

Libro blanco para la despolitización de la justicia española

Propuesta de la Plataforma Cívica por la
Independencia Judicial

Jesús Manuel Villegas Fernández (Coordinador)

Concepción Ceres Montes
Antonio García Noriega
Jaime Lozano Ibáñez

Manuel Ruiz de Lara
Rosa Esperanza Sánchez Ruiz-Tello
Cristina de Vicente Casillas

978-84-1324-170-8



PLATAFORMA
CÍVICA POR LA
INDEPENDENCIA
JUDICIAL

Libro blanco para la despolitización de la justicia española

**Propuesta de la Plataforma Cívica por la
Independencia Judicial**

Jesús Manuel Villegas Fernández (Coordinador)

*Concepción Ceres Montes
Antonio García Noriega
Jaime Lozano Ibáñez*

*Manuel Ruiz de Lara
Rosa Esperanza Sánchez Ruiz-Tello
Cristina de Vicente Casillas*



Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720447).

© Copyright by

Jesús Manuel Villegas Fernández

Madrid, 2019

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid

Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.es>

<http://www.dykinson.com>

Consejo Editorial véase www.dykinson.com/quienessomos

ISBN: 978-84-1324-170-8

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. LA ELECCIÓN DE LOS VOCALES JUDICIALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.....	11
1. Introducción.....	11
2. Riesgos de manipulación.....	12
3. Soluciones contra la manipulación	13
4. Cautelas adicionales.....	15
5. Resumen.....	16
CAPÍTULO II. NOMBRAMIENTO DE ALTOS CARGOS JUDICIALES.....	18
CAPÍTULO III. (CARRERA HORIZONTAL).....	22

CAPÍTULO IV. COMISIONES DE SERVICIO EN LA CARRERA JUDICIAL.....	41
CAPÍTULO V. DILIGENCIAS INFORMATIVAS Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL.....	53
CAPÍTULO VI. DEMOCRACIA JUDICIAL.....	59
CAPÍTULO VII. MINISTERIO PÚBLICO	62
1. Investigación criminal	62
2. Modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal	68
3. Nombramientos de altos cargos en la Fiscalía.....	78

INTRODUCCIÓN

La “politización” de la Justicia no es un mal menor, inevitable consecuencia del funcionamiento del sistema constitucional. Al contrario, es una forma de corrupción, no económica sino jurídica. La “corrupción jurídica” mina la separación de poderes y, sobre todo, la confianza del pueblo español en sus jueces.

Para combatir la corrupción jurídica son imprescindibles reformas legislativas que saneen los vicios sistémicos que infectan el sistema judicial. Se da la paradoja de que, aunque la inmensa mayoría de nuestros jueces y fiscales exhiben una integridad profesional más allá de toda duda, el Poder Judicial español aparece desprestigiado a los ojos de la opinión pública. Las causas son estructurales, debidas a su deficiente arquitectura institucional.

La administración de Justicia española se configura como una organización tóxica donde se ha abierto canales subrepticios para brindar al poder político el control de la magistratura y la fiscalía. El foco de la infección parte del Consejo General del Poder Judicial, órgano cuya composición depende por completo de los grupos parlamentarios. Desde esa cúpula politizada se metastasían al organismo judicial entero los efectos malignos de la originaria corrupción jurídica.

Así, los nombramientos de altos cargos son tributarios de los pactos en la sombra entre diversas facciones político-judiciales. Es el conocido como “reparto de cromos”, protagonizado por una especie híbrida entre judicatura y partitocracia, la de los “políticos togados”. De este modo, los incentivos para la promoción profesional pasan por la participación en un sistema contaminado del que el beneficiario se hace cómplice, dejándose atrapar por una red de créditos y débitos recíprocos. Por otro lado, la estructura vertical de la carrera, altamente jerarquizada, favorece tal sumisión clientelar.

Buen ejemplo es la interinidad crónica de la Audiencia Nacional, uno de los trofeos más preciados para los grupos de presión política o económica. Dado que de sus titulares suelen gozar de la situación de servicios especiales, las vacantes se cubren por comisiones proveídas sin mínimas garantías de objetividad. Pero, con ser éste el ejemplo más llamativo, la deficiente regulación de dichas comisiones ha conducido a la inseguridad jurídica a toda la carrera, no únicamente al más emblemático de sus órganos; tanto es así que se ha extendido la opinión de que la mejor manera de disfrutar a un destino a medida es la de contar con contactos que muevan los hilos en el lugar y momento oportunos.

Se trata de un modelo basado en recompensas orientadas a crear vínculos psicológicos de gratitud entre los jueces y la política. Mas no solamente se pertrecha con refuerzos positivos, sino en negativos, esto es, castigos potenciales o actuales que suponen una permanente amenaza de represión contra las voces díscolas. Así, los jueces españoles están sujetos a un régimen disciplinario cuyos vínculos, directos o indirectos, con el poder político facilitan la

instrumentalización de los procedimientos sancionadores a favor de intereses extrajurídicos cuando no antijurídicos. Muestra de ello son las denominadas “diligencias informativas” cuya insuficiente y confusa reglamentación las convierte en un injerto inquisitorial en el tejido del Estado de Derecho.

Tales mecanismos de temor institucional operan en el seno de un Poder Judicial tóxicamente estructurado donde no existen cauces representativos para sus miembros. Así, los jueces españoles son gobernados por un órgano que no han elegido, el Consejo General del Poder Judicial, circunstancia ésta que, amén de fomentar el desarraigo corporativo de los magistrados sin ambiciones políticas, impulsa nuevamente a buscar vías de promoción mediante alianzas con grupos extrajudiciales de poder.

El anterior esquema estaría incompleto sin incluir el Ministerio Público. Desde instancias políticas se ha fomentado un debate artificial acerca de si la investigación criminal ha de estar en manos de jueces o fiscales. Es una cortina de humo para velar la estructura de una Fiscalía cuya toxicidad no es menor a la de la judicatura. Así, la promoción de los altos cargos fiscales es incluso más opaca que la del Poder Judicial. Por otro lado, se favorece un régimen de control profesional que, al no existir independencia como entre los jueces, fomenta una cultura de sumisión a una cúpula jerarquizada de carácter indisimuladamente político. Y ello pese a los constantes ejemplos de integridad, a veces próximos al heroísmo, que nuestros fiscales muestran en su quehacer cotidiano.

La Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, como organización transversal nacida en defensa de la Independencia de la Justicia española y en la que se integran profesionales procedentes de todos los ámbitos del Derecho, ya sean jueces, fiscales, notarios o abogados, ha articulado siete grandes bloques temáticos para poner remedio a los males que hemos diagnosticado. Cada uno de ellos constituye un capítulo de este libro, primer ensayo de un “Libro Blanco para la despolitización de la justicia.”

No forman estas propuestas un agregado inconexo, sino que se organizan en un sistema presidido por unos principios cuya síntesis es la siguiente:

Bloque Primero. El retorno a un sistema de elección judicial de parte de las vocalías del Consejo General del Poder Judicial, si no se asegura un modelo electoral plenamente democrático, entraña el riesgo de connivencia entre oligarquías corporativas y políticas. Ha de limitarse el número de sufragios emitibles por cada votante, proscribir el voto delegado y permitir la formación de listas transversales.

Bloque Segundo. Nombramientos de altos cargos judiciales. Reforma de Reglamento de nombramientos discrecionales mediante ocho bases. Objetivación de los nombramientos mediante el establecimiento de criterios tasados al menos en un 75% así como la introducción de una cláusula de abstención entre los candidatos y los vocales que pertenezcan a la misma asociación judicial.

Bloque tercero. Carrera Horizontal. Implantación de un sistema de promoción profesional que vincule la categoría y retribución salarial a la competencia del juez y a su evaluación

periódica objetiva. Incentivación del trabajo de calidad y de la formación constante frente a la promoción política.

Bloque cuarto. Comisiones de Servicio, reforma LOPJ. Objetivación de las comisiones mediante su aproximación a los concursos ordinarios.

Bloque quinto. Régimen disciplinario. Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Evitar la instrumentalización política de los procedimientos sancionadores así como supresión de los vestigios inquisitoriales en el régimen disciplinario.

Bloque sexto. Democracia judicial. Reconocimiento del principio, “un juez, un voto”. Reglamento Junta Nacional Jueces.

Bloque séptimo. Ministerio Público. Objetivación de los nombramientos de altos cargos fiscales y reconocimiento al Ministerio Público de verdadera “independencia”, equiparable a la judicial, no de mera “autonomía”. Consagración de una investigación judicial plenamente independiente, imparcial e inamovible, cualquiera que sea el órgano investigador.

CAPÍTULO I

LA ELECCIÓN DE LOS VOCALES JUDICIALES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Sumario; Introducción; Riesgos de manipulación; Soluciones contra la manipulación; Cautelas adicionales; Resumen.

1. Introducción

La elección parlamentaria de la totalidad de los miembros del Consejo General del Poder Judicial ha redundado en un descrédito generalizado de la Justicia española. De hecho, la creación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial obedece en muy buena medida a la aspiración de retornar al sistema previo a la reforma de la LOPJ que, en 1985, acabó con el modelo mixto entonces imperante. Hasta esa fecha, siguiendo la literalidad del texto constitucional, una parte de las vocalías era designada por las cámaras parlamentarias, mientras que la otra correspondía a la propia carrera judicial. De esta forma se lograba un compromiso para conjurar tanto el riesgo de politización como el de corporativismo. Al romperse el equilibrio, el Poder Judicial se ha escorado escandalosamente hacia la política.

El resultado ha sido el desprestigio de la imagen del Consejo General del Poder Judicial hasta el punto de haber devenido una herramienta inútil hasta para los partidarios de la politización de la Justicia. Siendo así las cosas, la Plataforma insiste en su propuesta de democratización completa de la carrera judicial conforme al principio “un juez, un voto”. Pero, al mismo tiempo, advierte de la incertidumbre que implica la elección de un régimen electoral determinado. En consecuencia, ofrece a continuación unos elementos de reflexión.

2. Riesgos de manipulación

En principio, es aconsejable un régimen de listas abiertas. Sin embargo, la experiencia muestra que, a la postre, desemboca en que la formación mayoritaria (partido político, sindicato, asociación estudiantil...) se haga con todos los puestos elegibles (ya sean escaños, vocalías, etc.). La razón es muy simple: el grupo mayoritario elabora *de facto* listas de candidatos que distribuye entre sus simpatizantes. El resultado en la práctica opera como un sistema mayoritario de listas cerradas. ¿Qué tiene de reprochable?

El problema es la “manipulación” del sistema electoral. El tema ha sido estudiado por la teoría de juegos (en España, el economista Barberá es una autoridad en la materia). En nuestro caso dicha manipulación se traduciría en que una sola asociación judicial coparía casi todas las vocalías. Es razonable suponer que los electores, en un sistema de listas abiertas, escojan a los candidatos que más les complazcan (incluso en contra de las “sugerencias” de su asociación); sin embargo, esto sólo sucederá para unos pocos; el resto, muy

probablemente, se marcará como mero relleno, siguiendo las listas preelaboradas. He aquí la distorsión antidemocrática.

Pero, más allá de los principios teóricos, el problema es de orden práctico. Si, implantado el nuevo sistema, la consecuencia inmediata es que una sola asociación se lleve todos los puestos, las demás lo rechazarán. Se romperá el necesario consenso en torno a un punto crucial como es éste. Es más, dará la razón a quienes propugnaban la designación parlamentaria con la excusa de que evitar el corporativismo y la perpetuación del gobierno judicial en un solo sector de la carrera.

3. Soluciones contra la manipulación

Primera. El método más sencillo es limitar el número de candidatos que se permita presentar a cada asociación. De hecho, la Plataforma ya aprobó un documento que optó por esta solución. No obstante, está expuesto a eventuales críticas al ser susceptible de presentarse como un movimiento antiasociativo.

Segunda. Otra aproximación es restringir el número de votos que cada elector marque por papeleta. Parece ser ésta la salida que mayor consenso suscita entre todos los implicados. Este método obliga a tomar una decisión adicional, a saber: el número de votos permitidos. Suelen barajarse entre uno, tres y cinco candidatos.

En ambos supuestos nos topamos con la dificultad de la distorsión dentro de la cuota señalada. ¿Qué significa esto? Si el cupo se marca en siete puestos, por ejemplo, a la asociación mayoritaria se le aseguran justamente siete

vocalías. Esto es, cuenta con la mayoría absoluta, aun cuando entre el electorado su apoyo real fuese menor. Además, permite la fabricación de listas “fantasmas”, esto es que, además de la lista oficial, la formación mayoritaria organice candidaturas de simpatizantes para los cinco puestos restantes. Por tanto, habríamos vuelto al principio. Los remedios para soslayar este inconveniente implican prohibiciones susceptibles de ser interpretadas como maniobras contra las asociaciones.

Tercera. Existe otra alternativa: la ordenación jerárquica de las candidaturas por los electores. Es el denominado “método Borda”, nacido en el siglo XVIII en Francia en las elecciones universitarias. Hoy día se llama más técnicamente “voto único transferible”, desarrollado en el siglo XIX por Thomas Hare (Inglaterra) y Carl Andru (Dinamarca). Aunque lo recomiendan los politólogos, es poco usado (salvo en algunos países como Irlanda, Malta o ciertas zonas de Australia).

Así, cada elector marcaría en su papeleta los candidatos por orden: 1º, 2º, 3º...nº. ¿Cómo se haría el recuento electoral? Comparando entre sí los órdenes respectivos de entre la totalidad de las papeletas emitidas. Esto es, se examinarían el conjunto de los nombres puestos en el orden primero, de tal manera se llevaría la vocalía el que más votos sumara; el mismo proceso se haría con el segundo escalón y, sucesivamente, con el tercero y los demás hasta llegar al duodécimo.

Contra este diseño se ha esgrimido la contingencia de que fuesen elegidos candidatos con menos votos que otros que quedasen fuera. Evidentemente, es una paradoja sólo

aparente, ya que es el propio electorado es el que lo ha querido así. Aunque en el plano conceptual su pulcritud democrática sea absoluta, existe el riesgo de jugar con la ignorancia de la gente y atacarlo propagandísticamente por ese flanco. También se han efectuado algunas observaciones, sobre todo que las preferencias de los electores se orientarían principalmente hacia los compañeros de su área geográfica. Por tanto, como quiera que las asociaciones operan a nivel nacional, los candidatos de relleno terminarían primando. En su día se hicieron críticas parecidas al método Borda (si bien en su formulación originaria era más vulnerable a la manipulación, ya que el elector expresaba su preferencia asignado puntos numéricamente a cada candidato).

4. Cautelas adicionales

Al margen de lo anterior, subyace un peligro adicional: la introducción de trabas a las candidaturas extraasociativas. Es de temer que, pese a la democratización formal del sistema, se pacten mecanismos para predeterminar el resultado electoral. ¿Cómo? Negociando las asociaciones con los partidos políticos el cupo que le tocaría a cada una de ellas al tiempo que se cierra el paso a cualesquiera otras fórmulas que les restasen sufragios. A fin de conjurar semejante eventualidad es menester garantizar, como mínimo:

Que, si se requiere un número de avales para cada candidato, éste no sea excesivo. A los jueces destinados en partidos pequeños o remotos les sería extremadamente complicado allegar suficientes apoyos. De entrada una cifra razonable se situaría en torno a la veintena.

Que se permita la formación de agrupaciones de electores. Verbigracia: si doce jueces no asociados se reúnen una lista, se les debe exigir el número de avales sea para el conjunto de ellos y no para cada uno en particular. Supongamos que el número es de veinte. En ese caso, la agrupación habría de recabar solamente 20 respaldos en vez de 240 (20 x 12).

Que no se impida a los candidatos afiliados a una determinada asociación presentarse por otras listas. De este modo se facilita la concurrencia de formaciones transversales.

Que se haga constar en las candidaturas a qué asociación pertenece a cada candidato, de esta manera se dificulta la confección de listas fantasmas.

En un orden distinto de cosas, sería también muy interesante considerar la proscripción del voto delegado, de forma que la papeleta se hubiese de introducir presencialmente en la urna por cada elector; o bien, en caso de voto electrónico, que únicamente se autorizase su remisión desde la dirección de correo corporativo o mediante firma digital. Respetadas tales exigencias, tal vez sería admisible un sistema de listas abiertas que consagrara el principio “un juez, un voto” sin restricciones de clase alguna. Es un riesgo que habría que evaluar.

5. Resumen

En síntesis, las fórmulas electorales son las siguientes:

- Votación cardinal sin restricciones

- Restricción del número de candidatos que presenta cada asociación
- Restricción del número de votos que emite cada elector
- Votación ordinal sin restricciones

En todo caso, habría que garantizar.

- Número reducido de avales
- Agrupaciones de electores
- Listas transversales
- Identificación asociativa de los candidatos

Y como opción por evaluar: la interdicción del voto delegado.

He aquí los términos sobre los que ha de girar el debate. El mayor riesgo que es que el sistema se pacte merced a pactos en la sombra entre las minorías interesadas. Sacarlo a la luz es nuestro reto.

CAPÍTULO II

NOMBRAMIENTO DE ALTOS CARGOS JUDICIALES

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)- como institución que tiene asignada constitucionalmente la facultad del nombramiento de altos cargos judiciales en el Reino de España- viene ejerciendo dicha función de una manera que ha merecido críticas de amplios sectores, tanto dentro como fuera del ámbito jurídico. Y ello porque existen dudas de que haya incurrido en discriminación por motivos de ideología política entre los candidatos.

Así, son muchas las voces que denuncian que dicho órgano no atiende únicamente a los principios de mérito y de capacidad de los aspirantes, sino que tiene en consideración su posicionamiento político o afinidad ideológica, si bien no refleja tales motivos en la fundamentación jurídica de sus decisiones. Así ha sido denunciado ante Naciones Unidas por la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial en enero del año 2016 (<http://pcij.es/tercera-denuncia-a-naciones-unidas/>).

El Consejo General del Poder Judicial efectúa los referidos nombramientos con arreglo a un Reglamento interno 1/2010 que se ha revelado como un instrumento inútil para disipar las incertidumbres antes expresadas, pues resulta en exceso vago y desprovisto del suficiente rigor para efectuar un

control efectivo de las eventuales desviaciones de poder en que incurriere el mencionado Consejo.

Por tanto, proponemos las siguientes bases para la reforma del citado Reglamento.

PRIMERA. Los altos cargos judiciales cuya función sea esencialmente gubernativa (como presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia o Audiencias Provinciales) serán elegidos mediante el principio “un juez/un voto” (sufragio universal, libre, igual, directo y secreto) por y entre todos los jueces destinados en el ámbito del territorio sobre el que hayan de ejercer su mandato.

SEGUNDO. Los altos cargos judiciales cuya función sea esencialmente jurisdiccional serán elegidos por el Consejo General del Poder Judicial conforme a los principios de mérito y capacidad, que se valorarán por procedimientos objetivos. En supuestos excepcionales, se acudirá como último recurso al sorteo como procedimiento final y complementario de decisión. Serán excluidos expresamente como criterios de valoración el posicionamiento político o la afinidad ideológica de los candidatos.

TERCERA. El Consejo General del Poder Judicial convocará elecciones para la elección de los altos cargos judiciales de contenido esencialmente gubernativo entre los jueces destinados sobre el territorio en que hayan de ejercer su mandato y, una vez conocido el resultado de los sufragios, nombrará sin margen de discreción alguna a aquellos que hubieren recibido el mayor número de votos.

CUARTA. El margen de apreciación discrecional del Consejo General del Poder Judicial, aunque no será eliminado,

sí que será reducido mediante la objetivación de los méritos de los candidatos en virtud del establecimiento de procedimientos de baremación y prelación normativamente prefijados en el propio Reglamento. La antigüedad tendrá un valor superior a los demás méritos y no podrá ser inferior al cincuenta por ciento del total. El tiempo de servicio en la jurisdicción de que se trate o en su caso especialización no podrá ser inferior al veinticinco. El porcentaje restante incluirá el resto de los méritos invocados.

QUINTA. En ningún caso se someterán los nombramientos a condición de informe favorable de los superiores del peticionario ni a ponderación estadística de la calidad de sus resoluciones basada en la proporción en que sean revocadas o confirmadas.

SEXTA. Se extremará el deber de motivación de los nombramientos, de modo que queden transparentes los criterios y razones de la elección, así como los de preterición de los candidatos concurrentes que no fueren nombrados. No serán admisibles las motivaciones genéricas o la valoración conjunta de los méritos. La futura regulación será singularmente estricta a la hora de proscribir cualquier duda de que hayan sido tenidas en cuenta para la decisión circunstancias que no se reflejen en el texto de la resolución.

SÉPTIMA. Tendrán legitimación para recurrir los nombramientos tanto los concursantes preteridos como las asociaciones judiciales, así como una pluralidad de jueces que reúna un determinado porcentaje de miembros de la carrera judicial.

OCTAVA. No podrán presentarse a cargos de nombramiento discrecional quienes hayan desempeñado

cargos directivos en asociaciones con representación en el CGPJ, durante los últimos cuatro años anteriores a la fecha de la convocatoria.

Los vocales tendrán la obligación de abstenerse cuando se trate de decidir sobre un nombramiento discrecional en el que participe como solicitante de la plaza un miembro de su asociación.

CAPÍTULO III (CARRERA HORIZONTAL)

La carrera judicial española es una carrera vertical, en la que existen, fundamentalmente, dos categorías: juez y magistrado. A partir de aquí, se habla de acceder a altos cargos judiciales.

Ya sea para llegar al cargo de presidente de una Audiencia Provincial, presidente de un Tribunal Superior de Justicia o presidente de las Salas de estos tribunales, que son en España unos 100 cargos, que suponen propiamente una promoción interna vertical articulada mediante un concurso de méritos que se decide de modo discrecional; ya sea a través del ascenso a la tercera categoría de magistrado del Tribunal Supremo, que son 80 cargos, que es lo que se conoce como carrera vertical propiamente dicha.

La carrera horizontal respeta ambas modalidades de carrera vertical, pero introduce un concepto nuevo que es el de progresión horizontal.

Ya tenemos un remedo de promoción horizontal, que son los concursos de traslado, para pasar de un órgano unipersonal a otro colegiado, o a la inversa; de un órgano de pueblo a uno de ciudad; de un órgano de una jurisdicción a

otro de otra jurisdicción, para acercarse a la familia, intentar conciliar profesionalmente con otros miembros de la familia, o para cambiar a un orden jurisdiccional en el que el juez se siente más cómodo porque le gusta más la materia o la domina más o a un órgano con menos pendencia y menos carga de trabajo. Pero es un sistema incompleto e imperfecto porque muchas veces se sacrifica la materia que se domina por dar prioridad a la proximidad familiar, o la salida al problema del retraso es contraria a la especialización funcional porque el juez huye del estrés para ir a un orden jurisdiccional en el que lo tiene que aprender casi todo.

Actualmente, con estos concursos de traslado y la posibilidad discreta o reducida de llegar a uno de esos 80 o 100 cargos escogidos o privilegiados, el grueso de los 5.500 jueces que forman la carrera judicial española no tienen un reconocimiento al esfuerzo ni a la trayectoria, de forma que la mayoría de las veces el juez ve reducida su motivación conforme se incrementan los años de ejercicio profesional. Todo ello sin olvidar que la retribución económica varía muy poco desde que se llega a la categoría de magistrado y es la misma la mayor parte del resto de la vida profesional.

Por eso, es necesario introducir ALGO NUEVO, la carrera horizontal: un conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En concreto, consiste en la progresión voluntaria de grado o escalón y de categoría, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Pongamos como ejemplo que la carrera se divide en diez partes o grados y tres categorías:

Categoría de ingreso, con dos grados o niveles de 2 años de duración cada uno.

Categoría media, con cuatro grados o niveles, de 4 años de duración cada uno.

Categoría avanzada, con cuatro niveles, de 3 años de duración cada uno.

Todos estos grados y categorías suman 32 años, que cubren toda la vida profesional ordinaria del juez. Con este margen temporal se da oportunidad al juez de diseñar su carrera, desde el momento en el que es joven e ingresa en la carrera judicial: en qué quiere especializarse; decidir hasta dónde quiere llegar o marcarse objetivos durante esos años de carrera para poder acabar en el nivel superior pasados los 32 años de ejercicio profesional. Se trata de que al menos pueda tener esa oportunidad porque es VOLUNTARIO.

Esos 32 años se cuentan desde el año, mes y día del decreto de nombramiento inicial, de suerte que todos los jueces de la misma promoción tienen la posibilidad de progresar juntos para que no se produzcan agravios comparativos. El nuevo sistema de carrera se completa fijando por ley la remuneración para cada uno de los grados o niveles, a modo de complemento específico en virtud de la mayor formación y competencia adquirida y demostrada por el juez, sin que pueda ser inferior a los 400 euros netos mensuales.

De este modo, el juez de ingreso cobra en el primer nivel 2.700 euros y cuando pasan 2 años, si supera positivamente la evaluación del desempeño, cobra 400 euros más; y así progresivamente, siempre que VOLUNTARIAMENTE QUIERA y vaya demostrando su competencia y capacitación en

la evaluación del desempeño cada 4 años en categoría media o cada 3 años en categoría avanzada. De 2.700 euros llegaría tras 32 años a 6.300 euros, que es lo que percibe actualmente un magistrado del Tribunal Supremo.

Sin moverse del puesto de trabajo, sin necesidad de pedir o proponer al CGPJ el nombramiento como alto cargo, el juez de cualquier ciudad o pequeña población de España con juzgado alcanza la misma reputación y reconocimiento que un magistrado actualmente del Tribunal Supremo, siempre ofreciendo a la carrera, a la organización y a la Administración de Justicia una capacitación profesional.

La herramienta clave de la carrera profesional horizontal, como se puede entender, es el sistema de evaluación del desempeño de los jueces porque, para pasar de grado, es necesario obtener una evaluación positiva. No hace falta exámenes ni pruebas adicionales, pero sí una evaluación del desempeño, que está basado en los principios de igualdad, objetividad y transparencia.

Igualdad. Todos los jueces tendrían las mismas posibilidades de prestigio, además de la misma retribución económica y la misma oportunidad de consolidar la posición alcanzada.

Objetividad: se valoran parámetros o criterios de valoración lo más objetivos posibles.

Transparencia, porque son parámetros e indicadores preestablecidos.

Se necesita una trayectoria de ejercicio jurisdiccional, una experiencia de servicio activo o asimilado, que se acumule al frente del órgano judicial durante 2, 3 o 4 años, y una

evaluación positiva del desempeño respecto de la capacidad, laboriosidad y compromiso.

En la evaluación del desempeño, se miden los aspectos relevantes de la actividad judicial habiendo preestablecido previamente lo que es esperable o se debe hacer, para poder medir lo que se hace. Dentro del parámetro de capacidad, por ejemplo, un criterio de valoración es la exhaustividad, pero también la motivación, la técnica de redacción de sentencias, la capacidad de proyectar nuevas doctrinas. Dentro del parámetro de diligencia, la capacidad de dirigir los juicios, la cortesía, la capacidad de escucha activa al justiciable, etc

Los indicadores de la evaluación deben ser objetivos, tener como objeto de examen, exclusivamente, la corrección del procedimiento utilizado, porque, de emitir un juicio sobre el fondo (por ejemplo, si la motivación es correcta o no), interferirían con la independencia de cada juez constitucionalmente reconocida.

Primar la promoción profesional entre los jueces incrementa la motivación y satisfacción del juez, lo que mejora el rendimiento y la productividad.

La mayor eficacia y eficiencia de los jueces repercute en una mejora de la calidad de la prestación del servicio público que se encomienda a la Administración de Justicia.

Es un derecho individual del juez y un mecanismo de mejora de la Administración como organización. Discrimina positivamente con más grado o categoría y más retribuciones a los jueces cualificados. La promoción denota un ejercicio judicial de mayor responsabilidad, formación o especialización.

La carrera horizontal es muy necesaria por todas estas razones, pero se puede añadir otra más prosaica, que enlaza con el contexto que se dibujaba al principio: la carrera judicial es muy plana.

De juez se pasa a la categoría de magistrado y el juez promedio se jubila en esa categoría, ya que solo 80 elegidos pasan a ser magistrados del Tribunal Supremo, que es la tercera categoría. El juez, ya magistrado, se queda eternamente hasta la jubilación en esa segunda categoría, con una retribución de entre 3.300-3.900 euros en un juzgado unipersonal, según el número de habitantes de la población. Pues bien, se trata de sustituir estas tres categorías por diez y sustituir el colapso de retribución, para que se pueda pasar de 2.700 euros a 6.300 euros después de toda una vida de ejercicio.

El juez es un trabajador de la Justicia. Se trata de que el juez pueda identificar unos retos profesionales y un futuro. De lo contrario, el juez medio acaba hastiado: progresan los que tienen padrino, y no los que tienen mejor mérito y capacidad. En este sentido, las nuevas promociones asumen un horizonte aún peor pues tardarán 10 o 15 años en ascender a magistrados, con la pérdida retributiva y de promoción profesional en los órdenes social y contencioso-administrativo que eso significa.

Esto hace que la cortesía en sala a veces se pierda. Hay jueces quemados, malhumorados. Jueces que ni dan los buenos días. Que están estresados y se les nota en sus relaciones con los profesionales con los que habitualmente trata. Que ponen sentencias con razonamientos superficiales de corta y pega para salir del paso. Esta situación es la que la

carrera horizontal puede revertir para que los jueces vuelvan a estar más motivados, más realizados, sean más eficientes; que demuestren una capacitación que les realice a ellos humana y profesionalmente y les permita aportar a la organización y optimizar la Justicia.

Este modelo de carrera horizontal es el que se introduce en los tres artículos cuya reforma se propone, si bien necesitan de un desarrollo vía reglamentaria.

PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA DE CARRERA HORIZONTAL

LIBRO IV DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS

TÍTULO PRIMERO De la carrera judicial y de la provisión de destinos

CAPÍTULO PRIMERO DE LA CARRERA JUDICIAL

Artículo 298 (Queda como está)

Las funciones jurisdiccionales en los juzgados y tribunales de todo orden regulados en esta ley se ejercerán únicamente por jueces profesionales, que forman la Carrera Judicial.

También ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, con sujeción al régimen establecido en esta ley, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal, los magistrados suplentes, los que

sirven plazas de jueces como sustitutos, los jueces de paz y sus sustitutos.

Artículo 299 (Se modifica)

Los jueces de carrera tendrán derecho a la promoción profesional.

La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

A tal objeto el Consejo General del Poder Judicial promoverá la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de los jueces de carrera.

3. La carrera profesional de los jueces consistirá en la aplicación simultánea de las siguientes modalidades:

- a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión voluntaria de grado o escalón y de categoría, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, y a instancia del interesado.
- b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso desde el último escalón de la tercera categoría de la carrera profesional del juez a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo por el procedimiento de concurso de méritos que reglamentariamente se establezca.
- c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo de la carrera judicial al puesto de presidente de Audiencia Provincial, presidente de Tribunal Superior de Justicia y

presidente de la Audiencia Nacional, y de cualquiera de las salas de estos órganos colegiados, por elección directa conforme al principio un juez/un voto de los jueces del partido, o de los jueces del propio órgano en el caso de la Audiencia Nacional, por el procedimiento que reglamentariamente se establezca.

- d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a todos los puestos de trabajo de la carrera judicial que no sean los del apartado b), de acuerdo con los concursos de traslado regulados en esta ley.

Los jueces de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera y promoción horizontal y vertical.

Por vía reglamentaria se desarrollarán las provisiones de esta Ley en materia de carrera horizontal y vertical y promoción interna vertical.

Artículo 300 (Se modifica)

El Reglamento de desarrollo que se dicte regulará la carrera horizontal de los jueces de carrera con arreglo a las siguientes reglas:

- a) Se articulará un sistema de grados o escalones y de categorías de ascenso que sumarán 28 años, a contar desde el año, mes y día del decreto de nombramiento inicial, y se fijará por ley la remuneración complementaria para cada uno de los grados o escalones sin que pueda ser inferior a los 400 euros netos mensuales. Los ascensos serán consecutivos.

- b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la capacidad resolutive, la laboriosidad y los conocimientos adquiridos, y el resultado de la evaluación del desempeño determinará la progresión de grado o escalón y de categoría. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

Artículo 300 bis (Se añade)

1. La progresión de grado y de categoría requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos
 - a. Completar el periodo de permanencia en el grado o escalón de carrera inmediatamente anterior que se establezca reglamentariamente.
 - b. Obtener en los procesos de evaluación la puntuación mínima necesaria, que se determine reglamentariamente, sin que la puntuación que no alcance el mínimo pueda dar origen a un procedimiento disciplinario.
2. El Consejo General del Poder Judicial fijará vía reglamentaria de forma clara y con carácter previo los aspectos que serán objeto de evaluación y la puntuación mínima necesaria para pasar de grado y categoría. Los parámetros e indicadores que permitan evaluar el desempeño serán objetivos y susceptibles de cumplimiento, y se valorarán con puntuación de 0 a 10.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional, la capacitación, el rendimiento y la aportación individual del juez para la mejora de la administración de justicia.

3. El sistema de evaluación del desempeño se adecuará, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación. Dentro del Consejo General del Poder Judicial, un servicio autónomo formado por jueces será el órgano encargado de realizar las evaluaciones de desempeño.
4. La continuidad en el puesto de trabajo no quedará vinculada a la evaluación del desempeño posterior.
5. Del resultado provisional de la evaluación del desempeño se dará audiencia al interesado por 5 días, tras lo cual se adoptará la decisión que corresponda sobre progresión de nivel y grado en resolución motivada de la jefatura de la unidad del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, que será susceptible de recurso de alzada ante la jefatura del servicio.

A partir de estos artículos de la LOPJ se desarrollaría vía reglamentaria la carrera horizontal. En un futuro Reglamento de la Carrera Horizontal podrían fijarse tres categorías +1 para cubrir los 32 años de carrera profesional del juez, de esta manera:

1. Categoría de Ingreso:
 - nivel 1. Dura 2 años. Se gana 2.700 euros
 - nivel 2. Dura 2 años. Se gana 3.100 euros

2. Categoría Media:

- nivel 1. Dura 4 años. Se gana 3.5 00 euros
- nivel 2. Dura 4 años. Se gana 3.900 euros
- nivel 3. Dura 4 años. Se gana 4.300 euros
- nivel 4. Dura 4 años. Se gana 4.700 euros

3. Categoría Avanzada:

- nivel 1. Dura 3 años. Se gana 5.100 euros
- nivel 2. Dura 3 años. Se gana 5.500 euros
- nivel 3. Dura 3 años. Se gana 5.900 euros
- nivel 4. Dura 3 años. Se gana 6.300 euros

Todas estas cantidades son netas y mensuales.

Categoría de magistrado del Tribunal Supremo. Ganarían 6.300 euros, más lo que se establezca como retribución complementaria.

Solo son 80 jueces de toda la carrera judicial.

Llegarían por concurso de méritos entre todos los jueces que hayan alcanzado el grado o nivel más alto en la Categoría 3 y se postulen como aspirantes. Las bases del Reglamento de nombramientos de altos cargos judiciales redactado por la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial podría servir de base para regular el proceso selectivo. También sería factible la posibilidad de elegir por sorteo a los magistrados del Tribunal Supremo, entre los aspirantes del nivel más alto de la categoría 3, y fijar un periodo máximo de

cinco años para que se produjera una renovación periódica de los mismos.

Por su parte, las presidencias de las Audiencias Provinciales y las presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia y sus Salas podrían elegirse por votación democrática de entre los jueces del territorio, según la regla un juez/un voto.

La carrera horizontal se convierte de este modo en un mecanismo para eliminar el régimen clientelar sólidamente instalado en España en la actualidad, en el que los jueces, para poder progresar y alcanzar alguno de los altos cargos judiciales o ser vocales del CGPJ u otros cargos en los que perciben una retribución superior, deben buscar apoyos políticos o de amistad. Con la promoción horizontal, sencillamente, no sería necesario medrar, de forma que cabe esperar que solo se postularían a magistrados del Tribunal Supremo los aspirantes verdaderamente confiados en su mérito y capacidad para proyectar nueva doctrina o consolidar la existente.

No hacen falta exámenes ni pruebas para promocionar, sino solamente la evaluación de los conocimientos del juez en el periodo anterior sometido a evaluación. En la evaluación del desempeño se utilizan parámetros e indicadores. El parámetro identifica qué se mide para conocer el cumplimiento de objetivos, mientras que el indicador es la medición de un aspecto relevante de la actividad judicial que refleja cuantitativamente lo que es esperable o se debe hacer y lo que se hace.

La evaluación sobre el parámetro de capacidad, por ejemplo, atendería a la técnica de redacción y exposición, a la claridad y precisión; al uso de herramientas de ordenador; a

los conocimientos interdisciplinarios y estudios reglados; a la actualización doctrinal, jurisprudencial y técnica; a la capacidad de decisión, donde se puede valorar la fiabilidad, poniendo la atención en que las resoluciones resulten especialmente motivadas; a la capacidad de organización y dirección; y al manejo de la audiencia pública y capacidad para dirigirse de forma eficaz con otros operadores jurídicos.

La evaluación sobre el parámetro de laboriosidad atendería a la relación entre el número de procedimientos decididos cada año con el número de procedimientos de entrada y su complejidad. La evaluación sobre el parámetro de diligencia se centraría en el cumplimiento de la agenda de juicios y de señalamientos, así como de las horas de audiencia pública y atención al ciudadano y profesionales del derecho.

Dentro del parámetro de capacidad, los indicadores de la evaluación de la profesionalidad deberían tener como objeto exclusivamente la corrección del procedimiento utilizado, porque, de emitir un juicio sobre el fondo (por ejemplo, si se da la razón a la Administración en mayor porcentaje que al administrado), interferirían con la independencia de cada juez constitucionalmente reconocida.

En cuanto a la vigilancia de que se cumplan los tiempos de trámite de procedimientos, los indicadores solo deberían arrojar resultados negativos en el caso de informes y hallazgos específicos, tanto porque en la actualidad no hay medios adecuados para “medir” tiempos aceptables ni hay módulos de salida aprobados, como, sobre todo, porque un procedimiento suele tramitarse por varios jueces que se suceden en el tiempo, y porque cada juez tiene un nivel diferente de exhaustividad y motivación.

Para que la valoración sea global y, por ejemplo, los parámetros relativos a la laboriosidad se crucen con los de capacidad, de suerte que se sume la dimensión de cantidad a la de calidad, cada indicador se puntuará de 0 a 10. De este modo, el juez que sea más lento podrá recibir una puntuación baja en los indicadores de laboriosidad pero podrá recibir una puntuación alta en los indicadores de capacidad y motivación; y el más rápido o más ágil probablemente a la inversa.

Al ser la evaluación de desempeño un proceso periódico y continuo que afectaría a una pluralidad de jueces, que serían todos los de la misma promoción a la vez (ya que el cómputo de los años se inicia desde el decreto de nombramiento) difícilmente podría ser un modo de premiar o de castigar por motivos espurios. Por eso, podemos pensar que objetiva la promoción y la desenvuelve ajena a los intereses de las influencias políticas.

Puede decirse que cabe la evaluación positiva de todos los jueces, salvo circunstancias excepcionales, como serían quebrantamientos graves de disposiciones disciplinarias o penales o los casos en los que la conclusión inevitable del procedimiento de evaluación sea que el juez es incapaz de desempeñar sus funciones judiciales dentro de los estándares mínimos aceptables evaluados con objetividad.

Potencialmente, también es de aplicación a la carrera fiscal. Es un modo absolutamente nuevo de organización que trae consigo el aporte de una justicia de mayor calidad, que ya existe en Italia, y, tal como resalta el informe 17(2014) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, un mecanismo de excepcional valor para que el poder judicial lleve a cabo la

adecuada rendición de cuentas propia de una sociedad democrática.

En efecto, la carrera judicial italiana es una carrera profesional organizada como carrera horizontal, lo que queda esencialmente expuesto en el artículo 107. 3 de la Constitución italiana, donde puede leerse lo siguiente:

“i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni” (los jueces se diferencian entre ellos solamente por la diversidad de sus funciones).

En la práctica, y tal como se regula en el decreto legislativo de 5 de abril de 2006 y en dos circulares de valoración profesional de 30/7/07 y 25/6/08, significa que un juez italiano puede desarrollar toda su vida laboral desarrollando el mismo papel como *giudice di tribunale*, es decir, en un juzgado de primera instancia, pero, sin embargo, progresa en la carrera a través de siete *valutazioni professionali*.

Las *valutazioni* son evaluaciones profesionales que se realizan cada cuatro años; la última de ellas fijada el vigésimo octavo año de la carrera del juez.

Tras cada evaluación, al juez le corresponde un mayor sueldo y la posibilidad de acceder a cargos de segunda instancia o directivos o de la *Corte di Cassazione*, que se pueden lograr solo si se alcanza una determinada antigüedad de servicio. Estadísticamente, es bastante raro que el juez italiano no supere las evaluaciones cuatrienales.

Así, por ejemplo, un juez con treinta años de carrera que sea juez de primera instancia puede cobrar el mismo sueldo que un juez con treinta años de carrera con destino en la *Corte di Cassazione*. Actualmente, el sueldo mensual antes de la primera evaluación es de 3.000 euros netos y se incrementa un promedio de unos 400 euros tras superar cada evaluación. El sueldo de la última evaluación con 28 años de carrera llega hasta los 7.100 euros netos.

La única excepción a la regla de igualdad de sueldo para todos los jueces del mismo grado y categoría se refiere al *Presidente de la Corte di Cassazione*, al *Presidente aggiunto de la Corte di Cassazione* y al *Fiscal General de la Corte di Cassazione*.

Los constituyentes italianos diseñaron de este modo la carrera profesional con el objetivo de asegurar la independencia del juez, no solamente exterior (de los jueces hacia los poderes ejecutivo y legislativo) sino también interior (del juez hacia los otros jueces).

Las valoraciones están efectuadas por el Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) conforme a criterios establecidos en sus circulares.

El procedimiento empieza con la opinión motivada, o sea, *rappporto* del “jefe”, es decir, del Presidente o Fiscal jefe del Tribunal Superior; sigue con la opinión del Consiglio Giudiziario o Consiglio direttivo en el Tribunal Superior, que se corresponde con la Sala de Gobierno del TSJ español, y acaba con un acto final del CSM.

Se promociona mediante la evaluación de los conocimientos del juez a través de sus trabajos científicos,

actividad extrajudicial, pluralidad de experiencias, participación en clases de la Scuola Superiore della Magistratura, su trabajo ordinario (tiempo en la jurisdicción, respeto de los plazos, conducta en las vistas, etc) y la valoración de unas sentencias o actos seleccionados al azar de entre las dictadas en los cuatro años anteriores, según parámetros establecidos previamente.

Después de exponer la propuesta de reforma legislativa de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, es necesario despejar algunas objeciones que fácilmente surgirán. La carrera horizontal es un sistema de promoción profesional:

NO SOSPECHOSO DE REPRESALIAS O RECOMPENSAS.

Al ser la evaluación de desempeño un proceso periódico y continuo que afectaría a una pluralidad de jueces, que serían todos los de la misma promoción a la vez (ya que el cómputo de los años se inicia desde el decreto de nombramiento) difícilmente podría ser un modo de premiar o de castigar por motivos espurios. Por eso, podemos pensar que objetiva la promoción y la desenvuelve ajena a los intereses de las influencias políticas.

NO PAREJO AL RÉGIMEN DISCIPLINARIO. Puede decirse que cabe la evaluación positiva de todos los jueces, salvo circunstancias excepcionales, como serían quebrantamientos graves de disposiciones disciplinarias o penales o los casos en los que la conclusión inevitable del procedimiento de evaluación sea que el juez es incapaz de desempeñar sus funciones judiciales dentro de los estándares mínimos aceptables evaluados con objetividad.

Podemos acabar con OTRA DEFINICIÓN de la carrera horizontal: es una forma de promover la profesionalidad del juez que le ofrece mayores oportunidades de reconocimiento profesional y de realización de desarrollo personal, que redundan en provecho del conjunto de la sociedad.

Supone reivindicar un incremento paulatino de las retribuciones, pero ofreciendo a la sociedad una mejora del propio desempeño a través de experiencias de formación y la posibilidad de maximizar las contribuciones potenciales del juez a las necesidades organizativas.

CAPÍTULO IV

COMISIONES DE SERVICIO EN LA CARRERA JUDICIAL

Exposición de Motivos

La normativa vigente para conferir comisiones de servicio a jueces y magistrados para prestar servicios en otro juzgado o tribunal como medida de apoyo judicial presenta graves deficiencias que hacen dudar de la objetividad de los procedimientos de selección. Es llamativa la asimetría existente entre el sistema de concursos de traslado ordinarios, basado en la categoría y la antigüedad en el escalafón, es decir, en criterios reglados, y el sistema para conferir comisiones de servicio, basado en la elección discrecional del candidato mediante la valoración de diversos méritos no baremados.

La falta de objetividad se advierte de manera muy ostensible en la Audiencia Nacional, tribunal de evidente proyección dentro de la jurisdicción penal y de la jurisdicción internacional cuya composición suele suscitar interesada atención entre las formaciones políticas. Dado que es frecuente que sus titulares se encuentren en servicios especiales para cubrir puestos en organismos internacionales, vocalías del CGPJ, cargos políticos u otros cargos públicos que contempla el art. 351 de la LOPJ, las vacantes se pueden cubrir

mediante comisiones de servicio o bien mediante mecanismos de provisión ordinarios o bien mediante sustitución. La opción entre uno y otro mecanismo puede facilitar la elección de un concreto perfil de juez.

En el caso de que se elija conferir una comisión de servicio, no solo los méritos que se valoran no están previamente baremados, sino que, ante indiferentes jurídicos o candidatos de semejante antigüedad en el escalafón o en el orden jurisdiccional, la elección de un candidato frente a otro es indistinta y válida siempre que se motive. Como se puede elegir al santo y luego vestirlo, las provisiones de vacantes por comisiones de servicio suelen ser sospechosas de arbitrariedad por haberse decidido merced al amiguismo, clientelismo, nepotismo, o, incluso, al mero seguidismo político.

En general, se detectan como principales defectos en la forma de conferir comisiones de servicio la insuficiente publicidad de las convocatorias entre los miembros de la carrera judicial; la atribución decisora a la Comisión Permanente en lugar del Pleno del Consejo General del Poder Judicial en cuanto que más fácilmente influenciable por el poder político al ser su número de miembros más reducido, y, sobre todo, la inexistencia de criterios tasados para resolver objetivamente la concurrencia competitiva entre varios candidatos.

He aquí una anomalía análoga a la que sufren los nombramientos de altos cargos judiciales, que ha merecido la atención permanente de la Plataforma Cívica por la Independencia judicial a través de los prestigiosos informes de su Observatorio de igual nombre. Consecuentemente, ya en la primera denuncia que la Plataforma interpuso ante la

organización de las Naciones Unidas, se hacían ver los riesgos de la vigente regulación de las comisiones de servicio. Asimismo, la Plataforma ha constituido un Observatorio específico que, además de haber emitido varios informes sobre la materia, ofrece una propuesta doctrinal para modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La propuesta gira en torno a un principio fundamental: la equiparación entre la provisión de concursos ordinarios y el modo en que se confieren comisiones de servicio, al no existir razón jurídica que justifique la diversidad de tratamiento legal. Antes bien, la dualidad redundaría en una falta de seguridad jurídica que propicia la pérdida de confianza tanto de los ciudadanos como de los propios jueces en la neutralidad del actual sistema.

En atención a lo expuesto, se transcriben las siguientes redacciones alternativas de diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial:

Redacción actual

Artículo 216

1. No podrán conferirse comisiones de servicio para Juzgados o Tribunales si no es por tiempo determinado, concurriendo circunstancias de especial necesidad y previa conformidad del interesado.
2. Las comisiones se otorgarán por el Consejo General del Poder Judicial, oídas las salas de gobierno correspondientes.
3. No se conferirán comisiones para los cargos de Presidente y Presidentes de Sala de la Audiencia

Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, ni para el Presidente de la Audiencia Provincial.

Redacción alternativa

Artículo 216

1. No podrán conferirse comisiones de servicio para Juzgados o Tribunales si no es por tiempo determinado, concurriendo circunstancias de especial necesidad y previa conformidad del interesado.
2. Las comisiones se otorgarán por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, oídas las salas de gobierno correspondientes.
3. No se conferirán comisiones para los cargos de Presidente y Presidentes de Sala de la Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, ni para el Presidente de la Audiencia Provincial.
4. La duración de las comisiones de servicio no excederá de dos años cuando sean con relevación de funciones o de seis meses cuando sean sin relevación de funciones.

Redacción actual

Artículo 216 bis 1

1. Cuando el excepcional retraso o la acumulación de asuntos en un determinado juzgado o tribunal no puedan ser corregidos mediante el reforzamiento de la plantilla de la Oficina judicial o la exención temporal de reparto prevista en el artículo 167.1, el Consejo

General del Poder Judicial podrá acordar excepcionales medidas de apoyo judicial consistentes en la adscripción de jueces y magistrados titulares de otros órganos judiciales mediante el otorgamiento de comisiones de servicio.

2. Los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia podrán proponer como medida de apoyo la adscripción obligatoria, en régimen de comisión sin relevación de funciones, de aquellos jueces y magistrados titulares de órganos que tuviesen escasa carga de trabajo de conformidad con los criterios técnicos establecidos por el Consejo General del Poder Judicial. Dicha comisión no será retribuida, aún siendo aprobada, si la carga de trabajo asumida por el adscrito, computada junto con la de su órgano de procedencia, no alcanza el mínimo establecido en los referidos criterios técnicos.
3. También se podrá acordar la adscripción en calidad de jueces de apoyo, por este orden, a los jueces de adscripción territorial a que se refiere el artículo 347 bis, a los jueces en expectativa de destino conforme al artículo 308.2, a los jueces que estén desarrollando prácticas conforme al artículo 307.2 y excepcionalmente a jueces sustitutos y magistrados suplentes.
4. Quien participase en una medida de apoyo en régimen de comisión de servicio sin relevación de funciones quedarán exentos, salvo petición voluntaria, de realizar las sustituciones que le pudiesen corresponder en el órgano del que sea titular, conforme al plan anual de sustitución.

5. La aprobación por parte del Consejo General del Poder Judicial de cualquier medida de apoyo precisará la previa aprobación del Ministerio de Justicia quien únicamente podrá oponerse por razones de disponibilidad presupuestaria, todo ello dentro del marco que establezca el Protocolo que anualmente suscribirán ambos a los efectos de planificar las medidas de este tipo que sea posible adoptar.
6. Si la causa del retraso tuviera carácter estructural, el Consejo General del Poder Judicial, junto con la adopción de las referidas medidas provisionales, formulará las oportunas propuestas al Ministerio de Justicia o a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, en orden a la adecuación de la plantilla del juzgado o tribunal afectado o a la corrección de la demarcación o planta que proceda.

Redacción alternativa

Artículo 216 bis 1

1. Cuando el excepcional retraso o la acumulación de asuntos en un determinado juzgado o tribunal no puedan ser corregidos mediante el reforzamiento de la plantilla de la Oficina judicial o la exención temporal de reparto prevista en el artículo 167.1, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial podrá acordar excepcionales medidas de apoyo judicial consistentes en la adscripción de jueces y magistrados titulares de otros órganos judiciales mediante el otorgamiento de comisiones de servicio.

2. Los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia podrán proponer como medida de apoyo la adscripción obligatoria, en régimen de comisión sin relevación de funciones, de aquellos jueces y magistrados titulares de órganos que tuviesen escasa carga de trabajo de conformidad con los criterios técnicos establecidos por el Consejo General del Poder Judicial. Dicha comisión no será retribuida, aun siendo aprobada, si la carga de trabajo asumida por el adscrito, computada junto con la de su órgano de procedencia, no alcanza el mínimo establecido en los referidos criterios técnicos.
3. También se podrá acordar la adscripción en calidad de jueces de apoyo, por este orden, a los jueces de adscripción territorial a que se refiere el artículo 347 bis, a los jueces en expectativa de destino conforme al artículo 308.2, a los jueces que estén desarrollando prácticas conforme al artículo 307.2 y excepcionalmente a jueces sustitutos y magistrados suplentes.
4. Quien participase en una medida de apoyo en régimen de comisión de servicio sin relevación de funciones quedarán exentos, salvo petición voluntaria, de realizar las sustituciones que le pudiesen corresponder en el órgano del que sea titular, conforme al plan anual de sustitución.
5. La aprobación por parte del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de cualquier medida de apoyo precisará la previa aprobación del Ministerio de Justicia quien únicamente podrá oponerse por razones de disponibilidad presupuestaria, todo ello dentro del marco que establezca el Protocolo que anualmente

suscribirán ambos a los efectos de planificar las medidas de este tipo que sea posible adoptar.

6. Si la causa del retraso tuviera carácter estructural, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, junto con la adopción de las referidas medidas provisionales, formulará las oportunas propuestas al Ministerio de Justicia o a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, en orden a la adecuación de la plantilla del juzgado o tribunal afectado o a la corrección de la demarcación o planta que proceda.

Redacción actual

Artículo 216 bis 2

Las propuestas de medidas de apoyo judicial, que han de elevarse al Consejo General del Poder Judicial a través de las correspondientes Salas de Gobierno, deberán contener:

1. Explicación sucinta de la situación por la que atraviesa el órgano jurisdiccional de que se trate.
2. Expresión razonada de las causas que hayan originado el retraso o la acumulación de asuntos.
3. Reseña del volumen de trabajo del órgano jurisdiccional y del número y clase de asuntos pendientes.
4. Plan de actualización del Juzgado o Tribunal con indicación de su extensión temporal y del proyecto de ordenación de la concreta función del Juez o equipo de apoyo, cuyo cometido, con plena jurisdicción, se proyectará en el trámite y resolución de los asuntos de nuevo ingreso o pendientes de señalamiento,

quedando reservados al titular o titulares del órgano los asuntos en tramitación que no hubieren alcanzado aquel estado procesal.

Redacción alternativa

Artículo 216 bis 2

Las propuestas de medidas de apoyo judicial, que han de elevarse al Pleno del Consejo General del Poder Judicial a través de las correspondientes Salas de Gobierno, deberán contener:

1. Explicación sucinta de la situación por la que atraviesa el órgano jurisdiccional de que se trate.
2. Expresión razonada de las causas que hayan originado el retraso o la acumulación de asuntos.
3. Reseña del volumen de trabajo del órgano jurisdiccional y del número y clase de asuntos pendientes.
4. Plan de actualización del Juzgado o Tribunal con indicación de su extensión temporal y del proyecto de ordenación de la concreta función del Juez o equipo de apoyo, cuyo cometido, con plena jurisdicción, se proyectará en el trámite y resolución de los asuntos de nuevo ingreso o pendientes de señalamiento, quedando reservados al titular o titulares del órgano los asuntos en tramitación que no hubieren alcanzado aquel estado procesal.
5. Tratándose de comisión de servicio, explicación razonada de si debe ser conferida con relevación de funciones o sin relevación de funciones.

Redacción actual

Artículo 216 bis.3 Medidas de apoyo

1. Las salas de Gobierno que proyecten el establecimiento de medidas de apoyo mediante comisión de servicio habrán de dar adecuada publicidad a su propósito para que los Jueces y Magistrados que pudieran estar interesados en el nombramiento tengan oportunidad de deducir la correspondiente petición.
2. En el supuesto de que existan varios peticionarios para el otorgamiento de la comisión de servicio, la Sala de Gobierno correspondiente, al proponer con preferencia a aquél que estime más idóneo, habrá de valorar las siguientes circunstancias:
 - a) Pertenencia del Juez o magistrado solicitante al mismo orden jurisdiccional en que esté integrado el Juzgado o Tribunal al reforzar.
 - b) El lugar y distancia del destino del peticionario.
 - c) La situación del órgano del que es titular.
 - d) El conocimiento del derecho o del a lengua y el derecho sustantivo propios de la Comunidad Autónoma en que vaya a tener lugar la comisión.

Redacción alternativa

Artículo 216 bis.3 Medidas de apoyo

1. Recibida de la Sala de Gobierno la propuesta razonada de adoptar una medida de apoyo mediante comisión de servicio, el Pleno del Consejo General del Poder

Judicial decidirá sobre su concesión y las condiciones de la misma en el plazo de un mes y ordenará publicar la convocatoria del concurso en el Boletín Oficial del Estado por plazo de 15 días naturales.

2. El concurso se resolverá a favor de quienes, ostentando la categoría necesaria, tengan mejor puesto en el escalafón. De tratarse de plazas en juzgados unipersonales del orden social, contencioso-administrativo, menores, en los Juzgados de lo Mercantil y en los Juzgados Centrales será de aplicación la valoración de la especialización y del mérito preferente previsto en el art. 329 de esta Ley. De tratarse de plazas en órganos colegiados será de aplicación lo previsto en el art. 330 de esta Ley.
3. En caso de comisión de servicio con relevación de funciones, será indiferente el lugar de destino del peticionario. De tratarse de comisión de servicio sin relevación de funciones, gozarán de preferencia los peticionarios cuyo órgano de procedencia esté más próximo a la plaza ofertada si así lo requieren las funciones que haya de desempeñar.

Redacción actual

Artículo 355 bis

1. Los destinos cuyos titulares se encuentren en situación de servicios especiales se podrán cubrir por los mecanismos ordinarios de sustitución, mediante comisiones de servicio con o sin relevación de funciones o a través de los mecanismos ordinarios de provisión, incluso con las promociones pertinentes,

para el tiempo que permanezcan los titulares en la referida situación.

(...)

Redacción alternativa

Artículo 355 bis

1. Los destinos cuyos titulares se encuentren en situación de servicios especiales se podrán cubrir por los mecanismos ordinarios de sustitución, mediante comisiones de servicio con o sin relevación de funciones o a través de los mecanismos ordinarios de provisión, incluso con las promociones pertinentes, para el tiempo que permanezcan los titulares en la referida situación. El Pleno del Consejo General del Poder Judicial elegirá en cada caso el mecanismo de cobertura dando preferencia a quien, ostentando la categoría necesaria, tenga mejor puesto en el escalafón atendiendo a las circunstancias de la plaza y a la duración previsible de la situación de servicios especiales en la que se encuentre el titular, decidiendo de forma motivada, en el plazo de un mes desde que se produzca la vacante.

CAPÍTULO V

DILIGENCIAS INFORMATIVAS Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL

La Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) regula el régimen disciplinario de Jueces y Magistrados en el Capítulo II de su Título III. Puede entenderse sin demasiado esfuerzo que el régimen disciplinario constituye un terreno enormemente delicado, por cuanto el uso desviado de la potestad disciplinaria sobre el juez no solo podría poner en peligro sus derechos subjetivos, como sucedería en cualquier otro colectivo, sino que tendría unos efectos de mayor envergadura, de naturaleza pública, en cuanto afectara a la independencia y a la inamovilidad judicial: a la independencia, si la potestad disciplinaria se utilizase como medio de amedrentar al juez; a la inamovilidad, en la medida en que el traslado forzoso y expulsión son sanciones aplicables en el seno de este régimen. Por ello, la regulación de la potestad disciplinaria debe ser detallada y propender a minimizar el riesgo de utilización interesada o desviada.

En general, si bien la regulación del procedimiento disciplinario responde a un esquema de garantías y de contrapesos suficientes, pervive alojado en su seno un elemento que, apenas mencionado y desde luego no

desarrollado legalmente, representa una gravísima amenaza para el estatuto de independencia del Juez. Se trata de las denominadas “diligencias informativas”.

Las únicas menciones a esta institución en la LOPJ son las siguientes:

Artículo 416

La prescripción se interrumpirá desde la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento disciplinario o, en su caso, de las diligencias informativas relacionadas con la conducta investigada del Juez o Magistrado.

El plazo de prescripción vuelve a correr si las diligencias o el procedimiento permanecen paralizados durante seis meses por causa no imputable al Juez o Magistrado sujeto al expediente disciplinario.

Artículo 423

Toda denuncia sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia en general y de la actuación de los jueces y magistrados en particular será objeto, en el plazo de un mes, de informe del Jefe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, en el que se podrá proponer el archivo de plano, la apertura de diligencias informativas o la incoación directa de expediente disciplinario.

Sobre la base de esta magra regulación, sin embargo, el CGPJ viene haciendo generoso y habitual uso de esta figura.

La posibilidad de abrir diligencias informativas parece cosa razonable y es acorde con el tenor de otras normas procesales administrativas. Es natural que se contemple la posibilidad de una breve indagación previa, sin la cual la única alternativa, ante una denuncia o indicio de posible infracción, sería la apertura de expediente disciplinario o la inactividad.

Reconocido esto, el problema se halla en que la ausencia de cualquier regulación de tales diligencias informativas en la LOPJ, fuera de su mera mención, convierte esta institución en un terreno franco y abierto a la arbitrariedad más incontrolable.

Repárese en que, frente a las garantías características del expediente disciplinario propiamente dicho (notificación de su incoación y trámites sucesivos al expedientado, posibilidad de intervención en todas las diligencias, plazo máximo de duración sancionado con la caducidad) no se regula nada parecido en el caso de las diligencias de que estamos tratando.

Esto no sería algo grave en caso de que las diligencias informativas tuvieran, realmente, como sentido propio, el de la breve y superficial indagación previa para decidir si debe iniciarse un expediente disciplinario, y si carecieran de cualquier contenido aflictivo para el juez. Lejos de ello, la ausencia de regulación de estas diligencias permite que la falta de límite temporal de su duración, la carencia de reglamentación de su procedimiento y la inexistencia de límites definidos de su contenido las convierta en un paraexpediente disciplinario al que se puede ver sometido el juez bien sin justificación bastante, bien por tiempo indefinido, o bien, incluso, sin conocimiento de su existencia. Facilitan, de este modo, a quienes ostentan la facultad disciplinaria, dentro

de un órgano de designación política, un instrumento de primer orden para someter al Juez a una prolongada situación de incertidumbre con evidente efecto en su estatus personal y profesional; y con posible efecto en su independencia.

Por otro lado, el hecho de que se prevea la existencia de la figura y se permita su ejercicio, pero, al mismo tiempo, se omita cualquier regulación de la misma, resulta contrario al principio de vinculación positiva a la ley de las Administraciones Públicas, propio de un Estado de Derecho; de acuerdo con el cual, a diferencia de la posición de los ciudadanos (vinculación negativa), las Administraciones Públicas solo pueden hacer aquello que la ley permite, y de acuerdo con los procedimientos debidamente establecidos.

La realidad nos muestra que el CGPJ utiliza las diligencias informativas para eludir las garantías mínimas de cualquier expediente disciplinario, en particular, en lo relativo a la duración, convirtiendo aquellas en verdaderos expedientes disciplinarios de duración indefinida y cuya falta de formalismo no impide la incorporación a los mismos de diligencias probatorias complejas impropias de la institución.

El pasado día 15 de marzo de este año 2017 D. Carlos Lesmes, Presidente del CGPJ, fue interpelado en la comisión de Justicia del Congreso por Diputados de los grupos “Podemos”, “Ciudadanos” y “Esquerra Republicana de Catalunya” acerca de la investigación que el Consejo General del Poder Judicial lleva, en la actualidad, bajo la denominación de “diligencias informativas”, contra el magistrado Manuel Ruiz de Lara.

Pues bien, esta investigación, que se prolonga ya durante más de ocho meses (cuando la caducidad de los expedientes disciplinarios formales es de seis meses, art. 425.6

LOPJ), incorpora en su seno diligencias probatorias propias de un procedimiento de mayor calado, y elude las garantías mínimas consustanciales a cualquier procedimiento administrativo sancionador.

Esta es la prueba de que la reforma normativa del régimen disciplinario de los jueces es necesaria. A la vista de todo lo anterior, proponemos que la LOPJ sea reformada para que, mediante la introducción de una mínima y sencilla regulación de estas “diligencias informativas”, se reduzcan los márgenes de discrecionalidad que ahora se detectan. Creemos que sería suficiente para lograr este fin con las pocas reglas que se dirán.

BASES PARA UNA REGULACIÓN DE LAS DILIGENCIAS INFORMATIVAS

1. Se establecerá, expresamente, que la finalidad de las diligencias informativas es recabar información indiciaria, a efectos de decidir la incoación o no de un expediente disciplinario.
2. De acuerdo con esta naturaleza, las diligencias informativas no pueden estar indefinidamente abiertas. Su duración será la mínima imprescindible para lograr la breve indagación que le es propia. En todo caso, su duración nunca será superior a un mes contado desde su apertura, prorrogable por otro mes mediante resolución motivada tomada antes de la finalización del primero. De no adoptarse decisión de incoación de expediente disciplinario al término del plazo de un mes o de su prórroga, las diligencias informativas se archivarán, por ministerio de la Ley, y

no podrá realizarse en las mismas diligencia adicional de clase alguna, sin perjuicio de que pueda incoarse expediente disciplinario, en el plazo de caducidad de un mes, desde el archivo de las diligencias informativas.

3. La incoación de las diligencias informativas, así como todas las resoluciones que allí se tomen, deberán notificarse al investigado, de acuerdo con lo que establece la Ley de Procedimiento Administrativo Común y dentro de los plazos de notificación propios de los actos administrativos.
4. El material probatorio recabado en las diligencias informativas solo podrá incorporarse al ulterior expediente disciplinario en caso de que haya sido obtenido con las mismas garantías que las que se regulan en el expediente disciplinario, en particular, la intervención del interesado (art. 425.1 LOPJ).

CAPÍTULO VI

DEMOCRACIA JUDICIAL

El Poder Judicial español carece de representación propia, ya que su órgano de gobierno es elegido por otro poder estatal, el Legislativo. En consecuencia, arrastra un déficit democrático que genera constante malestar entre sus miembros.

Las asociaciones judiciales, con ser un elemento imprescindible en la defensa de los intereses profesionales de los jueces españoles, son incapaces de salvar el mencionado déficit de representatividad. Y ello porque únicamente expresan la voluntad de sus respectivos afiliados, lo que condena al silencio institucional a aquellos que no deseen afiliarse, lo que sienten como un “peaje asociativo”. Amplios sectores de la judicatura española miran con recelo a algunas asociaciones judiciales, a las que reprochan haberse convertido en correas de transmisión de partidos políticos, haber participado en el “reparto de cromos” de altos cargos judiciales o, más recientemente, aspirar al monopolio de las vocalías en un renovado Consejo General del Poder Judicial.

Frente a un modelo estamental que exige la previa inserción previa del individuo en una corporación para hacer oír su voz, se propone como alternativo un sistema de

democracia avanzada, institucionalizado en una “Junta Nacional de Jueces” regida por las siguientes:

BASES DE LA JUNTA NACIONAL DE JUECES

PRIMERO. La Junta Nacional de Jueces expresa la voluntad conjunta de la carrera judicial sobre cualesquiera asuntos propios del Poder Judicial español y, a tal efecto, ejerce exclusivamente funciones de portavocía sin perjuicio de las competencias de las juntas de jueces de cada partido judicial, las asociaciones judiciales u otros legítimos cauces representativos de la magistratura.

SEGUNDA. Todos los miembros de la carrera judicial en servicio activo tienen derecho a ejercer su voto en la Junta Nacional de Jueces conforme al principio “un juez/voto”, esto es, sufragio libre, igual, directo y secreto. El voto se emitirá desde el correo electrónico corporativo de forma individual y sin que sea admisible su delegación.

TERCERA. Las funciones de la Junta Nacional de Jueces se ejercen a través de un órgano denominado “Comité Electoral”, compuesto por cinco miembros elegidos por y entre la carrera judicial mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

CUARTA. El Comité Electoral someterá a votación cualesquiera puntos del orden del día acerca de los que haya de pronunciarse la Junta Nacional de Jueces, siempre que le hubieren sido solicitados por las juntas de jueces de partido o individualmente por los miembros en activo de la carrera judicial con arreglo a un porcentaje mínimo que se concretará en el ulterior desarrollo de estas bases.

QUINTA. Cualquier pronunciamiento de la Junta Nacional de Jueces irá precedido de un suficiente periodo de debates entre todas las juntas de jueces de partido del territorio nacional, así como entre los órganos de gobierno de las Audiencias Provinciales y de los demás tribunales del Poder Judicial, los cuales se convocarán antes del comienzo del plazo de votación. El Comité Electoral publicará fehacientemente los resultados finales de los sufragios sobre los puntos del orden del día que hayan sido objeto de debate y votación según los trámites procedimentales preestablecidos.

CAPÍTULO VII

MINISTERIO PÚBLICO

Sumario: Investigación criminal; Reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; Nombramientos de altos cargos en la Fiscalía.

1. Investigación criminal

¿Quién debe investigar el delito, jueces o fiscales?

He aquí una pregunta capciosa, torticeramente planteada para descentrar el debate sobre la ineludible reforma de nuestra actual Ley de Enjuiciamiento Criminal. La cuestión no es quien investigue sino cómo se investigue. Y, al margen de quien sea el titular de dicha función, resulta irrenunciable que la investigación esté orientada exclusivamente al descubrimiento de la verdad. Pero, no a cualquier precio, sino con absoluto respeto a los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Por eso han de extremarse las cautelas para evitar el “error judicial”, esto es, la absolución de un culpable o la condena de un inocente.

En consecuencia, es indiferente que investiguen jueces o fiscales, con tal de que se aseguren unas garantías mínimas

contra el error judicial y la violación de los derechos fundamentales. El debate sobre si son unos u otros ha sido alimentado por una clase política asfixiada en una corrupción generalizada. Es más, se ha pretendido generar un artificial enfrentamiento entre judicatura y fiscalía, como si la investigación del delito fuese una recompensa otorgada graciosamente cual prebenda corporativa.

De ahí que no quede más remedio que optar por una solución radical: no hablar de juez o fiscal instructores sino de “órgano investigador”. Primero definamos cuáles son las características del investigador y, sólo más tarde, determinemos quién haya de encarnarlo. La investigación, antes que un órgano, es una función.

Pues bien, si el objetivo de la investigación es el esclarecimiento de los hechos aparentemente delictivos (*notitia criminis*), el órgano que la dirija ha de estar investido de las notas de plena independencia, imparcialidad e inamovilidad. Como mínimo, las que actualmente se les reconocen a los jueces instructores. No bajar el listón ni centímetro. Con todo, tal como se expondrá a continuación, lo ideal sería elevar el actual nivel de garantías.

Y es que de un tiempo a esta parte hemos venido asistiendo a un preocupante debate entre “garantías” y “eficacia”, intencionadamente contrapuestas en una relación dialéctica inversa, como si el éxito de la lucha contra el crimen dependiese de un menor respeto a los derechos del reo. Semejante planteamiento es, sencillamente, falso. Insistamos, no es necesario reducir las garantías procesales para reducir la impunidad. Más bien al contrario.

Existe un modelo de investigación criminal, garantista y eficaz a la par, cuya instauración sería la mayor arma contra la delincuencia, muy especialmente la criminalidad organizada, corrupción política inclusive. Veámoslo:

Antes de nada habrían de crearse órganos investigadores con mayor alcance que el de los actuales partidos judiciales. Las mafias internacionales, la ciberdelincuencia o el terrorismo islámico nada saben de nuestras decimonónicas demarcaciones territoriales. La Audiencia Nacional, con jurisdicción en toda nuestra geografía, ofrece un modelo que, con las salvedades necesarias, habría que generalizar. Por otro lado, la composición del órgano investigador debe ser flexible, de tal modo que permita movilizar tantos miembros como requiera la complejidad del caso. La estructura de nuestra fiscalía es un buen ejemplo.

Por otro lado, urge la simplificación de los procedimientos penales. Es absurdo que la misma actividad que ejecuta la policía judicial se repita ante el juzgado de instrucción para, por tercera vez, reproducirla en juicio oral. Al final de este *iter* las declaraciones de testigos y acusados llegan con tanto retraso y contaminación que han perdido mucho de su valor acreditativo. Se da la paradoja de que, aunque el plenario sea formalmente la fase más importante del proceso, en cambio, donde materialmente se dirime la verdad de los hechos es en el atestado policial. El mundo al revés. Mucho más racional sería que la policía, bajo la dirección de juristas investigadores, lleve a cabo reservadamente sus pesquisas que, debidamente documentadas, sean enviadas directamente a juicio. Eso sí, terminada la investigación, la totalidad de las diligencias serán comunicadas al reo, al cual se le reconocerá la

facultad de combatir cualesquiera irregularidades y a promover prueba de descargo.

En consecuencia, a fin de evitar abusos, es menester que, junto al órgano investigador, coexista un juez de “libertades” o “garantías” que supervise los actos potencialmente lesivos de los derechos fundamentales, como registros domiciliarios o interceptación de las telecomunicaciones. Y que, además, se instituya un órgano superior (“Cámara de Instrucción”) que conozca de los recursos contra las diligencias de investigación susceptibles de estar aquejadas de alguna irregularidad. Ahora bien, no durante la investigación misma, tal como sucede ahora, lo que únicamente sirve para demorar el impulso procesal, sino a su término, cuando esta sea revelada al reo y examinada por la Cámara de Instrucción antes de enviarse a juicio. Hoy día las Audiencias Provinciales, con demasiada frecuencia, se limitan a confirmar las resoluciones del juez de instrucción, postergando cualquier decisión de fondo al plenario, lo que redundaría en el éxito de las tácticas dilatorias de las partes empeñadas en impedir la más mínima providencia.

Igualmente, deben separarse las funciones de acusar e investigar. De la misma forma que quién investiga no juzga, acusador e investigador deben pertenecer a órganos diferentes. Por mucho celo profesional se tenga, si se actúa con vistas a una futura acusación, las pesquisas se orientan más a cargo que a descargo. Aun inconscientemente. Son los llamados “sesgos cognitivos”. El problema se ve agravado por la estructura jerárquica de nuestra fiscalía, cuyos superiores gozan de capacidad para inmiscuirse en los casos que investiguen sus subordinados. Semejante prerrogativa ha de proibirse tajantemente. La unidad de actuación se consigue

mediante la uniformidad de criterios jurídicos, tales como los que se contienen en las instrucciones y circulares del FGE. Pero carece de sentido condicionar una investigación en curso a interferencias ajenas a no ser, claro está, que se busquen inconfesados motivos extrajurídicos. Una agenda oculta. Un buen modelo es el de nuestros secretarios judiciales que, pese a su estructura jerárquica, están blindados frente a eventuales intromisiones de sus superiores en la tramitación de las actuaciones procesales.

El corolario de lo expuesto es que, con una adecuada simplificación de los procedimientos y flexibilizando el diseño orgánico, desaparecería la tensión entre garantías y eficacia. Es más, resultaría indiferente quién investigase, con tal que de que fuese una autoridad jurídica plenamente independiente, imparcial e inamovible. Va de suyo, obviamente, que le serían de aplicación los deberes de abstención y recusación. Es más, estaría controlada por un juez de garantías, sometida a recursos ante un tribunal superior y desligada tanto de la acusación como del enjuiciamiento. Si aceptamos este modelo, no hay inconveniente en que la investigación, una vez concluida y comunicada al reo, fuese enviada sin más demora al tribunal sentenciador.

Entonces, ¿quién debe investigar, jueces o fiscales?

Un magistrado investigador, tal como se lo concibe en la doctrina italiana. El concepto de “magistrado” comprende tanto jueces como a fiscales. Se crearían “tribunales de investigación”, al estilo de los “polos de instrucción” franceses, cuyas plazas se cubrirían por jueces o fiscales indistintamente, según un riguroso concurso objetivo que suprimiese cualquier discrecionalidad en su provisión. Dichos órganos extenderían su

jurisdicción sobre un ámbito mucho más amplio que de los actuales partidos judiciales; más aun, si fuere menester, según la complejidad y naturaleza del objeto investigado, actuarían en todo el territorio nacional. Asimismo, el número de sus miembros sería variable, con arreglo a la dificultad del caso. Obsérvese que, a diferencia de lo que sucede hoy día, dichos órganos investigadores no estarían servidos por jueces inexpertos, sino que acumularían toda la veteranía del magistrado o magistrados que hubiesen superado los requisitos preestablecidos.

¿Por qué no se adoptan estos principios? La respuesta a semejante pregunta está más allá del Derecho.

A continuación se exponen unas bases mínimas que serán ulteriormente desarrolladas en un texto articulado.

BASES INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Primera. La investigación criminal tiene por finalidad el descubrimiento a cargo y a descargo de la verdad objetiva de los hechos delictivos, con pleno respeto a la tutela judicial efectiva y al resto de los derechos humanos.

Segundo. La investigación criminal será ejecutada por la policía judicial bajo la dirección de un órgano investigador compuesto por juristas designados mediante concurso objetivo y a los que se les reconozca plena independencia, imparcialidad e inamovilidad, sometidos tanto a recusación como a abstención. En ningún caso el órgano investigador recibirá órdenes relativas a un caso particular que esté siendo investigado, sin perjuicio de la preexistencia de directrices jurídicas o técnicas de carácter general.

Tercero. La investigación criminal será documentada íntegramente, de modo que su resultado así como todos y cada uno de los actos que la integren sean comunicados al reo en el momento procesal oportuno.

Cuarto. La investigación criminal será controlada por una autoridad judicial encargada de autorizar previamente aquellas diligencias que impliquen injerencias en los derechos fundamentales de los reos.

Quinto. La investigación criminal será dirigida por un órgano investigador completamente desligado tanto de la acusación como del futuro tribunal sentenciador.

Sexto. La investigación criminal, una vez concluida e íntegramente documentada, será remitida inmediatamente al tribunal sentenciador, sin repeticiones de las diligencias que ya hayan sido practicadas ni mayor demora que la estrictamente necesaria para evitar indefensión, de tal suerte que la litis se dirima esencialmente en juicio oral.

2. Modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

La Constitución española atribuye funciones al Ministerio Público que, por su repercusión en los derechos de los ciudadanos, lo convierten en uno de los pilares del Estado de Derecho. Así, desempeña una misión esencial en la defensa de la separación de poderes, como evidencia la decisión del Constituyente de integrarlo, sin perjuicio de su autonomía, dentro del Poder Judicial. Tras cuatro décadas de experiencia democrática, pese a la encomiable labor desempeñada por los fiscales de nuestro país, se hace urgente una reforma en su

estatuto orgánico para atender a la creciente inquietud de la ciudadanía. Y es que, con carácter recurrente, se suscita la crítica de que el Ministerio Fiscal sea permeable a influencias del poder político, especialmente por el hecho de que actualmente el Fiscal General del Estado lo elige el Gobierno sin prácticamente impedimento sustantivo alguno. El clamor social para erradicar toda corrupción obliga a disipar tales sospechas. Por otro lado, la necesaria unidad y estructura jerárquicas de la Fiscalía, con ser útiles para garantizar su eficacia y eficiencia, también encierran graves riesgos.

Tal como han demostrado la psicología social, las estructuras profesionales cerradas y verticales corren el peligro de convertirse en organizaciones tóxicas donde arraiguen corruptelas que degeneren en desviación de poder. Por ejemplo, con prácticas de acoso laboral. Algunos casos llegados a la opinión pública mueven a la preocupación. Un buen remedio contra estas patologías consiste potenciar los mecanismos de transparencia y democratización internas de la Fiscalía. A este respecto resulta modélico el artículo 465.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prohíbe la impartición de órdenes particulares a los secretarios judiciales (Letrados de la Administración de Justicia). En cualquier caso, la solución requiere acercar, en tanto que la Constitución lo permita, el estatus orgánico de los fiscales al de los jueces, como toca a su común pertenencia al mismo poder del Estado. E, igualmente, por avanzar en su imparcialidad, independencia e inamovilidad.

El marco trazado por el artículo 124 de nuestra Constitución es lo suficientemente amplio como para profundizar en un paulatino reforzamiento de las garantías orgánicas y procesales, tal como es propio de una sociedad

democrática avanzada. En última instancia no se trata sino de acudir al principio de autolimitación del poder que, con la generosidad de miras que reclama nuestra sociedad, incumbe al Ejecutivo.

A título de ejemplo, ha llegado el momento de ir reemplazando el concepto de “autonomía” del Ministerio Público por el de “independencia”, como una forma de preservar a los fiscales de cualquier injerencia extrajurídica, interna o externa, de modo análogo a como ya sucede con los jueces. Estas consideraciones cobran especial importancia en un momento en que se propone por ciertas corrientes doctrinales un mayor protagonismo del Ministerio Público en la instrucción penal. Y es que la investigación criminal, al margen de quién sea su titular, ha de tener por exclusiva finalidad el descubrimiento de los hechos punibles con plena salvaguarda de los derechos humanos. En suma, respeto a la verdad y a las garantías procesales.

Por tanto, la autoridad que dirija la investigación criminal debe ser, sin concesión alguna, imparcial, independiente, inamovible y desligada de cualquier posibilidad de influencia política frente a la cual ha de haber efectiva protección incluso punitiva. El importante protagonismo que los fiscales poseen en la actualidad en nuestros procesos penales justifica por sí sólo, sin entrar en previsiones de *lege ferenda*, a impulsar tan saludables reformas.

BASES ESTATUTO ORGÁNICO MINISTERIO FISCAL

La futura regulación del Ministerio Fiscal, en tanto que órgano de relevancia constitucional integrado con autonomía

funcional en el Poder Judicial, aproximará al máximo el estatus jurídico de los integrantes de la Fiscalía al de los miembros de la Carrera Judicial, siempre que sea compatible con las específicas atribuciones encomendadas al Ministerio Público. Tanto jueces como fiscales serán igualmente considerados magistrados como manifestación de su común pertenencia al mismo poder del Estado.

PRIMERA. Los miembros del Ministerio Fiscal, en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas en el ámbito penal, actuarán con plena independencia y completa sujeción en todo caso a los principios de legalidad e imparcialidad. La futura regulación garantizará que su actuación esté enteramente desligada de cualquier influencia, directa o indirecta, del poder político.

SEGUNDA. La unidad de actuación del Ministerio Público estará orientada a garantizar que sus funciones se desempeñen de manera uniforme para, de este modo, velar por la seguridad jurídica y promover la igualdad de los ciudadanos ante la Ley con arreglo a criterios eficiencia en la investigación criminal y economía procesal. A tal efecto se publicarán instrucciones generales, circulares y consultas, si bien los superiores no impartirán en ningún caso a sus subordinados instrucciones u órdenes particulares relativas a asuntos concretos en los que un fiscal intervenga en calidad de miembro de Ministerio Público.

TERCERA. Las relaciones entre el FGE y el Gobierno de la Nación se regularán de manera expresa, incluyendo la obligación de que las mismas consten por escrito, que las comunicaciones sean públicas, y estableciendo sanciones penales tanto cuando el FGE se vea perturbado en su actividad

por parte del Ejecutivo como cuando el FGE incumpla sus deberes de discreción y reserva para con el Gobierno respecto de la información recibida en el ejercicio de sus funciones. La agenda del Fiscal General será pública.

CUARTA. Las decisiones relativas a la concesión de permisos o licencias, así como la organización del servicio y distribución del trabajo que adopten los fiscales jefes en su propio ámbito de competencia estarán sujetas al dictamen vinculante de su respectiva Junta de Fiscalía.

QUINTA. Se establecerá una normativa interna que garantice la posibilidad real de impugnar las resoluciones administrativas de los fiscales jefes en vía administrativa con garantía de indemnidad para quien así actúe. El régimen disciplinario del Ministerio Fiscal se establecerá a través de un procedimiento semejante al fijado para los miembros de la Carrera Judicial, garantizando la predeterminación en la designación y la imparcialidad del instructor de los expedientes y del Promotor de la acción disciplinaria que serán en el ejercicio de sus funciones independientes respecto a la autoridad del FGE. No será en ningún caso competente para sancionar a los Fiscales el Ministerio de Justicia. Se garantizará que el nombramiento de todos los cargos en la Carrera Fiscal obedecerá a criterios de mérito y capacidad, con un procedimiento de selección que se tomará del establecido para los miembros de la Carrera Judicial.

SEXTA. La composición del Consejo Fiscal y la elección de los miembros del Consejo Fiscal ha de ser revisada. El Inspector fiscal tendrá voz, pero no voto en las sesiones del Consejo. El número de vocales electos se ampliará a veinte y el sistema de elección de los vocales se regirá mediante al

principio “un fiscal, un voto” en virtud de votación libre, directa y secreta entre los fiscales, a través de un sistema proporcional conforme a los criterios que establece la normativa electoral general. Además, las funciones del Consejo Fiscal se potenciarán en materia organizativa, nombramiento y régimen disciplinario, estableciéndose un sistema de incompatibilidades para aspirar a cualquier tipo de promoción profesional a los vocales del Consejo Fiscal mientras dure su mandato.

SÉPTIMA. El Estatuto definirá con especial nitidez las funciones y competencias del Ministerio Fiscal en cuanto a promotor de la Ley respecto a las materias y asuntos en que dicha promoción pueda solaparse con las funciones y competencias de la Abogacía del Estado, de modo que quede reservada a ésta última la defensa de las posiciones del Gobierno y del Poder Ejecutivo en general y se asegure la independencia del Ministerio Público respecto de los intereses del Ejecutivo.

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULADO DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL

Artículo 22.dos.a)

Redacción actual:

“Corresponde a los Fiscales Jefes de cada órgano:

- a) Organizar los servicios y la distribución del trabajo entre los Fiscales de la plantilla y la adscripción de los

componentes de la Sección de Menores, oída la Junta de Fiscalía.

- b) Conceder los permisos y licencias de su competencia.”

Redacción propuesta:

Las decisiones relativas a la concesión de permisos o licencias, así como la organización del servicio y distribución del trabajo que adopten los fiscales jefes en su propio ámbito de competencia estarán sujetas al dictamen vinculante de su respectiva junta de fiscales.

Artículo 23

Regulación actual:

“Los miembros del Ministerio Fiscal son autoridad a todos los efectos y actuarán siempre en representación de la Institución. En cualquier momento de la actividad que un Fiscal esté realizando en cumplimiento de sus funciones o antes de iniciar la que le estuviese asignada en virtud del sistema de distribución de asuntos entre los miembros de la Fiscalía, podrá su superior jerárquico inmediato, mediante resolución motivada, avocar para sí el asunto o designar a otro Fiscal para que lo despache. Si existe discrepancia resolverá el superior jerárquico común a ambos. La sustitución será comunicada en todo caso al Consejo Fiscal, que podrá expresar su parecer.”

Regulación propuesta:

Suprimido.

Artículo 25

Regulación actual:

“El Fiscal General del Estado podrá impartir a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones, tanto de carácter general como referidas a asuntos específicos. Cuando dichas instrucciones se refieran a asuntos que afecten directamente a cualquier miembro del Gobierno, el Fiscal General deberá oír con carácter previo a la Junta de Fiscales de Sala. Los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deba conocer. Las órdenes, instrucciones y comunicaciones a que se refieren este párrafo y el anterior se realizarán a través del superior jerárquico, a no ser que la urgencia del caso aconseje hacerlo directamente, en cuyo supuesto se dará ulterior conocimiento al mismo. Análogas facultades tendrán los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas respecto a los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y ambos respecto de los miembros del Ministerio que les estén subordinados. El Fiscal que reciba una orden o instrucción concerniente al servicio y al ejercicio de sus funciones, referida a asuntos específicos, deberá atenerse a las mismas en sus dictámenes pero podrá desenvolver libremente sus intervenciones orales en lo que crea conveniente al bien de la justicia.”

Regulación propuesta:

El Fiscal General del Estado, así como los demás fiscales jefes en ámbito de su respectiva competencia, podrá impartir a sus subordinados órdenes e instrucciones de carácter general convenientes al servicio y al ejercicio de las

funciones. Los superiores no impartirán en ningún caso a sus subordinados instrucciones particulares relativas a asuntos concretos en los que un fiscal intervenga en calidad de miembro de Ministerio Público. El Fiscal que reciba una orden o instrucción concerniente al servicio y al ejercicio de sus funciones podrá desenvolver libremente sus intervenciones orales en lo que crea conveniente al bien de la justicia.

Artículo 26

Regulación actual:

“El Fiscal General del Estado podrá llamar a su presencia a cualquier miembro del Ministerio Fiscal para recibir directamente sus informes y darle las instrucciones que estime oportunas, trasladando, en este caso, dichas instrucciones al Fiscal Jefe respectivo. El Fiscal 5 General del Estado podrá designar a cualquiera de los miembros del Ministerio Fiscal para que actúe en un asunto determinado, ante cualquiera de los órganos jurisdiccionales en que el Ministerio Fiscal está legitimado para intervenir, oído el Consejo Fiscal.”

Regulación propuesta:

Suprimido.

Artículo 27

Regulación actual:

“1. El Fiscal que recibiere una orden o instrucción que considere contraria a las leyes o que, por cualquier otro motivo

estime improcedente, se lo hará saber así, mediante informe razonado, a su Fiscal Jefe. De proceder la orden o instrucción de éste, si no considera satisfactorias las razones alegadas, planteará la cuestión a la Junta de Fiscalía y, una vez que ésta se manifieste, resolverá definitivamente reconsiderándola o ratificándola. De proceder de un superior, elevará informe a éste, el cual, de no admitir las razones alegadas, resolverá de igual manera oyendo previamente a la Junta de Fiscalía. Si la orden fuere dada por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo a la Junta de Fiscales de Sala. 2. Si el superior se ratificase en sus instrucciones lo hará por escrito razonado con la expresa relevación de las responsabilidades que pudieran derivarse de su cumplimiento o bien encomendará a otro Fiscal el despacho del asunto a que se refiera.”

Regulación propuesta:

El Fiscal que recibiere una orden que considere contraria a las leyes o que, por cualquier otro motivo estime improcedente, se lo hará saber así, mediante informe razonado, a su Junta de Fiscalía respectiva la cual, mediante un breve trámite de audiencia, resolverá con carácter vinculante sobre la discrepancia sin perjuicio, en su caso, de poner los hechos en conocimiento de la autoridad judicial competente.

Artículo 28

Regulación actual:

“Los miembros del Ministerio Fiscal no podrán ser recusados. Se abstendrán de intervenir en los pleitos o causas cuando les afecten algunas de las causas de abstención establecidas para los Jueces y Magistrados en la Ley Orgánica

del Poder Judicial, en cuanto les sean de aplicación. Las partes intervinientes en los referidos pleitos o causas podrán acudir al superior jerárquico del Fiscal de que se trate interesando que, en los referidos supuestos, se ordene su no intervención en el proceso. Cuando se trate del Fiscal General del Estado resolverá la Junta de Fiscales de Sala, presidida por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo. Contra las decisiones anteriores no cabrá recurso alguno.”

Regulación propuesta:

Los miembros del Ministerio fiscal se abstendrán de intervenir en los pleitos cuando les afecten algunas de las causas de abstención establecidas para los Jueces y Magistrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto les sean de aplicación. La recusación de los miembros del Ministerio Fiscal se llevará a cabo por las causas legalmente previstas y por los trámites previstos para la recusación de los jueces y magistrados.

3. Nombramientos de altos cargos en la Fiscalía

La Plataforma ha denunciado la falta de garantías en los nombramientos de altos cargos judiciales, no sólo ante las instituciones de nuestro país, sino ante Naciones Unidas y la Federación Interamericana de Abogados. Como alternativa ha propuesto unas bases normativas para evitar los abusos de modo que las designaciones se hagan únicamente conforme al mérito y la capacidad, sin riesgos de discriminación por motivos ideológicos.

Ahora la Plataforma extiende su propuesta a la Carrera Fiscal, proponiendo otras bases que sirvan para abrir un

debate en la sociedad civil y adaptadas a las singularidades del Ministerio Público donde, por desgracia, no son menores los riesgos de manipulaciones y desafueros de toda índole.

PROBLEMAS Y PROPUESTA DE SOLUCIONES EN LOS NOMBRAMIENTOS DE LA FISCALÍA

Problemas

1. Los concursos en la Fiscalía para posiciones de carácter discrecional jamás contienen la inclusión de características especiales de la plaza de manera que en la práctica la capacidad de elección del FGE no se ve limitada en absoluto y tampoco se ofrecen a los candidatos oportunidades de impugnar el nombramiento por arbitrariedad en la apreciación de la mejor posición de los candidatos en relación con esas características especiales.
2. En la Fiscalía no hay baremos de valoración de méritos. De hecho, los méritos no se valoran de manera objetiva en ningún caso. La Sección Permanente de Valoración (SPV, que se creó con la reforma del Estatuto del Ministerio Fiscal en 2007 (art. 13.2) no ha llegado jamás a valorar mérito alguno de ningún candidato existiendo desde antes del verano un acuerdo del Consejo Fiscal para establecer una comisión que estudie la posibilidad de introducir baremos. Se observa que se trata de la SPV ha de ser puesta en marcha por el FGE, pero como ello limitaría su capacidad de decisión ninguno de los Fiscales Generales ha tenido interés alguno en hacer que la institución funcione.

3. El sistema electoral del Consejo Fiscal (formado por doce vocales, de los cuales nueve lo son por elección entre los fiscales en activo) es de perfiles acentuadamente mayoritarios, de manera que la experiencia ha acreditado que a lo largo de los 30 años de vigencia del mismo (desde el RD 572/1987) siempre se ha conformado con 6 vocales electos presentado por la lista de la mayoritaria Asociación de Fiscales y con 3 vocales electos de la lista de la UPF. Esas dos asociaciones, que apenas juntas agrupan al 25 por ciento de los fiscales de la Carrera Fiscal copan la totalidad de los vocales electos del Consejo durante casi 30 años. A la hora de los nombramientos discrecionales el Fiscal General no dispone de más opinión que la de los representantes de las asociaciones mayoritarias que llevan desde hace décadas imponiendo nombramientos. La jerarquía de la Carrera, hoy día formada de manera hegemónica por fiscales pertenecientes a esas dos asociaciones.
4. Ese dominio hegemónico a lo largo de décadas ha desarrollado hábitos absolutamente sorprendentes en el comportamiento ético de los vocales, que no tienen inconveniente en concursar para su propia promoción en competencia con otros fiscales –saliéndose del Consejo cuando se vota su plaza- y regresando inmediatamente después. La promoción interna de los vocales que aconsejan al FGE es un comportamiento lamentablemente frecuente y desarrollado a lo largo de muchos años, absolutamente contrario a la igualdad de oportunidades entre los fiscales.
5. La motivación de los nombramientos se realiza con arreglo a unos criterios que el Fiscal General establece

libremente y que no tienen más fundamento que su propia y particular voluntad. No existen criterios generales predeterminados a los que haya de ajustar el Fiscal General su decisión salvo los genéricos de mérito y capacidad, que no tienen ninguna concreción en la ley ni ningún instrumento en la Fiscalía para ser valorados de manera objetiva.

6. Los nombramientos los propone el Fiscal General, pero los realiza el Consejo de Ministros, lo que acentúa la sensación de politización de la institución, toda vez que el Gobierno ha hecho en alguna ocasión uso del veto al candidato propuesto.
7. La estructura jerárquica de la Carrera Fiscal favorece el hecho de que determinadas opciones políticas o político profesionales se transmitan desde la jerarquía hasta las bases. Ello se traduce –con el nombramiento del Fiscal General por el Gobierno como factor principal y como consecuencia del dominio de las asociaciones conservadora y progresista en el Consejo– en una institución que inspira desconfianza a la ciudadanía sobre su neutralidad política, a pesar de la vocación de imparcialidad que la generalidad de los fiscales tienen y desarrollan en el ejercicio de sus funciones.

Soluciones propuestas

1. Modificación del sistema electoral del Consejo Fiscal mediante la introducción de un sistema que aumente la proporcionalidad en la representación de los vocales del Consejo Fiscal, de manera que la pluralidad aumente en el Consejo respondiendo a una representatividad real de los fiscales. Se trata de

convertir el Consejo Fiscal en un Consejo de los fiscales y no en un Consejo de las asociaciones de los fiscales.

2. Establecimiento de un Código de conducta y de un régimen de incompatibilidades para los vocales del Consejo Fiscal, estudiando la posibilidad de obligar a abstenerse a los vocales que han de votar a asociados a su propia asociación y inclusivo de la prohibición de promoción personal en nombramientos de carácter discrecional desde las vocalías del Consejo Fiscal.
3. Obligatoriedad de incluir en las convocatorias de las plazas unas características concretas a fin de que puedan ser elegidos los aspirantes que mejor respondan con su *curriculum* y con su capacidad a las mismas, así como para permitir que los fiscales vayan adecuando su formación en relación con sus objetivos profesionales.
4. Establecimiento de baremos de méritos que permitan que determinen que los candidatos sean objetivamente valorados antes de someterse a la votación en el Consejo Fiscal y a su elección por el Fiscal General, y puesta en efectivo funcionamiento de la Sección Permanente de Valoración, creada en 2007 y sin relevancia alguna desde esa fecha.
5. Establecimiento de unos criterios generales a los que ha de referirse la motivación de los nombramientos a fin de que el respeto al mérito y la capacidad sea real y no puedan soslayarse méritos objetivos con apreciaciones meramente subjetivas en materia de nombramientos.
6. Supresión de la capacidad de veto del Gobierno en materia de nombramientos discrecionales.