

# DOCUMENTOS DE JUECES PARA LA DEMOCRACIA

---

## Informe del Comité Permanente sobre el anteproyecto de ley de Planta y Demarcación (\*)

### CONSIDERACIONES GENERALES

1. Resalta en primer término lo que demonstraríamos carencia de compromiso político en lo que debería ser la concreción del diseño que del Poder Judicial llevó a cabo la Ley Orgánica 6/85 de 1 de julio. Carece el texto del anteproyecto de cualquier exposición de motivos que permita la consideración de cuál sea el hilo conductor de la norma en sus aspectos de desarrollo orgánico y procesal; lo que asimismo impide el conocer cuáles hayan sido los criterios cuánticos, estadísticos, demográficos o de otra índole que hayan sido tenidos en cuenta para proponer en los llamados anexos, que acompañan al articulado, una configuración de la Planta Judicial que en poco responde a la realidad.

2. Especialmente preocupante es que el anteproyecto de Ley de Planta y Demarcación no haya tenido entrada en el Consejo General del Poder Judicial a la par que las Leyes de Reforma de la legislación tutelar de Menores, del proceso contencioso-administrativo y del jurado, tal cual exigía la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y es preocupante no sólo por cuanto este incumplimiento es indiciario de una grave carencia de iniciativa legislativa del Gobierno, sino porque el diseño de órganos jurisdiccionales que el anteproyecto propone es en gran parte inviable, si no viene antecedido o, al menos, acompañado de las oportunas reformas procesales.

Pero es que quizá en esta carencia de reformas procesales que permitan el pleno funcionamiento de los órganos jurisdiccionales de nuevo cuño (juzgados de menores, de vigilancia penitenciaria, de lo contencioso-administrativo) se halle subyacente, y

ello sería de gravedad extrema, la voluntad política de vaciamiento de competencias de tales órganos jurisdiccionales.

3. Como no deja de ser grave también que el nuevo texto suponga en el ámbito de la Administración de Justicia un cercenamiento importante de los avances que, en la configuración autonómica del Estado, habían sido logrados por los Estatutos de Autonomía. Recortes que lo son incluso en relación a las cotas alcanzadas en este ámbito por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así se sustrae por completo a las competencias de las Comunidades Autónomas la fijación de la Demarcación Judicial, y así también se restringe el ámbito del recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia, e incluso se desdibujan éstos en algunas Comunidades Autónomas al establecer de facto una doble sede de los mismos.

4. También se cercena en el anteproyecto el ámbito competencial del Consejo General del Poder Judicial, ya muy constreñido en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se sustraen al Consejo, para atribuir las al Gobierno, atribuciones, con el grave riesgo de desvirtuar lo que constituye la esencia de su configuración constitucional como órgano de gobierno del Poder Judicial y garante de su independencia. Baste aquí citar como muestra la atribución que el artículo 20.7 del anteproyecto hace al Gobierno de la facultad de establecer la separación entre juzgados de Primera Instancia y juzgados de Instrucción «en aquellos partidos judiciales en que fuera conveniente» y, más en general, la casi carta blanca que el artículo 20 da al Gobierno para llevar a cabo las modificaciones futuras de la planta judicial por la Ley establecidas.

5. Si algo luce especialmente por su ausencia en el anteproyecto es la carencia total de una ca-

---

\* (Versión en extracto del texto elaborado por el Comité Permanente en su reunión celebrada durante los días 6 y 7 de noviembre.)

dencia cronológica en la implantación de los órganos jurisdiccionales que han de configurar el nuevo mapa judicial español. El Gobierno se abstiene por completo de asumir el más mínimo compromiso en lo que ha de ser el desarrollo temporal del anteproyecto que él mismo ha elaborado, salvo en aquellos concretos extremos en que exigía previamente el pie forzado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6. Lo anterior se agrava al quedar toda la desdibujada programación subordinada a unos criterios presupuestarios que el borrador de norma no explicita. Entendemos por ello que es exigible, y ha de ser así exigido al Gobierno, la presentación ante las Cámaras de una Ley de Financiación para la Administración de Justicia, que permita el más amplio debate político ante los legítimos representantes del pueblo español sobre un tema —las deficiencias estructurales y de dotación material y personal de la Justicia española— que es ya hoy cuestión de Estado.

## OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Al Título I: De la demarcación judicial

Jueces para la Democracia reitera una vez más su oposición al mantenimiento de la Audiencia Nacional y no sólo por su dudosa compatibilidad con el artículo 24-2 de la Constitución, sino también en cuanto supone incardinar de alguna manera un órgano jurisdiccional intermedio entre los Tribunales Superiores de Justicia y el Tribunal Supremo. Oposición que hemos de mostrar de forma aún más radical a la configuración que el anteproyecto lleva a cabo de los juzgados centrales de Instrucción, al preverlos como órganos permanentes dentro de la planta judicial, con lo que va mucho más allá aún de lo querido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, que tan sólo previó como posibilidad —«en la Villa de Madrid podrá haber uno o más juzgados centrales de Instrucción con jurisdicción en toda España», artículo 88— la existencia de tales juzgados.

Mostramos, asimismo, nuestro criterio contrario al fraccionamiento que el artículo 2.º del anteproyecto lleva a cabo de los Tribunales Superiores de Justicia de algunas Comunidades Autónomas. Tal fraccionamiento contribuye a diluir la configuración que la Constitución Española —artículo 52.1— hizo de los Tribunales Superiores de Justicia como aquéllos que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, por razones no confesas y probablemente no confesables.

En cuanto a los órganos jurisdiccionales configurados en el anteproyecto como de ámbito provincial (juzgados de menores, de lo contencioso-administrativo, de lo social) entendemos que debe existir, uno al menos, en cada una de las provincias, dado

que la previsión de órganos con competencia extendida a más de una provincia parece subyacer la voluntad de vaciar, en gran parte, de contenido competencial a tales órganos.

En cuanto a la sede de los órganos jurisdiccionales, Jueces para la Democracia entiende que debe ser fijada exclusivamente por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, cualesquiera que sea el orden jurisdiccional o la clase de órgano.

### Al Título II: De la planta judicial

Como cuestión previa, se plantea aquí la exigencia de una clara definición del concepto normativo de planta, que la haga inteligible a todos los ciudadanos españoles para los cuales se legisla.

Igualmente, y con carácter general, se plantea la improcedencia de vincular a la categoría personal del funcionario —juez, magistrado— la adscripción a la titularidad de concretos órganos judiciales, confundiendo así lo que es la carrera funcionarial con la cualificación personal. Por ello, se propugna que para cubrir las vacantes en los órdenes jurisdiccionales social, contencioso-administrativo, menores y de vigilancia penitenciaria, prime la idea de especialización alcanzada por el funcionario con carácter previo a ocupar los destinos y no necesariamente por oposición.

Más en concreto, Jueces para la Democracia mostramos nuestro desacuerdo con la planta propuesta para el Tribunal Supremo. Sin perjuicio de la necesidad de una nueva regulación del recurso de casación en nuestras leyes procesales, entendemos que el Tribunal Supremo debe ser reconducido a su auténtica esencia como Tribunal de Casación, alejando de él las funciones de tribunal de aplicación y aún de Primera Instancia que hoy vienen ocupando gran parte de su esfuerzo.

En esta reorganización que proponemos del Tribunal Supremo, antes que aumentar su planta, ha de ser primada la idea de dotarle de los oportunos órganos técnicos de apoyo, que, al igual que ocurre en el Tribunal Constitucional, hagan posible un modo racional de operar de los magistrados que lo forman y que les libere de cuantas tareas secundarias consumen hoy gran parte de su esfuerzo; de tal manera que se lograra primar la fase de deliberación, propia de todo tribunal colegiado, lo que redundaría en aras de la necesaria unificación de la doctrina jurisdiccional.

Se rechaza, como inadmisibles, la previsión del artículo 18 del anteproyecto, en cuanto a los juzgados de Vigilancia Penitenciaria, de que puedan sus titulares compatibilizar sus tareas de Vigilancia Penitenciaria con otras propias de órgano jurisdiccional penal.

En relación a este mismo orden jurisdiccional, y en relación al de Menores, rechazamos la cicatería

con la que, en los correspondientes anexos aparece la dotación de órganos de tal clase, lo que en definitiva no sería sino un argumento más que avalaría aquella vehemente sospecha, que antes apuntábamos, sobre una voluntad política de vaciar de facto el cometido jurisdiccional de tales juzgados.

En general, el estudio de los anexos que completan el texto del anteproyecto nos permite comprobar errores de bulto en cuanto a la demarcación; y en cuanto a la planta se observa la falta de análisis serio y la carencia de unos fundados estudios estadísticos, sociológicos y demográficos que llevan asimismo a errores importantes. Carencia de estudios previos, que unida a la inexistencia de la ley procesal que establezca su competencia propia, llevan en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a una distribución de los nuevos juzgados de lo contencioso del todo arbitraria.

Como premisa general en el tema de la planta, Jueces para la Democracia entiende que ha de ser evitada la configuración de partidos judiciales, dotados o servidos por un único juzgado de Primer Instancia e Instrucción, lo que no haría si no redundar en perjuicio del servicio público; sin perjuicio de las muy limitadísimas excepciones que en zonas de un alto grado de ruralización fueran precisas.

Al Capítulo 2.º del Título que comentamos, y que dedica el anteproyecto a la modificación de la planta judicial, procede formular importantes observaciones. Aun reconociendo que el principio de iniciativa presupuestaria es competencia del Gobierno, el mismo no puede condicionar la efectiva realización y garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado por el artículo 24 de la Constitución Española; en consecuencia las facultades del Gobierno deben someterse a criterios objetivos que vinculen y limiten su capacidad de acción en este ámbito. No ha de corresponder, pues, al Gobierno la libre facultad de crear o dejar de crear juzgados o secciones de tribunales colegiados, sino que tal creación ha de ser una obligación para el Gobierno cuando concurren determinados supuestos, que han de ser objetivados y previstos en la propia Ley de Planta, en base a módulos competenciales que garanticen la observancia de las garantías procesales. De ahí la especial gravedad de que el artículo 20.7 se llegue a atribuir al Gobierno la facultad de establecer la separación entre juzgados de Primera Instancia y juzgados de Instrucción en aquellos partidos judiciales que se estime por conveniente.

### **Al Título III: De las disposiciones orgánicas para la efectividad de la planta judicial**

Una especial consideración merece en este Título lo previsto en el artículo 34 en orden a las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia. Parece latir, aquí una vez más, la decisión política

de vaciar de contenido algunos órganos jurisdiccionales. No se entiende si no, cómo puede quedar del todo en el aire la provisión de plazas de magistrados de tales salas. Entendemos que los Tribunales Superiores de Justicia, en los que culmina la organización judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas, deben asumir desde su constitución la plenitud de las funciones jurisdiccionales, y por eso, se entiende como de no recibo los criterios de gradualidad que en el citado artículo se establecen.

En cuanto al establecimiento de la planta de las Audiencias Provinciales, tal cual aparece prevista en el artículo 37 del anteproyecto, no puede adolecer de mayor inconcreción. Por ello entendemos ha de ser exigido el establecimiento de un calendario parcial, que desarrolle el inconcreto término quinquenal previsto. Concreción temporal que puede ser objetivada previendo para cada uno de los cinco años un incremento del 20 por 100 sobre la actual planta.

Especialmente preocupante es que el artículo 39, al ocuparse del establecimiento de la planta de los juzgados, ni tan siquiera contenga alusión al plan quinquenal del artículo 59 del anteproyecto. En efecto, es éste, el artículo 39, el que se ocupa de la planta de los juzgados de Primera Instancia e Instrucción, el único que no contiene remisión al artículo 59 del anteproyecto. Queda, pues, en la más absoluta de las nebulosas, el saber cuál sea el criterio cronológico de desarrollo de la planta de tales órganos jurisdiccionales.

Y lo anterior aparece agravado, más aún, y ello es especialmente lacerante, el que para nada se fije el momento de entrada en vigor de la nueva demarcación judicial, y por tanto de puesta en funcionamiento de los partidos judiciales de nueva creación. En este punto exigimos que la nueva demarcación judicial sea efectiva inmediatamente a la entrada en vigor de la Ley de Planta y Demarcación.

En este mismo orden de cosas el artículo 40 entendemos que no respeta el mandato impuesto al Gobierno por la 3.ª de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que puesto en conexión con el antes comentado artículo 39, deja en manos del Gobierno «la conversión de juzgados necesaria para la plena efectividad de la planta».

En torno a los artículos 41 y siguientes, es exigible, y ha de ser exigido, la concreción temporal para el desarrollo de la planta de los juzgados de lo Social, de lo Contencioso-Administrativo, de Vigilancia Penitenciaria y de Menores. Concreción temporal que puede ser objetivada, en fórmula análoga a la antes aplicada para las Audiencias Provinciales, previendo para el quinquenio un incremento anual del 20 por 100, o una puesta en funcionamiento del 20 por 100.

Quizá en ningún otro extremo del anteproyecto como el de la Justicia de Paz —artículos 47 a 49— se vea tan clara la claudicación del Gobierno en lo

que son obligaciones que le vienen impuestas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la inexistencia de voluntad política de resolver de una vez por todas los problemas de la Administración de Justicia. Decía aquella ley con meridiana claridad que «corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, proveer a los juzgados y tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia». En cambio, el texto sometido a examen parte de una municipalización de la Justicia de Paz, hasta convertirla en un servicio municipal más, y no precisamente privilegiado, dejando a cargo de los ayuntamientos respectivos las instalaciones y medios instrumentales del juzgado de Paz —artículo 48.2—. Dejación de funciones que al Gobierno legalmente le corresponden, que no pueden hallar razones justificadoras en base a un supuesto elevado costo presupuestario del mantenimiento de la Justicia de Paz, pues, aún sin contar con la inexistencia de estudios fiables de dichos costes, el argumento quiebra al comprobar que lo pretendido es hacer recaer una obligación financiera del Estado sobre unos entes municipales crónicamente endeudados.

Pero donde el anteproyecto llega a ser más inadmisibles es en la fórmula propuesta para la retribución de los jueces de Paz. En este punto no sólo hay un incumplimiento de la obligación que el artículo 404 de la Ley Orgánica del Poder Judicial impone al Gobierno de incluir en los Presupuestos Generales del Estado una consignación anual para la dotación de los jueces de Paz; sino que, con olvido de lo que constituye la esencia de su independencia, constitucionalmente consagrada también para los jueces de Paz por el artículo 117 de la Constitución, se los convierte en asalariados municipales; unos asalariados, la cuantía de cuyos emolumentos, y aún su existencia, dependerá de la benevolencia del ayuntamiento de turno, según el artículo 47 del anteproyecto.

En este tema de la justicia de Paz, Jueces para la Democracia entiende que es ahora ocasión de recordar, una vez más, la postura siempre mantenida por esta asociación, de cómo había de ser aquella potenciada, ampliando sus límites competenciales y configurándola, por medio de la elección ciudadana de los jueces, y de los juzgados de Paz de barrio, como un elemento democratizador de la Administración de Justicia.

#### **Al Título IV: De las disposiciones de orden procesal para la efectividad de la planta judicial**

Se centra el artículo 51 del anteproyecto en la regulación de lo que se ha dado en llamar casación fo-

ral, esto es, a las competencias atribuidas a las salas de lo civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia por el artículo 73.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Entendemos al respecto, que no es la Ley de Planta y Demarcación el ámbito propio para la regulación del recurso de Casación, ni menos para introducir modificaciones notorias en el mismo. En todo caso se considera como inadmisibles que el artículo 51.1,1), al establecer, yendo más allá con ello de lo previsto por la Ley Orgánica, como excepción a la competencia de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer del recurso de Casación fundado conjuntamente en infracción de norma del Derecho Civil Común y Foral, aquellos recursos fundamentados en la infracción de un precepto constitucional, no exija que los tales recursos se fundamenten exclusivamente en la infracción constitucional; ya que lo contrario equivaldría de hecho, y pese al correctivo que pueda significar el apartado 6.º, un vaciamiento competencial de las dichas Salas de lo Civil y Penal y hacer casi inviable la Casación Foral.

También plantea graves problemas el artículo 53 del anteproyecto. Entendemos que el atribuir plena competencia civil a unas audiencias provinciales y no a otras, quebranta gravemente los principios de igualdad y seguridad jurídica, pone en peligro la efectividad de la tutela judicial y abre una gratuita brecha en la coherencia interna del sistema de competencias establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial. En todo caso, lo que resulta del todo inadmisibles es que sea al Gobierno, y no al Consejo General del Poder Judicial, a quien corresponda disponer la fecha de asunción plena de la competencia civil por las audiencias provinciales, como prevé el número 2 del comentado artículo.

#### **Al Título V: De las medidas económico-financieras para la implantación y sostenimiento de la planta judicial**

Sería aquí repetible todo lo dicho a lo largo del informe sobre la inexistencia o carencia de un plan que concrete el quinquenal previsto por el artículo 59 del anteproyecto.

Más importante es resaltar la ineludible exigencia de una Ley de Financiación para la Administración de Justicia, que al margen del diseño presupuestario anual, concrete el programa de inversiones para la Administración de Justicia en los próximos cinco años, en los que se preve el desarrollo de la Ley de Planta y Demarcación.