio de que, en caso de que se acrediten daños superiores, imputables a la utilización sucesiva e indebida de la contratación temporal, puedan estos ser resarcidos. El reconocimiento de dicha compensación económica deberá efectuarse en todo caso mediante resolución administrativa o judicial. La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso”.

Puede asimilarse esta disposición sobre compensación económica a



la también prevista en el artículo 2,6º de la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que señalaba “Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización”.

Como resulta de la norma, la compensación económica se desvincula de cualquier desbordamiento del marco temporal de la relación laboral, y se vincula únicamente al hecho de que los participantes en el proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal “no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración”. La cuantificación de la compensación económica parece referirse a todo el ámbito temporal de la duración de la relación laboral, y se suscita la duda acerca del tratamiento que debería recibir la situación de aquellos que, habiendo percibido la compensación económica tras finalizar su relación con la administración, volvieron a concurrir a una convocatoria posterior de vacantes en el marco de la nueva regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal .

Por ello, esta previsión económica no sirve a los efectos de disuadir de los abusos en la contratación temporal, siendo diferente a la que también se prevé en el apartado 7 del artículo 210 LOPJ, en su nueva regulación según el proyecto, según el cual, al regular las sustituciones de jueces y magistrados, “7. El incumplimiento de los plazos temporales previstos o su utilización en fraude de ley o respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente dará lugar a una compensación económica para el personal afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades”, pues ésta sí que parece hacer referencia a posibles situaciones que implican «abuso de temporalidad» a los efectos de reconocer a los jueces no profesionales una compensación económica.

Ha de indicarse que en el proyecto se introduce una modificación en el citado artículo 210,7º y en el apartado 11 de la Disposición Adicional Única, en relación al reconocimiento de la compensación económica, acogiendo lo informado por el CGPJ, que había señalado que debería ser exigible que a la declaración de pertinencia de la compensación económica preceda la



declaración, ya lo sea en vía administrativa o judicial, de la existencia de una actuación fraudulenta que no puede presumirse, pues en estos casos, como ya se ha señalado por el Tribunal Supremo, no cabe el automatismo, sin que todo exceso respecto del límite del año de llamamiento del juez sustituto, -que según la reforma se impone en el artículo 210. 1 f) segundo párrafo LOPJ-, pueda ser conceptuado como abusivo, debiendo apreciarse el alcance y las singularidades del caso, sin que el mero incumplimiento del plazo tenga que generar, automáticamente, daños que deban ser compensados. Así, hoy el apartado 7 del artículo 210 se completa, al igual que el apartado ya transcrito de la Disposición Adicional Única, indicando “El reconocimiento de dicha compensación económica deberá efectuarse en todo caso mediante resolución administrativa o judicial”.

-Conclusiones

- Se prevé un proceso de estabilización en la carrera judicial que aunque se dice que se fundamenta en la necesidad de poner fin a la excesiva temporalidad en el sector de la denominada justicia interina, más bien ha de considerarse que la finalidad real es la también apuntada de aumentar el número de efectivos las carreras judicial y fiscal; y, en tal sentido, no se comprende por qué se hace por la vía de un procedimiento excepcional de estabilización, cuando podría hacerse mediante los procedimientos ya existentes, de oposición libre para acceso a categoría de juez, y de concurso-oposición para categoría de magistrado.

- Ante la regulación existente de los jueces sustitutos y magistrados suplentes se considera difícil concluir que haya existido abuso en la temporalidad, pues aunque se desconoce el número exacto de aquéllos que se encuentran en plazas vacantes, se intuye que no pueden ser muchos, desde el momento en que existen jueces en expectativa de destino, y que se contempla la sustitución por jueces no de carrera con carácter excepcional, acudiendo con carácter preferente a la sustitución por otros medios (planes de sustitución interna, JATs, jueces en expectativa de destino, ...). De hecho, la redacción que se efectúa en el proyecto hace variar lo que se hacía constar en el anteproyecto, al hablar de las plazas a incluir en el proceso, eliminando la referencia al “abuso de temporalidad” para referirse ahora a “plazas en que se hubiese utilizado sucesiva e indebidamente la contratación temporal”.

- La prestación de servicios como juez sustituto o magistrado suplente se contemplaba ya como mérito en el acceso a magistrado por concurso-oposición, y los referidos profesionales tuvieron y tienen la oportunidad de participar en los procesos selectivos que periódicamente se fueron convocando, tanto de oposición libre como de concurso-oposición (en este último, además, con la reforma proyectada, se prevé una reserva de una cuarta parte de las plazas



ofertadas para jueces y juezas sustitutos, magistrados y magistradas suplentes y abogados y abogadas fiscales sustitutos). Ello lleva a descartar la existencia de abuso en el nombramiento o fraude en el sistema, siendo situaciones diferentes a las que se dan en otros sectores de la Administración Pública.

- Dado el sistema previsto de concurso -oposición, y previéndose en la fase de oposición únicamente la prueba de dictamen práctico, se corre el riesgo de no comprobar adecuadamente los conocimientos jurídicos del candidato, presuponiendo los mismos por razón de su experiencia previa como jurista (que además se reduce, como requisito de acceso, a cinco años).

- Se prevé en la fase de concurso computar a los jueces y fiscales sustitutos 0,20 por cada año de nombramiento y 0,80 por cada año de trabajo efectivo, frente al resto de profesionales, a los que se computa 0,25 por cada año efectivo de trabajo. Es decir, la diferencia en relación a trabajo efectivo es de 0,25 a 0,80, que es relevante, y además se introduce un 0,20 para año de nombramiento del sustituto aunque no haya tenido trabajo efectivo, lo cual puede dar lugar a reconocer mérito prácticamente equivalente al trabajo efectivo de otros juristas sin necesidad siquiera de haber desarrollado la labor efectiva de juez/fiscal sustituto, que es lo que se trata de primar justificándolo en la experiencia adquirida por ese trabajo.

- El hecho de que pueda haber vacantes cubiertas por jueces sustitutos o magistrados suplentes sólo puede ser debido a razones presupuestarias, ya que se posibilita por la ley (artículo 326,3º LOPJ), que, ante la imposibilidad de ofertar todas las plazas por tales razones, el CGPJ dé preferencia a la cobertura de plazas de mayor dificultad o carga de trabajo, dejando otras servidas por sustitutos.

- Se desconoce cómo se va a proceder en su caso, a la adjudicación de destinos concretos tras el proceso de estabilización. En el apartado 10 de la Disposición Adicional Única del proyecto se prevé que quienes accedan a la carrera judicial tras ese proceso quedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, y deberán optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen. Cabe pensar que en ese concurso concurrirán con quienes ya son miembros de la carrera judicial efectuándose la adjudicación de destinos conforme a los criterios de antigüedad, mérito y capacidad. Ello ha de ponerse en relación con lo considerado en su informe al anteproyecto por el CGPJ, que indicó que lo lógico sería que, si se ampliaba la planta judicial, se convocase con anterioridad al proceso concurso de destinos para quienes son ya jueces y magistrados de carrera,



- Se prevé compensación económica para quien no supere el proceso de estabilización y vea finalizada su relación con la Administración. Puede con ello ocurrir que se compense económicamente a quien puede seguir en las listas para funciones en sustitución.,

- Ante la situación que se plantea, no puede más que concluirse poniendo en valor la necesidad de fortalecer la independencia judicial. Precisamente, ha de hacerse remisión a lo que se dice en la exposición de motivos del proyecto de que se trata, que trae a colación, por un lado, el informe sobre la independencia del sistema judicial adoptado por la Comisión de Venecia en su 82ª reunión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010) afirma que: “La independencia de los jueces y, por tanto, la reputación del sistema judicial en una sociedad determinada depende de muchos factores. Además de las reglas institucionales que garantizan esta independencia, la personalidad y la profesionalidad de los jueces son elementos determinantes. La cultura jurídica en su conjunto también es un aspecto esencial. Las reglas institucionales deben concebirse de tal modo que garanticen la selección de jueces altamente cualificados y fiables a nivel personal, y definan un entorno en el cual puedan trabajar sin estar sometidos indebidamente a influencias externas”. Y, por otro lado, la Opinión núm. 1 (párrafo 25), el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, que recomienda además “a las autoridades de los Estados miembros responsables de los nombramientos y de las promociones o encargadas de formular recomendaciones en la materia que adopten, hagan públicos o apliquen criterios objetivos para que la selección y la carrera de los jueces estén basados en el mérito, atendiendo a sus calificaciones, su integridad, competencia y eficacia”, definiendo el mérito no sólo como una cuestión de conocimientos jurídicos, competencias analíticas o excelencia académica, sino que su evaluación también debería tener en cuenta la personalidad, el criterio, la accesibilidad, la aptitud para la comunicación, la eficacia en la toma de decisiones, etc., siendo indispensable que los jueces tengan sentido de la justicia y de la equidad .

Muchas gracias a Mónica Sánchez vamos a iniciar la etapa del diálogo. Yo pediría que las intervenciones se individualicen a quien miembro de la mesa se quiere que se conteste en relación con el tema concreto, buscando la máxima concreción, puesto que disponemos de un periodo ya limitado de tiempo. Entonces, sin más preámbulos, los que vayan o quieran intervenir, que levanten la mano y, por favor, que se les aceda enseguida con el micrófono para poder...

Muchas gracias.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Tercera Mesa redonda:

Moderador. RAFAEL MOZO MUELAS
Expresidente del Consejo General del Poder Judicial

- “Los riesgos asociados a las nuevas tecnologías”

Mar España Martí.
Exdirectora de la Agencia de Protección de Datos.

- “Tribunal de Justicia y tribunales internos”

María Emilia Casas Baamonde.
Expresidenta del Tribunal Constitucional.

- “Entre la Ley y la política: La independencia judicial en los altos tribunales”

Juan Antonio Xiol Ríos
Exvicepresidente del Tribunal Constitucional.

- “La legitimidad democrática del poder judicial”

Rafael Fernández Montalvo
Magistrado emérito de la Sala 3ª del Tribunal Supremo.

Moderador : RAFAEL MOZO MUELAS

Expresidente del Consejo General del Poder Judicial



D. Rafael Mozo Muelas Expresidente del Consejo General del Poder Judicial
Buenos días.

Bueno, pues vamos a dar inicio a la segunda mesa redonda de esta mañana.

Es obligado dar gracias sinceras, en primer lugar, a los directores de estas jornadas, que año tras año tienen el acierto de mantener en primer lugar los orígenes y esencias de estas jornadas, que es en memoria de su fundador, que fue Román García Varela. Y también, y ayer se mencionaba, que estaban en expansión. Evidentemente, estas jornadas están afortunadamente en expansión, pero se mantienen esas esencias de los orígenes, que es el núcleo que se formó de compañeros de Román García Varela y aquí algunos están presentes.

Además de agradecer a los directores, Román García Varela Iglesias y también Carlos Lema, pues es obligado también, y lo digo sinceramente, dar las gracias a Claudio Garrido, porque día y noche sin descanso se dedica, se compromete a que estas jornadas funcionen perfectamente y estamos aquí año tras año, en parte, muy en parte, por su dedicación y compromiso con las mismas. También tengo que dar las gracias a todos los organizadores e igualmente al Consejo, porque desde que se incorporaron a la formación continua del Consejo, pues continúan y continuarán estas jornadas, insisto, manteniendo sus esencias y también expandiéndose.

Las jornadas de hoy, o la mesa redonda de hoy, bueno, también estoy obligado a reseñar, son jornadas que tienen un prestigio extraordinario. Con decirles que la valoración del año pasado fue un 9,75 por el Consejo, con lo cual es de las mayores valoraciones que tienen los cursos o jornadas de formación continua. Y este año le han pedido 230 compañeros, con lo cual creo que son 23 o 24 los que están aquí presentes, pues eso denota el acierto de la elección de los ponentes y también de las materias elegidas.

Gracias, como digo, a los dos directores. Bueno, pues en el día de hoy contamos en primer lugar con varios ponentes evidentemente de prestigio reconocido y

más que reconocido, conocidos en esta casa, y yo brevemente haré un pequeño semblance del currículum de cada uno de ellos. Empezando por Mar España, voy a seguir el orden que viene en el programa.

Mar España Martín, la primera izquierda, fue directora de la Agencia Española de Protección de Datos hasta hace muy poco tiempo. Bueno, pues ella pertenece a los funcionarios de carrera superior del Cuerpo Superior de la Administración de Justicia y ha desempeñado diversos cargos en esta materia. Hemos podido contar con ella desde hace varios años en un curso que constituimos en Salamanca con motivo de la protección de datos en aquellos años que era una materia que todavía no se conocía, al menos en el ámbito de la carrera judicial. Posteriormente, también colaboró en unas jornadas del Tribunal de Cuentas y aquí ya vino el año pasado y este año ya disertará sobre los riesgos asociados a las nuevas tecnologías.

A mi derecha tengo a doña María Emilia Casas Bahamonde. Si leyera su currículum, pues estaríamos aquí. Yo decía, Pascual, que hasta las siete de la tarde, pues yo creo que estaríamos hasta las diez. Brevemente, María Emilia Casas Bahamonde es conocida por todos nosotros. Fue presidenta del Tribunal Constitucional. Ella disertará sobre el Tribunal de Justicia y Tribunales Internos, una ponencia muy interesante y que nos va a dar seguramente mucho juego en la problemática que tenemos hoy día. Fue catedrática de universidad, además de presentar al Tribunal Constitucional doctora honoris causa por diversas universidades, la Carlos III, en las Palmas de Gran Canaria, también Santiago de Compostela, Vigo y también La Coruña.

Bueno, fue directora de la revista Derecho de Relaciones Laborales, me veo ahí saltando, experta en la transposición de directivas sociales, catedrática de Derecho del Trabajo y también ha sido premiada esencialmente con el Premio Jurista del año 2005 de la Asociación de Antiguos Alumnos, Premio Pelayo para Juristas del año 2006 y también Premio Équitas del Colegio de Grados Sociales. Tiene la medalla del orden del mérito constitucional, la gran cruz de la orden de Carlos III y también de San Raimundo de Peñafort. Voy a omitir el resto del currículum por razones obvias y yo creo que no es necesario decir más de María Emilia. Muchas gracias.

A continuación y a mi izquierda tengo a Juan Antonio Xiol, también es conocido por todos nosotros, ponente todos los años prácticamente en estas jornadas. Sabe de todo, Juan Antonio sabe de todo, pero lo sabe bien. Es una persona conocedora, excelente, de cualquier tema que le preguntéis, juro y prometo que no exagero nada, que Juan Antonio lo sabe, no exagero nada, insisto.

Bueno, pues ingresó en la carrera judicial en el año 71 con el número uno de su

promoción, en el 76 en el grupo de magistrados especialistas en lo contencioso administrativo, 78 fue magistrado adjunto del presidente del Tribunal Supremo, también por oposición al Estado del Tribunal Constitucional. Fue director de Relaciones con la Administración de Justicia en el año 86. Y hay un dato aquí que voy a resaltar, creo que lo tendré recogido, que siendo vocal del Consejo en el año 86, renunció digo de memoria, no sé si está escrito o no, renunció a ser vocal del Consejo del Poder Judicial. Si nos remontamos a un tiempo no muy lejano, vemos la diferencia que ha habido entre esa postura de Juan Antonio y lo demás. Por tanto, quiero resaltar también que él renunció como vocal del Consejo del Poder Judicial y se reincorporó como magistrado de la Sala Tercera. Y algún dato más, también fue presidente de la Sala Primera, es decir, sabía de lo contencioso, pero también sabía de civil, es decir, magistrado de la Sala Primera, presidente. Magistrado del Tribunal Constitucional, en el que llegó a vicepresidente del Tribunal Constitucional. Gran cruz San Raimundo de Peñafort, premio Pelayo también, del año 2009, y bueno, pues si actualmente hace algunas cosas jurídicas probablemente va a estar muy bien.

Y termino con Rafael Fernández ingresó inicialmente en la carrera fiscal en el año 73 y en el año 81 obtuvo la categoría de fiscal. Pasó a la carrera judicial en el año 78 mediante el turno de especialistas. Sí, ese turno sigue todavía. Es decir, cuando se llevan varios años en la carrera fiscal, por ejemplo, puedes ascender o pasar a ser magistrado por ese turno que se denomina cuarto turno actualmente de especialistas. Por tanto, es magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Inicialmente fue magistrado de la Audiencia Provincial de Bilbao, Territorial de Cáceres, etc. Y también llegó a ser vocal del Consejo General de Poder Judicial en el año 1990. Por tanto, tengo la suerte de poder moderar la intervención de unos ponentes magníficos y extraordinarios.

El tiempo nos apremia con tranquilidad, pero 20 minutos a cada uno y posteriormente me imagino que los temas que vais a tratar van a suscitar controversias y participaciones más que interesantes para cada uno de vosotros. Por tanto, tiene la palabra Mar España durante 20 minutos para hacer la exposición.



XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Tercera Mesa redonda

- “Los riesgos asociados a las nuevas tecnologías”

Mar España Martí.

Exdirectora de la Agencia de Protección de Datos.

Mar España Martí.

Exdirectora de la Agencia de Protección de Datos.



D.ª Mar España Martí, exdirectora de la Agencia de Protección de Datos.

Muchas gracias, Rafael. Es un verdadero honor estar aquí. Gracias, alcalde, por toda la organización. Y es un placer y un reto compartir mesa con juristas de tan reconocido prestigio, entre los que se encuentran también juristas eminentes en la sala.

Yo hesido durante casi diez años, por circunstancias parecidas a las del Consejo, directora de la Agencia Española de Protección de Datos. Y os sorprenderá la portada. ¿Por qué la privacidad? Mi pregunta y mi tema fundamental va a ser cómo el modelo de negocio de la industria de Internet, que está basado en el perfilado segmentado e individualizado de todos los que estamos aquí, está afectando no solo al derecho fundamental a la privacidad, sino a otros derechos fundamentales y a la propia esencia de la humanidad.

Estamos en un momento crítico. Yo creo que os va a interesar a todos porque todos los que estamos aquí tenemos cerebro y corazón y las pantallas están afectando a ambos. Y me imagino que muchos de los que estamos aquí, no sé cuántos somos padres o madres, la mayoría, abuelos, pues tengo mensajes para todas las generaciones porque nos estamos jugando muchísimo. Hay un filósofo surcoreano que lo conoceréis, Byung-Chul Han, que sintetiza, a mí me gusta muchísimo esta frase, la comunicación digital elimina el encuentro personal, el rostro, la mirada, la presencia física, el sentir. Se acelera la desaparición del otro, incluso uno mismo, y se convierte en objeto de producción. Esto lo voy a unir con el marketing digital.

Hace unos años el marketing digital se basaba en vendernos las excelencias, la información de un producto para que lo compráramos. Eso ha cambiado radicalmente y ahora ya no se trata tanto de hablar del producto, sino de captar a las personas a través de estos algoritmos adictivos para adentrarse en sus emociones. Se venden determinadas identidades, determinadas emociones y se construyen no productos, sino marcas emocionales que afectan a nuestra identidad.

No hablaré de los monopolios, bueno, si me da tiempo hablaré un poco del



monopolio de la industria.

Y en el año 2019, viendo, a mí me interesa muchísimo, los que me conocéis, Iñaki, los que me conocéis desde hace muchos años, todo el tema de la infancia y la neurociencia. En el 2019 decidí crear un grupo en la agencia sobre salud digital, menores y privacidad, donde aparte de Ministerio de Justicia, Interior, Educación, Igualdad, Fiscalía General del Estado, etc., incorporé a las sociedades médicas. Se incorporaron el Consejo General de Psicólogos y el Consejo General de Médicos que me designaron representantes de la Asociación Española de Pediatría y de Psiquiatría Infantil y Juvenil.

Es espeluznante los datos que cuentan en consulta los expertos en medicina y en psiquiatría y como fruto de ese trabajo que duró cuatro años aprobamos por unanimidad una serie de medidas que, con toda la lealtad, lo pasé al Gobierno y hoy hemos conseguido que esté en el Congreso, en trámite de enmiendas, el proyecto de ley de protección al menor en el mundo digital. Voy a intentar trasladar en estos pocos minutos que tengo cuáles son las consecuencias a medio plazo para la humanidad de esta digitalización masiva que desde luego desde la pandemia tuvo grandes ventajas porque pudimos estar conectados, pudimos seguir trabajando, los niños pudieron tener clase, pero el problema es que esa digitalización llegó para quedarse y que ahora mismo con la inteligencia artificial generativa y los neurodatos, que espero que me dé tiempo a hablar, pues estamos en el mundo feliz que no es tan feliz de Aldous Huxley y tenemos que tomar decisiones urgentes.

¿Cómo sabemos si estamos haciendo un uso patológico de los dispositivos móviles? Pues luego comentaré, he escrito un libro donde incluyo dos test sobre la evidencia científica, uno para que lo hagan los adolescentes o nosotros con nuestros hijos adolescentes y otro para que lo hagamos nosotros, ¿no? Pero ya os adelanto que las sociedades médicas están trasladando que un uso de dispositivos más allá de dos horas al día tiene efectos perjudiciales en el cerebro, en la salud física y mental y es una relación directa con el deterioro cognitivo, con lo cual es algo para lo que pensar. Y ahora surgen muchos expertos que hablan de cómo proteger a las personas, pero voy a intentar dar pautas prácticas de cómo podemos hacerlo.

Bueno, nos encontramos ahora mismo en un momento crítico en la historia de la humanidad. Con la inteligencia artificial generativa es una capacidad ilimitada de datos, tenemos superordenadores terrestres, y el otro día me contaban que una gran empresa de tecnología está pensando mandar los servidores a la estratosfera, ahí plantea un reto.



El RGPD tiene aplicación extraterritorial. ¿Qué ocurre con la transferencia de datos internacionales si esos servidores están en el espacio, en la atmósfera?

Tenemos la web 3 con realidades virtuales. Imaginémonos unas gafas de realidad virtual en un adolescente consumiendo pornografía dura. Si me da tiempo hablaré de la relación directa entre consumo precoz de porno y muchos de ustedes lo verán en el ejercicio de su función, en el incremento tremendo de comisión de delitos por niños que ni siquiera tienen responsabilidad penal. Incluso han llegado reclamaciones a la agencia que trasladamos a la Fiscalía. Y el problema es que ahora mismo los modelos actuales de inteligencia artificial han aumentado en un factor de 100 millones de veces en los últimos 10 años porque se alimentan de todos los datos que existen en Internet.

Es decir, parece que somos más libres pero cada vez estamos más controlados. ¿En qué se basan las tecnologías? Porque se podía haber hecho de otra manera. Pero el modelo de negocio de la industria de Internet se basa en una fórmula muy simple, que consumamos el mayor número de horas y nuestra atención el mayor tiempo posible. ¿Y cómo? Pues perfilando a los consumidores e incitándolos a estar en pantallas el mayor tiempo posible, ¿con qué? Con patrones adictivos y patrones oscuros, que por cierto son ilegales.

La Digital Service Act prohíbe los algoritmos adictivos, especialmente además en relación con los menores. Y cuando estaba en la agencia, creo que fue a finales del año pasado, publicamos un informe donde explicábamos que el uso de estos patrones oscuros y patrones adictivos incumplen los principios básicos del Reglamento General de Protección de Datos, que es protección desde el diseño y por defecto. Y ahora mismo creemos que somos sujetos de derechos y vivimos afortunadamente en un país democrático, pero lamento decir que mi opinión personal es que nos estamos convirtiendo; creemos que somos sujetos de derechos que consumimos productos; eso es cierto, en parte, pero la otra cara de la moneda es que nosotros mismos acabamos siendo el producto, acabamos dando nuestros datos, pero es que además acabamos haciendo publicidad dando los datos también de nuestra propia red social.

Porque solo interesa aumentar los miles de millones de seguidores de las redes sociales, de seguidores de una plataforma de pornografía, de contenidos de adultos o de una plataforma de streaming, de series de televisión. Y esto es un círculo vicioso porque estos consumidores, que cada vez estamos más cautivos, este consumo excesivo de pantallas está afectando a derechos muy importantes.



En primer lugar, la privacidad. Yo nunca pensé, cuando entré en la agencia en el año 2015, lo dejé el día de Nochebuena del año pasado, del 24, nunca pensé que el derecho fundamental a la privacidad iba a estar tan íntimamente unido en el día a día con estos otros derechos fundamentales, con el derecho a la vida. Muchos conocéis la herramienta que lanzamos desde la Aepd del canal prioritario cuando se suicidó una mujer de la empresa Iveco porque en ese entorno laboral una expareja difundió un vídeo suyo de carácter sexual. Ella era una mujer adulta que no pudo soportar la presión y se suicidó.

Conseguimos la adhesión de todas las empresas de Internet y como en la agencia hay la potestad por la Ley Orgánica del 2018 de medidas administrativas en el ámbito cautelar, conseguimos la adhesión voluntaria de Google, Meta, TikTok, Twitter, etc.

De manera que en menos de 24 horas lanzábamos, y ahora se seguirán lanzando, una orden de retirada de contenidos que están consiguiendo una efectividad del 93%. El perfil de usuaria es mujer, menor de 30 años, víctima de difusión de delitos de violencia sexual, ni siquiera violencia de información sexual, muchas veces son vídeos grabados voluntariamente con la pareja y luego no se da el consentimiento, rompen y la pareja lo difunden y estamos consiguiendo en algunos casos evitar estos suicidios. Íntima relación con el derecho a la salud y a la integridad física y psicológica.

Después de estos cinco años trabajando con las sociedades médicas, ya hay evidencia científica de que el consumo excesivo de pantallas afecta seriamente a la salud física. Está demostrado que los jóvenes se están viendo, por ejemplo, problemas oculares, miopía, que en principio era un problema genético. Hay una epidemia de miopía en la población infantil y juvenil por el consumo de pantallas, problemas de sueño, obesidad, porque hay un tema fundamental, es el efecto desplazamiento.

Ya no es tanto lo que hago, sino todo lo que dejo de hacer, el efecto desplazamiento, si dejo de hacer deporte, si dejo de relacionarme con mis amigos, si dejo de acariciar y simplemente estoy manteniendo las comunicaciones a través de las pantallas, me estoy perdiendo muchísimo de lo que supone la vida real. Y no hay salud física sin salud mental y no hay salud mental sin salud digital. Eso, por favor, quiero que todos los que estemos aquí nos lo llevemos grabado a fuego. Y para que haya salud digital hay que cumplir las recomendaciones.



Ya hay evidencia científica. Hoy salía un artículo en El Mundo de una eminencia española en epidemiologías, Miguel Ángel Martínez, que recomiendo que leáis el artículo.

Hay imágenes cerebrales del daño cerebral que supone el consumo de pantallas.

Y no nos extrañe que en los jóvenes hay una verdadera epidemia de salud mental. La mayor tasa de muerte en la gente joven es precisamente el suicidio, mucho más por delante que los accidentes de tráfico. Dos de cada tres jóvenes, según el estudio UNICEF, tienen depresión y el 78% de los adolescentes en este momento, a lo largo del día, consumirán porno duro. Porno donde se erotiza y se normaliza la violencia contra la mujer y el abuso de menores. Afecta también al derecho a la libertad ideológica y a la igualdad.

Estamos hablando, por un lado, del gran hackeo cerebral. Recordad que el cerebro no termina de madurar hasta los 30 años. Todos los que estamos aquí somos personas racionales, que tenemos un córtex prefrontal y podemos reflexionar antes de tomar, reaccionar. A un joven no lo puedes pedir que se autoproteja ni que se autorregule. Para eso está la patria potestad, porque precisamente igual que no se les deja conducir, ni montar un negocio, ni trabajar, ni comprar alcohol. ¿Por qué? Porque no están neurobiológicamente preparados. Pero, sin embargo, se ha mantenido en el mundo analógico esa protección, pero el mundo virtual ahora mismo supone un cheque blanco.

Y es una verdadera salvajada que una familia le dé un smartphone barra libre digital a un menor con nueve años. Hay un libro que a mí me gusta mucho que es “De los reyes magos al porno”. En la edad en que el menor deja de creer en los reyes automáticamente pasa a consumir pornografía dura porque el algoritmo le va a ir a buscar. Y esto, igual que nadie, daríamos una caja de botellas de whisky a nuestro hijo para que durmiera con ellos porque le dejamos dormir con el móvil en la habitación.

Bueno, no me voy a alargar, pero es un hackeo cerebral que están ya perfilando y haciendo vulnerables en pleno desarrollo de la plasticidad cerebral en un momento crítico. Es la primera vez que estamos bajando el coeficiente intelectual. El doctor hablaba de un 5% después de la Segunda Guerra Mundial. Está bajando los índices de electroescritura, la hospitalización es por enfermedades mentales en la población juvenil está en hitos históricos, pero eso está afectando también a los adultos. Nuestro índice de bienestar y de salud está bajando y eso tiene relación directa con su trabajo.



A mayor estrés, peor salud mental, va a haber mucho más conflictividad social entre familias, entre empresas y los delitos aumentan.

Pero podemos hablar también de hackeos electorales. El poder que tiene ahora mismo la industria de Internet es tremenda.

Y aquí hay varios ejemplos, el caso de Cambridge Analytica, donde se influyeron a través de la manipulación ilegal de datos ideológicos de una empresa de Internet para influir en las elecciones americanas y en el Brexit. o yo estaba, menos mal y gracias al Tribunal Constitucional, porque se consiguió, además fue una sentencia récord en menos de dos meses, declarar nula la modificación de la LOREG, el artículo 58 bis, el apartado 1, donde se permitía, fue por el trámite de enmiendas en la Ley Orgánica del 2018 de protección de datos, curiosamente todos los partidos políticos lo apoyaron, y se permitía el perfilado ideológico para las campañas electorales.

Y ahora tenemos otro reto encima de la mesa, me deben quedar dos minutos, ¿no? Los neuroderechos.

Ahora mismo ya se pueden, a nivel científico, los avances son tremendos, se pueden leer las conexiones neuronales conscientes e inconscientes de todos los que estamos aquí, pero se pueden modificar. Para eso no hace falta que nos pongan un chip cerebral o compremos unos dispositivos que te pones en la cabeza. Rafael Yuste, que lo conocerán, es un neurocientífico de primer nivel mundial, es el que ha descodificado el mapa cerebral encargado por Obama, habla de nuevos derechos como es el derecho a la identidad mental y el derecho a la privacidad mental.

Porque yo pregunto si ya se puede saber lo que pienso, lo que siento, lo que elijo y además se me puede modificar qué me queda de mi libertad, qué me queda de mi identidad mental y qué queda de mi propia esencia como persona. Pues realmente queda poco, ¿verdad?

Y él creó una fundación que es Neuro Rights Foundation y en Estados Unidos analizó las 30 empresas que venden estos neurodatos a consumidores americanos sin que los usuarios lo supieran, y estaban vendiendo los datos cerebrales que permite construir un avatar del cerebro del usuario a terceras empresas. Imaginémonos el mundo en el que estamos.

Y realmente, bueno, pues estamos en barra libre digital. Si a nosotros nos está



afectando y nuestro cerebro ya era maduro, ya estaba cerrado el córtex prefrontal cuando nos invadieron las redes sociales, cuando nos invadió la inteligencia artificial generativa, imaginémoslo lo que eso está pasando a nivel general en la población mundial. Los expertos hablan de hasta un 17% que están afectados por uso problemático. Cuando hablo de uso problemático ya hablo de temas muy graves. Depresión, suicidio, soledad, trastornos del sueño, fracaso escolar. Pero todos los que estamos, salvo alguna excepción que hemos estado hablando antes, todos tenemos, estoy segura, quien usa las pantallas menos de dos horas al día. Estoy hablando de televisión, ordenador y móvil. Me parece que solo... Pascual. Pues va a ser el cerebro más sano de todos los que estemos aquí. Y esto además está basado en mecanismos de psicología muy sencillos.

Las grandes empresas de Internet no solo tienen contratados a matemáticos e ingenieros que programan estos algoritmos, tienen contratados a los mejores expertos en psicología y en neuromarketing.

Y todo esto se basa en un axioma, Skinner fue uno de los psicólogos más influyentes del siglo XX, que él decía, el entorno esculpe al sujeto, si domino el entorno, el sujeto es mío. Si manejo los premios y los castigos, puedo dirigir el comportamiento humano. ¿Y cuáles son los premios en el mundo digital? El número de seguidores, el número de whatsapps que me entran al día porque es que importo, ¿no? Alguien me escribe el número de likes. Yo no sabía que hay padres que pagan 300 euros por aumentar el número de likes de sus hijos.

O sea, estamos construyendo un mundo basado solo en las apariencias externas, pero es como un castillo de papel. En el momento que hagas así, todo se derrumba, como está pasando también con nuestra salud mental. Y la red, el problema es que estamos entregando todo nuestro poder individual, nuestra esencia.

¿Qué diferencia de un mamífero, de un chimpancé? Que todos tenemos, en psicología lo llaman mente de mono, ¿no? La mente humana, por defecto, tiende a estar permanentemente activada hasta cuando no está enfocada en una actividad, el cerebro está activado. Pero el cerebro cuando está en multitarea consume mucha más energía de cuando estamos focus con toda nuestra atención voluntaria e involuntaria centrada en una sola actuación. Si a mí me están robando la atención voluntaria, ¿qué es lo que me diferencia de una persona inconsciente, de un joven irreflexivo, de un animal?

¿Qué me queda de mi humanidad? ¿Y hacia dónde estamos yendo como sociedad?



Os recomiendo un artículo del filósofo José Antonio Marina en Cuadernos del BBVA que habla hacia dónde camina el ser humano. porque todavía estamos a tiempo de tomar decisiones tanto a nivel legal como a nivel de todo el ecosistema.

Ahora mismo la red se ha convertido en un gigantesco modificador de conductas mediante el circuito de retroalimentación social.

Puedo poner las diapositivas a disposición de la organización para no comer más tiempo; de los datos que pongo aquí y qué podemos hacer. Ya hay una ciencia de la que se habla, además hay institutos, se llama la captología; cómo se nos puede captar para que recordemos la frase del principio, pasemos el mayor tiempo posible conectados a través de las pantallas; y, curiosamente, es la paradoja de la elección; se supone que somos muy libres, pero está demostrado que cuando se nos ponen demasiadas opciones, al final eso nos provoca frustración, incluso agotamiento.

No quiero ser negativa. Estamos mejor que hace un año. Se han dado pasos muy importantes en nuestro país. Hemos conseguido tener ese proyecto de ley de protección al menor, que yo espero que haya un consenso político.

No podemos permitirnos que esta ley no se apruebe y yo creo que incluso en el trámite de enmiendas puede mejorar. En la pasada legislatura europea, la Unión Europea ha sido muy valiente y me consta la presión que tuvieron la presidenta y comisarios de la Unión Europea en relación con la tramitación, por ejemplo, de la Digital Service Act. Y yo formé parte del comité de expertos del Ministerio de Infancia, donde durante más de un año estuvimos trabajando 50 expertos y hemos lanzado ya un ojo de ruta con más de 100 medidas, fundamentalmente en materia educativa y sanitaria. Esto es un verdadero problema de salud pública, gravísimo, que además nos está afectando a todos. Y es urgente tomar medidas, es urgente que se modifique la LOMLOE para que se adapte a las pautas que están dando las sociedades médicas. De cero a seis años, lo digo para los que seáis abuelos, de cero a seis años, cero años, 0 pantallas. De 6, incluyendo la enseñanza digital, que ahora me pasa una orden como que iban de pioneros en una comunidad autónoma, en infantil, cuentos interactivos. No, no, de cuentos interactivos, nada. Los niños, en la mayor etapa de plasticidad cerebral, no pueden consumir pantallas. De 6 a 12 años, una hora máxima, incluyendo deberes, enseñanza digital y tiempo de ocio.

Y a partir de 12 años, y ya se nos aplica hasta nuestra edad, dos horas máximas si queremos tener un cerebro sano.



Ha surgido un movimiento que es Adolescencia Libre de Móviles, que representa ya más de 30.000 familias y estamos consiguiendo que los medios de comunicación se adhieran.

No voy a hacer spoiler, pero el 25 de junio vamos a presentar públicamente una plataforma que yo creo que van a nacer con mucha fuerza, donde están adheridas las tres cadenas principales de televisión de nuestro país, medios de información, entidades sociales muy potentes y también las sociedades médicas. Para que podamos ayudar y concienciar a las familias. Las familias tienen que saber que, igual que nadie daría una botella de whisky tabaco o drogas a un menor, dar un smartphone es la decisión más tonta, te estás cargando su neurodesarrollo.

Y yo pregunto, si la personalidad y los valores se construyen justo en la adolescencia, donde yo construyo mi identidad, mis valores éticos y cómo me relaciono con una pareja, qué valores van a tener estas personas que acabarán tomando, tendrán responsabilidad cuando sean adultos, qué se están desarrollando teniendo de referencia a los influencers o a las estrellas del porno. Y es el momento de mayor permeabilidad y plasticidad cerebral después de los primeros mil días de vida.

Entonces, bueno, y comento también, para mí, que son los tres tesoros de la vida, la salud, el tiempo y la verdadera conexión. Y realmente yo creo que estamos perdiendo los tres. Tocamos más el móvil que las manos de las personas que queremos. Estamos perdiendo sentidos tan importantes que nos vinculan con el corazón, como es el sentido del tacto.

No soy una talibán contra la tecnología, yo defiendo las ventajas que ofrece la tecnología, pero defiendo también que tenemos que vivir, tenemos que programar cuando estamos en un mundo digital y cuando volvemos, el mundo real es este, en el que nos miramos a los ojos, nos tocamos, nos sentimos, ese sistema mixto. José Antonio Marina habla que la inteligencia artificial puede dirigir el comportamiento de un ser humano si previamente se ha robotizado, es decir, si antes le hemos entregado el control de nuestra conducta.

Lo que nos diferencia a los animales es la atención voluntaria y es lo que estamos perdiendo.

Hay un libro muy bueno, "Las reglas de la red", que defiende que todo el sistema está fundado en fortalecer la atención involuntaria y debilitar la atención voluntaria. Y eso es lo que yo creo. y termino con la frase de Seneca. Las grandes



bendiciones de la humanidad están dentro de nosotros a nuestro alcance. Es muy importante mirar hacia adentro.

El cerebro más feliz que se midió por Richard Davidson es el cerebro de un monje budista y explica, su modelo es todo el contrario del modelo de negocio actual, es tiempos de silencio, tiempos de meditar, tiempos de pausa, tiempos de conexión con la naturaleza para que el área cerebral relacionada con la felicidad, que es la empatía, se desarrolle, ¿no?

Y bueno, pues esto os comento si estáis interesados. Acabo de lanzar un libro sobre mi experiencia en la agencia. Se llama “Así se somete a una sociedad”, donde primero hago un diagnóstico de qué está pasando el modelo de negocio en la industria de Internet, pero luego intento dar pautas prácticas a nivel individual, a nivel de familias, a nivel de gobiernos y a nivel de la industria. Aquí tenemos que trabajar todos como ecosistema para que está claro que vamos a vivir en un mundo digital y que el mundo digital dentro de 10 años se va a multiplicar por 100 millones de veces.

Cómo podemos seguir siendo seres humanos con identidad, con privacidad mental y viviendo en equilibrio en este mundo digital en el que nos ha tocado vivir. Así que, muchísimas gracias.

Bueno, pues muchas gracias, Mar.

A continuación, la siguiente ponencia de doña María Emilia Casas.

Cuando quieras, tienes la palabra.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Tercera Mesa redonda

- "Tribunal de Justicia y tribunales internos"

María Emilia Casas Baamonde.
Expresidenta del Tribunal Constitucional.

María Emilia Casas Baamonde.
Expresidenta del Tribunal Constitucional.



D.^a María Emilia Casas Baamonde, expresidenta del Tribunal Constitucional.

Pues muchas gracias, presidente.

Yo quiero comenzar la intervención agradeciendo la invitación una vez más para estar en estas jornadas jurídicas de Sarria, que, como decía el presidente al presentar la mesa, tienen un prestigio jurídico contrastado, indiscutible y además creciendo, en crecimiento. Y yo tengo que felicitar a los organizadores, desde luego a Lola, Román, a la familia, a los organizadores y al querido alcalde de Sarria por tomar estas jornadas sarrianas siempre con ese impulso y siempre con la hospitalidad que da Sarria, que da gusto venir a las jornadas.

No solo por la alta calidad de las personas y de sus intervenciones que aquí están, sino por lo que significan. Se homenajea la memoria de una persona que merece ser recordada y recibir ese homenaje todos los años.

Un sarriano de pro, y luego el ambiente que se crea es tan acogedor que realmente lo difícil es no venir, lo fácil es venir para estar participando con tantas personas en este encuentro, en este encuentro anual de junio, que es estupendo. Muchas gracias a todos por la invitación.

Me ha interesado muchísimo tu ponencia, la ponencia de Mar España, y siento decir que voy a cambiar de ámbito, de materia; y que les voy a aburrir muchísimo, porque ha sido tan interesante la intervención que ahora pasar a la relación entre los tribunales internos y el TJUE es un verdadero espanto.

Bueno, procuraremos hacerlo lo más llevadero posible, si es que tiene muchísimo más interés y yo intervendría en lo que ella ha señalado, en el papel de la tecnociencia como, sin ser determinista, pero que cambia el mundo, evidentemente, sobre todo cuando se produce una alianza económica entre el negocio y la tecnología, pues ha cambiado el mundo. Y eso está en el informe Draghi, ya significa que ha cambiado el mundo, que vamos a una digitalización, pero vamos, sin límite, porque si no, no competiremos; como Europa; ni con



Estados Unidos, ni con China.

Pero esto es apasionante, pero yo tengo que estar en este otro terreno en que hay tres ponencias jurídicas que, aunque distintas, pues al final vamos a reflexionar, yo creo, sobre algunos puntos comunes, ¿no? Que es el papel del Poder Judicial, de alguna manera, y dentro del Poder Judicial, pues la legitimidad de ese poder, la tarea que le compete, que ha dicho la Constitución sobre la división funcional, que es un presupuesto de la democracia y de nuestra democracia constitucional, aunque yo tenga que comenzar por la relación entre tribunales internos y el Tribunal de Justicia que yo creo que también es el marco que encuadra la actuación actual de los jueces y tribunales en España y además una relación compleja con los tribunales constitucionales y en concreto con el Tribunal Constitucional Español.

Yo voy a dejar planteada desde el principio una pregunta que supongo que quienes me siguen en el uso de la palabra y todos ustedes están en condiciones luego de responder o por lo menos de reflexionar.

A mí me parece, pero es una impresión estudiada, no es solo una impresión, sino es algo más que una impresión, que el presupuesto de una constitución es el poder legislativo. Yo esto lo tengo muy claro. Ignacio de Otto tiene un derecho constitucional maravilloso, maravilloso, donde dejó estas cosas clarísimas. José García Pelayo, en sus obras completas en “Qué es una constitución”, señala esto; el presupuesto de una constitución es el poder del legislador, el poder del legislador democrático. Esta es una discusión sobre el presupuesto de la Constitución Española, que se centra en el poder del legislador y el pluralismo político. El cambio político necesario para garantizar distintos poderes legislativos democráticos implica un modelo de prioridad legislativa.

En consecuencia, yo tenía la idea de que el modelo de la Constitución española es un modelo de prioridad de legislativo sobre otros poderes. La evolución constitucional española, con más de 50 años de historia, podría estar conduciendo a un modelo judicial de Estado. Voy a dejar esto aquí como entrada, porque me parece que empieza a ser esto muy relevante, no solo por el papel de los jueces y tribunales internos, sino también por el papel del TJUE. El Tribunal de Justicia ha notificado una sentencia que resuelve dos cuestiones prejudiciales acumuladas de los tribunales superiores de justicia de Navarra y de Madrid acerca de la brecha de género en pensiones, perdonen que les lleve ahora al derecho del trabajo, la reducción de la brecha de género en pensiones, la brecha está en estos momentos en una media de 300 euros al mes que



obtiene en la pensión una mujer inferior a la que obtiene un varón.

Y siendo muy afectada la generación de mujeres mayores en un país de, vamos a decirlo en positivo, no de envejecimiento de la población, que sería en negativo, sino en positivo de longevidad, pues esas generaciones que van a tener pensiones durante largo tiempo, pues las mujeres han trabajado menos y en consecuencia tienen derecho a una pensión inferior, con lo cual el legislador, en pluralismo político, porque lo inicia el Gobierno de Rajoy, introduce una reforma para acercar, para ir cerrando la brecha y esa reforma excluye al varón de un complemento retributivo en las pensiones contributivas de Seguridad Social, en cualquiera de las pensiones contributivas, jubilación, incapacidad, viudedad, muerte y supervivencia.

Y el TJUE señala que esta decisión legislativa española contradice una directiva del año 76; 76, insisto, en la fecha porque es importante, sobre igualdad hombre-mujer en seguridad social. En el informe del abogado general Bovek, se dice esto con toda claridad, porque se excluye completamente al varón de ese complemento retributivo. Porque el legislador, gobierno del Partido Popular, entiende que para evitar esa distinción económica mujer-hombre en las pensiones, que es una brecha importante, que continúa la brecha salarial o remunerativa, pues debía tomar esa decisión política convertida en ley.

Como consecuencia de esa decisión de que es una legislación discriminatoria, discrimina al varón frente a la mujer, con lo cual el Tribunal de Justicia ha introducido una categoría que el Tribunal Constitucional Español ha recogido, para mí sorprendentemente, una sentencia que se llama la discriminación masculina, nunca pensé yo que llegaríamos a hablar de discriminación masculina, siempre entendí que la discriminación era femenina, pero resulta que ahora también el Tribunal Constitucional Español habla de discriminación masculina. Como consecuencia de esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia, España, gobierno socialista de Sánchez, modifica esa legislación e introduce una acción positiva, una preferencia de la mujer, pero no excluye al varón, porque era lo que había dicho la sentencia anterior.

Bueno, pues ahora han notificado de nuevo que sigue sin acomodarse a la Directiva 76 porque la Directiva 76 no contempla acciones positivas. Recuerdo, es una directiva del 76 y, claro, la acción positiva no se incorpora hasta el Tratado de Lisboa, donde aparece la acción positiva retributiva y, desde luego, en la carta, en la carta donde aparece que es de 2007, pero no de esa fecha.



Por tanto, el órgano, quizás yo no me meto donde no me corresponde, podría haber razonado que en la directiva no se contemplaban las acciones positivas, pero dado que el derecho originario las contempla, pues podía haber hecho una interpretación favorable a señalar que el gobierno español en una u otra medida, sobre todo una vez que había introducido al varón con derecho a obtener la pensión y que más o menos señalaba el complemento lo obtiene quien tiene menos pensión, que podía ser un sistema de reparto equitativo entre hombre y mujer, pues ha dictado esta sentencia que yo no sé qué posibilidades deja al legislador.

Junto a ello, o sea, la incidencia del TJUE que voy a intentar explicar con mayor tecnicismo que el que he hecho hasta ahora, porque esto es un ejemplo, pero creo que es visible. La incorporación de la que celebramos, estamos ahora celebrando el 40 aniversario de la incorporación de España y Portugal a lo que eran las comunidades europeas en aquel momento, ha determinado que los jueces y tribunales del poder judicial español son jueces funcionales del derecho de la Unión y tienen un cierto control de la norma, de la norma interna, que se llama control difuso de europeidad, un control difuso de europeidad, que como vamos a ver en el control de convencionalidad actúa no sobre la validez de la norma, pero sí sobre la aplicación de la norma. Y puede decidir la inaplicación de una norma y dar entrada a la aplicación preferente de una norma europea respecto de una norma interna.

Con lo cual, un poder antes inexistente, cuando se aprueba la Constitución, es un poder además difuso, no concentrado en un órgano que tiene todo el poder judicial, todos los jueces y tribunales, el poder de decidir si aplican la norma española o motivadamente, parto de esto motivadamente, evidentemente, y siguiendo los cánones del derecho de la Unión, pues pueden decidir si aplican la norma interna o consideran la norma interna desplazada por una norma del derecho de la Unión Europea.

Bueno, el derecho de la Unión Europea tiene una cuota de presencia creciente en los ordenamientos de los Estados y lo que trataré de exponer muy brevemente es que además además de esta situación, puede producirse una colisión que personas que aquí están presentes han vivido con los tribunales constitucionales nacionales y, en concreto, se ha producido con el Tribunal Constitucional Español. Y el tercer avance del Poder Judicial es el control de convencionalidad desde la sentencia 140/2018 del Tribunal Constitucional.

Posiblemente estaba en la naturaleza de las cosas, por llamarlo de alguna manera,



pero esa sentencia, Fundamento Jurídico 6, lo dice con toda claridad. Y esto consiste en que la norma internacional no europea, una norma internacional, pues tiene una condición de preferencia sobre la norma interna una vez que está ratificada, incorporada al ordenamiento jurídico español por el cauce que la Constitución prevé, forma parte del ordenamiento español y en consecuencia el juez o el tribunal cuando advierte contradicción entre una norma internacional y una norma interna, haciendo control de convencionalidad difuso, puede decir inaplico la norma española porque voy a aplicar la norma internacional.

Es decir, inaplico al legislador, a mi legislador, para aplicar la norma internacional. Este movimiento empezó a producirse de manera muy notable a partir de la crisis del 2008, por una razón económica, que es que el nivel de protección bajó, sobre todo en los estados del sur, en los estados del sur de Europa, el nivel de protección económico y de derechos sociales y lo que se llamó las políticas de austeridad bajaron y en consecuencia pues frente a esa rebaja hubo resistencia y cuando no obtengo mi tutela judicial en mi país voy a buscar estándares de protección más elevados porque esta situación del control de convencionalidad pues fue muy alentada por los grandes sindicatos, comisiones y UGT, frente a la reforma laboral de Rajoy del año 2012. Recurrieron a la OIT y la OIT les señaló que estaba mal haber hecho una reforma sin ser negociada con los interlocutores sociales, pero no se adentró demasiado. Pero España ha firmado la Carta Social Europea, ha ratificado la Carta Social Europea versión revisada.

Y esa Carta Social Europea, pues en temas que a mí me conciernen o que me conciernen a mi ámbito de especialidad, como son las indemnizaciones por despido, pues dice que tienen que ser adecuadas, utiliza la palabra adecuadas. Y muchísimos TSJs han entendido que las indemnizaciones topadas, que saben ustedes que el despido es una indemnización topada en razón de años de antigüedad, pues no son adecuadas porque no valoran todo el daño. No valoran el daño emergente, no valoran el lucro cesante y no valoran el daño moral, el daño extrapatrimonial y en consecuencia no se aplica un principio estructural del derecho que es la reparación íntegra del daño y en cambio una norma internacional con una mención ambigua, amplía, las indemnizaciones tienen que ser adecuadas, estaría pensando en el principio de reparación in íntegrum del daño. Entonces, muchos TSJs inaplican la norma interna para aplicar una norma internacional que da un nivel de protección superior.

Bueno, esto así, el profesor Rubio Llorente siempre dijo que una vez que el derecho a la tutela judicial efectiva está constitucionalizado, y lo tiene que estar, lógicamente, en el 2024, el Estado se judicializa. Pero estos son ejemplos de



judicialización del Estado. Los más críticos de este movimiento son críticos en la propia existencia de un tribunal constitucional, porque el tribunal constitucional lo que significa a la postre es que la ley es esclava de jueces, de un tribunal constitucional que puede controlar, no la aplicación, que es donde me he movido hasta el momento, sino la validez, que es una categoría jurídica distinta. El constitucional controla la validez de la ley y todo el poder judicial que no puede controlar la validez de la ley, porque la independencia democrática del poder judicial es estar sujeto a la ley, por eso la ley es fundamental en un modelo constitucional, de democracia constitucional, pues ese poder judicial, a través de la aplicación, lo que ha llamado el presidente Cruz Villalón del Tribunal Constitucional, el mantra de la aplicación desmonta absolutamente al legislador.

Yo no me estoy introduciendo en conflictos políticos acerca de estos asuntos que desagradablemente todos los días nos invaden y no nos dejan pensar. Y también es otra manera, ¿no? de añadir a lo que debíamos enviar a los jóvenes, ¿no? Hay que pensar en los temas fundamentales y tener debates en los que se pueda hablar y buscar el consenso. Parece que esto es una necesidad, en los momentos que estamos.

Bueno, como consecuencia de esto hay una reflexión muy extendida, muy extendida porque ocurre en todos los estados democráticos o los estados democráticos que nos son más cercanos de la Unión Europea, este movimiento hacia la judicialización frente al papel central del legislador, que significa el cambio político, las mayorías políticas, siempre dentro de la Constitución.

Y ahí están los tribunales constitucionales para señalar cuándo no se está dentro de la Constitución. Y entonces, lo que voy a acabar explicando, no sé cuánto tiempo me queda, lo que voy a acabar explicando es, bueno, pues que estos cánones los ha hecho el Tribunal Constitucional. Yo creo que uno es correcto a los que me voy a referir, el otro creo que no es tan correcto. Y, por cierto, que hay un voto particular del magistrado Xiol a las sentencias 89/2022 y 105/2022 con el que yo coincido mucho. Donde viene a decir no está hecho el canon.

Está muy bien esto del diálogo entre los tribunales, pero tenemos que saber qué tribunal manda, quién es quién, en el panorama este judicial de crecimiento del Poder Judicial, pero donde no tenemos un canon seguro de quién asegura la primacía de la norma. Y entonces voy a contar la experiencia con el caso español, que es muy distinta a las experiencias de otros casos.



En el caso más conocido, porque es el único caso en que el Tribunal Constitucional Español plantea cuestión prejudicial, que es el llamado caso Meloni, que dio lugar a la sentencia del TJUE de 26 de febrero de 2013 en el asunto C-399-11 y luego a la posterior sentencia del Tribunal Constitucional 26-2014. Voy a ser muy breve.

Mire, el órgano judicial con mayor influencia en el mundo, en el mundo, comprobado empíricamente con trabajos de campo muy muy serios es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el que más influye en todo el mundo. Influye en la Corte de San José, influye en la Corte Africana, en todo el mundo. Es el órgano más citado y el que tiene un nivel de cita expresa cercano al noventa y tantos por ciento.

Las causas, según quienes hacen trabajos de campo experimentales sobre incidencia de órganos judiciales; les van a parecer, una muy poco seria, que es que hablan inglés; hablan inglés y en consecuencia llega a todo el mundo, sus decisiones son citadas por todos los tribunales del mundo porque habla en la lengua franca que se utiliza.

Y el segundo en importancia, aunque no citado, es el Tribunal Constitucional Alemán, porque es el que construye, es el que realmente construye. El Tribunal Europeo se inspira en el Tribunal Alemán. Uno habla en alemán, pero ahora, por supuesto, tiene una página web maravillosa en inglés y prácticamente todas las decisiones las dan en inglés y el otro habla en inglés y llega al sudafricano, a Malawi, a todos los países del mundo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Bueno, dicho esto, los tribunales constitucionales, en la pérdida progresiva de poder que han tenido como consecuencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, porque hasta la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea el papel del Tribunal de Justicia era uno. A partir de la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es que el Tribunal de Justicia interpreta derechos fundamentales, con lo cual la colisión con los tribunales constitucionales es frontal.

Bueno, pues en el caso español se planteó esto en la sentencia Meloni. A propósito, voy a explicarlo muy brevemente, de la sentencia, una sentencia anterior de 2000, la 91/2000, que hizo una doctrina, la Pablianiti, hizo una doctrina donde el Tribunal Constitucional Español se animó por vez primera a ser cosmopolita, que es el juego actual de los tribunales constitucionales, porque

progresivamente arrinconados por el TJUE, pues el cosmopolitismo jurídico es el ambiente natural. Y eso ya el Tribunal Constitucional Español lo inició en el 2000 y dijo que el derecho a la tutela judicial efectiva tenía un contenido absoluto que se podía exigir hacia afuera. Se trataba de la petición por Italia de una extradición de una persona condenada a una pena de ergastolo, que es una pena de cadena perpetua, y juzgada en rebeldía, aunque con defensa letrada. Entonces, el Tribunal Constitucional amplió el derecho y señaló que no basta para imponer una pena de cadena perpetua con que la persona condenada haya estado representada por abogado, sino que es necesario que esté presente. Entonces, esa doctrina yo creo que no acababa de ser, tuvo votos particulares, acogida por tribunales constitucionales posteriores y plantearon la cuestión de prejudicialidad. Y contestó el TJUE que ese 24 para nada, que este 24, que la Constitución española no se podía interpretar así, que se tenía que interpretar conforme al artículo 47. De manera que nuestro 24, nosotros fuimos con un 24 que aprobamos los españoles y volvimos con un 47 de la carta que es inferior en contenido al 24.

Pero, bueno, esto es un juego muy importante, evidentemente, porque al final es una reforma por esta vía judicial de la Constitución.

Bueno, con motivo de eso el tribunal reaccionó con la sentencia 26/2014, que es una sentencia que calificaremos de difícil, ¿no?, de equilibrio difícil, porque quiere mantener lo que había y no lo que no había. La cuestión, al final, es que cuando hay una regulación europea acabada, completa, sobre un asunto determinado de la Carta, prevalece el derecho de la Carta sobre el derecho de cualquier constitución interna.

Bueno, esto se ha matizado con relación a Alemania, porque Alemania es un tribunal muy potente, con relación a Italia, que ha exigido también matices, desde luego no con relación a Polonia y Hungría, sobre todo en los momentos de la gran rebeldía de Polonia y Hungría contra el TJUE, que llegaron a declarar inconstitucional nada más y nada menos que el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Eso hizo Polonia. De manera que en esta situación lo que se ha determinado es que la doctrina del TJUE invariable es que su interpretación de derechos fundamentales de la carta, cuando el Estado aplica derecho de la Unión, no cuando no aplicamos derecho de la Unión, desplaza al derecho interno, al derecho de la Constitución. ¿Y qué han hecho los tribunales ante eso? Pues hay dos experiencias en este momento que pueden relatarse, ¿no? Las experiencias de Austria y la experiencia de Alemania.



Austria ha señalado que tiene un recurso de amparo como el recurso español de amparo y ha señalado que desde el 2012, para aplicando el precepto que ahora explicaré de la Constitución austríaca y el precepto de la Carta. Ampara con los dos preceptos. Y Alemania desde las sentencias del derecho al olvido, que son sentencias tecnológicamente importantes, es decir, con una doctrina cerrada desde 2019, utiliza el recurso de amparo y ampara teniendo en cuenta el derecho de su constitución y la carta.

De manera que han protegido a sus tribunales constitucionales diciendo, no, no, usted no me puede decir nada, usted juegue porque estoy amparando con su precepto, no solo con el mío, sino con el suyo también.

Y esto es lo que le corresponde. Cuando estemos aplicando el derecho de la Unión hay que obedecer al Tribunal de Justicia.

Bueno, lo dejo aquí, pero sí quisiera señalar que como consecuencia de estos movimientos hay muchas propuestas, muchas propuestas de convertir a los tribunales supremos en órganos guardianes de la aplicación del derecho de la Unión para que no cualquier órgano de instancia pueda elevar una cuestión prejudicial que desactive la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

De manera que es un problema muy esencial, pero que determina eso, una presencia judicial muy superior a la legislativa. Muchas gracias.

Mucha gracias María Emilia y a continuación tiene la palabra Juan Antonio Xiol sobre la independencia judicial en los altos tribunales. Unos 20 minutos generosos.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Tercera Mesa redonda

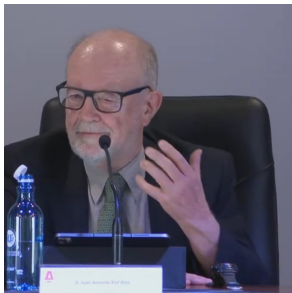
- “Entre la Ley y la política: La independencia judicial en los altos tribunales”

Juan Antonio Xiol Ríos
Exvicepresidente del Tribunal Constitucional.



Juan Antonio Xiol Ríos

Exvicepresidente del Tribunal Constitucional.



D. Juan Antonio Xiol Ríos, exvicepresidente del Tribunal Constitucional.

Ante todo quiero agradecer a los organizadores de las jornadas, la magnífica organización que están realizando y que ahora ya podemos comprobar a ojos vistos, así como especialmente en mi caso la invitación a participar en ellas y quiero agradecer también las palabras de presentación de quien ha

sido en un momento difícil presidente del Consejo General del Poder Judicial, demostrando una gran serenidad en paralelo a la presidencia del Tribunal Supremo, también en un momento difícil, que también con una gran serenidad fue desempeñada simultáneamente por el magistrado Marín Castán, que nos dio una excelente conferencia ayer.

Yo voy a hablar de la independencia judicial, pero no desde la perspectiva habitual, que podemos llamar más desde el punto de vista lógico, formal, sino de una perspectiva fenomenológica, o quizá para que se entienda mejor, desde una perspectiva vivencial. Me pregunto qué siente hoy día en la sociedad actual el juez y qué significa, por lo tanto, para el juez y para la sociedad, la independencia, si es que en este momento significa algo.

Tradicionalmente la independencia judicial se ha definido como aquella en principio en virtud del cual el juez está sujeto únicamente a la ley y por lo tanto no puede estar sujeto a presiones ni influencias de otros sujetos, de otras personas, de otros grupos políticos o privados. Es una condición esencial del Estado de Derecho. Para comprenderla intuitivamente, nos podemos fijar en la definición que da Dworkin, del juez, el juez de quien nos dice que es una persona, un personaje que realiza un esfuerzo hercúleo. Por eso le llama Hércules, es la figura metafórica del juez o de la jueza en Dworkin, es Hércules. Ahora me imagino que añadiría también el nombre de Minerva, supongo. Nos dice que el juez realiza una función, un esfuerzo enorme para conseguir que la sociedad sea coherente consigo misma y equitativa con sus miembros.

Tratando de extraer de la sociedad los principios sociales que devuelve, por lo tanto, elaborados a la sociedad para conseguir esa finalidad.



Por lo tanto, podemos decir que tanto desde el punto de vista filosófico como desde el punto de vista histórico, la independencia se basa sobre todo en la fortaleza intelectual y cívica del juez.

En España la independencia judicial se proclama por primera vez de manera clara a raíz de la introducción de las ideas liberales con la Revolución Gloriosa de 1868 y la Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial de 1971. Pero desde el primer momento surge con enormes problemas, entre otros el de siempre, desde el primer momento, una de las matizaciones, para llamarlas suavemente, de la independencia judicial ha sido la existencia permanente y, al parecer, difícilmente evitable de un porcentaje muy elevado de jueces suplentes o sustitutos, como ahora se les llama. Se ha hablado en una conferencia anterior de esto y que tiene esta significación.

En los altos tribunales la independencia tiene más problemas todavía o más complicaciones que en los jueces de instancias inferiores. ¿Por qué razón? Porque los altos tribunales, especialmente el Tribunal Constitucional, aplican la Constitución.

La Constitución está compuesta por normas concebidas con carácter muy general y que son difícilmente modificables y, por lo tanto, es necesario adaptarlas a las particularidades de la vida que va evolucionando y además en los tiempos actuales con gran rapidez. Y por lo tanto los jueces de los altos tribunales, especialmente los jueces constitucionales, tienen que hacer un esfuerzo para aplicar un procedimiento jurídico, un sistema jurídico de decisión a problemas que exigen la consideración de factores económicos, factores sociales, factores culturales procedentes o suministrados por la sociedad.

Para que no se produzca una escisión entre los jueces constitucionales y la sociedad, muchos pensadores han propuesto siempre, y de hecho se acepta prácticamente en todos los estados, que en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional intervengan los poderes políticos en cuanto representantes de la sociedad.

Lo que ocurre, por lo tanto, esto no es como a veces entendemos nosotros, de manera un poco o excesivamente simplificada, que esto implica un atentado o por lo menos un defecto desde el punto de vista de la independencia judicial. Porque esto es una necesidad que se comprende para los jueces que están situados en ese nivel pero que exige algo que sí que hay que cumplir y que no siempre se cumple, por no decir que el incumplimiento es bastante notorio.



Es necesario que exista un procedimiento de elección que garantice la neutralidad, es decir, un procedimiento que permita a esas fuerzas representativas de la sociedad realizar una elección en favor de personas que tengan solvencia ética, en principio, segundo, que tengan solvencia también científica, que conozcan, por lo tanto, muy bien el derecho. Que tengan también suficiente fuerza intelectual y moral para imponer sus decisiones y que tengan también la suficiente fuerza dialéctica para argumentar, dialogar con los otros miembros del tribunal y también de una forma indirecta con los juristas que forman parte de la comunidad jurídica y sean capaces, por lo tanto, de llegar a soluciones adecuadas. Esto exige, por lo tanto, que los jueces tengan conocimientos filosóficos, históricos, sociológicos y económicos.

Sin conocimientos de esta naturaleza es prácticamente imposible ser un juez de un alto tribunal con suficiente grado de responsabilidad.

Lo dejo aquí, no quiero concretar más.

Podríamos decir que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, que son básicamente en nuestro ámbito nacional los dos tribunales en los cuales podemos fijar la atención, son órganos políticos. Esto se ha planteado respecto del Tribunal Constitucional y García Pelayo ha dicho que, o dijo en un famoso discurso, el Tribunal Constitucional ha sido el que ha sido el que que es, un tribunal, un órgano jurisdiccional que resuelve con criterios jurídicos. Pensemos, por lo tanto, qué significa esto.

Significa, por lo tanto, que el peligro de desviación política que tienen los altos tribunales, especialmente, insisto, el Tribunal Constitucional, se resuelve mediante la aplicación de criterios jurídicos. Veremos que esto es muy discutible, después volveré sobre ello. Pero quiero llamar la atención sobre los problemas en que las situaciones que rodean hoy la vida del juez y que hacen que hablar de la independencia judicial sea verdaderamente problemático, al menos hablar en términos clásicos.

La sociedad actual está en una situación de crisis evidente. Nosotros cerramos los ojos porque el espíritu de supervivencia es propio de nuestra condición humana, de nuestra condición de seres vivos, pues nos obliga a dejar de lado aquellas circunstancias que implican realmente un riesgo vital para nosotros. Pero estamos en un mundo que vive una situación muy complicada desde el punto de vista ecológico, desde el punto de vista de la economía, desde el punto de vista social, desde el punto de vista económico, desde el punto de vista incluso bélico de las contiendas entre las naciones. no es necesario insistir en ello porque es evidente.



Esto al mismo tiempo da lugar a una serie de corrientes que vienen en muchas ocasiones a agravar la situación. Me voy a referir a algunas de ellas. Una es el populismo.

El populismo hoy nos invade prácticamente nuestra vida pública y parte de la vida privada. Algunos ponen en duda si es una ideología o es una forma de hacer política. Otros dicen, yo creo que acertadamente, que es ambas cosas a la vez. El populismo es una ideología parasitaria, es decir, que se sitúa en otras, parasita otras ideologías de izquierda y de derecha, las convierte o acentúa su carácter extremista y lo hace porque distingue artificialmente entre la voluntad del pueblo, construida imaginativamente, y las élites contra las cuales hay que luchar. El populismo desde el punto de vista del poder judicial y de la independencia judicial es una enfermedad gravísima porque es incompatible con el ejercicio independiente de la función judicial.

Por una parte, porque la simplificación que propugna en el diagnóstico de los problemas y en el hallazgo de las soluciones es absolutamente incompatible con la complejidad del procedimiento jurídico y de los problemas que el juez debe resolver.

En segundo lugar, porque el populismo rinde junto al líder y propugna el temor al líder, la adulación, la obediencia. No hace falta que pensemos ni en Rusia ni en China, sabemos perfectamente lo que está ocurriendo.

Y evidentemente, desde el punto de vista del Poder Judicial, la independencia es incompatible con este tipo de relaciones con el poder. Por otra parte, el populismo sustituye lo que Stuart Mill llamaba el mercado de las ideas por el mercado de las emociones, y evidentemente las emociones son malos asesores para el juez desde el punto de vista de su independencia. Otro factor que ha sido descrito en la primera de las ponencias magistralmente es la invasión de la digitalización en nuestro mundo. No tengo nada que añadir.

Solamente que pensemos un poco lo que significa que en ese mundo en donde somos incapaces ya en gran medida de controlar nuestras decisiones, nuestros sentimientos, nuestras emociones, a qué dedicamos el tiempo libre, a qué dedicamos nuestros afectos. En ese mundo, hablar de independencia judicial es realmente complicado. No hace falta que lo expliquemos. Cualquier decisión judicial, por muy elaborada que esté, por muy consensuada que esté y por muy trabajada que esté desde el punto de vista jurídico, ético, social, científico, filosófico, siempre se interpreta como producto o como emparentada con una determinada corriente social.



No, esto es la opinión de los conservadores, esto es la opinión de los progresistas. Con lo cual, realmente, cuando estamos frente a un caso difícil y el tribunal tiene que adoptar una decisión importante, siempre que se le acusará, según llegue a una solución o a otra, ha ganado la mayoría progresista, ha ganado la mayoría conservadora. y por lo tanto se pone en cuestión indebidamente o debidamente, según los casos, la independencia del Poder Judicial.

Un factor relacionado con el anterior es la amenaza de sesgos en las decisiones. Los psicólogos han puesto de manifiesto, especialmente Kahneman, entre otras obras, *Thinking Fast and Slow*, "Pensando de deprisa y despacio", pero ha escrito otras, incluso detallando más su teoría, han puesto de manifiesto cómo quienes toman decisiones en la sociedad actual, como consecuencia de todos estos fenómenos que nos rodean, están sometidos a un riesgo enorme de sufrir sesgos, es decir, desviaciones de carácter cognitivo o de carácter emocional en sus decisiones.

Y esto, evidentemente, tan cierto es que afecta a cualquier miembro de la sociedad como a los jueces. Pero es que Kahneman lo ha estudiado especialmente respecto de los jueces y, por ejemplo, refleja el resultado de un experimento de los jueces, cinco jueces israelíes que estaban encargados de la libertad condicional, la *release on parole*, y que con un estudio absolutamente riguroso respecto de las decisiones que tomaban y la hora en que las tomaban, se llegó a la conclusión que demostraba de una forma irrefutable que las decisiones que tomaban antes de la hora de la comida eran menos favorables a los peticionarios de libertad condicional que las que adoptaban después de la hora de comer. Y estamos hablando de factores puramente fisiológicos. ¿Qué no ocurrirá con los factores que se han puesto de relieve en la primera conferencia en relación con la invasión de la digitalización?

Pero nos dice García Pelayo, y vuelvo con García Pelayo, que bueno, en realidad con respecto al Tribunal Constitucional no hay problema porque el Tribunal Constitucional aplica el derecho, aplica la Constitución, aplica, por lo tanto, un sistema jurídico de decisión y de pensamiento.

Pues bien, el derecho, que se basa sobre todo en sus fuentes, básicamente en la ley y en la Constitución, pues resulta que hoy, cuando examinamos de verdad cuál es su sustancia, cuál es su contenido, pues presenta dificultades enormes. Porque hay un fenómeno de motorización legislativa que, digamos, altera el papel de la ley.



La ley a veces se utiliza para finalidades de carácter político, por ejemplo, para aparentar que se persiguen fines o que se realizan actividades que no se realizan. La ley en ocasiones asume papeles que corresponden a otros poderes. A veces la ley adopta el papel de un acto administrativo concreto.

Ahí se ha tenido que ocupar el Tribunal Constitucional en varias ocasiones. En otras ocasiones adopta el papel de un reglamento, adopta el papel de un instrumento de planificación. La ley a veces lo que hace es deferir la decisión de las cuestiones a un momento posterior estableciendo normas ambiguas o normas de fin o normas, digamos, formuladas en función de la concurrencia de determinados valores. Por lo tanto, hay una crisis de la ley que es el instrumento básico.

Las fuentes del derecho son, lógicamente, el instrumento básico para la aplicación del sistema jurídico. Pero, es más, el derecho se ha basado siempre en las fuentes del derecho. Las fuentes del sistema de fuentes, según nos enseñaron a quienes tenemos ya muchos años en la facultad, se regía por el principio de jerarquía. Ahora no es así.

Y María Emilia acaba de explicar con toda claridad lo que ocurre en las relaciones entre los tribunales europeos y los tribunales nacionales, en donde ahí no hay un principio de jerarquía de normas, sino hay un principio de primacía entre ordenamientos que determina que la norma superior ya no sea norma superior según los casos. Se aplica en unos casos, en otros no. Es decir, que el sistema de fuentes permite que nos podamos fijar en una frase que a mí me llamó mucho la atención hace años, precisamente por eso, porque la pronunció un magistrado alemán que publicó un libro en España, en Editorial Ariel, y que decía literalmente la frasecita que voy a leer porque es importante decirla literalmente porque es increíble. Es increíble, ¿no?

Dice, no existen garantías jurídico-técnicas, metodológicas o institucionales para la vinculación del juez a la ley. No existen garantías jurídicas a la ley. Y seguimos hablando de independencia judicial basada en la vinculación del juez a la ley. Y añade, esta vinculación es un petrificado mito. Se llama Dieter Simon, el libro fue publicado en el año 1985. Por otra parte, podemos observar también cómo en la sociedad actual están permanentemente las instituciones que parecían más sólidas y por lo tanto en las cuales se podía pasar mejor el sistema jurídico, la decisión de los jueces, están en permanente modificación.

Zygmunt Bauman escribió un libro importante que se llama "La modernidad



líquida”, poniendo de manifiesto esto, el suelo que pisamos y que parece sólido, de pronto empieza a reblandecerse y se transforma en líquido.

Bueno, pues Zygmunt Bauman se quedó corto. En la primera ponencia hemos visto cómo el filósofo coreano dice que hay más fases de la fase líquida. Hay también una fase gaseosa. Es decir, no solamente el suelo se transforma en blando y en líquido, donde ya corremos el riesgo de ahogarnos, sino que incluso llega un momento en que pierde la corporeidad y se transforma en gaseoso.

En esta situación, hablar de independencia judicial es hablar, por lo tanto, de realidades que pueden desaparecer ante nuestros propios ojos. Y es, por lo tanto, también muy difícil hablar de una neutralidad estricta cuando el juez resuelve sobre estas realidades sociales que pueden, como puede verse, desaparecer. ¿Cuál es el panorama actual? Pues realmente, por lo menos, yo con esto estaría un poco con el espíritu de las ponencias, especialmente con la primera que se ha manifestado antes.

No podemos ser optimistas, tenemos que ser conscientes de que estamos en un mundo de grandes riesgos para nuestra propia sustancia vital y desde luego para la independencia judicial. y por lo tanto tenemos que ver, tenemos que luchar contra estos factores que son enormemente poderosos. Yo simplemente voy a sugerir, porque ya me queda poco tiempo y sin duda el moderador en cualquier momento me llamará la atención, voy a sugerir algunos instrumentos que más o menos son clásicos y que creo que pueden tener virtualidad para seguir esta lucha por el derecho, esta lucha por la independencia judicial, que en los momentos actuales tiene una extraordinaria importancia, una importancia vital incluso para el Estado de Derecho, para la supervivencia de nuestra propia sociedad.

El primero de ellos es esto; el respeto a la democracia y el Estado de Derecho. Si leen ustedes a Fukuyama, verán cómo dice, históricamente ha existido democracia sin Estado de Derecho, pero lo más grave no es esto. Lo más grave es que puede existir Estado de Derecho y tribunales independientes sin democracia.

Hablará Rafael Fernández Montalvo de la legitimación democrática del poder judicial en la última ponencia. Porque los tribunales pueden servir bien instrumentalizados, bien porque adquieran autonomía propia para frustrar la acción colectiva.

Quería llamar también la atención, en el sentido de la ponencia de Paco Marín, la importancia que tiene el respeto a la jurisprudencia hoy día. El respeto a



la jurisprudencia por parte de los tribunales inferiores no es solamente algo impuesto por la ley o impuesto por la Constitución, es algo que está en la esencia del principio de independencia judicial. Un juez que en el grado que le corresponda no respeta la jurisprudencia. Simplemente ese juez es muy dudoso que pueda decirse que es independiente, es decir, que no tiene influencias ajenas al derecho. Pero al mismo tiempo nos podemos preguntar, ¿y qué ocurre en los altos tribunales, en los tribunales de primer nivel?

Pues ahí, evidentemente, o en muchas ocasiones, aunque siempre hay relación entre unos y otros, el respeto a la jurisprudencia no es posible, pero sí es posible, y esto no debemos olvidarlo nunca, el respeto a los propios precedentes. Hoy día, más que nunca, el respeto a los precedentes del propio tribunal y la necesidad de una explicación exhaustiva, una explicación profunda, cuando el tribunal modifica sus precedentes, porque esto evidentemente puede ocurrir, es esencial para la independencia judicial. Y desde luego, al menos no al menos no es en todos los casos, lo que uno desearía que figurase en las resoluciones de los tribunales. También otro factor importante es el de la autorrestricción.

No quiero terminar sin hacer una referencia a ella porque parece hoy una institución olvidada durante mucho tiempo, el self-restraint, es decir, la autorrestricción por parte de los altos tribunales, es decir, el evitar entrar a resolver materias para las que el tribunal no tiene suficiente alcance, ser prudentes, era un principio básico, pero que parece que últimamente se está también olvidando.

Yo recordaría que los tribunales no tienen como función desarrollar una política familiar, social, económica o política.

Ni valorar, y esto también es muy importante, los tribunales no tienen como función valorar la utilidad o la conveniencia o los motivos políticos por los cuales se dicta una ley. La ley es la ley y el respeto a la ley es el respeto a la ley. Solo se puede valorar en su caso, como es lógico, la invalidez o la inconstitucionalidad de la ley.

Y finalmente quería llamar el último recurso al que querría hacer referencia porque está en este momento en una situación de cierta minusvaloración y creo que tiene una extraordinaria importancia, es el llamado diálogo de tribunales. En las posiciones más formalistas en el sistema jurídico se rechaza el diálogo de tribunales porque ¿cómo va el diálogo entre los tribunales? Cada tribunal tiene sus competencias, tiene su procedimiento, tiene las materias que resuelve y no tiene por qué meterse en lo que dicen otros tribunales. Después de oír a Mar y a



María Emilia me parece que esto empieza a ser verdaderamente dudoso. Es decir, los tribunales, hoy los nacionales, los tribunales europeos, es decir, los que podemos considerar continentales, los órganos jurisdiccionales de orden mundial, que cada vez se caracterizan más como tales, como jurisdiccionales, están resolviendo problemas comunes. Por lo tanto, es necesario que no pierdan el sentido de que el problema es el mismo cuando se aborda desde una perspectiva o desde otra; y que, por lo tanto, debe tener en consideración las soluciones y las argumentaciones que dan otros tribunales sobre el mismo problema y relacionarlos con su propia decisión. Y esto deben hacerlo sobre la base de afirmar y ejercer las propias competencias, pero esto también es muy importante, respetar formal y materialmente las competencias de los demás tribunales.

Y esto no siempre ocurre y tenemos casos, hemos tenido casos en el Tribunal Constitucional respecto del Tribunal Europeo que podemos poner, previamente mi voto particular iba por ahí, que se puede poner como ejemplo de algo que no es, que no debe ser el diálogo entre tribunales y así lo han dicho varios constitucionalistas en España.

Muchas gracias por su atención.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Tercera Mesa redonda

- “La legitimidad democrática del poder judicial”

Rafael Fernández Montalvo

Magistrado emérito de la Sala 3ª del Tribunal Supremo.



Rafael Fernández Montalvo

Magistrado emérito de la Sala 3ª del Tribunal Supremo.



D. Rafael Fernández Montalvo, magistrado emérito de la Sala 3ª del Tribunal Supremo.

Bueno, muy brevemente, mis agradecimientos a los organizadores que me hacen partícipe de la tradición de estas jornadas con prestigiosos juristas y que me permiten compartir esta mesa con amigos y juristas de prestigio. El único problema es que saben tanto que me han dejado poquísimo tiempo. Y además, hablar a estas alturas de la legitimidad democrática del Poder Judicial, que es un tema permanente frente a la novedad, tanto técnica como tanto de originalidad en el planteamiento, pues puede ser un poco osadía.

Yo lo que quiero señalar es que al elegir el tema me pareció que había dos razones.

Una, que era un tema muy sugerente porque no es una especulación teórica, yo creo que tiene consecuencias prácticas al preguntarnos cuál es la legitimidad democrática del Poder Judicial.

Y otra es la actualidad, es una actualidad rabiosa, está en los medios de comunicación y está en la literatura jurídica.

Son razones coyunturales porque estamos viviendo, desgraciadamente, unos momentos en donde hay procesos mediáticos, donde hay utilización procesal en un sentido o en otro, pero también hay razones estructurales porque, en definitiva, el plantear la legitimidad democrática del Poder Judicial es preguntarse por las razones democráticas de esa capacidad de incidencia que tienen los titulares de los órganos judiciales de influir en los ciudadanos y en el resto de los poderes del Estado.

Porque es un principio ineludible de carácter democrático la vinculación de cualquier poder del Estado a esa voluntad popular como exigencia constitucional y de los derechos internacionales, de los tratados internacionales, el artículo primero de la Constitución, la soberanía nacional reside en el pueblo del que emanan todos los poderes, está en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, está en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, está en



el Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

Por tanto, existe una necesaria vinculación de cualquier poder del Estado, incluido el Poder Judicial, a esa voluntad expresada en alguna manera en la democracia representativa a través de elecciones, y resulta que, en cambio, en el Poder Judicial su legitimidad democrática no es una legitimidad de origen, es una legitimidad de ejercicio.

El derecho comparado escasamente nos ofrece modelos de elección popular de los jueces y tribunales. Precisamente es de actualidad el intento, vamos, la realidad que se ha producido en México, pero realmente si analizamos cualquier modelo de órgano judicial, tanto jueces o magistrados de carácter profesional como de carácter burocrático, la elección popular de los integrantes del Poder Judicial es minoritaria.

En el Reino Unido, en el 2005, se produjo una reforma constitucional que ha conducido a la creación de un órgano independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, que tiene una capacidad decisiva en el nombramiento de jueces y magistrados a través de propuestas de candidatos que eligen después según cuál sea la clase de tribunal, que puede ser el presidente del tribunal o Lord Chancellor. Por tanto, no es una elección ni siquiera en su última reforma, no es una elección directa por parte de la expresión de la voluntad popular.

En el otro modelo anglosajón, el de Estados Unidos, en el sistema federal, el Tribunal Supremo y los tribunales federales son elegidos por el presidente y ratificados por el Senado y en los distintos estados miembros de la federación se conocen todos los modelos imaginables, desde el nombramiento por parte de gobernadores, el nombramiento por parte de asambleas parlamentarias, la elección directa en algunos casos y el plan Missouri, en el que un órgano independiente integrado por jueces, abogados y ciudadanos hace propuesta al gobernador que elige por un periodo de un año y después se someten a la ratificación para continuar o no ese que ha sido designado con carácter temporal.

En el ámbito latinoamericano, la mayor parte son elegidos a través de asambleas legislativas, aunque está el modelo que se ensayó en Bolivia en el 2011 y el sistema mexicano, que ha dado una participación del 13% en las elecciones celebradas el pasado domingo. Frente a este sistema de una legitimidad de origen se han formulado muchas objeciones.

En primer lugar, la propia legitimación procedente directamente de la Constitución.



En segundo lugar, la posible superposición de legitimaciones paralelas.

Si la legitimación de la ley es de la expresión de la voluntad popular, esa voluntad popular expresada en la ley puede abandonarse. Abandonarse puede ser un problema, haciéndose el juez intérprete de la voluntad popular en el momento de la aplicación. Por otra parte, no existe ninguna garantía de elección popular que asegure los conocimientos jurídicos ni la técnica en la aplicación del derecho. Por tanto, cuando se habla de la legitimidad democrática del Poder Judicial es más bien una legitimidad de ejercicio que de origen. En el ámbito del derecho europeo, del derecho comparado, en Alemania hay un procedimiento común de acceso a las profesiones jurídicas que consiste en la superación de los cursos en la universidad. Después hay un examen de estado y el acceso al ejercicio práctico durante dos años y al final unos títulos, unos exámenes de habilitación. En el resto del continente, en España, Italia, Portugal, Francia, se caracteriza por la existencia de unos órganos del gobierno del Poder Judicial con competencia en el nombramiento y en la carrera y en la disciplina de los órganos, pero a través de un sistema de oposición o de concurso-oposición, es decir, unas pruebas que objetivizan los conocimientos.

Desde mi punto de vista, esto garantiza otra cosa que el origen democrático del Poder Judicial. Lo que hace es hacer efectivo el párrafo segundo del artículo 23 de la Constitución garantizando el acceso más o menos en términos de igualdad a la función y a los cargos públicos, pero es difícil tratar de introducir el elemento de la democracia de origen a través del sistema de acceso a la carrera judicial.

Por tanto, ¿cuál es la legitimidad democrática del Poder Judicial? Es la legitimidad de ejercicio.

Inicialmente, en la concepción de Montesquieu, el juez se limitaba a la aplicación de las palabras de la ley.

Era, por tanto, una concepción de aplicación y de sustitución del hecho en la norma de carácter mimético en donde pensaba que el juez no hacía creación ninguna. Por tanto, la legitimidad suya era la legitimidad de la propia ley democrática. Esto llevaba consigo una serie de consecuencias.

En primer lugar, no había posibilidad de exigir responsabilidad política al juez. En segundo lugar, la independencia judicial y las garantías procesales estaban para garantizar la expresión de esa voluntad que se contenía en la ley aprobada por la voluntad popular. No había un control difuso o no debía haber un control



difuso de constitucionalidad de la ley.

En los casos de duda, el juez lo que tenía que hacer es plantear el tema, la cuestión de inconstitucionalidad y, por tanto, se trataba exclusivamente de hacer efectivo lo que la voluntad popular se había expresado en la ley.

Este planteamiento originario no tiene en cuenta que cualquier actividad judicial tiene una actividad creadora. En la medida en que se aplica el derecho se crean situaciones jurídicas y se hace una aportación innovadora, pero tiene dos limitaciones que son fundamentales. Por una parte, el sistema de fuentes y, por otra parte, los criterios de interpretación hermenéutica.

Lo que no puede constituirse el juez sin renunciar a su legitimidad democrática es a crear un derecho a incorporar un contenido, rectificar un contenido y no a tratar de aplicar ese contenido que ya forma parte del ordenamiento jurídico a través de un sistema de fuentes.

Esta situación a mí me parece que se está alterando a través de reiteradas modificaciones legislativas en donde yo creo que a pesar de que Juan Antonio ha expresado su confianza en la necesidad de respetar la jurisprudencia como complemento del ordenamiento jurídico, pero hacer de la jurisprudencia una actividad innovadora, creadora del derecho, creo que puede subvertir el planteamiento democrático del Poder Judicial.

En el 5 de mayo del 2014, la Sala de lo Contencioso, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en sala no jurisdiccional, elabora un proyecto articulado de recursos de casación que hace suyo la sala de gobierno en un informe del 3 de junio de ese mismo año, que es asumido por el Ejecutivo de entonces y se convierte en ley en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7 de 2015, transmutando lo que había sido un recurso en un instrumento al servicio prácticamente exclusivo de la jurisprudencia, dando un sentido objetivo al planteamiento y olvidando el interés del ciudadano.

Esto a mí me parece que es un exceso. Un exceso que yo creo que, por supuesto, yo me he colocado en el lado equivocado de la historia, porque la corriente ha ido en sentido contrario y lo que ha hecho gobierno de distinto sentido en la Ley Orgánica 1/25 es asumir ese planteamiento de la jurisprudencia innovadora, de la jurisprudencia creadora, de esa jurisprudencia a través de órganos que su legitimidad es legitimidad de ejercicio y no es una legitimidad de origen.

Esto lo que ha producido también es un acercamiento entre los modelos judiciales, es decir, el modelo continental que no conocía el *cerciorari* americano



y el stare decisis, pero ahora es un elemento de complejidad más.

Y por una parte está la legitimidad del sistema de fuentes conocido tradicionalmente, el sistema de fuentes que resulta de la propia constitución donde está la democracia representativa y donde la representación directa está solamente de complemento para determinadas, la iniciativa popular, el referéndum o el consejo abierto, pero es la democracia representativa el origen del derecho como norma de carácter general proyectable hacia el futuro y que condiciona las actuaciones tanto de los ciudadanos como de los otros poderes del Estado.

Me parece que habría de reflexionarse también y situar el Poder Judicial en su verdadera función de aplicador del derecho, dotando a los ciudadanos de seguridad jurídica y situando en su papel de tutelantes de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce.

Estas son las reflexiones que enlazan con lo que habéis dicho vosotros y, naturalmente, yo creo que lo más interesante, lo que nos queda, pues es oír la opinión de los que pacientemente nos han escuchado.

Muchas gracias.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Cuarta Mesa redonda:

Moderadora. MARÍA LUISA SANDAR PICADO

- “La independencia judicial como pilar del Estado de Derecho”

María del Pilar Teso Gamella
Magistrada de la Sala 3ª del Tribunal Supremo

- “Una reflexión sobre la acción popular y las partes en el proceso pena”

Jordi Nieva-Fenoll.
Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

- “Autonomía vs. legitimidad popular: el desafío de la designación de jueces en México”

Oliver Galindo Ávila,
Regalado & Galindo Abogados.

- “Luces y sombras de la reforma judicial en el Perú”

Bonifacio Meneses Gonzales
Presidente de la Sala Anticorrupción de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Moderadora : MARÍA LUISA SANDAR PICADO

Buenos días.

Iniciamos, por tanto, el último día de las jornadas, y agradecer antes de nada a quienes organizan las jornadas que se hayan acordado de mí una vez más. Y sobre este tema que vamos a abordar ahora, es un tema desde luego de actualidad como todos.

Pues digo que es un tema para abordar sobre la independencia judicial, desde luego, como todos los temas que abordan estas jornadas de actualidad. Sobre todo, en estos tiempos donde se oyen murmullos y a veces más que murmullos de injerencia del poder político en el poder judicial, de falsa delimitación entre los tres poderes del Estado y de una injerencia que a veces se hace intolerable sobre el poder judicial.

El Poder Judicial, además que la independencia es un valor constitucional, así lo dice el artículo 117 de la Constitución, donde dice que se administra la justicia por jueces y magistrados y una de las funciones o de los adjetivos dice independientes y con sumisión únicamente a la ley.

Por lo tanto, tiene valor constitucional al igual que el artículo 122 de la Constitución también, que determina que el Consejo General del Poder Judicial ha de ser, aparte del órgano de gobierno de los jueces, el garante de la independencia de los mismos. No obstante, la realidad nos abofetea con que esto es muy difícil de preservar. De hecho, el cuadro de indicadores de justicia de la Unión Europea, que estudia la eficacia o analiza la eficacia y la independencia de la justicia en los sistemas judiciales dependientes de la Unión Europea, señala que respecto a España más de un 50% de los españoles cree insuficiente la independencia de los jueces.

Yo parafraseo a Manuel Marchena en una frase que dijo hace poco con ocasión de la presentación de su libro que dice que no puede existir paz social si la sociedad, si los ciudadanos no confían en sus jueces. A mí eso me parece básico. Y la función de los jueces y la función del Consejo, obviamente, tiene que ir en garantizar, en preservar esta independencia y hacer ciertas las palabras de la relatora de la ONU en esta materia que dice que no se puede considerar la independencia de los jueces como un privilegio de los jueces, sino como una

garantía para todos los justiciables.

Esto sin duda a mí me parece que tiene que ser la piedra angular de todo lo que ha de acompañar a la independencia. No obstante, no me corresponde a mí hablar sobre este tema cuando tengo a unos compañeros de mesa que desde luego saben mucho más que yo de esta materia y seguro que lo explicarán de una manera muy didáctica.

Paso a presentar a la primera, a María Pilar Teso Gamella, magistrado de lo contencioso administrativo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Ingresó en la carrera judicial en el año 84 y ya es magistrada especialista de lo contencioso, creo que en el año 87, 88, 89.

Y a partir de ahí ya obviamente tiene diversos destinos en el TSJ de Madrid, en el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, en la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional y Magistrada del Supremo desde el año 2008, tutora de aspirantes a magistrados especialistas y profesora de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional.

Obviamente a mí me tenéis que perdonar, pero voy a reducir mucho los currículos porque la verdad tienen unos currículos extensísimos que nos daría para ocupar los 20 minutos de ponencia simplemente diciendo méritos que puede atesorar cada uno de los ponentes.

Por lo tanto, ya inicio la ronda de las ponencias con María del Pilar Teso, que nos va a hablar sobre una reflexión sobre la independencia judicial como pilar del Estado de Derecho. Cuando quieras.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Cuarta Mesa redonda

- “La independencia judicial como pilar del Estado de Derecho”

María del Pilar Teso Gamella

Magistrada de la Sala 3ª del Tribunal Supremo

María del Pilar Teso Gamella
Magistrada de la Sala 3ª del Tribunal Supremo



D.ª María del Pilar Teso Gamella, magistrada de la Sala 3ª del Tribunal Supremo.

Buenos días.

En primer lugar, debo agradecer a los organizadores de estas jornadas, a Román y a Pascual, su amable invitación para participar en estas jornadas en este maravilloso sitio de Sarria.

Me referiré seguidamente a la independencia judicial como uno de los ejes fundamentales en un Estado de Derecho. Estado de Derecho e independencia judicial son dos conceptos que están íntimamente conectados, tienen una vinculación absolutamente esencial. La independencia de los jueces y magistrados, y sobre todo la garantía de esa independencia del Poder Judicial, no puede desarrollarse y no puede exigirse si no respira en la atmósfera propia de un Estado de Derecho.

Mientras que tampoco estamos en un Estado de Derecho como tal, en los términos que la Constitución española establece, un Estado social y democrático de derecho, si no hay un poder judicial verdaderamente independiente. De manera que el Estado de Derecho y la independencia judicial son dos realidades que además han ido históricamente creciendo y avanzando de la misma manera, juntas.

En el Estado de Derecho, cualquier tipo de corporación, empresas, personas físicas, todos los ciudadanos, todos los poderes públicos, están sujetos al Derecho, están sometidos a la ley y al resto del ordenamiento jurídico. Y son los jueces y magistrados, los que tienen ese papel estelar y fundamental que es servir de garantía del propio Estado de Derecho. Son los jueces y magistrados los encargados, por tanto, de su cumplimiento, de garantizar que todos estén sujetos al Derecho.

De manera que no hay zonas exentas a esta vinculación y por eso los jueces tienen atribuida la resolución de los conflictos únicamente mediante la aplicación del ordenamiento jurídico. Esto significa que, además de ese papel esencial que tienen los jueces y magistrados, ellos también están sujetos al



ordenamiento jurídico.

Ciertamente, el artículo 117 de la Constitución establece claramente que están sujetos a la ley, “sometidos únicamente al imperio de la ley”. Cuando se alude de esta sumisión a la ley se está refiriendo a la Constitución, desde luego, en todo caso a la ley, por supuesto, y luego veremos con qué diferente intensidad el juez tiene una posición distinta cuando se trata de la Constitución, se trata de la ley, o cuando se trata de una norma meramente reglamentaria.

Este papel fundamental que desempeña el juez en un Estado de Derecho, ya hace décadas fue destacado por García Enterría cuando señaló que el Estado de Derecho había ido evolucionando a un Estado de justicia en el sentido explícito de “justicia judicial” y no a cualquier otro más etéreo o evanescente. Constatando ese papel esencial que se aleja de los tiempos de Montesquieu, en el Espíritu de las Leyes, cuando se refería a los jueces como la boca muda que pronuncia las palabras de la ley.

De modo que el estatuto de los jueces y magistrados se vertebra en torno, precisamente, a la independencia judicial. Independencia judicial que se manifiesta en dos planos distintos.

Por un lado, la independencia judicial es predicable de todos y cada uno de los jueces y magistrados cuando realizan su función jurisdiccional. Según señala la Constitución, cuando ejercen la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

Por otro lado, la independencia también es un valor fundamental que debe inspirar, desde un punto de vista general, cualquier organización judicial, cualquier sistema de justicia, ese es un presupuesto previo.

La independencia, por tanto, abarca no solo cuando el juez está realizando sus funciones de aplicación del derecho, único medio para resolver los conflictos, sino también es un valor que inspira cualquier estructura que pueda ser considerada como un sistema de justicia o como una organización judicial.

Por ello no es casual, acorde con esa importancia que tiene esta doble faceta de la independencia, que el artículo 117 de la Constitución, en el apartado 1, cite como primera nota de caracterizadora de los jueces y magistrados a la independencia, cuando dice que los jueces son “independientes”, inamovibles, responsables y únicamente sometidos al imperio de la ley.



La independencia de los jueces y magistrados se traduce en su falta de subordinación. Esto significa que la pauta esencial para el ejercicio de esa función jurisdiccional es que, en ese momento, el juez solo tiene que aplicar el derecho. Sin que exista una libertad absoluta al respecto.

El juez no es un libre creador del derecho, el juez está sometido a los criterios hermenéuticos tradicionales, está sometido al sistema de fuentes, y está sometido a una serie de presupuestos que conforman su función jurisdiccional. Pero en este ámbito, cuando ejerce la función jurisdiccional, los jueces no pueden obedecer órdenes, ni instrucciones, ni atender sugerencias, ni presiones, ni directrices.

Dicho de otro modo, los jueces y tribunales, cuando ejercen esa potestad jurisdiccional, esto es, al establecer los hechos, fijar el marco jurídico, decidir el sentido de la resolución que han de tomar o si han de adoptar o no una resolución, estas cuestiones que afectan a la función jurisdiccional, en todas ellas es predicable la independencia judicial.

No olvidemos que la independencia se vincula a la propia creación del Estado de Derecho y a la división de poderes. Estos tres conceptos: independencia judicial, Estado de Derecho y separación de poderes son elementos estructurales si queremos contar con un verdadero Estado de Derecho.

Estas categorías no pueden desdibujarse, además de los pesos y contrapesos de todo Estado democrático de derecho entre los diversos poderes, pues se resentiría la independencia judicial y la separación de poderes.

Desde Montesquieu, en el *Espíritu de las Leyes*, señala, se reitera, voy a leer textualmente, que, tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo, porque si va unido al legislativo el poder sobre la vida y libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador y si va unido al poder ejecutivo el juez podría tener la fuerza de un opresor (capítulo sexto del libro decimoprimer).)

La Constitución de Cádiz, desde luego, también en un sentido similar, pero simple, dice que los tribunales no podrán ejercer otras funciones que juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado. Tampoco podrán suspender la ejecución de leyes, decía ya textualmente, “ni hacer reglamento alguno para la Administración de Justicia”.



Conviene recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado que la sumisión a la ley y la independencia judicial son el anverso y el reverso de la misma moneda.

Por lo tanto, el juez es independiente en la medida en que sólo depende de lo que establece el ordenamiento jurídico. Y cuando me refiero al ordenamiento jurídico, hay que reparar en la diferente intensidad de sus normas para un juez, porque la Constitución, sabido es, vincula a los jueces y tribunales, e incluso las leyes que han de aplicar, las normas con rango de ley o las normas reglamentarias, deben de inspirarse en los preceptos y en los principios que establece la propia Constitución. Eso respecto de la Constitución.

En segundo lugar, respecto de las leyes, efectivamente han de ser aplicadas según los criterios hermenéuticos procedentes en cada caso. No se trata de elegir una norma, hay que aplicar siempre el sistema de fuentes y, desde luego, no puede dejar de aplicar normas con rango de Ley, salvo la duda sobre su constitucionalidad.

De manera que, en estos casos, cuando se trata de una norma con rango de ley que es aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo, habrá que plantear una cuestión de inconstitucionalidad cuando el juzgador tenga dudas sobre su constitucionalidad y, por lo tanto, la validez de la propia norma con rango de ley. Dejando a margen la prejudicialidad en el ámbito de la Unión Europea.

Ahora bien, en tercer lugar, cuando se trata de una norma reglamentaria, el juez administrativo sí puede dejar de aplicar normas de carácter reglamentario, y puede declarar su nulidad cuando sean contrarias a la Constitución o a las leyes. En el orden contencioso administrativo, los reglamentos, y las disposiciones de carácter general, pueden ser impugnadas ante los tribunales por las dos vías siguientes.

La impugnación directa ante el órgano competente, que puede dar lugar a la declaración de nulidad de ese reglamento o de algún precepto reglamentario. Y la impugnación indirecta que tiene lugar cuando se recurre un acto administrativo porque la norma de cobertura es ilegal y al ser aplicada y proyectar sus efectos sobre el acto administrativo ha determinado que ese acto administrativo sea ilegal, inconstitucional, cualquiera que sea su causa, precisamente porque la norma de cobertura es inconstitucional o adolece de algún vicio de invalidez, en concreto la nulidad que es el único grado de invalidez aplicable a las disposiciones generales.

Ello sin perjuicio, que tampoco me voy a extender aquí, de la cuestión prejudicial que se establece en la Ley de la Jurisdicción, la denominada cuestión de ilegalidad.



La independencia judicial es frente a todos. Como he señalado antes, es frente a la opinión pública, la Administración, por supuesto que el resto de los poderes del Estado, el Legislativo o el Ejecutivo, que es siempre el que tradicionalmente han planteado más recelos. Pero también la independencia es frente a los sindicatos, organizaciones empresariales, y partidos políticos.

Esta independencia frente a todos impide, por lo tanto, cualquier interferencia en la labor jurisdiccional del juez. Incluso el Ministerio Fiscal, tiene la encomienda de velar por la independencia de los tribunales en el artículo 124 de la Constitución. La independencia es tal, frente a cualquiera, que lo es también respecto del propio Consejo General del Poder Judicial, porque no pueden dar órdenes o instrucciones a los jueces sobre cómo deben de realizar su función jurisdiccional. Y en este sentido, por ejemplo, la Sala Tercera en el año 2018 anuló, en una sentencia de 1 de febrero del 2018, las órdenes del servicio de la inspección del Consejo, al declarar que la inspección de tribunales del Consejo General del Poder Judicial carece de atribuciones para dar órdenes o mandatos de cualquier género a los órganos judiciales.

De modo que la Sala Tercera anuló lo que consideraba que era una interferencia del Consejo General del Poder Judicial, a través de los órganos de inspección, en el ámbito de los jueces y tribunales, en ese perímetro que acota el ejercicio de la función jurisdiccional.

Tampoco pueden los órganos judiciales superiores en grado dentro de la estructura del poder judicial, dar órdenes o instrucciones a los órganos inferiores, salvo lo que sea procedente por vía de recurso.

Cuando un tribunal superior, Tribunal Supremo o un Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, cuando está conociendo en vía de recurso, ya sea un recurso de apelación o de un recurso de casación, puede, obviamente, corregir pues para para eso está el correspondiente recurso, la interpretación que se hace de la ley, incluso puede corregir la apreciación de una causa de inadmisión improcedente, y acordar que entre en el fondo del asunto. Pero fuera de estos casos, cuando no hay un recurso que lo permita, los jueces superiores no pueden dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores. Menos aún si una sala, por ejemplo, no es competente en una materia, tiene que mandarlo al juez competente, no declararse incompetente y al tiempo dar órdenes sobre lo que debe hacer o no debe hacer al juez que sí tiene atribuida la competencia. Las garantías que protegen la independencia resultan esenciales, pues de nada



nos serviría dar una enunciación solemne y un reconocimiento absoluto de la independencia judicial si no hay técnicas que permitan su efectividad. Podemos destacar las siguientes:

Estas garantías están concebidas para apuntalar o proteger, poniendo a cubierto al juez de interferencias que puedan vulnerar su independencia. Son la inamovilidad, los principios de monopolio y unidad de la jurisdicción, la prohibición de pertenecer a partidos políticos o sindicatos, el régimen de incompatibilidades y también, por supuesto, la reserva de la Ley Orgánica del Poder Judicial para regular el estatuto del juez.

Ciertamente el desapoderamiento al poder ejecutivo, mediante la creación del Consejo General del Poder Judicial, se fundamenta en apartar u orillar al poder ejecutivo en todo lo que tenga que ver con el estatuto del juez o magistrado, creando al Consejo General del Poder Judicial como un órgano de gobierno que se encargara de la salvaguarda de la independencia judicial.

Además, en la mayoría de los estudios que hay sobre independencia judicial, se hace referencia a la independencia económica, que es una de sus vertientes esenciales. Conviene hacer una referencia a la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, pues el Estado garantiza la independencia económica de jueces y magistrados mediante una retribución adecuada a la dignidad de la función jurisdiccional. Es lo que señala el artículo 402 de la LOPJ. Cuando he abordado este tema en países al otro lado del Atlántico, en estos países se venía suscitando, si debían o no pagar impuestos los jueces y magistrados, porque se consideraba que si pagaban impuestos podría suponer una intromisión del poder ejecutivo, controlando a los jueces, a través de sus nóminas.

Hace quizá cinco o seis años, yo hablaba en Costa Rica de la casación, que no tiene nada que ver con la independencia, y los periódicos se hacían eco de la resistencia de la Corte Suprema para pagar impuestos por los peligros que podía comportar para la independencia judicial. También me consta que esa misma polémica se suscitó en Argentina.

En España resulta pacífico y en Europa también que los jueces y magistrados, obviamente, debemos de contribuir a las cargas públicas como el resto de los ciudadanos.

Brevemente me voy a referir a la inamovilidad como la garantía principal de la independencia judicial. En la Constitución vemos que inmediatamente después



de aludir a los jueces independientes se refiere a la inamovilidad. Así es, jueces independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

La inamovilidad es la imposibilidad de remover, deponer o trasladar a un juez o magistrado como consecuencia de sus decisiones incómodas. La inamovilidad pretende poner a cubierto al juez, revestirle con una serie de condiciones, para que no pueda ser represaliado, como consecuencia de las decisiones que ha adoptado en el ejercicio de su función jurisdiccional.

La Constitución de Cádiz ya señalaba que los jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, declaraba en el artículo 252. Pero además, la Constitución española de 1978, no solo cita la inamovilidad, sino también define su alcance. En efecto, el artículo 117.2 señala que, 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. Es decir, explica en qué consiste esta inamovilidad. Primero, la reserva de ley que he citado antes, que es una garantía naturalmente. Y segundo, no pueden ser separados, suspendidos, sino por algunas de esas causas legalmente establecidas. Se trata de que no haya un sistema de jueces a la carta, que es incompatible con una independencia judicial y con las exigencias propias de un Estado de derecho.

En este sentido, las causas de la pérdida de la condición de juez o de magistrado están previstas en la ley y son la propia renuncia, la pérdida de la nacionalidad, por alguna causa de incapacidad, la aplicación, el caso de una sanción de separación del servicio o también la condena a pena privativa de libertad por razón de delito doloso, además de la jubilación. Estas son las causas tasadas legalmente.

Conviene hacer una brevísima referencia la independencia temporal, porque algunos jueces y magistrados, la mayoría de los que forman el poder judicial pertenecen a la carrera judicial. Hay otros que no, algunos lo han llamado la justicia interina y esta justicia interina está prevista obviamente en la Ley Orgánica. Son jueces que no pertenecen a la carrera judicial pero que realizan las mismas funciones, y tendrán la independencia judicial, naturalmente, mientras dure el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Y, por lo tanto, tendrán estas características que he estado señalando, mientras dure el ejercicio de su potestad jurisdiccional.

Teniendo en cuenta que cuando me refiero a los jueces y magistrados aludo a los



jueces que realizan la función jurisdiccional que mayoritariamente son los jueces y magistrados que integran la carrera judicial, pero también lo son aquellos que prestan servicios, ejercen la potestad jurisdiccional temporalmente. Todos son poder judicial.

Sin embargo, hay jueces que pertenecen a la carrera judicial pero que no ejercen la función jurisdiccional, a estos no me refiero. Los que están, por ejemplo, en el Consejo General del Poder Judicial o en el Registro Civil.

Los jueces que no realizan las funciones del artículo 117.3 de la Constitución juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado no son poder judicial. El poder judicial se integra por todos aquellos que ejercen la función jurisdiccional.

En fin, nada más respecto de estos trazos generales sobre la independencia judicial, Estado de Derecho y separación de poderes. Acabaré con una cita de los papeles del Federalista, en Uno de ellos, en el caso de Hamilton, en 1788, ya en referencia a Montesquieu, se refería a la falta de libertad y el poder judicial, que ha de estar separado de los otros dos poderes, añadiendo que la libertad no tiene nada que temer de una judicatura en solitario, pero que tendría mucho que temer de su unión con otra de las ramas.

Nada más y muchas gracias por su atención.

Muchas gracias, Pilar. Muy interesante tu ponencia.

Y ahora tiene 20 minutos Jordi Nieva-Fenoll, catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona, profesor visitante de universidades de Alemania, Italia, Francia y diversas universidades de países de América Latina. Doctor Honoris Causa, por cinco universidades latinoamericanas y autor de 22 libros, entre ellos El origen de la justicia o Inteligencia artificial y Proceso judicial.

Perdona que haya resumido muchísimo tu presentación, pero así tienes incluso más tiempo para hablarnos sobre una reflexión sobre la acción popular y las partes en el proceso penal, cuando quieras.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Cuarta Mesa redonda

- “Una reflexión sobre la acción popular y las partes en el proceso pena”

Jordi Nieva-Fenoll.

Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

Jordi Nieva-Fenoll.

Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.



D. Jordi Nieva-Fenoll, catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

Buenos días a todos.

No, al contrario, te agradezco esta presentación en la que has estado a punto de aumentar en 20 mis doctorados honoris causa, lo cual no me había pasado nunca.

Bien, buenos días de nuevo a todos y a todas. Agradezco mucho haber sido invitado otra vez a estas jornadas de Sarria en honor a un magistrado al que no tuve la fortuna de conocer en vida. Pero sí que he podido conocer a su familia, en concreto a su esposa y a su hijo. Ellos dos me hablan mucho de la personalidad que tuvo este hombre a quien sí que leí, por supuesto, por la jurisprudencia, que ha quedado para la memoria de todo lo que aportó a la ciencia jurídica.

Es una suerte que aquellas jornadas que él empezó a organizar y que no pudo ver durante mucho tiempo, por desgracia, hayan tenido esta continuidad tan grande tras su fallecimiento. También me congratulo, naturalmente, de haber sido invitado a ellas por segunda vez entre personas tan relevantes dentro de España como son los máximos representantes del poder judicial y de las fiscalías.

Bien, yo hoy precisamente les vengo a hablar de fiscalías y de otras acusaciones, ya advirtiéndoles que justamente en esta primera frase acabo de decir una mentira enorme. Porque el Ministerio Fiscal no es ningún acusador, aunque lo parezca en demasiados Estados, creo que en casi todos, pero no es un acusador. Ahora se lo voy a explicar. Pero tengo que extender también la explicación a otras figuras de acusación que existen en España y que no aparecen en ninguna otra parte prácticamente. Ahora también lo explicaré.

Les hablaré de la acción popular, les hablaré de la acusación particular o privada. La ley de Enjuiciamiento Criminal tiene grandes dudas de cuándo se refiere a una u otra y cómo se tiene que referir a ella.

Y luego finalmente me referiré al actor civil, que es el teórico auténtico acusador privado, con el permiso de las acusaciones en los delitos privados.



Bien, esta inflación de acusadores les puedo asegurar que no es propia de ningún otro país del mundo, salvo Andorra, que la copió de España. Pero en el resto de países del mundo esto simplemente no existe. El monopolio de la que, defectuosamente, se llama acción penal, está en poder de la Fiscalía, única y exclusivamente, o bien de los órganos equivalentes que existen en cualquier Estado. Pero no hay ningún otro órgano que pueda ejercer esta acusación. ¿Y esto por qué es así? ¿Por qué es así en el extranjero y por qué es así en España? Explico por qué es así en España en primer lugar.

En España es así fundamentalmente porque, a pesar de que tenemos una gran consideración por nuestros mayores, especialmente por los que diseñaron nuestro sistema procesal penal durante el siglo XIX, no siempre hicieron las cosas bien.

Hoy voy a hablar de varias cosas que hicieron mal y que, por desgracia, por tradición, hemos ido arrastrando prácticamente por inercia a lo largo del tiempo. Y también les explicaré, naturalmente, por qué en el extranjero solamente existe una posibilidad de ejercicio de acción penal en manos del Ministerio Fiscal. Empiezo, por tanto, con este primer tema, que es uno de los más polémicos, con permiso de la acción popular últimamente.

El Ministerio Fiscal es un órgano que existe pura y simplemente, de manera originaria, para que el Gobierno tenga alguna participación directa en los tribunales.

Piensen ustedes que estamos hablando del sucesor del Procurador Real, que existía tanto en el Reino Unido, entonces Inglaterra, como en Francia, y de alguna manera, por mucho que tanto Montesquieu como Blackstone, en el Reino Unido, hubieran hablado con mucho fundamento de división de poderes, digamos que los Gobiernos de la época no se lo acababan de creer, y por eso decidieron tener algún representante cerca de los tribunales. Esto es así y no hay demasiadas alternativas a este pensamiento porque incluso se puede decir que es actual.

Fíjense, cuando se habla de la independencia del Ministerio Fiscal, se olvida que el Ministerio Fiscal no es prácticamente independiente en ninguna parte.

Porque uno puede decir, sí, bueno, en Estados Unidos, que es de donde viene todo el modelo original, o parte del modelo original, el Attorney General. Ustedes saben lo que ha hecho Trump con el Attorney General recientemente, es decir, que tampoco hay muchas dudas ahí. Entonces uno puede decir, bueno, pues entonces en Francia no, ya que es un cargo de designación política, del Ministerio de Justicia, en concreto. Entonces, en Alemania, pero tampoco, pues



lo elige el Ministerio de Justicia con el consenso de la mayoría del Bundesrat, del equivalente, por decirlo así, al Senado, al Senado español. Es, por tanto, un órgano de designación política. Y tiene que seguir, porque así lo dice su ley de designación, la línea política de los gobiernos.

Con lo cual, ¿me quieren ustedes decir dónde está la independencia del Ministerio Fiscal en alguna parte del mundo? Pues, miren, probablemente esté sólo en parte en Italia, donde se le equipara un magistrado más. Ahí sí que no hay ninguna duda de que el ministerio fiscal pertenece al poder judicial.

Ustedes pueden pensar: entonces, ¿cómo hacen para perseguir, digamos, los asuntos que tienen una importancia política? Que son, por cierto, la enorme minoría. O sea, ¿cómo hacen, digamos, para mantener esta independencia? Pues bien, por muy bien que uno diseñe las instituciones, lo que ocurre es que al final del día todo depende de la honestidad de aquellos que las ocupan y de la imagen que quieran ofrecer ante los ciudadanos. Es decir, de aquello que se llama accountability.

Por tanto, de que los ciudadanos perciban que en tu labor estás realizando una tarea que está alejada de los dictados políticos más acuciantes de un Estado. Eso es lo que provoca la confianza ciudadana. Lamentablemente, esto no es algo que esté presente en todos los estados y, es más, en algunos en los que sí que estaba presente, últimamente esta accountability se está olvidando simplemente en favor de la adoración a una serie de líderes. El caso de Estados Unidos últimamente es verdaderamente ejemplificativo.

Pero como les decía, para acabar con el Ministerio Fiscal, lo que creo que hay que entender mejor es que el Ministerio Fiscal, como les he dicho antes, es un órgano que está llamado a ser neutral, díganle imparcial, díganle como quieran, pero entienden lo que quiero decir. En consecuencia, no puede seguir actuando como lo hace a lo largo y ancho del mundo como si fuera el abogado privado de la acusación. No es el abogado privado de la acusación en España. Es precisa una norma, parecida al art. 2 LECrim, pero tan sumamente diáfana como la del párrafo 160.2 de la ley procesal penal alemana, que dice literalmente que la Fiscalía debe investigar no solamente los indicios inculpativos.

Es decir, ya sabemos qué es lo que venís haciendo tradicionalmente, pero no lo hagáis. La Fiscalía debe investigar, repito, no solamente los indicios inculpativos, sino también los de descargo, cuidando que no desaparezcan las pruebas con riesgo de desaparecer. Creo que una norma tan expresa verdaderamente nos haría falta, no digo sólo en España, sino en cualquier Estado



del mundo, para que los fiscales dejen de actuar con ese compromiso con la acusación, con ese sesgo incriminatorio con el que habitualmente trabajan. Por tanto, el fiscal no es un acusador, sino un colaborador de la justicia. Simplemente contribuye, y ese sí que fue el origen de su figura, a la averiguación de la realidad de los hechos, ayudando a los jueces efectivamente en esta suprema labor de la justicia, que básicamente es la que justifica su existencia, que es la averiguación de la realidad de los hechos. Pero paso al siguiente tema, no menos polémico. La acción popular.

Bien, permítanme decirles que la acción popular no es una auténtica institución jurídica seria, sino que es una auténtica broma. Y es una broma de alguien muy concreto que posee una calle en Madrid, que es Francisco Silvela. ¿Qué ocurrió? Miren, la acción popular no tiene orígenes históricos claros. Pese a que un artículo del propio Silvela en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia dijera lo contrario, no tiene orígenes históricos claros. Se pueden establecer paralelismos con algunas instituciones del derecho romano, pero en realidad lo que les voy a contar ahora fue el origen directo de la acción popular tal y como la conocemos hoy en día.

Miren, el único precedente que se puede citar más o menos es de la Constitución de Cádiz, que venía a autorizar la acción popular para perseguir a jueces y magistrados que hubieran cometido soborno, cohecho o prevaricación. Eso está en la Constitución de Cádiz, pero después la institución prácticamente desaparece hasta que vuelve a ser recordada en 1872 con motivo de la elaboración de la ley provisional de enjuiciamiento criminal.

Todo era provisional en aquellas fechas, ya saben ustedes por qué, acababan de echar a Isabel II del trono y estaban tratando de montar una nueva estructura estatal.

Pues bien, en esa Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal trataron algunos de introducir la acción popular porque no les gustaba el modelo francés de ministerio público.

No les gustaba ese monopolio de la acción penal a cargo de la Fiscalía. En realidad, no piensen que era por un proyecto democrático, era pura y simplemente porque hasta entonces había venido rigiendo el sistema inquisitivo en los procesos penales y por tanto el poder absoluto lo tenía el juez, y también poseía la mismísima acusación. Y de ese sistema todavía ha quedado la posibilidad de imputar e incluso de encausar en nuestros procesos actuales, que también tiene un claro origen inquisitivo. Pues bien, en aquel momento, concretamente



a Eugenio Montero Ríos le pareció que un buen contrapeso del Ministerio Fiscal sería la existencia de una acusación popular en manos de la ciudadanía.

Pero fíjense ustedes cómo la imaginó. La imaginó como algo que en ningún caso se opondría a la acción del Ministerio Fiscal ni de la víctima. Y que sería solamente una institución que podría ponerse en marcha en caso de que la fiscalía se inhibiera o la víctima no existiera por razones evidentes, como en el delito de homicidio. Pero salvo eso, no se establecía un protagonismo de la acción popular. Pues bien, los políticos adversos a Monteros Ríos, entre ellos Francisco Silvela, atacaron a sangre y fuego la acción popular. ¿Qué sucedió? Pasó el tiempo y ocurrió que Francisco Silvela, ministro de tantas cosas, en 1888 estaba cesante porque había un gobierno de Sagasta y no de Cánovas del Castillo. Ya saben ustedes ese turno de gobiernos que hubo en aquella época. Pues bien, lo que ocurrió es que mientras estaba cesante, lógicamente, se volvió a dedicar a la abogacía. Y cuando uno se dedica a la abogacía y está cesante, necesita ganar dinero, evidentemente.

Y entonces, en aquel año 1888, se cometió un crimen del cual se ha olvidado prácticamente todo español, pero que tuvo un recorrido tremendo, que es el crimen de la calle de Fuencarral, acaecido en el número 109, para el que quiere ir a mirarlo, hoy 95, de la calle del mismo nombre.

El crimen propició un proceso de aquellos que actualmente diríamos con mucho fámoseo. Uno de los acusados era alguien que estaba en prisión, a quien se conocía como el Pollo Varela, que era un notable de la sociedad madrileña de aquel momento, pero que estaba preso por diferentes reyertas. El director de la prisión era nada menos que José Millán Astray, nombre que estoy seguro que ya le suena mucho más, pero cuidado que no es el hijo, que es al que ustedes conocen, sino el padre que se llamaba exactamente de la misma forma.

La cuestión es que la madre de este señor, Luciana Borcino, apareció muerta, lógicamente asesinada, y entonces se sospechaba que había podido ser el hijo o quizá la asistenta de esta señora. Madrid se dividió entre los defensores, o los hinchas, si quieren ustedes decirlo ahí, de la asistenta y los hinchas del señorito, por llamarlo de alguna forma.

Y eso fue aprovechado por la prensa de la época, vendiendo extras y extras y extras que hicieron engrandecer las arcas de aquellos periódicos de una forma, como ustedes se pueden imaginar, espectacular. Contaban una carnaza que no tendría nada que envidiar a cualquiera de los periódicos amarillistas de hoy



en día, hasta tal punto que provocaron el estupor del mismísimo Benito Pérez Galdós, que lo dejó por escrito en una de sus crónicas.

La cuestión es que a la prensa de aquella época le parecían pocos los datos que tenía para poder seguir publicando diarios. Y entonces se les ocurrió la mala idea de aprovechar una ambigüedad legislativa, que es la que había quedado de aquellos debates parlamentarios sobre la acción popular y que aún existe de nuestra ley de enjuiciamiento criminal de 1882. De manera que decidieron seis directores de periódico de la época, aconsejados por Francisco Silvela, ejercer la acción popular en aquel caso, a fin de tener acceso directo a las actuaciones. Y entonces, el principal detractor de la acción popular en 1872, Francisco Silvela, de repente había caído del caballo y se convirtió en su principal defensor con un artículo publicado en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia de ese año, que hemos leído todos, y que además es su discurso de presentación como presidente de esa Real Academia. La verdad es que a día de hoy, con un poquito de conocimiento de la historia, da un poco de vergüenza ajena leerlo, sobre todo porque exagera absolutamente los posibles antecedentes que pudo tener la figura y desde luego sobredimensiona sus bondades. Y sólo porque pretendía ejercer la abogacía en aquel caso en representación de aquellos seis directores de periódico...

Pues bien, este edificante, por decirlo de alguna manera, comportamiento, tuvo que haber concluido con este caso, como así fue, por cierto, porque no se volvió a hablar de la acción popular prácticamente hasta nuestros días, cuando el señor Ruiz Mateos tuvo la mala idea de volver a sacarla otra vez del cajón y ejercerla, ya saben ustedes de qué manera. Y luego han salido extraordinarios instrumentalizadores de la acción popular que todos conocemos.

Cuando en España se recupera la democracia, tras la muerte del general Franco, se promulga la Constitución y en la Constitución, en su artículo 125, se cita ni más ni menos que a la acción popular. Supongo que era un momento en el cual había necesidad de mostrar las instituciones que parecieran más democráticas de nuestro pasado histórico. Por eso se recupera el jurado, que también es otra de esas instituciones extraordinariamente discutibles, y también se recupera la acción popular. ¿Qué quieren que les diga?

Me imagino las carcajadas de Silvela si hubiera podido leer nuestro texto constitucional y ver hasta qué punto y qué recorrido enorme hubo de tener su ocurrencia.



Bien, ¿qué es lo que vemos ahora con la acción popular? Pues simplemente que favorece corruptelas, favorece que surjan casos de lawfare, eso que hacen los partidos políticos cuando se pelean entre sí, utilizando a los jueces y utilizando al proceso penal. Resulta sumamente bochornoso ver a un partido político, el que sea, ejercer la acción popular en cualquiera de estos casos, o a otras asociaciones que verdaderamente debería desaparecer, sobre todo porque en el proceso penal hay una clave de bóveda que no nos podemos saltar, que es la presunción de inocencia.

Y desde luego la acción popular no lucha por la presunción de inocencia, al contrario, acostumbra tener finalidades sesgadísimas, no solamente desde el punto de vista político, a veces también desde el punto de vista económico. No puede ser que tengamos a un actor que lucha tan en contra de la averiguación de la realidad en los procesos, defendiendo una posición netamente política en los mismos. Esta contradictoriedad con la presunción de inocencia creo que no puede continuar por más tiempo. De hecho, no existe ningún Estado, insisto, salvo Andorra, que nos la copiaron de nosotros. Debe desaparecer, cosa imposible en España, porque las reformas constitucionales, ya saben ustedes, que no son nada fáciles. Algún día probablemente lo serán, ojalá, pero en todo caso no son fáciles y lo único que podemos hacer es seguir lo que dice el artículo 125, que la acción popular será autorizada en los casos que indiquen las leyes. Bueno, pues que la ley hable de una vez y a partir de ahí que restrinja muchísimo el ámbito de la acción popular, para evitar lo que no son más que casos de lawfare y venganzas privadas en la enorme mayoría de las ocasiones. Con el permiso y mi disculpa expresa a alguna asociación que todos conocemos y que desde luego no ha tenido esta finalidad. Pero incluso en esos casos su labor no ha añadido mucho a la del Ministerio Fiscal.

Pasemos ahora a una variedad de acusación que no solamente es que no provoque polémica, sino que no discute nadie en España: la acusación particular, es decir, la acusación de la víctima. Parece indiscutible, fundamentalmente porque, ¿cómo no va a poder participar la víctima en el proceso penal? Además, desde la Unión Europea nos ha venido normativa más que suficiente de que la víctima tiene que poder aportar su granito de arena dentro del proceso penal. Pero claro, una cosa es aportar su granito de arena, y otra cosa es poderse constituir como parte acusadora, como ocurre en España.

Que exista la víctima como posible parte del proceso penal es otra rareza española, idéntica a la de la acción popular, que proviene directamente del sistema inquisitivo en el cual también se le daba acceso a la víctima, fundamentalmente



porque había tenido acceso también en el proceso romano-canónico, de origen evidentemente romano, que era un proceso de partes, igual que el proceso civil, y por tanto la víctima estaba completamente normalizada.

Sin embargo, ¿qué ocurre? Volvemos otra vez a lo de la clave de bóveda del proceso penal, la presunción de inocencia.

Claro, no podemos saltárnosla, no ya porque esté reconocida por el 24.2 de la Constitución, sino porque es un principio básico del proceso penal desde hace nada más y nada menos que 3.700 años, cuando aparece en el Código de Hammurabi por primera vez, al menos que sepamos. No podemos prescindir de ella. Ha venido recordada por diversos códigos de diversas latitudes con la misma influencia. Está en el derecho chino del siglo IV a.C., está en el derecho de los Medas del siglo I a.C., está también en el Derecho romano, y de ahí viene la frase aquella de que siempre es mejor absolver a un culpable que condenar a un inocente, que es un pensamiento de Ulpiano, pero que no hubiera pronunciado jamás de no haber sido por todos estos antecedentes históricos que les estoy diciendo.

La cuestión es que la víctima, lógicamente, no trabaja en favor de la presunción de inocencia en el proceso penal, al contrario. La víctima trabaja por lo que trabaja y es razonable, está afectada emocionalmente y por tanto desea la condena del reo.

Pero la pregunta que nos tenemos que hacer muy seriamente, y sobre todo tratando de aceptar un pensamiento contraintuitivo, es si es legítimo que la víctima pueda hacer eso en un proceso penal basado en la presunción de inocencia y cuya finalidad legítima principal es la reinserción del reo. Pueden ustedes decir que la víctima persigue ser restaurada, claro está. Pero lo que hay que entender es que la pena del reo no es ni puede ser jamás una parte de la indemnización de la víctima. Esto es algo que nos tenemos que quitar de la cabeza, pues ese pensamiento equivale a decir que a la víctima le satisfaría que al reo le den 50 latigazos. En nuestros días, esto ya no puede ser así desde ningún punto de vista. Tuvo sentido en el pasado que la víctima estuviera en los procesos penales, porque al fin y al cabo el proceso penal es algo que existe precisamente para luchar contra la venganza privada.

Pero en nuestro proceso penal actual esto ya no puede tener sentido por todas las razones que les acabo de decir, pero fundamentalmente por el mantenimiento de la presunción de inocencia, y porque la víctima no puede esperar como parte de su indemnización o reconocimiento la pena de un reo.



Al contrario, con independencia de que al reo se le pueda condenar o no, a la víctima nunca hay que dejarla abandonada. Porque es cierto que muchas veces nos encontramos con procesos penales en los cuales tenemos a una persona que claramente es víctima, pero por falta de pruebas no podemos condenar al reo. Entonces, ¿qué hacemos?

No condenamos al reo probablemente culpable, pero que no llega al nivel de culpabilidad para poderle condenar. A partir de ahí, ¿dejamos abandonada a la víctima como si hubiera mentido? Hay que reconocer igualmente el estado de aflicción de la víctima pese a que no consigamos la condena del reo. Tenemos muchísimo camino que recorrer que no depende de la condena del reo. Reflexionar en esta idea de protección de la víctima alejada de la pena, tiene muchos más beneficios de los que ustedes ahora mismo puedan tal vez imaginarse.

Finalmente, tenemos otra figura en España que también es curiosa, que es la del actor civil. ¿Qué es el actor civil?

La verdad es que no es más que un remedo de una figura francesa, que es la *partie civile*, que en Francia no ha hecho más que dar problemas. Como era parte, entonces no podía declarar como testigo, y eso en algunos procesos eliminaba la prueba de cargo. Además no pocos reos en Francia se están animando a proceder contra la *partie civile*, contra este actor civil, porque por mucho que no haya acusado en el proceso penal, con su actuación ha favorecido la acusación del Ministerio Público. Y hay quien piensa que esa es una posible causa indemnizatoria.

El actor civil es algo que solamente puede existir cuando no se reconoce a la víctima como parte del proceso penal. Si la víctima está reconocida como parte del proceso penal, puede ejercer la acción civil o penal.

Saben ustedes que la ley de enjuiciamiento criminal le da la opción de ejercer la una, la otra, las dos, primero la una, luego la otra, lo que le apetezca realmente. Con lo cual, esto es algo que ha quedado aquí y que han aprovechado algunas compañías aseguradoras, pero que realmente tiene escasa virtualidad sobre todo por la restricción de sus facultades procesales, y que a lo mejor tampoco sufriría mucho si la suprimiéramos.

Si quitáramos todas esta enorme variedad de acusaciones en beneficio de la única que existe en el panorama del derecho comparado, que es la posible



acusación del Ministerio Fiscal, puede que el sistema saliera ganando por las razones ya apuntadas. Pero no volvamos a confundir al fiscal con el abogado de la acusación. No lo es. Tiene que ser un órgano que debe mantener la misma neutralidad que un juez, que tiene que colaborar con la justicia, pero que no puede tener ese compromiso tan sumamente sesgado con la acusación que se observa en tantísimas latitudes, en tantísimos fiscales, por supuesto.

Muchas gracias por su exposición y ahora es el turno de Oliver Galindo Ávila, socio fundador de Regalado y Galindo Abogados. Actualmente dirige la práctica de propiedad intelectual, abogado egresado de la Universidad Panamericana, con diversos estudios de maestría en Japón y Alemania, profesor titular de Derecho Procesal en la Universidad Panamericana.

Y nos va a hablar de un tema que parece que choca frontalmente con el principio de inamovilidad de los jueces, por lo menos entendido conforme a los principios constitucionales nuestros. Y es autonomía versus legitimidad popular, el desafío de la designación de jueces en México. Pues cuando quieras. Muchas gracias.



XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Cuarta Mesa redonda

- “Autonomía vs. legitimidad popular: el desafío de la designación de jueces en México”

Oliver Galindo Ávila,
Regalado & Galindo Abogados.

Oliver Galindo Ávila,
Regalado & Galindo Abogados.



D. Oliver Galindo Ávila, Regalado & Galindo Abogados.

Muy buenas tardes.

Es un honor haber sido invitado a participar en este foro de tanto prestigio. Agradezco especialmente a Don Carlos Lema Devesa, a Don Román García-Varela Iglesias y a toda su familia por convocarnos y brindarnos todas las facilidades para esta visita.

Entiendo que un evento de esta naturaleza bien podría centrarse en tópicos locales, pero celebro que tenga un perfil internacional. La nación española tiene, a mi parecer, una de las vocaciones más nobles: su apertura al mundo. Los grandes exploradores españoles del pasado trajeron innumerables bienes a Europa y, al mismo tiempo, llevaron consigo su civilización, su cultura y una lengua común que hasta el día de hoy nos une a todos los pueblos de Iberoamérica.

Como ya expuso mi socio Edward Martín Regalado en el primer día de estas jornadas, México enfrenta en estos momentos una reforma del Poder Judicial tan destructiva que pone en riesgo la existencia misma de la democracia. Recordemos que, como afirmó Montesquieu en su obra “El Espíritu de las Leyes”, “no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo”. La independencia judicial es un pilar fundamental de la democracia, y es precisamente ese pilar el que hoy está en riesgo en México.

Quiero aprovechar este foro para ofrecerles más detalles sobre cómo se ha gestado esta tragedia, pues estoy convencido de que no se trata de un fenómeno aislado, sino de una tendencia común entre los líderes polarizadores. No los califico de derecha ni de izquierda, porque en cualquier extremo ideológico acechan los mismos peligros. Por ello, exploraré el método que estos líderes han seguido para adueñarse del Poder Judicial.

Fareed Zakaria, uno de los analistas más influyentes de CNN, señaló hace unos días que lo sucedido en México forma parte de una tendencia global. Varios



líderes autoritarios en distintas latitudes han seguido un libreto similar con miras a obtener el poder absoluto.

Zakaria mencionó los casos de Benjamin Netanyahu en Israel, del primer ministro Narendra Modi en la India, del presidente Erdogan en Turquía y, por supuesto, el de Donald Trump en Estados Unidos.

Trump ha recibido varios reveses por parte de los jueces americanos, quienes han frenado algunas de sus órdenes más radicales respecto a aranceles, deportaciones y ciudadanía; el portavoz de Trump anunció recientemente la intención de “restaurar la integridad” de la judicatura nominando jueces alineados con la idea de “America First”, en lugar de mantener a “políticos togados” que no han sido elegidos por el pueblo.

La intención en todos estos casos es semejante: minar la independencia judicial para concentrar todo el poder en manos de un solo líder.

El método que un líder polarizador sigue para anular al Poder Judicial es sencillo y puede resumirse en cuatro pasos básicos:

1. Deslegitimar al Poder Judicial existente. Se desacredita a los jueces y tribunales previos, presentándolos ante la opinión pública como corruptos, elitistas o contrarios a la voluntad popular.
2. Justificar la intervención apelando al pueblo o a la seguridad. Se construyen narrativas que exaltan la legitimidad popular o la necesidad de seguridad para justificar cambios drásticos – por ejemplo, alegando que “el pueblo” debe recuperar el control de la justicia o que hay que limpiar al Poder Judicial para proteger a la sociedad.
3. Implementar mecanismos legales o seudolegales de captura. Se diseñan reformas constitucionales, leyes a modo o resquicios legales para capturar la judicatura. Esto puede incluir reformas exprés, ampliación del número de jueces, elecciones manipuladas de magistrados o cualquier medio para colocar a personas leales al régimen en los puestos judiciales clave.
4. Controlar los órganos de nombramiento y disciplina. Se toma control de los consejos de la judicatura, comisiones de nombramientos o tribunales disciplinarios, de forma que solo asciendan jueces afines y se castigue o remueva a aquellos que sean independientes.

Veamos cómo se ha aplicado este método en el caso de México...

Andrés Manuel López Obrador (conocido también por sus siglas AMLO), el líder



polarizador más influyente de las últimas décadas en México, tiene, por cierto — como muchos mexicanos— raíces españolas. Su abuelo materno emigró desde Ampuero, en Cantabria. Un dato curioso, si se considera que el propio López Obrador exigió en múltiples ocasiones que la Corona Española pidiera disculpas por los hechos ocurridos durante el periodo colonial.

Fue candidato presidencial en tres ocasiones consecutivas, y tras doce años de campaña permanente, finalmente logró su objetivo en 2018. Desde entonces, su presidencia ha estado marcada por continuos enfrentamientos con el Poder Judicial. Y no es casualidad: la mayor afrenta que se puede infligir a un líder autoritario es decirle que no. Y el Poder Judicial mexicano se lo dijo varias veces.

La más célebre ocurrió en junio de 2023, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó un paquete de reformas promovido por el presidente. Dichas reformas, conocidas como el “Plan B”, buscaban dismantlar al Instituto Nacional Electoral (INE), árbitro autónomo de las elecciones.

La Corte las anuló por violaciones al procedimiento legislativo. Fue entonces cuando AMLO decidió pasar al “Plan C”: reformar el Poder Judicial Federal desde sus cimientos, para que todos los jueces y magistrados fueran elegidos por voto directo. Una medida sin precedentes que implicaba la abolición del sistema de carrera judicial y la destitución inmediata de todos los jueces en funciones, desde los de menor jerarquía hasta los ministros de la Suprema Corte.

Para justificar semejante medida, el presidente capitalizó el profundo descontento social hacia el sistema de justicia. En sus conferencias matutinas — transmitidas a diario por todos los medios públicos— afirmaba reiteradamente que los jueces “dejaban en libertad a los criminales” a las pocas horas de su captura. Jamás mencionó que muchas de esas liberaciones se debían a acusaciones mal integradas por las fiscalías, las cuales dependen del propio Poder Ejecutivo. Un detalle no menor.

Además, López Obrador emprendió una campaña personal de desprestigio contra los ministros de la Suprema Corte. Al inicio de su sexenio, ordenó una investigación fiscal contra uno de los ministros en funciones. La indagatoria fue archivada tan pronto como el ministro renunció a su cargo.

El presidente también aseguró que los jueces ganaban sueldos exorbitantes y se desplazaban en vehículos blindados con escoltas. Les exigió bajar sus salarios para “equiparlos” con el suyo como presidente, omitiendo deliberadamente



el hecho de que su sueldo no incluye el valor real de los recursos públicos a su disposición, como residencias oficiales, seguridad, transporte aéreo o cobertura médica. Con este discurso, logró construir la imagen del juez como un funcionario privilegiado y distante de los problemas del pueblo. Y lo hizo con eficacia.

AMLO entendía —y explotaba con maestría— los sentimientos de un país profundamente marcado por la desigualdad y la impunidad. Señalando a los jueces como los culpables de todos los males del sistema, consiguió una forma muy eficaz de polarizar la opinión pública.

El diagnóstico presidencial era políticamente rentable. Nadie podía negar que México enfrenta una impunidad estructural. El presidente ofreció un culpable simple a un problema complejo: el Poder Judicial.

Por ello no sorprende que buena parte del electorado apoyara, en abstracto, la idea de que los jueces fueran elegidos por el voto popular. Una encuesta publicada por *El País* y elaborada por la casa Enkoll, levantada apenas el mes pasado, mostró que el 72 % de los encuestados consideraba “necesaria” la elección judicial. Y el 65 % afirmó que el proceso aumentaría la legitimidad y la confianza en los jueces.

Desde luego, la idea de que el pueblo elegiría libremente a sus jueces sonaba muy atractiva, pero era una ilusión.

Para empezar, la propia reforma estableció un “comité evaluador” que actuaría como filtro previo para seleccionar a los aspirantes. En la práctica, dicho comité estuvo integrado por personas afines al presidente, quienes se encargaron de preseleccionar a los candidatos con mayores posibilidades de ganar. Así, incluso antes del voto ciudadano, el universo de opciones ya había sido reducido estratégicamente, garantizando que los nuevos jueces fueran leales al proyecto político del gobierno.

Y si esto fuera poco, el proceso electoral se diseñó de forma que resultara imposible —o francamente poco atractivo— para el votante promedio.

En el caso de mi sección electoral, se entregaron nueve boletas. En ellas aparecían 285 candidatos. Cada ciudadano debía emitir 54 votos, cuidando de no equivocarse de columna o de color para no anular su sufragio. Un ejercicio democrático convertido en prueba técnica.



El grupo en el poder intentó “facilitar” el proceso para sus simpatizantes: repartieron acordeones, es decir, listas con los números asignados a los candidatos preferidos del régimen. De ese modo, se indujo el voto a favor de personas cuyos perfiles y trayectorias eran, en su mayoría, completamente desconocidos para el electorado.

Como era de esperarse, el día de la elección, muy pocos ciudadanos acudieron a las urnas. Solo el 13 % del padrón electoral participó, y de esos, aproximadamente un 11 % anuló su voto. Con esas cifras, quedó sepultada la ilusión de que los nuevos jueces gozarían de una legitimidad derivada del respaldo popular.

Y con esa misma elección quedó sepultada la independencia del Poder Judicial mexicano.

Los resultados oficiales muestran que prácticamente la totalidad de los nuevos jueces son afines al partido en el poder. Y, por si alguien albergaba la esperanza de que alguno pudiera ejercer su función con autonomía, se creó un Tribunal de Disciplina Judicial con facultades para revisar sentencias y sancionar o destituir a los juzgadores cuando, a su juicio, no hayan resuelto “conforme a derecho”.

Es probable que, desde otros países, esto pueda parecer un fenómeno excepcional, propio de democracias débiles o instituciones incipientes. Pero me atrevo a disentir. También los alemanes pensaban que su república era sólida, hasta que llegó Hitler. Nosotros, en México, confiábamos en nuestras instituciones: teníamos órganos constitucionales autónomos, un Poder Judicial federal independiente y un árbitro electoral acreditado. En solo seis años, todos esos controles desaparecieron.

La moraleja de esta historia es que los líderes polarizadores son más peligrosos de lo que a veces queremos admitir. Subestimamos su capacidad para manipular a la sociedad. Y cuando despertamos, muchas veces ya es demasiado tarde.

México enfrentará ahora las consecuencias de su incredulidad. Comenzará un largo y difícil camino para reconstruir su andamiaje institucional, para recuperar lo que en teoría debía estar protegido contra mayorías transitorias.

Estoy seguro de que el pueblo español no se dejaría arrastrar a una trampa de esta magnitud. No obstante, conviene observar con cautela las tendencias internacionales. Porque los líderes polarizadores aprenden entre sí, se estudian, se imitan. Y cuando el Poder Judicial cumple con su función más importante — poner límites al Ejecutivo—, se convierte, inevitablemente, en su blanco.



Como dijo Alexander Hamilton, en The Federalist Papers:

“El poder judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso... no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad... posee... únicamente discernimiento”

Pero precisamente por eso, cuando un régimen busca el poder absoluto, comienza por silenciar al juez.

Muchas gracias por su atención.



XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Cuarta Mesa redonda

- “Luces y sombras de la reforma judicial en el Perú”

Bonifacio Meneses Gonzales

Presidente de la Sala Anticorrupción de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Bonifacio Meneses Gonzales

Presidente de la Sala Anticorrupción de la Corte Superior de Justicia de Lima.



D. Bonifacio Meneses Gonzales, juez superior.
Presidente de la Sala Anticorrupción de la Corte Superior de Justicia de Lima

Muy buenos días.

La verdad que encantadísimo de estar en este magno auditorio

Quise colocar inicialmente la foto del patriarca Román García Varela, a quien creo que esto hace de que podamos y nos debamos en la asistencia. Y podemos venir desde tan lejos, pero únicamente para tratar de compartir algunas inquietudes jurídicas.

Las sagradas escrituras nos decían, “por sus frutos os conoceréis”. Y la verdad es que, Román, creo y estoy seguro que ocupas ese lugar que en su momento será reconocido y creo que su señor padre está muy contento con la labor que viene realizando.

Y como no, de este hermoso lugar llamado Sarria, a quien en verdad reitero, más que un saludo es un homenaje. Y a todas las personas que han tenido la gentileza de hacer posible nuestra presencia.

Me tocó el final, pero creo que diría yo, ya lo dijeron todos muchas gracias volvamos a nuestras casas, pero algunas cosas que luego de haber escuchado a nuestro colega y amigo mexicano y a todos y cada uno de ustedes que en estas jornadas han sido impecables puede decir los zarpazos contra la democracia y sobre todo contra el poder judicial se han dado desde tiempos inmemoriales. Si ustedes ven, este es el Palacio de Justicia de Bruselas, pero resulta que el Perú también quiso tener su Palacio de Justicia y de pronto se llevó este nuestro Palacio de Justicia. Copia que los arquitectos llevaron hasta un clavo desde Europa hacia allá. Pero ahí viene la palabra. Si ustedes ven el Palacio de Justicia de Bruselas tiene una cúpula hermosa y el del Perú no la tiene. entonces ahí viene una frase afincada por el entonces presidente de la República, Óscar R. Benavides, que dijo, “¿para qué tanto palacio para tan poca justicia?” Y bien, cercenó la cúpula y ese es nuestro palacio. Cuando ustedes puedan, vayan a visitarlo, el maestro Jordi ha ido en reiteradas ocasiones y ahí ha disertado la doctora Rosa María del Carmen Tomé García, justamente con bastante, creo, prolijidad para poder capacitar a jueces fiscales del Perú.



Entonces, brevemente, podría decir, la estructura del poder judicial en el Perú recae justamente en la Corte Suprema de Justicia a nivel nacional, ¿cierto? Las Cortes Superiores, donde somos magistrados a nivel nacional y tenemos una jurisdicción sobre cada uno de los puntos de lo que está dividido territorialmente. Existen jueces especializados en todas las materias que provincialmente imparten justicia, los juzgados de paz letrados donde se inicia la carrera judicial y existe una justicia sumamente aceptada, que son los jueces legos, aquellos que no son abogados. Se llama la justicia de paz no letrada, que, en los villorrios, en los lugares más escondidos, en los lugares más alejados, imparten justicia según su leal saber y entender.

Importantísimo porque ellos puedan resolver sobre algunas materias sin necesidad de poder caer en la forma en que nosotros, los jueces regularmente instituidos, podemos tener en cuenta estos temas regulares.

Sucede el caso que ahí viene respecto a lo que implica el acceso a la judicatura. Antes en el Perú para ser juez tenías que pasar por una terna entre el presidente de la república y los jueces supremos ir a ser ratificados por el senado. Entonces era un peregrinaje político que comprometía la razón de ser del juez, ¿no es cierto? Porque la independencia que venimos escuchando y sobre todo el criterio de poder impartir justicia con absoluta responsabilidad y conciencia era totalmente negado porque se comprometían, como hemos podido escuchar, a diferentes partidos políticos y eso lamentablemente ocasiona una serie de dificultades.

El señor Fujimori, que entonces era presidente de la República, decide disolver el Congreso de la República un 5 de abril del año 1992, cercena el Poder Judicial, destituye a todos los magistrados y entonces viene la repulsa popular, pero sobre todo las críticas a nivel internacional.

Entonces, él tiene que convocar sobre todo a nuevas elecciones y hace una constitución política del Estado, que es la de 1993. Con participación de muchos sectores de la población, se crea una institución llamada Consejo Nacional de la Magistratura, que era una representación interesante porque esta tenía representantes de la Corte Suprema de Justicia de la República, de la Defensoría del Pueblo, de la Fiscalía de la Nación, de las universidades privadas, más importantes las universidades públicas, de los colegios profesionales no abogados y del Colegio de Abogados a nivel nacional.

Evidentemente, esta presencia le daba un cierto grado de independencia para



la designación y nombramiento de los magistrados. Y ahí viene lo bueno. Al estar constituida ya esta institución, que no tiene ningún apego político, empieza a ser una selección de los magistrados y para ello les voy a comentar brevemente cómo es nuestro acceso a la judicatura.

Hay que dar un examen sobre todas las materias que hemos podido tener en la universidad y luego, resolver casos prácticos que nos dan en el examen sobre diversas materias implementadas ya con la jurisprudencia y que esto tenga la calidad de un análisis luego el Consejo Nacional de la Magistratura, es el primer filtro con resultados excluyentes de no habían pasado ese primer examen. Viene luego un examen curricular es decir sus hojas de vida, maestrías, doctorados publicación de libros o artículos entre otros, y cada uno de esas etapas se va descartando candidatos por tanto se va fortaleciendo en la calidad de magistrado. La idea es tener ese puntaje, para acceder al otro examen.

En la medida que vas avanzando. viene un examen psicológico, psiquiátrico, y luego viene un examen acerca de tu patrimonio. Y posteriormente, en Televisión Nacional, te someten a un examen respecto a cómo podrías resolver un caso en concreto y una entrevista personal. Cada tipo de examen tiene el carácter de excluyentes y cancelatorios.

Entonces, a los ojos de todo el mundo podemos decir qué clase de magistrado está accediendo a ese cargo. Ya aquellos presupuestos de lo que implica la publicidad, la oralidad y todo lo que implica, sobre todo, el desarrollo conceptual de saber y conocer quién es el que va a juzgar y ver mi caso.

Podemos decir lo que decía en su momento, después de la Revolución Francesa, el Marqués de Mirabeau, “que me juzgue el juez más corrupto, que me juzgue mi enemigo, si es preciso, pero que sea en público”.

Entonces, eso le da la característica y cuando ingresamos a la judicatura, nosotros podemos decir, bueno, vamos a ver qué pasa. Y se crea un sistema anticorrupción, les voy a mencionar de qué se trata el sistema anticorrupción, en el que nosotros en un cuerpo de magistrados debemos de juzgar aquellos casos muy delicados. ¿Qué nos tocó a juzgar en democracia? Y es lo que puedo decir tranquilamente y me puedo llenar, sobre todo, que no tenemos ningún vínculo político y sobre todo el hecho de no depender en lo absoluto de ninguna clase de situaciones que puedan tratar de soslayar la independencia del juez peruano.

Nos tocó juzgar a la cúpula del movimiento sedicioso más grande del mundo.



Un régimen polpotiano que mató a miles de miles de personas. Su líder fue condenado a cadena perpetua, ha fallecido en la cárcel. Y toda su cúpula. En democracia, nunca abdicamos de la forma de impartir justicia, quizás como las brigadas rojas colocaron el rostro cubierto, sino tuvimos a bien juzgar a estos sujetos.

Y junto con ello nos percatamos de algo sumamente terrible. Viene una cleptocracia incrustada en el poder y lo conocemos como el gobierno de Fujimori, donde aparecen unos videos y que este señor, su asesor principal, se dedicaba a comprar conciencias de políticos, periodistas.

Entonces se descubre lo que habíamos temido durante mucho tiempo. El régimen de Fujimori estaba podrido, se llevó a Japón 32 maletas llenas de oro, fugó del país y renunció a la presidencia por fax.

Aquella persona, mi querido hermano mexicano, que en su momento descabezó el Poder Judicial y tuvimos a bien sostener en democracia la posibilidad de que sea condenado a 25 años de pena privativa de libertad y en efecto también ha fallecido hace poco.

Entonces, estas personas que atacan y señalan al Poder Judicial y que en su momento fueron los que gobernaron e hicieron tropelía y media respecto a un poder tan importante, entonces su asesor sigue condenado a pena privativa de libertad, 25 años y por otros delitos similares. ¿Qué pasó?

Lo que hicimos es con el dinero repatriado de la corrupción, estaban en los bancos suizos, construimos una serie de sedes, una serie de sedes dentro del Poder Judicial a nivel nacional, como ese sistema anticorrupción, que tengo a bien de laborar ahí hace un buen tiempo, y entonces viene luego lo que no me siento orgulloso, pero también tengo que sostener como parte de mi labor como juez.

Estos son nuestros expresidentes de la República. Hay tres fallecidos, los demás sometidos a proceso y están en la cárcel. Y ustedes dirán, ¿cómo es de que un expresidente de la República está purgando carcelería? Reitero, es el carácter de que nuestros jueces son elegidos, nombrados, ratificados en el cargo por un ente netamente ausente de la política. Nos ha tocado juzgar a esas cúpulas de gobierno que en su momento pudieron no solo haber socavado la institucionalidad democrática, sino que en su momento tuvieron a bien atacar a un poder tan importante como el último valladar de la democracia, que es el poder judicial.



Cada uno de ellos, inclusive se ha creado una cárcel donde en la actualidad existe la presencia del presidente Toledo, un tipo que ingresó al poder con mucho auspicio, respaldo popular, egresado de Harvard, de Stanford, de que decía que iba a cambiar la política y en verdad fue un fraude.

Hoy día han pedido el impedimento de salida del señor Pedro Pablo Kuczynski, por su edad. Imagina, el presidente de la República, gobernador del Fondo Monetario Internacional, alto funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo, y decíamos, este va a ser un presidente de lujo. Tenía una empresa donde recibía dinero de parte de sus socios por aquella empresa Odebrecht, que en muchos países del mundo comprometió a los políticos y más aún a diversas personalidades.

Otra persona que estuvo muy vinculada con el tema de la inseguridad ciudadana. Dijeron, este hombre es militar, va a luchar contra la inseguridad ciudadana, Ollanta Humala. Pero resulta que en este momento está purgando carcelería justamente por la construcción del Gaseoducto del Sur. Que hubiese sido de tanta importancia para llevar desde el Pacífico al Atlántico nuestros bolsones de gas que tenemos en cantidad.

Luego tenemos al señor, bueno, Alan García, muchos dicen que debe estar vivo por aquí, otros dicen que no, pero bueno, los demás están purgando carcelería. Y el último presidente, el señor Pedro Castillo, el cual estuvo poco tiempo en el gobierno, no sé qué le pasó, se le ocurrió dar golpe de Estado sin tener apoyo de las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales. Decidió dar un discurso público indicando que cerraba el Congreso, el Poder Judicial y la Fiscalía. Salió de dar su discurso, es un delito en flagrancia, la policía lo captura, lo conduce, porque en esos casos es permitido que no se trabaje en base a lo que implica levantamiento del fuero, y entonces está purgando carcelería. Puede ser que tengamos su sentencia en breves meses, su juicio se está realizando.

Presidentes de la República, gobernadores, alcaldes, ministros, estoy hablando del sistema anticorrupción al cual me honro de representar, pero a su vez a los delincuentes comunes, y en eso se ha tenido a bien establecer una serie de subsistemas, se ha creado una serie de sistemas y que en verdad ayer me preocupaba al leer que, por ejemplo, se había desatendido, no sé de qué manera, aquí en muchos lugares del mundo, el tema familiar, el tema de juzgamiento y cuando se ha creado algunas instituciones que protegen a la familia y sobre todo en aquellos delitos de violencia familiar.



El tema constitucional es sumamente marcado porque es otro subsistema que no se inmiscuye en otros aspectos de la actividad jurisdiccional. Y el tema muy sensible que también ayer o el primer día también fue tocado respecto al populismo penal había una frase que me gusta repetir de un señor a quien admiré y quise mucho también amigo Manuel Miranda Estrampes que nos dejó muy joven él acuñaba una frase que decía “el derecho penal es mágico creen los legisladores con incrementar las penas crear nuevas figuras delictivas se va a acabar el delito”. Error, error de errores, ¿no es cierto?

Porque tenemos en el Perú la inflación del derecho penal nuclear, la inflación del derecho penal valorativo, el derecho penal populista, que tenemos cerca de 5.000 personas purgando carcelería cadena perpetua y otro número similar o mayor de superior a los 30 a 35 años y no ha disminuido en lo absoluto, para nada, el acontecer delictivo. Entonces eso no funciona y por eso lo recuerdo mucho a Manuel que, como digo, se fue muy joven, un grato ciudadano español. Y dentro de eso también tenemos en fulgor ahora el tema de que se trata de fortalecer aquellas instituciones dedicadas a lo que es el día a día ya, la flagrancia delictiva.

Tuve a bien implementar ese sistema sobre las “Unidades de flagrancia” de que se puede juzgar en breve término respetando los derechos fundamentales y el debido proceso de la tutela jurisdiccional efectiva en aquellos casos del delincuente del día a día. El que sustrae un móvil, el que sustrae una cartera, el que sustrae autopartes y que son capturados por la policía en el transcurso de 48 horas. Son llevados a juzgamiento y muchos de ellos se acogen a una terminación anticipada y que nos ayuda a que no sea un proceso judicial largo y tedioso. Dentro de ello también tenemos una diversidad de problemas referidos a lo que implica el lavado de activos. México, Colombia, Bolivia, Perú, el fulgor de la droga, el tránsito de la trata de personas, el tema de la delincuencia a gran nivel en muchos aspectos.

Entonces tenemos que tener una respuesta cotidiana y ver en lo posible de que ahora tenemos este acecho, yo lo llamo la otra pandemia del cibercrimen. Durkheim decía que la criminalidad es un flagelo normal en aquellas sociedades que alcanzan mayor desarrollo y complejidad.

Y en efecto, en la medida que se va desarrollando y se va convirtiendo esto en algo, un lugar común, tenemos una serie de dificultades. Debo también entender y decir algo importante respecto a lo que implica, lo que pude escuchar y debo



dar el aporte desde el rincón de mi querido Perú.

Tenemos, hace un momento comentaba con una distinguida magistrada que ahora preside la mesa, la facultad de los jueces en el Perú del control difuso.

El control de la constitución está marcado en lo que significa el Tribunal Constitucional que tenemos, que declara la inaplicabilidad de una ley cuando es contra la Constitución, ¿cierto? Nosotros los jueces, a través del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, podemos declarar que no se va a aplicar una ley si es contra la Constitución para el caso en concreto.

Interesante labor que eso se hace esta forma del control difuso y el control constitucional, que los jueces también lo tenemos y lo hemos realizado en otros aspectos.

También escuché que tan importante ha sido para Europa el hecho de la presencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde es una cita común en las sentencias judiciales. Fabuloso. Pero les vengo a contar algo también interesante.

Resulta que, en la sentencia de Jenny Lacayo Versus Nicaragua, la Corte Interamericana de Derechos Humanos Declaró y dijo que en caso que en nuestra región no existiera una sentencia o algo que pudiera ser similar a lo que estamos buscando en el caso concreto, podemos recurrir a los tribunales suprarregionales. Por eso en alguna de mis sentencias cito algunos casos, por ejemplo, sobre el plazo razonable, en el caso de Francia, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Y también del Tribunal Supremo, por supuesto, lo invocamos en las sentencias en el Perú, estamos tan alejados, más de 1500 kilómetros, pero podemos aplicar tranquilamente y sin ningún problema.

Tenemos a su vez de qué decía, la labor de la fiscalía. En efecto, pienso, como decía el maestro Jordi, para mí, y esto creo que es parte de todo el trabajo de la fiscalía, el fiscal tiene el deber de demostrarle al juez, al delincuente y a la historia que es el autor del delito. Eso es lo más importante y voy a concordar absolutamente con todas las ideas que ha planteado.

Finalmente, creo que hay dos clases de delincuentes. Dos clases de delincuentes que tenemos que enfrentar los jueces día a día.

Hay un delincuente que nos observa, que nos sigue. Ese delincuente sabe si estamos distraídos con el móvil en la mano, con la cartera, o estamos de pronto con la casa sin el resguardo necesario. Ese delincuente nos elige y luego nos quita nuestro patrimonio, pero a veces hasta nos puede quitar la vida.



Pero hay otra clase de delincuente que nos quita el sueño, que nos quita el futuro. Y a ese delincuente lo elegimos nosotros.

Desde alcaldes hasta presidente de la República. Esa clase de delincuentes son aquellos en los cuales nosotros, a través de nuestro sistema anticorrupción, venimos combatiendo de la manera más impecable lo que se trata de aportes que hacen los jueces, pero también, sobre todo en estos dos ámbitos de la clase, dos delincuentes que tenemos que combatir.

Finalmente hay un profesor uruguayo, Eduardo Couture, que nos decía que tengamos fe en el derecho como el mejor instrumento de convivencia humana, en la justicia como destino normal del derecho en la paz como sustituto bondadoso de la justicia, pero debemos tener fe en la libertad porque sin ella no existe el derecho, ni la justicia y la paz.

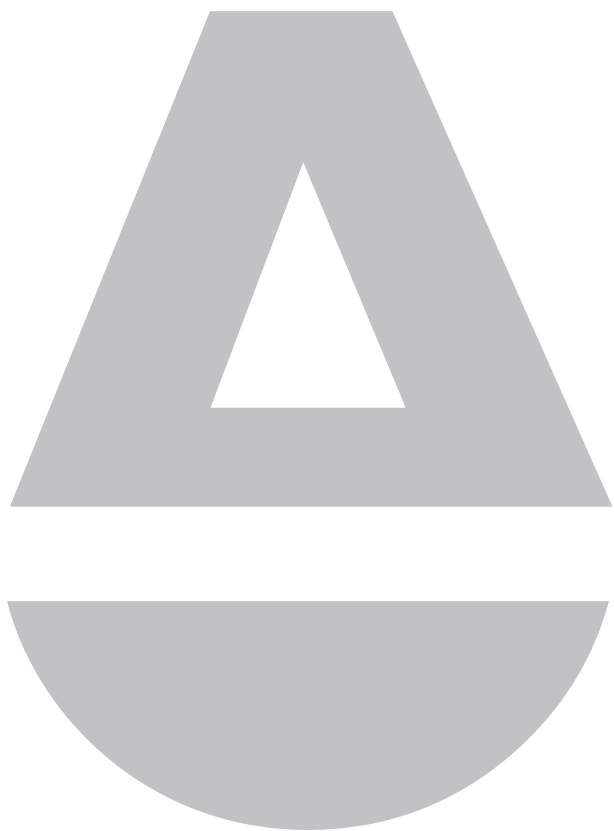
Bueno, quedo sumamente agradecido a todos ustedes por su tiempo y también a los integrantes de la mesa. Para mí es un honor estar en esta mesa y reitero mi agradecimiento a todos y cada uno de vosotros por su tiempo que han tenido de venir aquí a esta bella ciudad de Sarria.

Muchísimas gracias.

Muchas gracias.

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Acto de Clausura



Román García Varela y Iglesias.

Codirector de las Jornadas.

Carlos Lema Devesa.

Codirector de las Jornadas.

José María Gómez y Díaz- Castroverde.

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia

Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Presidente del Tribunal Constitucional.





Román García Varela y Iglesias.
Codirector de las Jornadas.



Excelentísimo señor presidente del Tribunal Constitucional, Excelentísimo señor presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, excelentísimas autoridades aquí presentes, profesor Lema, codirector de las jornadas, señores, señores, amigos.

Hemos disfrutado de unos días con intensos debates y valiosas contribuciones de los distintos expertos quienes han tenido a bien de compartir de manera altruista su conocimiento y experiencia sobre uno de los pilares fundamentales de nuestro Estado de Derecho: la justicia.

En un mundo en constante cambio y evolución nos encontramos ante grandes desafíos.

El Derecho, como la sociedad a la que sirve, debe ser dinámico: su fortaleza radica en su capacidad para evolucionar sin perder su compromiso con la justicia y la igualdad.

Tras las diversas exposiciones llevadas a cabo estos días, todas, nos invitan a un análisis profundo y a un deseo firme de una reforma judicial que garantice una justicia más ágil, accesible y transparente.

Lo cierto es que la reforma del sistema judicial resulta ineludible para adaptarla a nuestro tiempo. La percepción social del sistema judicial, hoy por hoy, no es la que debería propugnar el Estado de Derecho en pleno S. XXI. No se puede pretender mantenerlo inalterado con el paso de los años.

Nuestro legislador aprovechando la situación que trajo consigo la crisis sanitaria internacional y con el viento a favor de los fondos Next Generation, ha llevado a cabo un conjunto de reformas integrales conocidas como las Leyes de eficiencia bajo el prisma: procesal, digital y organizativo y con el fin de re-impulsar el sistema y tratar de adaptarlo a la realidad de nuestro tiempo. Veremos los efectos que traen consigo tanto; en la “Justicia” como en la “Administración de Justicia” pues se configuran cual dos caras de la misma moneda, aunque distintas, al ser la segunda la vía para alcanzar la primera.

En estos días hemos podido conocer la opinión al respecto por parte de nuestros



reflexivos ponentes, tanto a nivel nacional como internacional, los cuales nos han dado a conocer las debilidades y fortalezas del sistema, así como las mejoras presentes y futuras que tratan de implementarse bajo el espíritu, siempre, de mejorar el servicio público prestado a nuestros ciudadanos. Aprovecho este momento para felicitar a todos los participantes por sus fabulosas intervenciones. También, a los asistentes. Espero que todos ustedes hayan podido disfrutar su estancia y vuelvan en el futuro. Como se habrán dado cuenta, muchos repiten, por alguna razón será.

Las jornadas no serían posible sin el esfuerzo, dedicación y aportaciones de los distintos actores que nos permiten, año tras año, que tratemos de mejorar el anterior. Con las dificultades intrínsecas del reto que ello lleva aparejado, imagínense.

Quiero aprovechar este momento para llevar a cabo un agradecimiento especial y sincero al presidente del TSJ de Galicia, D. José María Gómez y Díaz-Castroverde, que siempre, siempre, y de manera ferviente durante su mandato, ha estado apoyando las Jornadas con el ánimo de dar a conocer a los integrantes del poder judicial a su amigo y las virtudes de sus amigos. Porque, como habréis observado, la intensidad emocional redonda durante estos días, y eso tiene que ver en cómo extrañamos a mi padre.

Quiero terminar expresando de forma pública mi agradecimiento hacia D. Cándido Conde Pumpido por volver a contar otro año más con su presencia para llevar a cabo la clausura de la décimo octava edición de las jornadas. Siempre es y será un honor contar con su asistencia. Estoy seguro que el que fue su tutor durante los comienzos de su carrera como Juez, estará orgulloso siempre de verle aquí, en su tierra natal, honrando su legado.
Grazas

Tiene la palabra don Carlos Lema Devesa

Carlos Lema Devesa.
Codirector de las Jornadas.



Muchas gracias. Señor Presidente del Tribunal Constitucional, señor Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, codirector de las jornadas, Dr. García Varela Iglesias, ilustrísimos y excelentísimos señores y señoras, miñas donas, meus señores.

Ha llegado el momento del remate. Al igual que al principio, vuelvo a lo que dije hace algunos días, tratando de rendir culto a la brevedad. Mis palabras tienen que ser breves, aunque no se olviden ustedes, (no voy a abusar de su atención), que lo breve no es pequeño, lo breve es intenso. Y lo breve no es simple, lo breve es complejo. Me atrevo a decir que lo breve no es efímero, sino memorable.

En todo caso, es necesario manifestar mi agradecimiento a todos los ponentes, a todos los moderadores, a los organizadores de las jornadas, al Ayuntamiento de Sarria, personificado aquí en su alcalde, don Claudio Garrido. Y manifestar mi agradecimiento no es una mera fórmula de cortesía, sino una obligación. De ahí que nuestros vecinos portugueses sean mucho más precisos que los españoles, cuando al dar las gracias dicen que se sienten muy obligados. Y yo también me siento muy obligado con todos ustedes.

Decía que había que dar las gracias a los ponentes porque sus intervenciones han brillado a una innegable altura jurídica a la que aludía el primer día. Creo que no incurriré en exageración si digo que ponentes, moderadores y todos ustedes que son juristas los voy a calificar, y no exagero, como verdaderos aristócratas del mundo jurídico. Aristócratas no solo por sus conocimientos, sino también por la sabiduría que aquí han puesto de relieve. Y, por lo demás, mi agradecimiento, aunque ya lo he expresado el primer día, lo reitero de nuevo. Decía un magistrado gallego del Tribunal Supremo, al que yo veneraba, don Antonio Fernández, cuando una vez comentaba con él algún tema jurídico y añadía algún otro argumento, don Antonio me señalaba: mira, lo que abunda no perjudica.



Pues mi agradecimiento al Concello de Sarria, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Superior de Justicia Galicia, la Xunta de Galicia, la UNED y el Foro Sarriano. El Foro Sarriano, que como he dicho aquí, está integrado por ilustres juristas y además no solo de Sarria. Deben tener ustedes en cuenta que en Galicia cualquier gallego se presume que es abogado mientras no se demuestre lo contrario. Hay una presunción de conocimientos jurídicos.

Y por último, pues, y con esto ya concluyo, decirle a ustedes que no podemos vanagloriarnos ni caer en la autocomplacencia, pero sí señalar que las jornadas, lo dije el primer día y lo vuelvo a reiterar, han alcanzado la mayoría de edad. Significa que van a tener derechos y obligaciones.

Los derechos van a ser de todos ustedes. Las obligaciones, amigo Román, van a ser tuyas y mías. No nos queda más remedio. Por eso concluyo, si ustedes me lo permiten, citando a Goethe que decía que para que la dicha sea buena se necesita un poco de ilusión y nuestra ilusión son las decimonovenas jornadas jurídicas de Sarria, que esperamos que alcancen este mismo nivel o lo superen. Y por eso tengo que señalar que Dios me escuche y el diablo sea sordo.

Gracias.



José María Gómez y Díaz- Castroverde.
Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia



Bien, pues buenos días de nuevo.

Es un verdadero honor para mí dirigirme a ustedes en este momento y en este lugar tan especial. Aquí, en Sarria, donde el camino alumbraba ya a Compostela, clausurando unas jornadas jurídicas que, año tras año, se han consolidado como un referente en la formación y en el encuentro de los juristas de toda España. No es casualidad que este

foro siga creciendo en prestigio y participación: se debe, sin duda, a la calidad de sus contenidos, a la dedicación de sus organizadores y, sobre todo, al espíritu con que se celebran. Y se debe también a que en su creación está la idea del gran jurista que fue Román García Varela, secundada por otros grandes juristas como Pascual Sala, Juan Antonio Xiol, Ignacio Sierra o Fernando Ledesma. Este año hemos tenido el privilegio de contar con la presidenta del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo en lo que ha sido su primera visita oficial a Galicia. Expreso mi reconocimiento por estas circunstancias, ya que su presencia no sólo honra estas jornadas, sino que refuerza el vínculo entre el Poder Judicial y la sociedad civil. A lo largo de estos días han compartido análisis, reflexiones y debates en torno a temas jurídicos de gran actualidad y trascendencia. El nivel de las intervenciones ha estado a la altura de lo que es la tradición de las jornadas, que se remonta a 18 años.

Desde entonces, como se ha dicho ahora, este espacio ha crecido en solidez, pero también en humanidad, lo que lo convierte en algo más que una cita académica anual. Es un punto de encuentro para la comunidad jurídica, donde también se cultivan las relaciones personales, el respeto y la memoria. Quiero expresar, en nombre propio y en el de todos los participantes, mi agradecimiento al servicio de formación continua del Consejo General del Poder Judicial, en la persona de su directora, María Jesús Millán de las Heras. Su implicación y esfuerzo hacen posible que estas jornadas no sólo se mantengan, sino que evolucionen y se perfeccionen año tras año. Gracias por seguir creyendo en este proyecto, por dotarlo de contenido y por hacerlo accesible a todos los jueces y juezas que desde los distintos rincones del país acuden a esta villa.

Estas jornadas son, con la Escuela de Verano y el curso de Patrimonio Cultural



y Urbanismo, nuestras grandes apuestas en nuestro tribunal año tras año. Os invito a quienes hoy estáis aquí a que os suméis a las otras dos, que tal vez no conozcáis. A quienes habéis venido de otras comunidades autónomas, espero que os llevéis una experiencia enriquecedora, tanto en lo profesional como en lo humano. El aprendizaje no solo está en las ponencias o en los debates, sino también en los momentos compartidos, en las conversaciones informales y en la convivencia de estos días. Mi agradecimiento lo expreso también al alcalde de Sarria, don Claudio Garrido, por su hospitalidad y su constante apoyo institucional. Gracias, Claudio, a ti, a Reyes y a todo tu equipo por vuestra implicación todo el año.

Sin vuestro trabajo, muchas veces invisible, pero siempre eficaz, este encuentro no podría desarrollarse. Asimismo, es justo reconocer la colaboración de la Xunta de Galicia, la Diputación de Lugo, la UNED de Lugo y el Foro Sarriano. Su respaldo institucional es fundamental para que esta iniciativa siga creciendo y manteniendo su carácter abierto. Quiero agradecer también el trabajo del personal del Tribunal Superior de Justicia, representado hoy aquí por María Pardo y Tania Suárez, que con su trabajo silencioso y continuo dan vida a todo lo que ocurre antes y durante las jornadas. Mañana empezarán ya a preparar las del año que viene. También quiero dedicar unas palabras a Lola, Román e Iria, mis grandes amigos e hijos de mi amigo.

Román inauguró un encuentro en Sarria, lo dotó de alma y su legado sigue presente.

Y este legado, más allá de su rigor jurídico, nos recuerda también que es parte de nuestro deber cultivar su cercanía, la empatía y su memoria. Me despido con el deseo de que este espíritu nos acompañe. Me despido con el agradecimiento a los dos directores del curso, a los ponentes y al presidente del Tribunal Constitucional por acudir este año. Muchas gracias a todos y todas.

Aplausos.

Para finalizar el acto intervendrá el presidente del Tribunal Constitucional. Muchas gracias

XVIII Jornadas

 **JURÍDICAS**
DEL Ayuntamiento de SARRIA



Cándido Conde-Pumpido Tourón.
Presidente del Tribunal Constitucional.



D. Cándido Conde Pumpido. Presidente del Tribunal Constitucional

Muchas gracias. Estimados señores directores de las decimotavas jornadas jurídicas, don Carlos Lema Devesa y don Román García Varela Iglesias. Estimado señor alcalde de Sarria y presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, autoridades, compañeros, compañeras, miñas donas, meus señores, constituye para mí un honor participar un año más en la clausura de estas Jornadas Jurídicas Román García Varela, como ya tuve el placer de hacer el año pasado, que me permiten volver a mi querida tierra gallega y esta acogedora ciudad de Sarria.

Dicen que no tenemos otra patria más que nuestra propia infancia. Mi infancia transcurrió en Galicia y por eso yo siempre me sentiré aquí, en mi tierra. Esta jornada es una jornada ineludible para juristas, tanto nacionales como internacionales. En sentido homenaje al jurista Román García Varela, las jornadas son una referencia para el mundo del derecho en España, al tiempo que sirven como lugar de encuentro para tratar temas de interés común y de gran relevancia jurídica. Para mí tienen un sentido especial porque Román García Varela fue precisamente mi maestro en mis prácticas judiciales en el primer juzgado de primera instancia de instrucción que lo ocupaba en la ciudad de La Estrada. ¿Por qué no decirlo?

Estas jornadas son una oportunidad para reencortarnos con compañeros, con buenos amigos y amigas que acuden regularmente a Sarria. Y por ello quiero que mis primeras palabras sean de agradecimiento a los directores de las jornadas por contribuir edición tras edición a que este encuentro pueda ver la luz de una forma tan espléndida. Queridos Carlos Lema, querido Román García Varela, os felicito públicamente por el magnífico trabajo realizado. Querido Claudio Garrido, alcalde de la ciudad, te felicito también por el acogedor trato con el que nos recibes todos los años. Creo que coincidirán todos conmigo en que las Jornadas de Sarria presentan dos virtudes principales. Por un lado, se caracterizan por la excelencia y el alto nivel de sus ponentes y participantes. Basta una simple lectura del programa de este año para corroborar mis palabras.



En especial, me permitirán que, como presidente del Tribunal Constitucional del Reino de España, destaque la alta representación de la que el Tribunal Constitucional goza habitualmente en estas jornadas. Y aprovecho por ello para felicitar y saludar efusivamente a la Presidenta Emérita, doña María Emilia Casas, a los Presidentes Eméritos del Tribunal Constitucional, don Pascual Sala y don Juan José González Rivas, y al Vicepresidente, don Juan Antonio Xiol. Es un honor para nosotros, para todos, que el Tribunal Constitucional está aquí representado por tan ilustres juristas.

Por otro lado, la excelencia y el prestigio de las jornadas también guarda relación con la relevancia de los temas que se examinan en ellas. El año pasado pudimos analizar la perspectiva jurídica de la ciberseguridad y los delitos informáticos. Y este año las jornadas se han propuesto debatir un tema nada sencillo, pero sí muy relevante y de rabiosa actualidad, como es la reforma de la justicia ante la sociedad del siglo XXI. Son varios los retos y los desafíos que afronta la organización de nuestra justicia en pleno siglo XXI. Nuestro sistema actual todavía arrastra algunas carencias que, sumadas a las nuevas exigencias del tiempo y a los avances tecnológicos y también al lamentable pero imparable incremento de la litigiosidad, plantean la necesidad de reformar y de reforzar nuestro sistema judicial para garantizar su eficacia y su eficiencia. Reforma que, por cierto, vemos que ya se está empezando a implementar con reciente entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025 de 2 de enero de medidas en materia de eficiencia del servicio público de la justicia.

Todavía tendrán que pasar varios meses y posiblemente tendrán que pasar varios años para valorar el impacto de esta nueva ley que a mí no me corresponde valorar, sino a los propios jueces que la tienen que aplicar. Como es comúnmente sabido, conforme al artículo primero de la Constitución, la justicia es uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico. Y además, de acuerdo con el artículo 118, la justicia emana del pueblo español y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial independientes.

Yo puedo garantizar que todos y cada uno de ellos se sienten y actúan con verdadera independencia, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley, en tanto que expresión soberana de la voluntad popular. Esta doble situación es la que más nos preocupa. inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley, en tanto que expresión soberana de la voluntad popular.



Esta doble vinculación de la justicia con la soberanía popular a través de la ley, como establece el preámbulo de nuestra Constitución, cuando dice que la sociedad española va a instaurar el imperio del Estado de Derecho basado en el imperio de la ley, fruto de la voluntad popular, y cuando el artículo 117 representa también una vinculación de los jueces con el imperio de la ley, esta doble vinculación hace ineludible que quienes formamos parte de la justicia, tanto de la justicia ordinaria como de la jurisdicción constitucional, que sin formar parte del tribunal del Poder Judicial, si también de alguna manera ejerce como un tribunal de justicia, tenemos que escuchar a nuestros conciudadanos, dar respuestas a la opinión pública y también dar respuesta en tiempo, digamos, razonable a las demandas que los ciudadanos nos plantean. Y vemos que las dos principales cuestiones que hoy preocupan a la sociedad española son fundamentalmente la propia independencia de los jueces, que yo creo que a través del Consejo General del Poder Judicial, recientemente renovado, pues debe de ser enérgicamente defendida, y por otra parte el retraso en la resolución de los asuntos, que hoy es conocido el aforismo que la justicia retrasada es justicia denegada.

Por ello, creo que estas no son características intrínsecas e insalvables de nuestro sistema judicial, son circunstancias en las que los tribunales deben dar respuesta porque en ocasiones merman la confianza de los ciudadanos en el correcto funcionamiento de las instituciones. Y esta desconfianza debilita nuestra calidad democrática y nuestro bienestar social. No me cabe ninguna duda de que hoy España es una democracia consolidada y plena, con un sistema constitucional donde ha funcionado de manera normal lo que es más elemental en un Estado social y democrático de derecho, que es el traspaso pacífico del poder a lo largo de 45 años, es decir, la alternancia en los poderes. Pero además nuestra democracia se ha enfrentado y ha superado, ha derrotado a los tres mayores peligros que pueden acechar a un Estado democrático. El golpe militar de 23 de febrero del 1981, la acción armada del terrorismo de ETA que ha causado más de un millar de muertos pero que finalmente fue derrotada y una acción secesionista que pretendió desmembrar el Estado el 1 de octubre de 2017.

Pues bien, la Constitución, la democracia española, su fortaleza, la fortaleza del conjunto de las instituciones de las que a veces somos muy autocríticos pero que sin embargo funcionan, a mi entender, adecuadamente, ha hecho que los poderes del Estado y los mecanismos legales que la Constitución recoge para su defensa pacífica hayan funcionado en los momentos más difíciles. En esta misma línea, la involucración del Poder Judicial en la tarea de mantener



y reforzar la democracia es garantizada e imprescindible. Si por algo se caracterizan los sistemas democráticos es precisamente por el sometimiento del poder legislativo, ejecutivo o judicial de todos los poderes del Estado que deben estar siempre sometidos al derecho. La sociedad reclama el respeto a la ley como expresión de su soberana voluntad y para ello necesitamos una justicia eficaz, una justicia eficiente, una justicia independiente, capaz de someter a cualquier instancia del poder ejecutivo al control de legalidad y de hacerlo con la máxima prontitud posible.

Y del mismo modo, todos los poderes públicos, incluido también el legislativo y el judicial, están sometidos al control de constitucionalidad que se ejerce por el Tribunal Constitucional. Como de todos es conocido, no siempre funcionamos todos nosotros con la eficacia que sería de desear.

La calidad de la justicia a veces se ve deteriorada por los problemas que se producen por cuestiones que todos desconocemos. La insuficiencia de la planta, el incremento desmesurado de los asuntos a los que se tiene que resolver y, por tanto, son temas que se están analizando en esas reformas de la justicia que son el objeto de estas jornadas. Vemos que el porcentaje de casos resueltos aumenta, pero que los asuntos que llegan a los órganos judiciales se incrementan progresivamente, cada vez más. Eso no significa que en la justicia española se produzcan dilaciones indebidas, salvo en supuestos muy excepcionales. El artículo 24 de nuestra Constitución no establece un necesario principio de celeridad, pero sí requiere un proceso judicial que sea impulsado adecuadamente conforme a los plazos previstos en las leyes del procedimiento.

Con la idea de solventar las insuficiencias estructurales se ha aprobado una serie de leyes que deberán ser sometidas, evidentemente, al juicio de la sociedad y de los juristas, cuyas principales innovaciones son la implementación de los tribunales de instancia, las nuevas oficinas de justicia y el reforzamiento e impulso de los medios de solución de controversias en vía no jurisdiccional. Saludamos estas iniciativas y deseamos que tengan éxito, si con ello se consigue el objetivo de mejorar la eficiencia de nuestro sistema judicial.

En las jornadas del año pasado se abordaron los riesgos y los peligros asociados a las nuevas tecnologías. En esta ocasión las herramientas tecnológicas adquieren un protagonismo singular por la modernización de la justicia y su adaptación a las necesidades del siglo XXI. Las sociedades evolucionan a pasos agigantados y nuestro modelo de justicia tiene que tratar de seguirles para no poder quedarse nunca atrás. Hacerlo desde cero resultaría inviable por el momento, por lo que



necesitamos introducir aspectos novedosos a través de la inversión, la justicia necesita mucha inversión, a través de los acuerdos, la justicia necesita también acuerdos entre las instituciones.

Hay que tener en cuenta que en gran parte las necesidades de la justicia están divididas entre un Ministerio de Justicia que se encarga de cinco comunidades y doce comunidades autónomas que se encargan a su vez de los medios de esas otras comunidades autónomas a través de sus consejerías de justicia. Es necesario coordinar unas instituciones y otras para que efectivamente las reformas lleguen a buen fin. Y también es importante otra cuestión, hacer un llamamiento claro y conciso a todos los poderes e instituciones del Estado. Tenemos que respetarnos entre nosotros, respetemos todos al sistema judicial y hagamos valer la legitimidad democrática de las que goza ese sistema judicial para que pueda ser totalmente independiente.

El respeto a la justicia y a su independencia es fundamental para su correcto funcionamiento, pues por lo contrario no podría garantizar un servicio efectivo e imparcial a los ciudadanos. Y en lo que respecta al Tribunal Constitucional, y siendo conscientes de los retrasos que representaban la resolución de los recursos de amparo, en el año 2023 pusimos en marcha un plan de choque para ponernos al día en un plazo de seis meses. De este hecho, esta medida ha resultado en un aumento considerable de las resoluciones dictadas y en una importante reducción del número de asuntos pendientes.

Y además, con el fin de reducir los obstáculos que los ciudadanos encontraban para la admisión de sus recursos de amparo, en marzo de 2023 aprobamos un acuerdo para regular y facilitar la presentación de los recursos de amparo a través de la sede electrónica y facilitar de esa manera tanto la presentación de los recursos como su rápida resolución.

No cabe duda que el deseo de todo juez o toda jueza es poder desarrollar su trabajo de la manera más diligente posible, con el foco siempre en el ciudadano. Cualquier iniciativa de adaptar la justicia a los nuevos tiempos, de hacerla más accesible y más moderna para los ciudadanos, redondará sin duda en el beneficio del conjunto del país, siempre defendiendo la independencia del Poder Judicial.

Además, en un poder la justicia tiene también una vertiente de servicio público y sin un acceso efectivo y ágil a la justicia y a un sistema judicial eficiente, simple y llanamente no puede haber justicia.



Seguro que entre todos los que estamos empeñados en mejorar el sistema, conseguiremos hacerlo avanzar hacia mayores cotas de eficiencia, eficacia e independencia. Y seguro que los debates que se han realizado aquí en la tierra gallega, en esta localidad de Sarria, durante estas jornadas, contribuirán eficazmente a resolver los problemas con los que nos encontramos.

Y me gustaría añadir una cosa más. Hoy clausuro como gallego y estudiante de la Facultad de Derecho de Santiago, a la que me siento siempre muy agradecida como alma mater, estas jornadas.

Pero estas jornadas por primera vez han sido inauguradas por una mujer que preside el Tribunal Constitucional y que también casualmente se formó en la Universidad de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela.

Es decir, que la Universidad gallega en este momento puede presumir de que ha formado a la presidenta del Tribunal Supremo, al presidente del Tribunal Constitucional, quizá los dos cargos más relevantes del mundo de la justicia.







XVIII Jornadas

JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA



Concello de
Sarria



Consejo General
del Poder Judicial



XUNTA
DE GALICIA



DEPUTACIÓN
DE LUGO



XVIII Jornadas

JURÍDICAS

DEL Ayuntamiento de SARRIA

