

JUECES *para la* **DEMOCRACIA**

Salas de Gobierno y Juntas de Jueces Sección Territorial de las Islas Baleares

INTRODUCCION

El objetivo de la presente ponencia no es el estudio exhaustivo de la actual regulación legal de estos órganos de gobierno de Poder Judicial, sino analizar críticamente su estructura y funcionamiento y hacer algunas propuestas de cara a la futura reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tema básico del presente Congreso de *Jueces para la Democracia*.

LAS SALAS DE GOBIERNO

Estructura

Las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia se incardinan dentro del conjunto de órganos que constituyen el gobierno interno de Tribunales y Juzgados. La Ley Orgánica del Poder Judicial dotó a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de un cierto carácter representativo al establecer que formaran parte de las mismas junto a los miembros natos (Presidente de dichos órganos y de las Salas en ellos existentes), un número igual de miembros elegidos por Jueces y Magistrados destinados en los órganos jurisdiccionales radicados en la correspondiente Comunidad Autónoma. Además, eliminó de las mismas a componentes extraños al propio Poder Judicial, como eran los Fiscales Jefe, y amplió sus competencias.

Sin embargo, transcurridos casi siete años desde la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente y tres años desde la elección de las primeras Salas de Gobierno, se impone una reflexión sobre su funcionamiento de cara a formular propuestas que puedan ser útiles a la hora de abordar, en este extremo, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La primera deficiencia que se evidencia en la actual regulación de la materia es la arbitrariedad en la determinación de los Magistrados que, por razón de su cargo, son miembros natos de estos órganos de gobierno del Poder Judicial. Así, no se explica por qué razón hayan de ser miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia los Presidentes de su Sala de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social y, en cambio, no lo hayan de ser el Presidente o los Presidentes de las Audiencias Provinciales o los Decanos.

La inclusión de los Presidentes de las Salas del Tribunal Superior de Justicia en el órgano de Gobierno a nivel de Comunidad Autónoma, del Poder Judicial no puede fundarse en supuestos criterios «técnicos» o, por los conocimientos jurídicos y experiencia jurisdiccional que en dichas personas pudieran concurrir porque algunas de las competencias de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, precisamente las más trascendentes, sobrepasan este carácter «técnico» y tienen un evidente contenido de política judicial. Así ocurre con la facultad disciplinaria sobre Jueces y Magistrados, la de proponer al Presidente del Tribunal Superior de Justicia visitas de inspección, la elaboración de informes y formulación de propuestas dirigidas al Consejo General del Poder Judicial y el impulso y colaboración en la gestión económica. La exigencia legal (art. 149.2 de la LOPJ) de que al menos uno de los miembros de la Sala de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia sea Juez, dado el escaso número de miembros de la carrera judicial que pertenecen a esta categoría, hace que muchas veces sea difícil encontrar un candidato dispuesto a ocupar este puesto. Teniendo en cuenta, además, la movilidad de los Jueces -su ascenso a magistrado se ha venido produciendo cada vez con mayor rapidez-, la eficacia de su gestión puede quedar mermada por su corta permanencia en este cargo que les impedirá llegar a conocer en profundidad la problemática sobre la cual las Salas de Gobierno han de ejercer sus competencias. Estas dificultades son el origen del acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 24 de enero de 1990 que viene a admitir que la vacante dejada en la Sala de Gobierno por un Juez sea cubierta por un Magistrado no elegido si no existiera ningún otro candidato que lo hubiera sido en su condición de Juez. Es de esperar, sin embargo, que a medida que aumente la estabilidad en la carrera, el ascenso a Magistrado no se produzca, por lo que será útil que forme parte de la Sala de Gobierno al menos un Juez tal como se prevé en la actual Ley Orgánica.

Las alternativas a la actual composición de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia pueden ir por algunas de las siguientes vías:

a) Configurar estos órganos de gobierno a Imagen del Consejo General del Poder Judicial, de manera que su composición fuese idéntica a la de este órgano constitucional, aunque sus facultades estarían limitadas a las que les atribuye el artículo 152 de la LOPJ y su ámbito territorial, como es lógico, limitado al de la respectiva Comunidad Autónoma. Esta opción supondría dar entrada, en esta materia, a los Parlamentos Autonómicos, ya que, al igual que el Consejo General del Poder Judicial, los «Consejos Autonómicos» serían designados por la Asamblea Legislativa correspondiente.

Ello parece ser contrariado al principio de unidad que inspira el Gobierno del Poder Judicial y que viene consagrado en el artículo 117.5 de la Constitución y el artículo 2, 3 Y 104.1 de la Ley Orgánica.

b) Otra posibilidad consistiría en que pasasen a formar parte de las Salas de Gobierno todas las personas que detentan un cargo que, por ser de

designación discrecional del Consejo General del Poder Judicial (Presidentes del Tribunal Superior de Justicia y de las Audiencias Provinciales) o por ser electivo (Decanos), gozase ya de una cierta legitimación. En tal caso, las Salas de Gobierno resultarían excesivamente numerosas (piénsese en Comunidades Autónomas como Andalucía con ocho Audiencias Provinciales y en que en las poblaciones donde haya 10 o más Juzgados los Jueces Decanos son ya de elección por los Jueces o Magistrados). Pero, además, una Sala de Gobierno como la descrita no sería sino una réplica de la estructura de Gobierno interno del Poder Judicial ya prevista.

La estructura jerárquica diseñada por la Ley Orgánica del Poder Judicial se reproduciría, de manera idéntica, en la Sala de Gobierno, con lo que este último órgano no aportaría un «plus» al Gobierno de Juzgados y Tribunales.

c) Cabe, por último, la posibilidad de que todos los miembros de la Sala de Gobierno, excepto el Presidente, ya designado para esta función por el Consejo General del Poder Judicial, sean elegidos por los Jueces y Magistrados destinados en los órganos jurisdiccionales radicados en la correspondiente Comunidad Autónoma, sin distinción de categorías profesionales ni de destinos. En este caso podría surgir el inconveniente de que la problemática global del territorio no llegase a la Sala de Gobierno por no haber elegido, por ejemplo, algún Magistrado de un concreto orden jurisdiccional, o de la Audiencia Provincial. Sin embargo, ofrece la ventaja de su mayor representatividad y de que ante la perspectiva de una configuración electiva de la totalidad de las Salas de Gobierno, se revitalizase la vida de las Asociaciones. En cualquier caso, debería quedar garantizada, siempre que fuese posible la presencia, en la Sala de Gobierno, de algún miembro de la Carrera Judicial con categoría de Juez. El número de miembros de este órgano debería ser impar para así evitar que corresponda al Presidente el voto de calidad. Debería preverse la participación, con voz pero sin voto de la persona u órgano (Junta de Jueces o Junta de Personal, por ejemplo) afectados de modo concreto por el acuerdo a adoptar.

Disfunciones competenciales

Si en las grandes Comunidades Autónomas (como Andalucía que comprende ocho Audiencias Provinciales), la experiencia demuestra la incapacidad de funcionar de forma pronta y dinámica, dando respuesta inmediata a los problemas planteados, es lo cierto que en Comunidades uniprovinciales la actividad de la Sala de Gobierno se aletarga concentrándose, las más de las veces, en la resolución de meras cuestiones de funcionariado.

Quizás podría pensarse, en el primer caso, en una descentralización o delegación de funciones a la manera en que se regula para los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia en el artículo 161 de

la Ley Orgánica o para el Juez Decano en el Acuerdo de Consejo General del Poder Judicial de 4 de diciembre de 1991.

De todas formas, la inexistencia de competencias respecto a temas tan importantes como el nombramiento de interinos, fijación de Comisiones de Servicio, distribución de funcionarios por razón de cargas laborales, mínima dotación presupuestaria, etc., merma de manera drástica la posible eficacia del órgano.

Funcionamiento

El artículo 159 de la Ley Orgánica impone la reserva de los libros de actas, pero nada dice, a menos que a *contrario sensu* se impongan igual hermenéutica derivada del apartado 2 de dicho artículo, respecto a la publicidad, tanto del orden del día como de los acuerdos adoptados. Sin embargo, tal publicidad se antoja como necesaria, no ya por la propia esencia del órgano de Gobierno, sino, además, por la recurribilidad de sus actos.

Nada prevé la Ley sobre la motivación de los acuerdos, pero los argumentos anteriormente expuestos la imponen, al igual que la notificación a los interesados (piénsese en las Juntas de Personal, Juntas de Jueces, Audiencia Provincial, Asociaciones, etc.).

Una forma de agilizar el funcionamiento de la Sala quizás fuese a través de la distribución de ponencias (art. 155 de la Ley Orgánica), con la necesaria comunicación del ponente con los afectados; o la distribución por áreas, ofreciéndose como ejemplos las de formación, disciplinaria, servicios comunes, relaciones con otros órganos e instituciones, etc., facilitándose así la comunicación a que se ha hecho referencia (encargado de un área afectado y viceversa).

LA FALTA DE UN ORGANO COLECTIVO DE GOBIERNO DE LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES

A diferencia de lo que ocurre con los Jueces que desempeñan sus funciones en un Juzgado, que se reúnen en Junta bajo la presidencia del Decano, para tratar de una serie de materias previstas en el artículo 170 de la LOPJ, Junta que puede ser convocada o bien por iniciativa del Decano o bien por la de la cuarta parte de los Jueces de la población, los Magistrados con destino en las Audiencias Provinciales carecen de un órgano colectivo de características semejantes. Sería muy conveniente que se creara una Junta de Magistrados de la Audiencia Provincial en la que se pudiesen tratar y decidir los mismos temas que pueden ser objeto de Junta de Jueces, aunque, en este caso, dentro del ámbito propio de las Audiencias Provinciales: reparto, organización de Servicios Comunes, o remisión de exposiciones o propuestas a la Sala de Gobierno y al Consejo General del Poder Judicial.

El artículo 164 de la LOPJ determina que los Presidentes de Audiencias Provinciales «adopten las medidas precisas para su funcionamiento», lo

que, en principio, podría dar cabida a una Junta de Magistrados. Mas la ausencia de una concreta regulación de la materia produce inseguridad en cuanto a la forma en que debe convocarse, la obligatoriedad de acudir a la misma organización, carácter vinculante de sus acuerdos, etc.

Si además se tiene en cuenta que sólo a las Salas de Gobierno compete adoptar las normas de reparto de asuntos entre las Secciones de las Audiencias Provinciales (art. 152.2.1.º), así como establecer anualmente con criterios objetivos los turnos precisos para la composición y funcionamiento de las Secciones (art. 152.1.2.º), todo ello sin que el Presidente de la Audiencia asista personalmente a la Sala de Gobierno -a menos que sea miembro electivo(y sin que se solicite informe previo, cual sucede, por ejemplo, con el Ministerio Fiscal en los casos del artículo 156, habrá de convenirse en la necesidad de dotar a las Audiencias Provinciales de un órgano de gobierno en comunicación necesaria con la Sala de Gobierno del Tribunal Superior, necesidad que se ve como más imperiosa en las grandes Comunidades Autónomas.

Lo hasta aquí dicho es aplicable también a los Tribunales Superiores de Justicia que deberían contar, al igual que las Audiencias Provinciales, con un órgano colectivo en el que se pudieran discutir y decidir las diversas cuestiones que son comunes a sus componentes como Servicio de Notificaciones o Reparto de Asuntos entre las Salas que forman parte de un mismo orden jurisdiccional.

LAS JUNTAS DE JUECES

La regulación contemplada en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre las Juntas de Jueces y los Jueces Decanos (arts. 166 a 170) se estima suficiente en orden a regular la formación y composición de tales órganos de representación y gobierno de los Jueces, siendo una regulación de mínimos que permitía, en la práctica, la resolución de los problemas que se iban planteando.

Por acuerdo de 4 de diciembre de 1991, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial aprobó el Reglamento de funcionamiento de las Juntas de Jueces (BOE de 24 de enero de 1992).

Sus seis capítulos tratan, respectivamente, de:

1. Reuniones de Jueces (ya previstas en el artículo 170.3 de la LOPJ) que, a diferencia de las Juntas propiamente dichas, pueden ser convocadas por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia a petición tan sólo de uno o más Jueces y cuyas competencias se regulan en el mismo capítulo y artículo, limitándose a tratar de asuntos comunes a los integrantes, titulares de órganos de distinto partido judicial, adoptándose en la reunión criterios no vinculantes sino meramente orientativos.
2. Juntas Generales de titulares de órganos unipersonales de una misma población.
3. Juntas Sectoriales por cada orden jurisdiccional.

4. Competencias de las Juntas, distinguiendo entre las generales y las sectoriales, aunque en ambos casos los acuerdos podrán exceder del carácter meramente orientativo, siendo vinculantes para todos los integrantes de la Junta, hayan asistido o no a la reunión.
5. Régimen Jurídico, donde destaca el deber de asistencia a las Juntas que, sin embargo, parece carecer de sanción.
6. Delegación de facultades de los Decanos que constituye la única verdadera innovación en materia de funcionamiento de las Juntas de Jueces.

De entre la nueva regulación merece destacar

- a) La deficiente regulación del carácter orientativo o vinculante de las decisiones tomadas en las Juntas. En principio, éstas tratan siempre de asuntos de interés común, pero sus acuerdos tienen carácter orientativo sin que puedan decidir asuntos jurisdiccionales. Sin embargo, y dejando aparte lo previsto en el artículo 6.d) referente a la unificación vinculante de prácticas procesales, el aspecto relativo a la elaboración de normas de reparto (cuya aprobación definitiva corresponde a la Sala de Gobierno) que roza lo jurisdiccional y que es claramente vinculante para todos los órganos del mismo orden jurisdiccional, está insuficientemente tratado y se echa de menos una regulación más detallada y homogénea para todas las poblaciones.
- b) La unanimidad que exige el artículo 10.1 para adoptar acuerdos sobre asuntos no comprendidos en el orden del día, parece excesiva para la declaración de urgencia, bastando, a nuestro juicio, una mayoría cualificada de las dos terceras partes.
- c) De todo el contenido de la regulación se desprende un claro interés de «tutelar» los acuerdos de las Juntas de Jueces, como si existiera, en principio, desconfianza hacia el alcance que eventualmente pudieran tener, clara muestra de ello es el artículo 12, apartado 2.º, que regula la remisión de dichos acuerdos: no se explica el motivo de la obligatoriedad de tal remisión al Ministerio Fiscal cuando, por ejemplo, sería más congruente prescribir la información a los Secretarios Judiciales de aquellos acuerdos que, de alguna manera, pudieran afectarles.
- d) Otro aspecto demostrativo de lo dicho en el apartado anterior es el contemplado en el artículo 13.6.º que atribuye al Consejo General del Poder Judicial la facultad de dejar sin efecto la atribución de funciones regulada en dicho artículo, en cualquier momento, sin exigirse el cumplimiento de requisito alguno, apareciendo como una facultad discrecional no sujeta a trámite o límite alguno, lo que nos parece arbitrario y sumamente peligroso.
- e) Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el aspecto más innovador de la regulación se refiere a la delegación de facultades de los Decanos, extremo que, tal vez, fuera el único que realmente precisara ser normado dado que no es objeto de tratamiento por parte de la LOPJ y dada también su evidente necesidad.

PROPUESTAS

a) De reforma de la LOPJ

1. Todos los miembros de la Sala de Gobierno, excepto su Presidente, serán elegidos por los Jueces y Magistrados destinados en los órganos jurisdiccionales que radiquen en la correspondiente Comunidad Autónoma. Estarán representadas todas las categorías profesionales de la carrera judicial. La Sala de Gobierno llamará a los titulares de órganos jurisdiccionales, Presidentes de las Audiencias Provinciales, Jueces Decanos o, en su caso, al Ministerio Fiscal, cuando pudieran verse afectados por el acuerdo a adoptar para que participen en la deliberación con voz pero sin voto.
2. Se ampliará la competencia de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia a las siguientes materias: Nombramiento de Interinos, concesión de Comisiones de Servicio y distribución de funcionarios por razón de cargas laborales.
3. Deberá existir una Junta de Magistrados de la Audiencia Provincial y del Tribunal Superior de Justicia con funciones y régimen jurídico semejantes al de las Juntas de Jueces, aunque dentro del ámbito propio de dichos órganos jurisdiccionales.
4. Las Salas de Gobierno podrán tener una estructura y composición diferenciada, según las características propias de cada Comunidad Autónoma.

b) De modificación del Reglamento de Funcionamiento de las Juntas de Jueces

1. Será suficiente la mayoría de 2/3 para adoptar acuerdos sobre asuntos no comprendidos en el orden del día.
2. La Junta de Jueces remitirá los acuerdos adoptados al Ministerio Fiscal cuando pudiera verse afectado por el contenido de los mismos.
3. Deberá indicarse en qué supuestos y con qué límite temporal podrá suspenderse la delegación de facultades efectuada por los Decanos.

c) De actuaciones concretas

1. Las Secciones Territoriales de JJ.DD. deberán «forzar» la publicidad de los acuerdos de las Salas de Gobierno solicitando información sobre los mismos.
2. Las Secciones Territoriales de JJ.DD. elaborarán un plan sobre las necesidades de la Justicia en sus respectivas Comunidades Autónomas para su presentación a las Salas de Gobierno, instando de las mismas, bien la adopción de acuerdos que, dentro de sus competencias, puedan solucionarlos, bien la remisión al CGPJ (art. 152.9 de la LOPJ).

3. Se promoverán reuniones de Magistrados de las Audiencias Provinciales al amparo del artículo 164 de la LOPJ.