



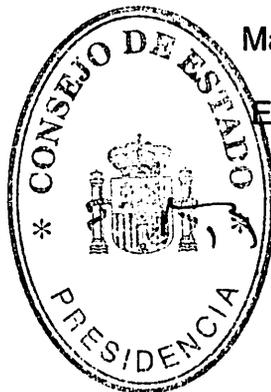
CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 100/2022

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.

Madrid, 10 de marzo de 2022

EL PRESIDENTE ACCTAL.,



CONSEJO DE ESTADO
REGISTRO GENERAL

14 Mar. 2022

Número: 100/2022 Hora:13:13

SALIDA

EXCMA. SRA. MINISTRA DE JUSTICIA.



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 100/2022

SEÑORES :

Herrero y Rodríguez de Miñón,
Presidente accidental
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Andrés Sáenz de Santa María
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Camps Cervera
Alonso García
Asua Batarrita
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 10 de marzo de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“El Consejo de Estado, en cumplimiento de una Orden de V. E. de 3 de febrero de 2022, con registro de entrada el mismo día, ha examinado con carácter urgente el expediente relativo a un anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios.



ANTECEDENTES

Primero. El anteproyecto de Ley Orgánica objeto del expediente

El expediente tiene por objeto un anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de



CONSEJO DE ESTADO

los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios, del que constan en el expediente cuatro versiones anteriores (fechadas, respectivamente, el 18 de marzo, 4 de mayo, 2 de agosto y 29 de diciembre de 2021) acompañadas de sendas memorias del análisis de su impacto normativo. La versión del anteproyecto sometida a consulta (en lo sucesivo, "el Anteproyecto") tiene fecha de 2 de febrero de 2022, y se acompaña también de su memoria del análisis de impacto normativo.

El Anteproyecto comienza con un índice sintético de su contenido y se estructura en una exposición de motivos, un artículo, una disposición adicional, nueve disposiciones transitorias y siete disposiciones finales.

La exposición de motivos afirma que han pasado más de 35 años desde la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), que introdujo importantes modificaciones sobre la organización territorial del Poder Judicial. En estos años, la LOPJ ha sido objeto de numerosas reformas que, en general, no han cambiado de un modo sustancial la organización de los tribunales en lo referente a su planta y demarcación. En esa organización siempre se ha partido de considerar a los juzgados, órganos unipersonales, el primer escalón de acceso a la Justicia para la ciudadanía, trasladando la existencia de los tribunales, como entes colegiados de organización y enjuiciamiento, al nivel provincial o superior. Este modelo de organización judicial basado en el tradicional juzgado unipersonal, dice la exposición de motivos, respondía a las necesidades de una sociedad que nada tiene que ver con la sociedad española de hoy. La racionalización del modelo judicial y la búsqueda de la eficiencia aconsejan que el primer nivel de organización judicial opere de forma colegiada, en la misma línea que otros países de nuestro entorno democrático, mediante un modelo de Tribunales de Instancia, sistema de organización colegiada que no altera el ejercicio de la función jurisdiccional ni las competencias de los órganos de enjuiciamiento unipersonales.

La proyectada Ley, continúa la exposición de motivos, acomete la reforma organizativa de la Administración de Justicia en todos sus ámbitos, mediante la creación y constitución de los Tribunales de Instancia y la evolución de los Juzgados de Paz hasta modernas Oficinas de Justicia municipales. La



CONSEJO DE ESTADO

propugnada Ley regula, de manera complementaria, la conclusión de los trabajos de desarrollo e implantación de una Oficina Judicial adaptada a esta nueva organización judicial y a las Oficinas de Justicia que se constituyan en los municipios, optimizando los recursos disponibles a través de la especialización de los órganos judiciales, la adecuación de los medios personales y materiales que les apoyan y la dotación de instrumentos que permitan una mayor homogeneidad de las prácticas y comportamientos de los órganos y de las oficinas judiciales, proporcionando mayor seguridad y confianza.

Apunta a continuación la exposición de motivos a dos iniciativas que en el pasado persiguieron el mismo objetivo de creación de los Tribunales de Instancia, pero que por distintos motivos no prosperaron, sin que pese a ello se haya perdido, a lo largo de los años, el interés en las expectativas que esta reforma ofrece. La respuesta a las necesidades surgidas por el incremento de la litigiosidad y la consiguiente carga de los juzgados y tribunales ha sido siempre el establecimiento de nuevos órganos judiciales y de medidas de refuerzo, soluciones que no han dado el fruto esperado, al menos no en proporción a las inversiones realizadas. Ese continuo incremento de la creación de órganos judiciales, sin intervención simultánea sobre su organización, ha supuesto una multiplicación de órganos con idéntica competencia y la misma inversión en medios en cada uno de ellos, favoreciendo, a su vez, la justicia no profesional.

Por todo ello, dice esta parte expositiva del Anteproyecto, se afronta la transformación de los juzgados en Tribunales de Instancia, con el apoyo de unas Oficinas Judiciales que hoy se redefinen y reestructuran en unidades procesales de tramitación y en servicios comunes. El establecimiento de los Tribunales de Instancia simplifica el acceso a la Justicia y permitirá la corrección de las disfunciones derivadas de las diferentes formas de proceder en aspectos puramente organizativos y procedimentales.

Por otro lado, el desarrollo de las nuevas tecnologías y su alto grado de implantación en la Administración de Justicia han permitido la evolución de las formas de documentación, gestión y tramitación del procedimiento, transitando del expediente en papel al expediente judicial electrónico. Asimismo, se dispone de sistemas de gestión procesal que



CONSEJO DE ESTADO

permiten la gestión y tramitación digital de los procedimientos, haciendo posible la comunicación telemática, tanto interna entre los jueces y la Oficina Judicial, como externa entre oficinas judiciales, profesionales, otras Administraciones y la ciudadanía. Todo ello sin perjuicio de otras herramientas digitales en vías de desarrollo y perfeccionamiento, que harán posible una intermediación digital plena y segura.

Se aborda la supresión de los Juzgados de Paz, que han perdido la mayor parte de sus competencias, y se permite que su función de acceso a la Administración de Justicia pueda realizarse a través de la Oficina de Justicia en el municipio, estructura que acerca la Administración de Justicia a todos los municipios, dotando a las Oficinas de Justicia de los medios tecnológicos necesarios para la práctica de actos procesales y para la intervención a distancia en los mismos.

Tras describir el contenido y alcance de la ley, la creación de los Tribunales de Instancia, la constitución de las Oficinas de Justicia en los municipios, el impulso de coordinación y cooperación entre las Administraciones con competencias en materia de justicia y la redefinición de la Oficina Judicial, distinguiendo las unidades procesales de tramitación y los servicios procesales con la vocación de extender un nuevo modelo de Oficina Judicial, la exposición de motivos analiza las disposiciones de la parte final, para concluir afirmando que, en la elaboración de la proyectada Ley se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Indica así el texto que se trata de una norma necesaria, como instrumento idóneo para alcanzar el objetivo de conseguir una reforma de la organización judicial y de la oficina judicial, con el objetivo de que su funcionamiento se produzca en condiciones de eficiencia organizativa. Se respeta la seguridad jurídica, al introducir un sistema coherente para conseguir una organización judicial y administrativa más eficiente y más accesible, generando un marco normativo integrado y claro. Además, respeta el principio de proporcionalidad al introducir una regulación imprescindible para la consecución de los objetivos perseguidos



CONSEJO DE ESTADO

de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia, y en su elaboración se ha cumplido el principio de transparencia.

El Anteproyecto consta de un artículo, dividido en noventa y nueve apartados, que modifican otros tantos preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial. Buena parte de esos apartados se limitan a sustituir las referencias existentes a los juzgados por las de secciones, o tribunales de instancia, o jueces y magistrados, eliminando toda referencia a los juzgados unipersonales que se integraran en los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia, pero también se introducen nuevos artículos referentes a la creación y constitución de las Oficinas de Justicia en los municipios, a consecuencia de la supresión de los Juzgados de Paz.

Desde el punto de vista organizativo, la supresión de los juzgados unipersonales supone su integración en Tribunales de Instancia y en el Tribunal Central de Instancia, que formalmente se configuran como órganos judiciales colegiados y se integran en la relación de tribunales del artículo 26 de la LOPJ, a los que se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Ello supone suprimir toda referencia a los juzgados en el título preliminar de la LOPJ, y a hablar de jueces y juezas en los artículos. 2, 3, 7, 9 y 11, a modificar la rúbrica del libro I, así como dar una nueva redacción al artículo 25 para no hablar de los Juzgados de lo Social, modificar la rúbrica del capítulo I, del título II, del libro I, disponiéndose en el artículo 27 la división de los tribunales en secciones, que se designan por numeración ordinal.

Además, en el artículo 74 se han suprimido las referencias al conocimiento que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia tenían atribuidas en relación con los recursos de casación para la unificación de doctrina y de casación en interés de la ley, eliminadas por la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

Se modifica la rúbrica del capítulo V del título IV del libro I, denominándola de los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia. En el mismo se prevé la existencia de un Tribunal de Instancia en cada partido judicial y se regula su estructura mínima, integrada por una



CONSEJO DE ESTADO

Sección Única, de Civil y de Instrucción, salvo en los supuestos previstos en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, en los que el Tribunal de Instancia se integrará por una Sección Civil y otra Sección de Instrucción.

Además, se prevé que los Tribunales de Instancia podrán estar integrados por Secciones de Familia, de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de Enjuiciamiento Penal, de Menores, de Vigilancia Penitenciaria, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social, regulando el ámbito territorial al que extenderán su jurisdicción cada una de las secciones, su estructura, su composición y sus competencias. Los juzgados conservan sus funciones con la configuración de Secciones de los Tribunales de Instancia, que pueden extender su jurisdicción a uno o varios partidos judiciales de la misma provincia o de varias provincias limítrofes dentro del territorio de un mismo Tribunal Superior de Justicia y adscritas funcionalmente a un Tribunal de Instancia. Al margen de estas secciones especializadas, se mantiene la posibilidad de que en cualquiera de las secciones de los Tribunales de Instancia se especialicen también algunas plazas para el conocimiento de determinadas clases de asuntos o para las ejecuciones propias del orden jurisdiccional de que se trate.

Otras modificaciones destacables de la nueva ley propuesta son las operadas en materia de competencias atribuidas por razón en tres ámbitos, el civil, el mercantil y el civil especializado en materia de familia. En relación con los Juzgados de lo Mercantil, ahora Secciones de lo Mercantil, el Anteproyecto les atribuye competencia en todo tipo de procedimientos concursales. En atención a la diversidad de competencias asumidas por los actuales Juzgados de Familia y por jueces especializados en esta materia, se ha optado por homogeneizarlas.

En el artículo 88 se prevé que las Secciones de Instrucción o las Secciones Únicas tengan jurisdicción limitada a un solo partido judicial, y establece las competencias que les corresponden.

En el artículo 89 se prevé la posibilidad, en función de la carga de trabajo, de crear en el Tribunal de Instancia una Sección de Violencia sobre la



CONSEJO DE ESTADO

Mujer con competencia en todo el partido judicial, previendo que pueda extender su jurisdicción a dos o más partidos dentro de la misma provincia, estableciendo el precepto la competencia de las Secciones de Violencia sobre la Mujer tanto en el orden penal como en el orden civil.

En el artículo 90 se prevé que, en el Tribunal de Instancia, con jurisdicción en toda la provincia, existirá una Sección de Enjuiciamiento Penal pero previendo el posible establecimiento de Secciones de Enjuiciamiento Penal en Tribunales de Instancia que tengan su sede en poblaciones distintas de la capital de provincia.

En los artículos 91, 92, 93 y 94 se convierten en secciones los hasta ahora Juzgados de Menores, Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Juzgados de lo Social.

En el artículo 95 se crea el Tribunal Central de Instancia y se establece que constará de las secciones que lo integrarán, de Instrucción, de Enjuiciamiento Penal, de Menores, de Vigilancia Penitenciaria y de lo Contencioso-Administrativo.

En el artículo 96 se recoge el contenido del actual artículo 98, sustituyendo el término juzgado por el de jueces o magistrados.

En el artículo 106 se regula el Tribunal Central de Instancia y los órganos judiciales radicados en las ciudades de Ceuta y Melilla.

En el artículo 149 se sustituye el término decano por "la persona que ostente la presidencia del Tribunal de Instancia", y en el artículo 152.2 se hace referencia a los jueces y magistrados de la misma sección de los Tribunales de Instancia.

Se modifica la rúbrica del capítulo II, del título III, del libro II y el apartado 1 del artículo 165, sobre las funciones de dirección e inspección de los presidentes de las salas de Justicia y de los jueces, sobre asuntos de su competencia.



CONSEJO DE ESTADO

El Anteproyecto modifica también la rúbrica del capítulo IV del título III del libro II, que queda redactada "De la Presidencia de los Tribunales de Instancia y de sus Secciones, Presidencia del Tribunal Central de Instancia y de sus Secciones, y de las Juntas de Jueces y Juezas", regulando en este capítulo la organización interna de los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia.

En los artículos 166 a 170 se establece que cada Tribunal de Instancia estará integrado por la Presidencia del Tribunal de Instancia y los miembros de la carrera judicial que desarrollen su actividad jurisdiccional en los mismos, y que existirán una Presidencia de Sección en aquellas que cuenten con ocho o más de ellos, siempre que hubiere dos o más secciones y que el número total de los mismos sea igual o superior a doce. Se regula el nombramiento de la persona que ostentará la Presidencia del Tribunal de Instancia, el período de ejercicio del cargo, su renovación y la posible liberación del trabajo que les corresponda realizar en el orden jurisdiccional respectivo. Asimismo, se regula el nombramiento de quienes ostenten las Presidencias de Sección. También se regula la designación de la Presidencia del Tribunal Central de Instancia y la de sus secciones. Las funciones de la Presidencia del Tribunal del Instancia y de la Presidencia de Sección se regulan en el artículo 168, mientras que los artículos 169 y 170 regulan la Junta de Jueces y Juezas del Tribunal de Instancia y de Sección. Además, se prevé la posibilidad de que la Junta de Jueces y Juezas de Sección del Tribunal de Instancia se reúna para la unificación de criterios cuando se sostuvieran en las resoluciones criterios interpretativos diversos en asuntos sustancialmente iguales, y se introduce la publicidad de las normas de reparto.

Se modifican los artículos 182 y 183 a efectos de declarar inhábil el periodo que media entre los días 24 de diciembre y 6 de enero de cada año judicial.

Los artículos 210, 211 y 212 adaptan a la nueva organización judicial el régimen de las sustituciones voluntarias entre jueces, juezas, magistrados y magistradas, el régimen legal subsidiario, la prórroga de jurisdicción y la provisión de plazas.



CONSEJO DE ESTADO

En los preceptos sucesivos se eliminan las referencias a los jueces de Paz.

En el artículo 248 se establece la regla común sobre la forma de las resoluciones judiciales con una redacción armonizada con la regulación prevista en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Además, el Anteproyecto modifica los artículos 236 *nonies* y 595 e introduce los artículos 610 *bis* y 620 *bis*, para regular la función del Consejo General del Poder Judicial como autoridad de control del tratamiento de datos personales con fines jurisdiccionales.

El Anteproyecto da nueva redacción a la rúbrica del capítulo I, del título I del libro V, incorporando los artículos 434 *bis*, *ter* y *quáter*, para regular la coordinación y cooperación entre Administraciones con competencia en materia de Justicia y crear la Comisión para la Calidad del Servicio Público de la Justicia.

Como se ha dicho, junto a la creación de los Tribunales de Instancia, el objeto principal del artículo único de esta ley es la nueva regulación de la Oficina Judicial, modificándose a tal efecto el capítulo I del título I del libro V, que pasa a ser el capítulo II de la Oficina Judicial.

Se introducen cambios en los artículos 436 y siguientes, sobre la estructura de la Oficina Judicial, sustituyendo las actuales unidades procesales de apoyo directo por unidades de tramitación y se mantienen los servicios comunes procesales y sus funciones.

Un cambio importante del Anteproyecto que se conecta con la desaparición de los actuales jueces de Paz es la creación de las Oficinas de Justicia en los municipios, que el artículo 439 define como aquellas unidades no integradas en la Oficina Judicial del partido judicial que se constituyen en el ámbito de la organización de la Administración de Justicia para la prestación de servicios a la ciudadanía de los respectivos municipios. Además, regula los aspectos relativos a su dotación y la gestión de sus instalaciones, medios



CONSEJO DE ESTADO

instrumentales y otros medios necesarios para el desarrollo de sus funciones, y los servicios que prestarán esas Oficinas de Justicia en los municipios, con una amplitud superior a los desarrollados en la actualidad por los Juzgados de Paz, además de los actos de comunicación procesal, servicios de colaboración con el Registro Civil y con las unidades de medios adecuados de solución de controversias y de gestión de solicitudes de la ciudadanía relacionadas con la Administración de Justicia, y facilitarán la "deslocalización" del trabajo, posibilitando la prestación de servicios de forma telemática. Se prevé que los puestos de trabajo de estas oficinas se cubrirán por personal de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, con la posibilidad de que también se incluya personal de otras Administraciones públicas, en atención a los diferentes servicios que se prestarán desde las mismas y conforme se disponga en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

Al enumerar las especificaciones que deben contener las relaciones de puestos de trabajo, se incluye una nueva definición de ubicación del puesto de trabajo que permite su desvinculación del lugar físico en el que se presten los servicios y admite los puestos de trabajo deslocalizados. Además, se incluye como especificación de las relaciones de puestos de trabajo de la oficina judicial la identificación de los puestos cuya actividad sea compatible en distintas unidades de la misma, y de aquellos cuya actividad sea compatible con la de las Oficinas del Registro Civil o las Oficinas de Justicia en los municipios.

En los artículos 464 y 466 se modifica la intervención del Consejo del Secretariado en el proceso de elección de secretarios de Gobierno y secretarios Coordinadores, dando a aquel órgano consultivo mayor participación en estos procesos, al emitir informe previo en el primer caso y ser oído en el segundo, sobre la idoneidad de todas las candidaturas.

La parte final del Anteproyecto se estructura en una disposición adicional, nueve disposiciones transitorias y siete disposiciones finales.

La disposición adicional única establece que, una vez que los Tribunales de Instancia se hayan constituido, las menciones genéricas que



CONSEJO DE ESTADO

todavía se hacen en la LOPJ a los juzgados y tribunales se entiendan referidas a estos últimos o bien a quienes sirvan en ellos. La misma disposición adicional única prevé también que las menciones a los órganos unipersonales contenidas en las distintas leyes de nuestro ordenamiento jurídico se entiendan realizadas a las diferentes secciones de los Tribunales de Instancia.

La disposición transitoria primera regula la constitución de los Tribunales de Instancia y el régimen transitorio derivado de la misma.

La disposición transitoria segunda regula la constitución del Tribunal Central de Instancia el día 1 de julio de 2023, y el régimen transitorio derivado de esta constitución.

La disposición transitoria tercera prevé que los jueces Decanos y juezas Decanas pasen a ostentar la Presidencia de los Tribunales de Instancia o, en su caso, del Tribunal Central de Instancia.

La disposición transitoria cuarta determina la fecha máxima en que debe estar implantada la Oficina Judicial en los Tribunales de Instancia y establece el régimen supletorio para en el caso de que, llegada aquella fecha, los trabajos de desarrollo e implantación de la Oficina Judicial no hubieren finalizado.

La disposición transitoria quinta regula la transformación de los Juzgados de Paz en Oficinas de Justicia en los municipios.

La disposición transitoria sexta establece el régimen transitorio derivado del cese de los jueces de Paz, la prórroga de su jurisdicción para el dictado de resoluciones definitivas pendientes y el régimen de los asuntos pendientes de tramitación.

La disposición transitoria séptima se refiere al régimen transitorio de los procesos de familia una vez constituido el Tribunal de Instancia.



CONSEJO DE ESTADO

La disposición transitoria octava determina el momento en que serán de aplicación los artículos que regulan la Comisión de Supervisión y Control de Protección de Datos y la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial.

La disposición transitoria novena determina el régimen transitorio relativo a las secretarías de la Junta Electoral de Zona y la Junta Electoral Provincial.

La disposición final primera modifica la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de «*Habeas Corpus*», para trasladar al texto normativo la obligación impuesta por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 73/2021, de 18 de marzo.

La disposición final segunda modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

La disposición final tercera, dividida en diecinueve apartados, afronta la reforma de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, para adaptarla a la nueva organización judicial y a su terminología.

La disposición final cuarta modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en la parte relativa a la creación de la Unidad de Protección de Datos del Ministerio Fiscal.

Por último, las disposiciones finales quinta, sexta y séptima se refieren respectivamente al título competencial, la naturaleza orgánica de la proyectada Ley y las previsiones sobre su entrada en vigor.

Segundo. Memoria del análisis de impacto normativo

El anteproyecto de Ley Orgánica se acompaña de una memoria del análisis de su impacto normativo, precedida de una ficha-resumen ejecutivo.



CONSEJO DE ESTADO

La memoria empieza por analizar la oportunidad de la propuesta, refiriéndose al hecho de que el tradicional modelo de juzgado unipersonal condiciona las posibilidades de lograr un servicio público de Justicia más eficiente, provocando disfunciones como pueden ser la falta de especialización de los juzgados, la proliferación de órganos con idéntica competencia en cada partido judicial, con dispersión de medios y esfuerzos, el favorecimiento de la justicia interina y no profesional, y las desigualdades en la carga de trabajo y en el tiempo de resolución de los asuntos, entre otros.

Por ello, dice la memoria, el Anteproyecto acomete la reforma organizativa de la Administración de Justicia en todos sus ámbitos, mediante la creación y constitución de los Tribunales de Instancia como forma más eficiente de organización de la actividad jurisdiccional, con una única organización que le dará soporte y que se redefine como estructura en unidades procesales de tramitación y en servicios comunes, permitiendo una homogeneidad de las prácticas que implicará una mayor previsibilidad, accesibilidad y proximidad, y la evolución de los Juzgados de Paz a modernas Oficinas de Justicia en los municipios.

La memoria entiende que esos objetivos requieren una modificación de la normativa relevante y cualificada de parte del ordenamiento judicial orgánico, no existiendo para su consecución una alternativa no regulatoria, adaptándose la norma proyectada a los principios de buena regulación, requiriéndose el carácter de ley orgánica de la reforma.

En cuanto al procedimiento, señala la memoria que se ha llevado a cabo el trámite de consulta pública entre los días 10 y 25 de noviembre de 2020 y el trámite de audiencia e información pública entre los días 5 y 26 de mayo de 2021, habiendo informado las comunidades autónomas con competencia asumida en materia de Justicia, además de los departamentos ministeriales concernidos, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Fiscal, el Consejo del Secretariado, el Consejo General de la Abogacía Española, el Consejo General de Procuradores de España y la Agencia Española de Protección de Datos, y habiéndose solicitado informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. El resumen de las aportaciones



CONSEJO DE ESTADO

efectuadas en los informes recibidos se incluye en tres anexos que acompañan a la memoria.

Indica a continuación la memoria que el Anteproyecto es congruente con el orden constitucional y se ha dictado respetando el contenido de lo dispuesto en las reglas 5ª y 6ª del artículo 149.1 de la Constitución Española.

En cuanto al análisis de impactos, señala la memoria que la norma tendrá un impacto económico indirecto positivo sobre la economía en general, derivado de la reorganización de la Administración de Justicia y la resolución más temprana de los litigios. Se afirma asimismo que tiene un impacto positivo de género dadas las nuevas previsiones sobre las secciones relativas a la familia y a la violencia de género, y también tendrá un impacto positivo en materia medioambiental, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad a las personas con discapacidad, al permitir la posibilidad de teletrabajo en las Oficinas Judiciales a los profesionales de la Justicia, y realizar actuaciones mediante sistemas seguros de videoconferencia, evitando desplazamientos, y tratando de hacer un uso mínimo del papel.

En cuanto al impacto presupuestario, la memoria lleva a cabo un detallado análisis de la relación de gastos y costes previsibles, identificando tanto los que corresponderán al ámbito del Ministerio de Justicia como algunos otros con repercusión en aquellas comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de la Administración de Justicia. En resumen, la memoria examina los siguientes conceptos:

- En cuanto a los gastos de personal, se adelanta que la reforma proyectada generará diferentes costes por este concepto, que precisarán para su aplicación de la modificación de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal. Esos costes diferenciales, que la memoria justifica y desglosa en detalle, son los correspondientes a: a) las Presidencias de los Tribunales de Instancia (con un coste diferencial, respecto al de los Decanos,



de 1.096.294,32 euros); b) las Presidencias de las Secciones de los Tribunales de Instancia (coste anual de 111.101,76 euros); c) la financiación de puestos de funcionarios de cuerpos al servicio de la Administración de Justicia (la creación de 337 plazas de gestores procesales supondrá un incremento neto de efectivos, con un coste total de 12.249.215,34 euros; sin embargo, este aumento resulta neutral en términos de incremento de gasto, pues se financiará con el montante actual de las indemnizaciones de jueces de Paz, que asciende a 12.250.631,67 euros); d) la oficina judicial, siendo el coste estimado de su implantación en todo el territorio de 7.500.000 euros, si bien se indica que este coste no es atribuible en su inmensa mayoría a la modificación actual, sino a la simple aplicación de los Reales Decretos 2033/2009 de puestos tipo de Secretarios Judiciales y 1033/2007, de puestos tipo de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. En resumen, por tanto, se concluye que el impacto anual en gastos de personal asciende a 1.784.775,51 euros.

- En cuanto al coste de las acciones a realizar en materia de estrategia global de estudios, análisis, formación y orientación profesional, se estima en 3.900.000 euros, que serán financiados con los presupuestos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que han sido asignados al Ministerio de Justicia en el servicio 50 del programa 11KB C11.I02 de la Sección 13.
- En cuanto al desarrollo de sistemas de información asociados, se estima su coste en 4.370.566 euros, financiados igualmente con los presupuestos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que han sido asignados al Ministerio de Justicia en el servicio 50 del programa 11KB C11.I02 de la Sección 13. Para la realización de esas herramientas organizativas de gestión se ha considerado la necesidad de



contratar 6.465 jornadas de consultores/programadores, en un programa a ejecutar durante los años 2021, 2022 y 2023.

Respecto a las cargas administrativas, considera la memoria que el Anteproyecto supone un impulso decidido para la implantación definitiva de la tramitación electrónica en general y, por ello, tiene un efecto positivo por lo que respecta a dichas cargas, derivado de la generalización del uso de los medios electrónicos que simplifica los procesos al reducir el tiempo y los recursos que los administrados deben utilizar para la realización de trámites con la Administración de Justicia. En particular, se establece una previsión de la reducción de cargas administrativas que supondrá el establecimiento de los Tribunales de Instancia, la efectiva implantación de la Oficina Judicial y de las Oficinas de Justicia en los municipios, al reducirse las peticiones cursadas y resueltas de manera presencial.

Los anexos de la memoria dejan constancia del contenido de varios informes emitidos en el trámite de audiencia e información pública, entre los que cabe destacar los siguientes:

1.- El Consejo General de la Abogacía Española se ha referido especialmente al tema de los Juzgados de lo Mercantil, a la competencia de las Secciones de Instrucción de los Tribunales de Instancia de los delitos leves, a que sean inhábiles los días 23 de diciembre al 6 de enero, a que se exprese en toda resolución la firmeza o, en su caso, si cabe recurso, a que en el artículo 439 *ter.2* la Oficina de Justicia se implante en todos los municipios, incluso en los que exista un Tribunal de Instancia y al artículo 439 *quáter* sobre celebración de conciliaciones en la Oficina de Justicia de los municipios, alegaciones que no han sido aceptadas en el Anteproyecto.

2.- La Unión Profesional de Secretarios de Justicia propone que en el artículo 168.2 se incluya la referencia a la coordinación por el letrado de la Administración de Justicia, y su participación en la unificación de criterios y prácticas, lo que no ha sido aceptado, pero sí extender la competencia atribuida al presidente del Tribunal de Instancia sobre anomalías en el funcionamiento de las unidades procesales de tramitación a los servicios comunes procesales de



CONSEJO DE ESTADO

su territorio. Así mismo, se ha rechazado la propuesta de supresión del artículo 248 sobre el contenido de las resoluciones judiciales y parcialmente se ha aceptado la propuesta de modificación del artículo 437.5 suprimiendo la referencia a las instrucciones concretas y específicas en relación con las que pueden impartir los jueces para unificación de criterios y al apoyo que deben prestarles las Oficinas Judiciales.

3.- El Sindicato STAJ ha propuesto modificaciones en numerosos artículos del Anteproyecto, algunas relativas a las nuevas Oficinas Judiciales y otras referentes al personal de las mismas, a la dotación de los puestos de trabajo, a la reserva de plazas para promoción interna, a las suplencias, a que deban existir tantas unidades de tramitación como secciones o salas, a las relaciones de puestos de trabajo en tantas áreas como salas o secciones existan en cada tribunal o audiencia, así como a las propuestas de reforma de numerosos artículos de la LOPJ que el Anteproyecto no ha considerado oportuno practicar.

4.- El Sindicato ELA-justiza ha propuesto que en el apartado 2 del artículo 437 existan tantas unidades procesales de tramitación como secciones del Tribunal de Instancia, y que en el apartado 6 se haga referencia a la dotación básica de las unidades procesales de tramitación (apartado que ha sido suprimido), y que en el artículo 521.3 A, el párrafo e) se imponga que el conjunto de unidades procesales de tramitación se conecte con la sección y no con el ámbito del Tribunal de Justicia.

Asimismo, los citados anexos dejan constancia de las observaciones formuladas por las siguientes comunidades autónomas:

1.- La Comunidad Autónoma de La Rioja que ha solicitado que se incluya como competencia de los presidentes de los Tribunales de Instancia la coordinación del funcionamiento del tribunal, y que los funcionarios destinados en la Oficina de Justicia municipal puedan realizar las tareas que se les encomienden por los servicios comunes o unidad procesal de tramitación, lo que ha sido aceptado, así como la supresión en el artículo 168.2.a) de la referencia al órgano judicial del que jerárquicamente dependa.



CONSEJO DE ESTADO

2.- La Comunidad Autónoma de Cataluña, que ha solicitado una revisión del artículo 437.2 para que no deje lugar a dudas para determinar el diseño y organización de las unidades procesales de tramitación, estableciendo que el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas en sus respectivos territorios serán competentes para el diseño de las unidades procesales de tramitación. Sobre la disposición adicional cuarta se propone hacer referencia al régimen aplicable en el caso de que ya existan relaciones de puestos de trabajo aprobadas, lo que ha dado lugar a la modificación del texto de la misma.

3.- La Comunidad Autónoma del País Vasco, que propone en el artículo 521 una mayor flexibilidad en la elaboración de la relación de puestos de trabajo y en los procesos de movilidad y residenciar el centro de destino en el partido judicial, criterio que no ha sido compartido.

4.- La Comunidad Autónoma de Madrid, que critica la redacción del artículo 521 sobre la compatibilidad de puestos de trabajo en cuanto supone que un mismo funcionario ocupe dos puestos de trabajo, observación que se ha aceptado parcialmente, mejorando la redacción del precepto. También se ha aceptado la propuesta de mejora de redacción de la disposición transitoria primera para dar una mayor flexibilidad por si se presentan situaciones que pueden impedir la constitución de los Tribunales de Instancia en las fechas indicadas. Sobre la disposición transitoria cuarta se señala el problema con los puestos de plantilla adscritos a servicios de la Administración de Justicia que no deben quedar integrados en las unidades procesales de tramitación, observación que ha sido aceptada al establecer el régimen aplicable en el caso de que ya existan relaciones de puestos de trabajo aprobadas.

Tercero. Contenido del expediente

Junto a los documentos reseñados en los dos previos puntos de estos antecedentes, el material remitido a dictamen de este Consejo incluye:

1) Alegaciones del Consejo General de Procuradores, de fecha 26 de mayo de 2021, en las que se solicita la integración de procuradores en la composición del Gabinete Técnico de los Tribunales de Instancia, así como que



CONSEJO DE ESTADO

sean inhábiles los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente.

2) Informe de aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de fecha 2 de septiembre de 2021, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno.

3) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 20 de septiembre de 2021. Tras analizar el impacto presupuestario de la reforma, advierte que la implantación de los Tribunales de Instancia dependerá de sus posibilidades de encaje en los Presupuestos Generales del Estado, especialmente los de 2023, y solicita incluir en el Anteproyecto que la constitución de nuevas secciones o tribunales requerirá el informe previo del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y modificar la Ley 15/2003, de 26 de mayo, del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

4) Informe del Ministerio de Política Territorial, de fecha 23 de septiembre de 2021. Examina la adecuación del Anteproyecto al orden de distribución de competencias, pues se dicta en el ejercicio de la competencia exclusiva atribuida al Estado en el artículo 149.1, 5.^a y 6.^a de la Constitución Española, respectivamente, en materia de Administración de Justicia y de legislación procesal. Respecto a lo primero, hace referencia a la jurisprudencia constitucional que distingue entre el personal de la Administración de Justicia y el personal al servicio de la Administración de Justicia pero no estrictamente integrado en ella, basándose en la distinción entre Administración de Justicia en sentido estricto y administración de la Administración de Justicia, que las comunidades autónomas asumen a través de las cláusulas subrogatorias presentes en diversos Estatutos de Autonomía, y que se reflejan en el artículo 471 de la LOPJ, que se completa con el artículo 440 que encomienda a los letrados de la Administración de Justicia la dirección de la Oficina Judicial. Respecto al alcance de la competencia exclusiva de la legislación procesal, dice el informe que también ha sido delimitada por la jurisprudencia constitucional. Se entiende que el Estado podría dictar la norma proyectada en ejercicio de las citadas competencias que respeta las cláusulas subrogatorias en materia de



CONSEJO DE ESTADO

Administración de Justicia. Destaca que el Anteproyecto, al crear nuevos órganos judiciales, va a originar nuevas obligaciones para las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia. Respecto a la disposición final cuarta se objeta que en el artículo 149.1.6.^a de la Constitución Española se hace referencia a las especialidades derivadas del derecho sustantivo de las comunidades autónomas, y esa disposición final no debe ser la primera sino la cuarta, y debe hacerse constar solo el título competencial prevalente, en este caso el artículo 149.1.5.^a, por lo que la disposición final debería referirse al mismo, excepto aquellos preceptos que se amparan en la competencia estatal para dictar legislación procesal, según el artículo 149.1.6.^a.

5) Informe del Consejo Fiscal, de fecha 26 de octubre de 2021. Se inicia con unas consideraciones previas sobre el objeto del Anteproyecto, en las que estima que la reforma merece una valoración global positiva, pues la transformación del primer nivel de la organización judicial integrando los juzgados unipersonales en único órgano colegiado, permitirá una mayor racionalidad en el ejercicio de la jurisdicción y redundará en beneficio de los justiciables y de los operadores jurídicos, facilitando criterios judiciales comunes y proporcionando una mayor previsibilidad y confiabilidad de la justicia. Se considera igualmente adecuada la técnica legislativa utilizada, que mediante un único artículo introduce importantes cambios en la LOPJ, al reorganizar el primer nivel del sistema judicial, integrando los órganos judiciales unipersonales en órganos colegiados, acomodándose simultáneamente las Oficinas Judiciales y creando las Oficinas de Justicia en los municipios que sustituyen a los jueces de Paz.

Observa igualmente que en los distintos apartados del artículo único se concretan los cambios en el articulado de la LOPJ, pero las modificaciones en ocasiones se limitan a las sustituciones exigidas por la nueva estructura organizativa, manteniéndose idéntica en lo demás la redacción vigente, mientras que en otras se transcriben preceptos íntegros, sin que ello responda a una lógica sistemática, pues si esa transcripción es necesaria cuando son artículos de nueva creación o cuando la exige la entidad de la modificación que se incorpora o cuando hay una reorganización numérica de su contenido, en otros, pese a la reproducción literal íntegra de los preceptos, los



CONSEJO DE ESTADO

cambios solo afectan a la terminología. En otros supuestos, el cambio terminológico solo se ha realizado en algunos de los apartados dejándose otros del mismo precepto sin la necesaria adecuación. Se señala un error en las modificaciones que afectan a la Fiscalía Europea en la medida que las mismas ya se encuentran incorporadas en la LOPJ, vigente por la modificación operada en virtud de la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio.

Seguidamente, se hace un análisis muy detenido del contenido de cada uno de los apartados del artículo único y de la parte final del Anteproyecto, mostrando su acuerdo con la mayor parte de ellos y haciendo observaciones sobre alguno de los preceptos. Entre estas observaciones destacan la opinión de que sería mejor una denominación individual del juez o magistrado a través del nombre y apellido que la designación numérica; que la redacción prevista en el apartado 6 del artículo 65 se utilice también en los artículos 85, 92 y 95 por entender que es una terminología más acertada; excluir expresamente la existencia de cuestiones de competencia entre jueces y magistrados integrados en la misma Sección del Tribunal de Instancia para acudir en estos casos a la norma de reparto; establecer con carácter imperativo una Sección de Violencia sobre la Mujer en cada Tribunal de Instancia; determinar los criterios y requisitos para seleccionar los asuntos de los que conozcan colegiadamente los jueces o magistrados; añadir la competencia de las Secciones de Violencia sobre la Mujer para la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por el delito de quebrantamiento; la inclusión de los miembros de la carrera fiscal en los gabinetes técnicos; corregir la incoherencia sistemática entre los dos apartados del artículo 211; considerar que los jueces de Adscripción Temporal no son idóneos para integrar los gabinetes técnicos; en cuanto a la reintegración a la plaza y la situación de adscrito, corregir la redacción que puede plantear problemas de inseguridad jurídica; utilizar la terminología del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que suprimió las adscripciones de Fiscalía para constituir secciones territoriales, y en la disposición adicional quinta, apartado sexto cambiar las referencias al juez de Vigilancia Penitenciaria.



CONSEJO DE ESTADO

Aparte de ello, el Consejo Fiscal hace varias propuestas de modificación de preceptos de la LOPJ, que no han sido incluidos en el Anteproyecto y que son relativos a la formación de la carrera fiscal.

6) Informe de Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), de fecha 2 de noviembre de 2021, que examina con detalle y minuciosidad el contenido del Anteproyecto, haciendo comentarios y formulando numerosas observaciones, entre las que cabe destacar las siguientes:

En primer lugar, el CGPJ mantiene la valoración positiva del modelo de organización colegial de la instancia que efectuó en relación con otras iniciativas legislativas formuladas en el pasado, en la medida en que con él se racionaliza el modelo judicial, al introducir la colegialidad en todos los escalones de la jurisdicción; se facilita un uso eficiente de los medios personales y materiales a la hora de incrementar las capacidades del sistema de justicia; se promueve la homogeneidad de criterios y prácticas, con el consiguiente beneficio para la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de la ley; se favorece una sinergia positiva con el modelo de oficina judicial, y se gana en flexibilidad organizativa.

Se observa, no obstante, que el título de la norma proyectada debería corresponderse más precisamente a su contenido, que es la modificación de la LOPJ para la creación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios.

Sobre la compatibilidad del modelo de Tribunales de Instancia con las previsiones constitucionales, entiende el CGPJ que las referencias expresas a la existencia de los juzgados en los artículos 117.3 y 4 y 122.1 no suponen un estricto límite constitucional a los modelos posibles de arquitectura judicial, pero es una cuestión que merece ser considerada y debería sostenerse algún criterio bien en la exposición de motivos del Anteproyecto bien en su memoria.

Una novedad especialmente relevante es la adscripción funcional de los jueces y magistrados a la sección (artículo 84.4), alineándose con el modelo de la adscripción de los magistrados a las Secciones de la Audiencia



CONSEJO DE ESTADO

(artículo 81.4 de la LOPJ). El destino en un Tribunal de Instancia lo es en una de sus secciones, pero no se regulan los cambios de destino dentro de la sección lo que debería hacerse respetando la inamovilidad judicial. Considera el CGPJ que en la regulación proyectada no resulta claro cómo deba articularse el régimen de adscripción funcional con los concursos de provisión que tengan por objeto plazas dentro de la sección que tengan asignado el conocimiento específico de una clase de asuntos en virtud de un acuerdo de especialización.

Se realiza también una valoración favorable de la creación de las Secciones de Familia de los Tribunales de Instancia, al dar respuesta en el nivel de la planta de los tribunales a una demanda largamente sostenida por los operadores jurídicos respecto de la necesidad de que la ley cree auténticos órganos judiciales especializados en Derecho de familia. En consideración a la relevancia de las funciones que corresponde a la autoridad judicial en materia de protección de la infancia y de las personas con discapacidad, y que el Anteproyecto atribuye a las Secciones de Familia (artículo 86.5), observa que sería recomendable que su denominación fuera expresiva de este hecho (por ejemplo, Sección de Infancia, Familia y Capacidad, por seguir la fórmula de la disposición final vigésima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia).

En cuanto a la posibilidad de comarcalizar la circunscripción territorial de las secciones, con carácter general (artículo 84.5), afirma el CGPJ que, con la nueva redacción del artículo 4 de la Ley de Demarcación y Planta, se establecen límites que no acaban de comprenderse. También se critica que el artículo 87.4 prevea la posibilidad de que el CGPJ atribuya el conocimiento de asuntos propios de la competencia de las Secciones Mercantiles a jueces o magistrados de las Secciones Civiles o de las Secciones Únicas, en función de la carga de trabajo existente. Se trata de una previsión legal que rompe la lógica de la existencia de órganos judiciales especializados (en los que los magistrados especialistas tienen preferencia en la provisión de destinos, ex artículo 329.4 de la LOPJ), cuya funcionalidad no se acaba de apreciar. Por ello, el prelegislador debería reconsiderar esta especialización *sui generis*.



CONSEJO DE ESTADO

En cuanto a la creación de Gabinetes Técnicos en los Tribunales de Instancia, afirma el informe que puede resultar una herramienta útil para el ejercicio de la función jurisdiccional en estos órganos, que «en las principales capitales» estarán formados por todas las distintas secciones contempladas en el artículo 84 y cuya carga de trabajo será importante. Ahora bien, la regulación proyectada resulta poco acertada en cuanto a su composición, no contempla la dotación de medios con los que habrán de contar y, en general, se aleja por su relativa parquedad, de la más completa, contenida en los actuales artículos 61 *bis* a 61 *sexies* de la LOPJ, que tienen por objeto el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo. Un aspecto nuclear de la regulación como es la convocatoria del concurso de méritos y el establecimiento de los criterios de selección, se regula en términos excesivamente genéricos: no se identifica el órgano que debe realizar la convocatoria ni quién ni a través de qué procedimiento establecerá los criterios de selección. La previsión de que el servicio en los Gabinetes Técnicos de los Tribunales de Instancia constituye un destino por defecto de los Jueces de Adscripción Territorial no resulta acertada y carece de sentido. Los puestos en estos gabinetes constituyen destinos no judiciales cuya provisión por miembros de la Carrera Judicial debería responder al principio de voluntariedad

Se critica también que, entre las funciones del presidente del tribunal (que vienen a ser las de los actuales Decanos) no se incluya la de velar por la buena utilización de los locales judiciales y de los medios materiales.

La preocupación que late en el Anteproyecto por garantizar la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de la ley mediante la unificación de criterios interpretativos dentro las secciones de los Tribunales de Instancia, que se valora favorablemente, podría articularse bien replicando el modelo del artículo 264 de la LOPJ vigente bien acudiendo a la técnica de los plenos no jurisdiccionales prevista en el artículo 264 de la LOPJ en su versión original. La opción por trasladar la regulación vigente del artículo 264 de la LOPJ a las Secciones de los Tribunales de Instancia entraña la dificultad de que el Anteproyecto no prevé la conformación de las secciones como salas de Justicia, más allá de las formaciones colegiadas contempladas en el artículo 84.6. Se observa, además, que la atribución de la facultad de



CONSEJO DE ESTADO

convocatoria a cualquiera de los miembros de la sección resulta poco funcional. Sea cual sea el modelo por el que finalmente opte el legislador (Plenos de Sección jurisdiccionales o no jurisdiccionales), la facultad de convocatoria debería residenciarse en el presidente de la sección, por sí o a petición mayoritaria de los miembros de la sección.

Respecto al apartado quinto del proyectado artículo 437 de la LOPJ, párrafo primero, que atribuye a la presidencia del Tribunal de Instancia la fijación de los criterios generales que deberán seguir las unidades procesales de tramitación para el apoyo de las funciones competencia de los jueces y magistrados de su respectivo ámbito, se observa que la atribución de esta facultad a la presidencia del Tribunal de Instancia, con carácter exclusivo, entra en palmaria contradicción con el régimen de las atribuciones competenciales de las salas de Gobierno establecido en la redacción vigente de la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 152.1.12 de la LOPJ).

El informe del CGPJ ha sido objeto de un voto particular que, en sustancia, manifiesta la discrepancia respecto a aquel con respecto a la adecuación del Anteproyecto a la estructura territorial del Estado, aspecto que, según aduce, ni el Anteproyecto ni el informe del CGPJ tienen en cuenta; y, más en concreto, sobre una distribución más racional de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de administración de la Administración de Justicia.

7) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, fechado el día 20 de enero de 2022. Tras examinar detenidamente el objeto y contenido del Anteproyecto, resumiendo su contenido, se refiere a sus antecedentes y rango normativo, a las fases de su tramitación y a los informes emitidos y realiza una serie de observaciones. En primer lugar, advierte que las referencias a los juzgados contenidas en los artículos 117.3 y 4 y 122.1 de la Constitución Española, merece ser considerada y sostiene que debería sostenerse algún criterio, bien en la exposición de motivos bien en la memoria, sobre la relevancia que de esos artículos constitucionales y la compatibilidad con ello, del modelo del Anteproyecto, que opta por la creación de los Tribunales de Instancia. Señala también que el título de la norma proyectada



CONSEJO DE ESTADO

debe corresponderse con su contenido, y que cabe valorar que en los Gabinetes Técnicos en los Tribunales de Instancia se integren otros cuerpos superiores, también en servicios especiales de la Administración General del Estado.

En cuanto al articulado, dado que el vigente apartado f) del artículo 66 de la LOPJ, al referirse a las competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, tiene la misma redacción que el actual artículo 74.1.k) de la LOPJ, observa que sería conveniente que la redacción del art. 66.1.f) se viese igualmente modificado de la misma manera. Lo mismo afirma del artículo 58, apartado Tercero de la LOPJ, respecto de la competencia del Tribunal Supremo cuando tal solicitud sea formulada por el Consejo General del Poder Judicial.

La nueva redacción de los artículos 74.5 y 95.e) de la LOPJ, estableciendo las correspondientes Secciones de lo Contencioso-Administrativo en el Tribunal Central de Instancia y en los Tribunales de Instancia, incluye las competencias ya previamente previstas en los artículos 74 y 90 de la LOPJ.

Observa asimismo que se debería incluir en el Anteproyecto que la constitución de nuevas secciones o tribunales requerirá del informe previo del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y señala que se debería recoger una disposición final de incorporación de Derecho de la Unión Europea, para adecuarla a las observaciones formuladas tanto por el Consejo General del Poder Judicial como del Consejo Fiscal, para especificar las modificaciones aplicadas para realizar una más ajustada transposición a la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, en lo que respecta al diseño de las autoridades de control y supervisión de la protección del tratamiento de datos personales en el ámbito judicial y que modifican los apartados 65 y 97 de la LOPJ.

En lo referido al inicio formal previo del procedimiento de solicitud a los tribunales, para autorizar la entrada en el domicilio de un contribuyente, cabe señalar que la redacción propuesta en el Anteproyecto no coincide con la del artículo 8.6, último párrafo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-

9



CONSEJO DE ESTADO

Administrativa en vigor. En consecuencia, se propone una nueva redacción del apartado 6 sobre la autorización para la entrada en domicilios, pues el cambio propuesto en el Anteproyecto crearía problemas interpretativos, pues la entrada exigiendo las condiciones previstas haría que la misma perdiera su carácter de imprevisibilidad para el afectado, facilitando el ocultamiento o destrucción de pruebas, que precisamente es lo que se busca evitar con este tipo de actuaciones.

8) Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, de fecha 24 de noviembre de 2021. Se refiere a la reforma del artículo 351, letra a), para la cita completa de la LOPJ, lo que debería hacerse también en el artículo 66.f) y en el artículo 58 para la competencia del Tribunal Supremo cuando la solicitud sea formulada por el Consejo General del Poder Judicial. En el nuevo artículo 351 se habla del director de la APD, puesto suprimido por la Ley Orgánica 3/2018, que ha creado la figura de presidente y adjunto, lo que debe corregirse. Desde la perspectiva de protección de datos no formula observación alguna.

CONSIDERACIONES

A la vista de los anteriores antecedentes, el Consejo de Estado formula las siguientes consideraciones:

Primera. Objeto y competencia

El expediente remitido a la consideración de este Cuerpo Consultivo se refiere a un anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios.

La consulta se ha formulado formalmente al amparo del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, lo que constituye un evidente error, pues ese precepto se refiere al preceptivo sometimiento a la Comisión Permanente de este Consejo de Estado de los



CONSEJO DE ESTADO

“[R]eglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”, y en texto sometido a consulta es un anteproyecto de Ley Orgánica. La memoria que acompaña al Anteproyecto, por el contrario, señala que “sería también procedente solicitar dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con establecido en el artículo 21.10 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado”, precepto este que establece que el Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los “[A]suntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión”.

Aunque la trascendencia y repercusión de la reforma proyectada resulta en todo caso indudable, debe tenerse en cuenta que la orden de remisión del expediente a este Consejo de Estado no hace referencia a esa circunstancia, sino que, por el contrario, dice expresamente que *“solicita el dictamen de la Comisión Permanente de ese Alto Órgano Consultivo en el plazo improrrogable de treinta días”*, lo que da pie a pensar en la formulación de una consulta potestativa al amparo del artículo 25.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y, en lo que atañe a su carácter urgente, al artículo 19 de la misma ley orgánica.

Por su parte, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia ha añadido en su informe que el Anteproyecto debe ser dictaminado por el Pleno de este Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.2 de su Ley Orgánica, aludiendo al respecto a la transposición de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI, de 27 de noviembre, del Consejo. Las disposiciones del Anteproyecto que guardan alguna relación con esta normativa comunitaria (nuevos artículos 236 *nonies*, 610 *bis* y 620 *bis* de la LOPJ, y algunas modificaciones del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en la disposición final cuarta) tienen un carácter estrictamente organizativo y han sido añadidas en la última versión del texto, sin



CONSEJO DE ESTADO

que hayan sido informadas por el CGPJ ni por el Consejo Fiscal. Por esta última razón, como más adelante se explicará, no se estima procedente su inclusión en la versión final del proyecto y, por otro lado, la comentada naturaleza estrictamente organizativa de los aludidos preceptos no permite por sí sola fundamentar la intervención del Pleno de este Consejo de Estado.

Por cuanto precede, debe entenderse que se trata de una consulta facultativa al amparo del artículo 25.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, que la autoridad consultante ha dirigido expresamente a la Comisión Permanente de este Consejo.

En relación con el carácter urgente con que ha sido recabada la presente consulta, debe manifestarse que, dada la relevancia de esta iniciativa legislativa, hubiera sido deseable disponer de un mayor plazo para la emisión del presente dictamen.

Segunda. Tramitación

El expediente remitido al Consejo de Estado contiene, además del índice numerado de los documentos que lo integran, los borradores anteriores y el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Obra igualmente la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública y los informes emitidos por otros departamentos ministeriales, así como por la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Fiscal. Asimismo, del contenido de la memoria que acompaña al Anteproyecto se desprende que este ha sido sometido a consulta previa, así como a información y audiencia públicas, que se ha remitido a las comunidades autónomas, y que en todos esos trámites se han presentado numerosos escritos de observaciones, de cuyo contenido se da breve cuenta en los tres anexos de la memoria, que igualmente precisan los motivos por los que en cada caso se acogen o no las sugerencias formuladas.

Por lo tanto, en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto se han respetado en lo sustancial, las exigencias establecidas al respecto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el título VI de la



CONSEJO DE ESTADO

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ahora bien, esa tramitación presenta algunos defectos merecedores de mención, que afectan al contenido del expediente remitido al Consejo de Estado, al alcance de la memoria y a la omisión de sometimiento a informe de algunas partes de la regulación planteada.

En primer lugar, y sin perjuicio de la indudable utilidad que tienen los cuadros resumen de las observaciones formuladas, dada la relevancia de la iniciativa y la gran cantidad de sujetos y órganos afectados, el contenido completo de los escritos de observaciones formulados, por ejemplo, por el Consejo General de la Abogacía Española y las comunidades autónomas (en particular, las de aquellas que tienen asumidas competencias en materia de Administración de Justicia) hubieran debido incorporarse al expediente remitido al Consejo de Estado, con el fin de poder sopesar sus objeciones y sugerencias.

Por lo demás, no consta que se haya recabado el parecer de las entidades locales, a quienes directa o indirectamente también afecta la reforma proyectada, y cuya opinión sobre esta hubiera sido muy oportuno tener en cuenta.

Tampoco figura en el expediente el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.9 de la referida Ley del Gobierno, pese a haberse solicitado su parecer.

En resumen, entiende el Consejo de Estado que el expediente no refleja de forma completa el contenido de la compleja tramitación de que ha sido objeto la presente iniciativa legislativa, como corresponde a una reforma de la importancia de la que aquí se trata.

En segundo lugar, hay que señalar el insuficiente contenido de la memoria, principalmente descriptiva más que propiamente analizadora de su contenido. Este Consejo viene insistiendo en la importancia que esa memoria



CONSEJO DE ESTADO

tiene en la preparación interna de las disposiciones de carácter general que acometan los poderes públicos y, muy especialmente, en el análisis de los impactos de todo tipo que esas iniciativas normativas pueden tener. Habida cuenta de la entidad de la reforma planteada, la memoria debiera completarse con un examen más detallado de las distintas novedades organizativas que propone e el Anteproyecto y de la forma en que estas contribuirán a mejorar la eficiencia del servicio público de la Justicia en España, con base en los datos concretos cuya evaluación ha fundado la iniciativa legislativa aquí examinada.

Por el contrario, cabe destacar el examen del impacto presupuestario y sobre las cargas administrativas del Anteproyecto que lleva a cabo la memoria, que permite apreciar las consecuencias que en dichos planos tendrá la reforma proyectada, sin perjuicio de alguna observación que se formulará más adelante en relación con la creación de órganos.

Por último, como ya se indicó, la regulación que afecta a los órganos de protección de datos del CGPJ y del Consejo Fiscal no ha sido sometida a informe de estos, circunstancia que se analizará en la consideración cuarta de este dictamen.

Tercera. Consideraciones generales sobre el contenido del Anteproyecto

El Anteproyecto propugna, como se ha indicado, una reforma de gran calado de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y, con ella, de la organización del sistema judicial español.

Como razón principal determinante de la necesidad de tal modificación legislativa se esgrime, adelantándose ya desde el título del Anteproyecto, la conveniencia de dotar de una mayor eficiencia organizativa al servicio público de Justicia. Esta reforma de carácter organizativo constituye una de las dos vertientes de un plan legislativo de más amplio alcance del que este Consejo ya ha conocido, siendo su segundo componente un anteproyecto de ley -paralelamente sometido también a dictamen de este Consejo de Estado (expediente número 1.112/2021)- en el que se prevé la modificación de la



CONSEJO DE ESTADO

legislación rituaría, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia procesal del servicio público de Justicia. El expediente relativo a ese anteproyecto centrado en la eficiencia procesal de la Administración de Justicia alude a una tercera iniciativa legislativa, referida la eficiencia digital de la aludida Administración, que está en una fase menos avanzada de preparación y de la que todavía no ha tenido noticia este Consejo de Estado.

En todo caso, y con la mejora de la eficiencia como meta, por tanto, se aborda una trascendente reforma del sistema judicial español, cuyo elemento principal es, por lo que aquí interesa, la creación e implantación de los Tribunales de Instancia para sustituir, en todo el territorio nacional y en todos los órdenes jurisdiccionales, a los juzgados unipersonales.

Ese objetivo de transformación de los juzgados unipersonales en órganos colegiados fue objeto en el pasado de dos iniciativas legislativas frustradas: un primer proyecto de Ley Orgánica de 2011 que decayó tras la disolución de las Cámaras, y un segundo texto que se gestó en 2014 pero que no llegaría ni tan siquiera a ser aprobado como proyecto de ley orgánica. El Anteproyecto retoma las líneas generales de esos dos textos, que esbozaban ya la creación de los Tribunales de Instancia, pero se separa de ellos en numerosos aspectos, planteando una reforma bastante más ambiciosa que la allí prevista.

Tres son los elementos principales sobre los que se construye la reforma de la organización judicial española que prevé el Anteproyecto: en primer lugar, la creación y constitución de los Tribunales de Instancia en cada partido judicial, sustituyendo a los actuales juzgados de todos los órdenes jurisdiccionales; en segundo lugar, la redefinición y reestructuración de las Oficinas Judiciales, que apoyarán a los Tribunales de Instancia (y a los restantes tribunales) en todo el territorio nacional; y, en tercer lugar, la transformación de los Juzgados de Paz en una nueva estructura administrativa, las Oficinas de Justicia en los municipios. Junto a estas tres piezas principales de la reforma, el Anteproyecto contiene otra serie de medidas complementarias, como una ampliación de los días inhábiles a efectos procesales, la modificación de las reglas de forma de las resoluciones judiciales, la regulación de ciertos



CONSEJO DE ESTADO

aspectos orgánicos de la protección de datos de carácter personal en el ámbito de la Administración de Justicia o una modificación de la Ley del procedimiento de *habeas corpus*. Sin perjuicio de las observaciones puntuales que se formularán en el siguiente apartado del presente dictamen, cabe ahora abordar desde una perspectiva general los puntos más relevantes del contenido de la reforma propuesta, para formular en relación con los mismos varias consideraciones previas.

A) Sobre la reconfiguración de los juzgados en todos los órdenes jurisdiccionales y su sustitución por los nuevos Tribunales de Instancia. Su encaje constitucional

En aras de la aludida eficacia organizativa, como se ha dicho, el Anteproyecto opta -al menos nominalmente- por la colegialidad, suprimiendo los juzgados unipersonales de todos los órdenes jurisdiccionales; como consecuencia de ello, se eliminan, mediante las oportunas reformas, todas las referencias a los juzgados contenidas en el título preliminar y en buena parte del libro I de la LOPJ. En su lugar, el Anteproyecto prevé la creación de un Tribunal de Instancia en cada partido judicial (artículo 84 de la LOPJ) y de un Tribunal Central de Instancia con jurisdicción en todo el territorio nacional (artículo 95 de la LOPJ), con un calendario de implantación paulatina que se extiende por un periodo de tres años.

Cada Tribunal de Instancia podrá, además, estar integrado por distintas secciones, especializadas por materias, siendo la principal novedad la previsión de Secciones de Familia. Así, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 84 de la LOPJ, los Tribunales de Instancia estarán integrados por una Sección Única, de Civil y de Instrucción, o bien por al menos dos (una de Civil y una de Instrucción) en los supuestos determinados por la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial. Además, en orden a esa deseada especialización, junto a las anteriores secciones podrán también crearse una o varias de las siguientes: de Familia, de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de Enjuiciamiento Penal, de Menores, de Vigilancia Penitenciaria, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social.



CONSEJO DE ESTADO

Dice la exposición de motivos del Anteproyecto que *“la racionalización del modelo y la búsqueda de la eficiencia aconsejan que el primer nivel de organización judicial opere de forma colegiada, como también ocurre en las demás instancias judiciales, en la misma línea que otros países de nuestro entorno democrático”*. Sin embargo, la propia exposición de motivos precisa expresamente a continuación: *“el modelo de los Tribunales de Instancia es un sistema de organización colegiada que no altera el ejercicio de la función jurisdiccional ni las competencias de los órganos de enjuiciamiento unipersonales”*. En efecto, de acuerdo con la nueva redacción proyectada del artículo 84.4 de la LOPJ, el ejercicio de la función jurisdiccional corresponderá a los jueces y magistrados destinados en las diferentes secciones, teniendo su adscripción carácter funcional. Solo para determinados supuestos, que deben estar *“previstos en la legislación procesal”*, se prevé la posibilidad de constituir formaciones colegiadas de dos jueces o magistrados, conforme a un turno anual establecido (nueva redacción del artículo 84.6 de la LOPJ).

El relevo de los juzgados por los Tribunales de Instancia y sus secciones no implica, por tanto, que las decisiones jurisdiccionales en la primera instancia vayan a ser en la práctica adoptadas, con carácter general y salvo en el supuesto indicado, por una formación judicial colegiada en la que concurren, de forma paritaria, el ponente del asunto y otros jueces. Y junto a ello, cabe añadir que, con arreglo al nuevo apartado 4 del artículo 264 de la LOPJ, las decisiones de las Juntas de Jueces y Juezas de Sección de un Tribunal de Instancia, para la unificación de criterios, deberán en todo caso entenderse sin perjuicio de la independencia de aquellos *“para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan, si bien deberán motivar las razones por las que se aparten del criterio adoptado”*.

Más allá de estos mecanismos para la unificación de criterios y de la posibilidad de instrucción y conocimiento colegiado de determinados asuntos (cuestiones que serán objeto de observaciones y de un análisis más detenido en el apartado siguiente de este dictamen), a la luz de la exposición de motivos y de la memoria del Anteproyecto, cabe entender que la creación de los Tribunales de Instancia persigue, como principal finalidad, una mayor flexibilidad en la organización de la carga de trabajo (gracias a los mecanismos

9



CONSEJO DE ESTADO

de especialización, que también se analizarán posteriormente), una mayor racionalidad y economía en el empleo de los medios personales y materiales y un acceso más simple del ciudadano a la Justicia. Así, la exposición de motivos subraya: *“[E]l establecimiento de los Tribunales de Instancia simplifica el acceso a la Justicia. Existirá un único tribunal asistido por una única organización que le dará soporte, la Oficina Judicial, y no existirán ya Juzgados con su propia forma de procedimiento. Esta organización judicial y los mecanismos de interrelación que la ley establece entre el Tribunal de Instancia y la Oficina Judicial que le presta apoyo permitirán la corrección de las disfunciones derivadas de las diferentes formas de proceder en aspectos puramente organizativos y procedimentales. Se potencia así la accesibilidad y la confianza de los usuarios y las usuarias en el sistema de Justicia”*. En este sentido, la creación de los Tribunales de Instancia está íntimamente ligado a la redefinición y reestructuración de la Oficina Judicial que el Anteproyecto también lleva a cabo.

Todas estas precisiones resultan relevantes frente a la eventual objeción de que la subsistencia de los juzgados esté institucionalmente garantizada como consecuencia de su expresa mención en los artículos 117, apartados 3 y 4, y 122, apartado 1, de la Constitución Española: el artículo 117.3, en efecto, establece que *“[E]l ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”*; y, con arreglo al artículo 122.1, *“[L]a ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales (...)”*. En efecto, aunque ambos preceptos constitucionales efectúan una remisión al legislador para la determinación de *“los Juzgados y Tribunales”* a quienes corresponde en exclusiva el ejercicio de la potestad jurisdiccional, y para la regulación de su constitución, funcionamiento y gobierno, en ellos se menciona expresamente la dualidad juzgados-tribunales, y, por tanto, la coexistencia en el sistema judicial español de órganos judiciales unipersonales y colegiados, lo que podría suscitar la duda de si la desaparición de los primeros es posible a la luz de la Constitución Española.



CONSEJO DE ESTADO

Esta cuestión no ha sido hasta el momento abordada por el Tribunal Constitucional, pero, como con acierto ha propuesto el CGPJ en su informe sobre el Anteproyecto, resulta pertinente traer a colación lo manifestado por aquel en su sentencia número 108/1986, de 19 de julio: al tratar sobre el significado del artículo 122.1 de la Constitución Española, afirmaba el tribunal que aquella *"no surge, ciertamente, en una situación de vacío jurídico, sino en una sociedad jurídicamente organizada, por lo que hay que entender que las referencias que en ella se hacen a posiciones jurídicas resultantes de esa organización obligan al legislador a respetar esos elementos fundamentales, aunque, naturalmente, no sus contenidos concretos"*, y de ello deducía, por cuanto afectaba al caso allí tratado, que *"la existencia de una carrera judicial o de un derecho a la jubilación de sus integrantes, por ejemplo, son elementos que no están en la disponibilidad del legislador, que sí puede, en cambio, modificar sus condiciones y, entre ellas, el momento en que ha de producirse la jubilación"*.

En el caso que ahora se dictamina, las menciones expresas que los artículos 177 y 122 de la Constitución Española efectúan a la dualidad juzgados-tribunales, se centran en reservar exclusivamente a ellos la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y de deferir a la ley orgánica la regulación de la constitución, funcionamiento y gobierno de juzgados y tribunales, lo que veda, con toda claridad, cualquier posibilidad de activar funciones jurisdiccionales a órganos no judiciales o de encomendar la regulación de la constitución, función y gobierno de los órganos judiciales a normas distintas de las leyes orgánicas.

Partiendo de tal premisa, puede entenderse que, al mencionar la dualidad juzgados-tribunales, esas prescripciones constitucionales se basaron en dos fundamentos acumulativos:

- De un lado, dejar claro que se aplicarían a todos los órganos judiciales, con independencia de su carácter y configuración unipersonal o colegiada.



CONSEJO DE ESTADO

- De otro, ser una proclamación que el legislador constituyente efectuó teniendo presente cuál era la estructura organizativa de la Administración española de Justicia.

A la luz de tales reflexiones, entiende el Consejo de Estado que las proclamaciones de los artículos 117 y 122 de la Constitución Española no tienen el alcance de crear una garantía institucional de que el primer escalón de la tutela judicial deba articularse a través de órganos judiciales unipersonales e independientes, por contraposición al ejercicio colegiado de la potestad jurisdiccional en las instancias superiores.

Por el contrario, y pensando en ese tipo de garantías institucionales de determinados órganos judiciales, sí pueden hallarse, con claridad, a propósito de la existencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia, expresamente mencionados en los artículos 123 y 152.1 de la Constitución Española.

A la vista de cuanto precede, estima este Consejo que el encaje de la reforma en el marco constitucional hubiera debido ser examinado de forma más extensa en la memoria que acompaña al Anteproyecto, y que su parte expositiva debe efectuar una referencia a los artículos 117 y 122 de la Constitución Española, para la que se postula la línea argumental anteriormente apuntada.

B) Sobre la reforma de la administración de la Administración de Justicia: la coordinación entre Administraciones, la nueva Oficina judicial y las Oficinas de Justicia en los municipios

El segundo pilar del cambio organizativo de la Administración de Justicia que el Anteproyecto consiste en una reforma global de la administración al servicio de los jueces, juezas y tribunales, y consta a su vez de un triple contenido.

En primer lugar, se introducen en la LOPJ distintos instrumentos dirigidos a la coordinación y cooperación entre Administraciones con



CONSEJO DE ESTADO

competencias asumidas en materia de Justicia. Con la finalidad de fijar estándares de calidad homogéneos en todo el Estado, se prevé la articulación de estructuras para la definición, ejecución y seguimiento de proyectos comunes y compartidos entre las distintas administraciones, así como el establecimiento de cauces que permitan la participación de los Consejos Profesionales que desarrollan sus funciones, principalmente, en relación con la Administración de Justicia.

En segundo lugar, como complemento indispensable de la implantación de los Tribunales de Instancia, y en aras al objetivo de eficiencia organizativa que dicha reforma persigue, se procede a una reestructuración y redefinición de las funciones de la Oficina Judicial. Sus nuevas unidades procesales de tramitación pasarán a desempeñar tanto funciones de ordenación del procedimiento como, mediante los correspondientes letrados de la Administración de Justicia, tareas de asistencia directa a Jueces y magistrados; sustituyen así a las actuales unidades de apoyo directo, asumiendo además las tareas ahora atribuidas a los servicios comunes de ordenación procesal. Junto a ellas, subsisten esos servicios comunes procesales que, sin embargo, no realizarán funciones de ordenación de la fase declarativa de los procedimientos. Se pretende de esta forma unificar la administración al servicio de los Tribunales de Instancia, con la finalidad de ganar en eficiencia y evitar las disfunciones derivadas de la actual multiplicación de órganos, en la medida en que en cada partido judicial existirá un único tribunal apoyado por una única Oficina Judicial que le dará soporte.

Por último, el Anteproyecto crea la figura de las Oficinas de Justicia en los municipios, que, entre otras cosas, practicarán actos de comunicación procesal, ejercerán tareas de colaboración con el Registro Civil, gestionarán las solicitudes de asistencia jurídica gratuita y otras peticiones de la ciudadanía dirigidas, por ejemplo, al Ministerio de Justicia, además de colaborar con las unidades de medios adecuados de solución de controversias. Estas Oficinas de Justicia se constituirán en aquellos municipios donde no tenga su sede un Tribunal de Instancia y no están integradas en la estructura de la Oficina Judicial; quedan, por tanto, fuera de la estructura organizativa de la

9



CONSEJO DE ESTADO

Administración de Justicia propiamente dicha, aunque prestarán al ciudadano servicios vinculados a la misma.

Con esta nueva estructura organizativa híbrida, se trata de paliar el alejamiento del servicio público de la Justicia que irremediamente traería la desaparición de las Oficinas Judiciales de cada juzgado y, sobre todo, de los Juzgados de Paz, institución que ha sido absolutamente esencial para el acercamiento de la Justicia a todos los territorios, en particular en el ámbito rural, pese a la reducción de su actuación en los últimos años. Se trata de una cuestión que no puede ignorarse hoy, siendo necesaria una especial sensibilidad hacia los territorios más despoblados.

En resumen, con la reestructuración de las Oficinas Judiciales, que pueden ser de ámbito comarcal, y la creación de las nuevas Oficinas de Justicia en aquellos municipios donde sea necesario, se pretende lograr economías de escala y una mayor flexibilidad organizativa que permita una utilización más racional y, en consecuencia, más eficiente, de los medios personales y materiales de la Administración de Justicia. El expediente es, sin embargo, absolutamente parco a la hora de aportar datos sobre los cambios concretos que la reforma implicará en los diversos territorios, lo que impide realizar una valoración suficientemente informada de aquella.

C) Valoración general

Sin perjuicio de las observaciones que luego se formularán, y de las discrepancias puntuales que puede suscitar el nuevo modelo organizativo que propone el Anteproyecto, el texto sometido a consulta merece en líneas generales una valoración positiva.

Se trata, en primer lugar, de un texto técnicamente cuidado. Desde una perspectiva sustantiva, el Anteproyecto implica un encomiable esfuerzo por acometer la reforma de la organización judicial española desde una perspectiva nueva, superando el tradicional -y en general, insuficiente- recurso al mero incremento de los órganos judiciales y personal, con la consiguiente dispersión de medios materiales y personales.



CONSEJO DE ESTADO

Ciertamente, la decisión de afrontar los problemas de falta de eficiencia con este tipo de reforma general del primer escalón de la Administración de Justicia no es totalmente nueva. Como ya se ha indicado, existen, al menos, dos intentos recientes que, aunque no llegaron a buen puerto, han permitido configurar una iniciativa más madura y completa, que suscita un adecuado grado de consenso y, sin perjuicio de discrepancias puntuales, la valoración general positiva del CGPJ, el Consejo Fiscal y el Consejo General de la Abogacía Española.

No corresponde al Consejo de Estado proponer opciones de política legislativa distintas de la que la autoridad consultante, legítimamente, somete a la consideración del Gobierno. La reforma sin duda permitirá una mejora de la eficiencia del servicio público de la Justicia, el reparto de los asuntos dentro del Tribunal de Instancia ayudará a limitar el recurso a la Justicia interina no profesional y a igualar la carga de trabajo de los jueces y magistrados, y la mayor especialización facilitará una tramitación más rápida de los asuntos.

Sin embargo, esa ensalzable intención de mejora de la eficiencia que anima el Anteproyecto, su calidad técnica y las evidentes ventajas de las sinergias organizativas y los mecanismos de especialización que prevé no impiden formular ciertas consideraciones sobre la eficacia que la reforma pueda *in fine* tener en la resolución de la compleja problemática a la que se enfrenta, y sobre las consecuencias que la misma pueda acarrear en un plano práctico. Cabe observar, en primer lugar, que la reorganización de los juzgados en secciones de los Tribunales de Instancia, secciones con ámbitos territoriales no siempre coincidentes y que podrán solaparse, podría implicar en la práctica una ralentización; en segundo lugar, que la mera agrupación, a efectos organizativos, de los actuales titulares de juzgados unipersonales en los Tribunales de Instancia no garantiza la eliminación de las resoluciones discordantes en primera instancia, por lo demás inherentes a la independencia judicial; en tercer lugar, que la alteración de los modos de trabajar requerirá de procesos de formación -y aún de motivación- que pueden generar costes más allá de los previstos; en fin, cabe apuntar que los medios arbitrados deben ser



CONSEJO DE ESTADO

suficientes para garantizar una mayor cercanía el ciudadano al servicio público de la Justicia y disminuir la brecha digital en este ámbito.

Cuarta. Observaciones al título del Anteproyecto y a su parte expositiva

A) Sobre el título del Anteproyecto

Lleva el Anteproyecto el título de *"anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios"*. A juicio del Consejo de Estado, esta rúbrica debe simplificarse para respetar las exigencias de las directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y, en particular, para facilitar su excesiva complejidad y eliminar del mismo los elementos que pueden obstaculizar una adecuada identificación de su contenido dispositivo.

El citado título comprende tres elementos distintos: el primero, hace referencia a la finalidad perseguida por la norma (la Eficiencia Organizativa del Servicio Público); el segundo incorpora el título completo de la disposición modificada (la LOPJ); y el tercero apunta al contenido concreto de la reforma, citando sus dos novedades principales.

La cita de la LOPJ resulta imprescindible, al tratarse de una disposición modificativa, y también parece apropiada la referencia a la implantación de los Tribunales de Instancia y de las Oficinas de Justicia en los municipios, pues permite identificar el objeto de la reforma que se lleva a cabo y diferenciarla de otros textos modificativos de la LOPJ. Por el contrario, la parte inicial del título, que rubrica la norma como Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, introduce una innecesaria complejidad y hace difícil diferenciar esta disposición de otro anteproyecto de ley que se está tramitando paralelamente, que tiene por objeto la modificación de la legislación procesal, y que se titula *"anteproyecto de ley de medidas de eficiencia procesal del Servicio Público de Justicia"*. En este sentido, debe

9



CONSEJO DE ESTADO

recordarse que las directrices de técnica establecen que el nombre de la disposición *“deberá ser clara y concisa”, y “reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*.

Ciertamente, el Anteproyecto incluye otras reformas, distintas de la referida creación de los Tribunales de Instancia y de las Oficinas de Justicia en los municipios e igualmente orientadas a una mayor eficiencia del servicio público de Justicia. Sin perjuicio de ello, para evitar la confusión que la redacción proyectada genera, en aras de una mayor concisión y claridad y teniendo en cuenta los objetivos generales de la proyectada legislación y las medidas que complementan la creación de los Tribunales de Instancia, se sugiere la siguiente formulación alternativa: *“anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y otras medidas de eficacia organizativa en la Administración de Justicia”*.

B) Sobre la exposición de motivos

Como se ha indicado, el presente Anteproyecto constituye una pieza de una reforma más amplia del servicio público de Justicia, orientada a lograr una mayor eficiencia de la misma. Para ello, ya se han remitido a este Consejo, por una parte, la aquí examinada reforma de la LOPJ, que afecta a la vertiente organizativa, y, por otra parte, la reforma de la legislación procesal, en orden a una mayor eficiencia procesal, objeto de un anteproyecto de Ley de medidas, cuyo expediente (dictamen número 1.112/2021) ha sido también dictaminado por la Comisión Permanente de este Consejo en esta misma fecha. Adicionalmente, y como ya ha sido indicado, la documentación que obra en el expediente número 1.112/2021, da cuenta de un tercer anteproyecto de Ley, esta vez de eficiencia digital de la Administración de Justicia, que está en una fase menos avanzada de tramitación que los otros dos y que todavía no ha sido remitido a este Consejo. Se sugiere, por ello, que la exposición de motivos haga referencia a esas diversas dimensiones de la reforma.



CONSEJO DE ESTADO

Quinta. Observaciones al artículo único del Anteproyecto

Entrando ya en el análisis del contenido dispositivo del Anteproyecto, se formularán a continuación una serie de observaciones a distintos apartados de su artículo único, agrupados por materias.

A) En relación con ciertos cambios estrictamente terminológicos

El Anteproyecto lleva a cabo una reforma de gran calado del primer nivel de la organización judicial en España; ello obliga a introducir modificaciones en más de noventa preceptos de la LOPJ y a crear algunos nuevos. Aunque esas modificaciones tienen, como luego se verá, un contenido sustantivo muy significativo y complejo, cabe también subrayar que una parte importante de los preceptos afectados se reforman con la exclusiva finalidad de adaptar su redacción a la nueva estructura judicial proyectada, eliminando las referencias a los juzgados y a los jueces de Paz e introduciendo en cambio, allí donde procede, la mención de los Tribunales de Instancia, sus diferentes secciones, o las Oficinas de Justicia en los municipios, todo ello sin perjuicio de la disposición adicional única del Anteproyecto, que prevé la sustitución de aquellas referencias en el resto de la LOPJ y en las restantes leyes y disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico. Todos los cambios introducidos en los artículos 2 a 82 de la LOPJ, por ejemplo, así como en sus artículos 210 y 211 -relativos al régimen de sustituciones- y en sus artículos 298, 321, 328, 329, 330 y otros -relativos a distintos aspectos del régimen estatutario de jueces/as y magistrados/as-, tienen ese alcance estrictamente terminológico. La reforma se ha aprovechado, asimismo, para introducir el lenguaje inclusivo en los preceptos modificados.

La sustitución del término "Juzgados" reviste cierta complejidad cuando viene asociado al de "Tribunales" en la fórmula "Juzgados y Tribunales": en algunos casos, el Anteproyecto simplemente elimina el término "Juzgados" y deja el de "Tribunales" (por ejemplo, en el nuevo título del libro I o en los artículos 26 y 29 de la LOPJ); en otros, lo reemplaza por "jueces, juezas y Tribunales" (por ejemplo, en los artículos 2 y 3 de la LOPJ), en otros,



CONSEJO DE ESTADO

simplemente habla de “jueces y juezas” (artículos 7, 9, 11 y 25 de la LOPJ, por ejemplo).

El CGPJ subraya en su informe que, desde un punto de vista conceptual, “Juzgados y Tribunales” y “Jueces y Magistrados” conforman entidades semánticas con significados distintos: la referencia a “Juzgados y Tribunales” tiene un carácter orgánico y se proyecta sobre los órganos jurisdiccionales, mientras que la mención a “Jueces y Magistrados” es de carácter estatutario, tiene por objeto los miembros integrantes de la Carrera Judicial. Recuerda también el CGPJ que, no obstante lo anterior, la fórmula “Jueces y Tribunales” se emplea ya en la LOPJ y en la propia Constitución Española (artículos 24 y 118) para hacer referencia, de forma genérica, a quienes ejercen la jurisdicción. A la vista de todo ello, el CGPJ observa que sería más correcto referir los principios de exclusividad del artículo 2 de la LOPJ y unidad de la jurisdicción del artículo 3 de la LOPJ, y la extensión de la jurisdicción del artículo 9 LOP, a los tribunales, en la medida en que estos *“son los órganos previstos por el legislador orgánico para ejercer la función jurisdiccional”*.

Sin contestar la exactitud de este análisis, cabe recordar que la eliminación de los juzgados como órganos judiciales unipersonales no obsta al hecho de que, en el seno de los Tribunales de Instancia que reemplazan a aquellos en la reforma proyectada, el ejercicio de la función jurisdiccional seguirá correspondiendo *“a los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas destinados o destinadas en las diferentes Secciones”* que los integren, de acuerdo con lo previsto en la nueva redacción del artículo 84.4 de la LOPJ. En línea con esta previsión, el artículo 2 de la LOPJ, pasa a indicar que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde *“a los jueces, las juezas y a los Tribunales determinados en las leyes”* (en lugar de *“a los Juzgados y Tribunales”*), e idéntica fórmula se emplea en la nueva redacción del artículo 3 de la LOPJ, que a juicio del Consejo de Estado no resulta objetable.

Por el contrario, no se alcanza a comprender la razón por la que se elimina el término tribunales en los apartados 1 y 2 del artículo 9 de la LOPJ,



CONSEJO DE ESTADO

que en la versión vigente dice que “[L]os Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley” y “[L]os Tribunales y Juzgados del orden civil conocerán, además de las materias que les son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional”, reemplazándose en el Anteproyecto la fórmula “Juzgados y Tribunales” por la de “jueces y juezas”. Sería más coherente utilizar en este caso la misma fórmula que en la nueva redacción de los artículos 2 y 3. Idéntica observación cabe realizar en relación con la redacción de los artículos 11, apartados 2 y 3, y el artículo 25.

Por otra parte, el artículo 26 de la LOPJ se refiere en la versión aún vigente a “los juzgados y Tribunales” a los que se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional, incluyéndose en ese elenco los Juzgados de Paz y los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria. El Anteproyecto elimina la referencia a todos los anteriores e incluye la mención de los Tribunales de Instancia y el Tribunal Central de Instancia, indicando que “El ejercicio de la potestad jurisdiccional se atribuye a los siguientes Tribunales (...)”. En coherencia con la observación antes realizada, para salvaguardar el reconocimiento del ejercicio de la potestad jurisdiccional a los jueces y juezas y no dar lugar a una interpretación excluyente, esta primera frase podría sustituirse por la siguiente: “Los Tribunales a los que se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional son los siguientes: (...)”.

Por último, cabe efectuar una observación a la nueva redacción del artículo 27.1 de la LOPJ, que establece lo siguiente: “Cuando las Salas de los Tribunales se dividan en Secciones y hubiere dos o más, se designarán por numeración ordinal”. La redacción vigente es la siguiente: “En las Salas de los Tribunales en las que existan dos o más Secciones, se designarán por numeración ordinal”. Debe tenerse en cuenta que entre los tribunales allí genéricamente designados se encontrarán también en el futuro los Tribunales de Instancia, que no tienen salas, sino únicamente secciones; el precepto, por tanto, podría redactarse como sigue: “Cuando los Tribunales o sus Salas se dividan en dos o más Secciones, se designarán por numeración ordinal”.





B) La regulación de los nuevos Tribunales de Instancia

El Anteproyecto da una nueva redacción al artículo 84 de la LOPJ, actualmente relativo a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, que pasa a regular la composición interna de los nuevos Tribunales de Instancia. De acuerdo con el nuevo apartado 1 de dicho artículo, habrá un Tribunal de Instancia en cada partido judicial, con sede en su capital, de la que tomarán su nombre.

B.1. Las secciones de los Tribunales de Instancia

El apartado 2 del artículo 84 se refiere a las secciones que pueden componer dichos tribunales:

- En primer lugar, se prevé que, en todo caso, los Tribunales de Instancia estarán integrados por una Sección Civil y de Instrucción (que será, en su caso, Única).
- En segundo lugar, se establece que, en los supuestos determinados por la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, los Tribunales de Instancia se integrarán por una Sección Civil y otra Sección de Instrucción.
- Por último, el precepto prevé que, además de las anteriores, los Tribunales de Instancia podrán estar integrados por una o varias de las siguientes secciones: de Familia, de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de Enjuiciamiento Penal, de Menores, de Vigilancia Penitenciaria, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social.

Los artículos 85 a 94 de la LOPJ, se modifican también en el Anteproyecto, regulando las competencias que asumirá, en su caso, cada una de estas secciones de los Tribunales de Instancia. Se formularán a continuación una serie de observaciones en relación con algunos aspectos relativos a la regulación de estas secciones, que pasan a sustituir a los juzgados del mismo nombre.



- La creación de las Secciones de Familia (artículo 86)

La nueva redacción del artículo 84.2 de la LOPJ establece, como se indicó, que los Tribunales de Instancia podrán contar en su seno con una Sección de Familia, previendo así de forma específica una especialización que hasta el momento soo era posible, previo acuerdo del CGPJ, al amparo de vigente artículo 98 de la LOPJ.

El Anteproyecto regula estas secciones en la nueva redacción del artículo 86 de la LOPJ. Los apartados 1 y 2 de este artículo se refieren a la constitución de las Secciones de Familia, en los siguientes términos:

"1. El Consejo General del Poder Judicial, previo informe de las Salas de Gobierno, podrá acordar que, en aquellos Tribunales de Instancia donde no hubiere una Sección de Familia y sea conveniente por razón de la carga de trabajo existente, el conocimiento de los asuntos referidos en este artículo corresponda a uno de los jueces, las juezas, los magistrados o las magistradas de la Sección Civil, o Civil y de Instrucción que constituya una Sección Única, determinándose en esta situación que ese juez, jueza, magistrado o magistrada conozca de todos estos asuntos dentro del partido judicial, ya sea de forma exclusiva o conociendo también de otras materias.

2. Cuando se estime conveniente, en función de la carga de trabajo, se creará en el Tribunal de Instancia una Sección de Familia, que extenderá su jurisdicción a todo el partido judicial.

3. No obstante lo anterior, el Gobierno podrá establecer por real decreto, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y, en su caso, con informe de la comunidad autónoma con competencias en materia de Justicia, Secciones de Familia que extiendan su jurisdicción a dos o más partidos dentro de la misma provincia".

A juicio del Consejo de Estado, el orden de estos apartados debería invertirse, de modo que lo previsto en los apartados 2 y 3 preceda a la



CONSEJO DE ESTADO

regla particular contenida en el apartado 1. Por otra parte, el apartado 3, que se refiere a la posibilidad de comarcalizar la jurisdicción de estas secciones, no debería iniciarse diciendo “[N]o obstante lo anterior”, sino “[N]o obstante lo dispuesto en el apartado anterior”, salvo que los apartados 2 y 3 se unifiquen en uno solo.

El apartado 5 del artículo 86 establece que estas Secciones de Familia de los Tribunales de Instancia “conocerán de cuantas cuestiones se susciten en materia de familia en los términos previstos en las leyes” y, en todo caso, “la jurisdicción de estas Secciones será exclusiva y excluyente” en las materias que enumera a continuación (todas ellas de carácter estrictamente civil: matrimonio y régimen económico matrimonial, guarda y custodia, alimentos, maternidad, paternidad y filiación, tutela, curatela y guarda, etc.).

La disposición transitoria séptima del Anteproyecto, relativa al régimen transitorio de los procesos de familia, establece que en los procesos relativos a las materias a que se refiere el artículo 86 de la LOPJ, que se inicien a partir de la fecha de constitución de los Tribunales de Instancia “serán competencia de las Secciones de Familia cuando estas se hayan constituido como órganos especializados”. Y añade esta disposición transitoria a continuación que ello no obstará a que, “dentro de estas Secciones, se mantenga la especialización de los jueces, juezas, magistrados y magistradas que las integran en materias específicas”. Por consiguiente, sin perjuicio de que, en principio, las Secciones de Familia que se constituyan asumirán en bloque la competencia sobre la totalidad de las materias incluidas en el artículo 86.5 de la LOPJ, este artículo debería incorporar una previsión en el sentido de la posibilidad de especialización de plazas judiciales en una o varias materias específicas, en coherencia con lo dispuesto en el régimen transitorio.

- Las reforzadas Secciones de lo Mercantil (artículo 87)

Se da también nueva redacción al artículo 87 de la LOPJ, que pasa así a regular las Secciones de lo Mercantil de los Tribunales de Instancia, órganos con competencias muy reforzadas con respecto a las que hasta ahora correspondían a los Juzgados de lo Mercantil.





CONSEJO DE ESTADO

Los apartados 1 a 3 establecen las nuevas reglas sobre la constitución de estas secciones y hasta dónde puede extenderse en cada caso su jurisdicción territorial, con requisitos formales y sustantivos mucho más precisos de los actualmente contenidos en el artículo 86 *bis*, apartados 2 y 3, de la vigente LOPJ. Así,

- con carácter general, en el Tribunal de Instancia con sede en la capital de cada provincia, existirá una Sección de lo Mercantil con jurisdicción en toda la provincia (apartado 1);
- como excepción a lo anterior, en las provincias de menos de 500.000 habitantes, se podrá extender la jurisdicción de la Sección de lo Mercantil de otra provincia limítrofe de la misma comunidad autónoma mediante real decreto, a propuesta del CGPJ y, en su caso, con informe de la comunidad autónoma con competencias en materia de Justicia (apartado 2);
- en los partidos judiciales donde no radique la capital de provincia ni sean limítrofes con este y que tengan más de 250.000 habitantes, podrá establecerse una Sección de lo Mercantil con jurisdicción en el partido judicial mediante real decreto, oídos el CGPJ y la comunidad autónoma con competencias en materia de Justicia (apartado 3).

Las modulaciones previstas en los apartados 2 y 3 van más allá de una mera decisión gubernativa y afectan a la definición de la planta judicial; por esta razón, parece razonable que tales decisiones deba adoptarlas el Gobierno, por real decreto.

Ahora bien, sentado lo anterior, ha de tenerse en cuenta que al supuesto regulado en el apartado 2, esto es, la extensión de la jurisdicción de la Sección de lo Mercantil de una provincia a otra provincia limítrofe de menos de 500.000 habitantes (en lugar, se entiende, de la creación de su propia Sección de lo Mercantil en el Tribunal de Instancia de aquella provincia con baja población) le es también aplicable la nueva redacción que la disposición final tercera del Anteproyecto da al artículo 3.2 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial. Dispone esta nueva redacción



CONSEJO DE ESTADO

que las secciones que integren los Tribunales de Instancia *“podrán extender su jurisdicción a uno o varios partidos judiciales de la misma provincia o de varias provincias limítrofes, dentro del ámbito de un mismo Tribunal Superior de Justicia, en los casos previstos en los anexos de la presente ley”*. La redacción del artículo 87.2 de la LOPJ debe tener en cuenta, por tanto, lo dispuesto en ese precepto de la Ley de Planta, y debe garantizarse la debida coherencia entre ambas normas mediante la correspondiente remisión, en su caso.

En cuanto a la posibilidad, contemplada en el apartado 3 del artículo 87 de la LOPJ, de crear por real decreto Secciones de lo Mercantil en los Tribunales de Instancia de localidades que no sean capital de provincia ni limítrofes con esta y que tengan más de 250.000 habitantes, sorprende que el Anteproyecto añada tres requisitos formales para llevarla a cabo (aprobación por real decreto, previa consulta a la comunidad autónoma y al CGPJ), pero suprima los criterios moduladores de tal decisión que sí contiene el artículo 87 *bis* apartado 2 de la LOPJ en su redacción vigente, esto es, que así lo aconsejen *“la población, la existencia de núcleos industriales o mercantiles y la actividad económica”*. El CGPJ recuerda en su informe que en la actualidad existen tres Juzgados de lo Mercantil en poblaciones distintas de la capital de provincia, creadas por el propio CGPJ en ejercicio de su competencia en materia de desplazamientos judiciales, esto es, Vigo, Elche y Gijón. Señala igualmente dicho informe que, consultado el padrón municipal revisado a día 1 de enero de 2020, Elche (sede en la actualidad de Juzgado de lo Mercantil número 3 de Alicante) tiene una población de 234.765 habitantes, inferior, por tanto, al corte previsto en el nuevo artículo 87.3 de la LOPJ. De nuevo, la memoria omite cualquier tipo de justificación sobre las razones que han llevado a proponer este cambio en la regulación; en ausencia de tal motivación, por tanto, y sin perjuicio de las ventajas que pueda tener la objetivación derivada de un corte poblacional concreto, cabe sugerir que se reconsidere tanto la introducción de dicho corte en la nueva redacción del citado artículo 87.3 de la LOPJ, como la eliminación de otras circunstancias económicas distintas al mismo. Asimismo, en línea con lo ya indicado en el dictamen número 1.120/2021, de 14 de diciembre (relativo a una reforma actualmente en tramitación parlamentaria de estos mismos artículos de la LOPJ), el Consejo de Estado considera aconsejable, para solucionar ese tipo de problemas, que ese



CONSEJO DE ESTADO

módulo objetivo sea más flexible y permita computar para alcanzar esa cifra la población de municipios limítrofes.

Los apartados 5 a 7 del artículo 87 de la LOPJ, regularán las competencias de las Secciones de lo Mercantil, en las que el Anteproyecto introduce importantes cambios frente al actual diseño competencial de los Juzgados de lo Mercantil que hace el vigente artículo 86 *ter* de la LOPJ.

La principal novedad radica en la atribución a las Secciones de lo Mercantil de cuantas cuestiones sean de la competencia del orden jurisdiccional civil en materia de concurso de acreedores, cualquiera que sea la condición civil o mercantil del deudor, y de los planes de reestructuración (apartado 6). Se traslada así al orden de lo mercantil el conocimiento de los concursos de persona natural no empresario, que en la actualidad corresponde a los Juzgados de Primera Instancia (por ese motivo, tal competencia se suprime de la lista del artículo 85 de la LOPJ, que regula las Secciones Únicas de lo Civil y de Instrucción, y las Secciones de lo Civil). El apartado 6 del artículo 87 de la LOPJ delimita con precisión las competencias que corresponden a dichas secciones en todo caso, con carácter exclusivo y excluyente; cuando el deudor o deudora sea persona natural o, por el contrario, persona jurídica; con especial referencia también a las competencias que se les atribuyen en materias con trascendencia laboral y prejudicial civil, administrativa y social.

Esta importante reforma -que, sorprendentemente, no está abordada en la memoria- constituye una consecuencia indirecta de las exigencias del artículo 25 de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132. Sin perjuicio de la independencia judicial y de la diversidad de la organización del poder judicial en el territorio de los diversos Estados miembros de la Unión Europea, el citado artículo de la Directiva 2019/1023 requiere a los Estados miembros garantizar que: a) los miembros de las autoridades judiciales y administrativas que se ocupen de los procedimientos de



CONSEJO DE ESTADO

reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas reciban una formación adecuada y tengan los conocimientos especializados necesarios para el ejercicio de sus funciones, y b) los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas se tramiten de forma eficiente, a los fines de una sustanciación rápida de los procedimientos.

De acuerdo con la estadística del procedimiento concursal publicada por el Instituto Nacional de Estadística, en el cuarto trimestre de 2020, de un total de 2.987 deudores, 1.488 eran personas físicas sin actividad empresarial y 1.499, empresas concursadas. De estos datos se desprende que la reforma implicará la asunción de una importante carga de trabajo por parte de las Secciones de lo Mercantil que se constituyan, razón por la cual el Anteproyecto, tras precisar que estas conocerán de las cuestiones competencia del orden jurisdiccional civil en materia de Derecho aéreo, (artículo 87.5.a) de la LOPJ), exceptúa de esa competencia una serie de asuntos que en los últimos años han generado una elevada litigiosidad, como son los relativos a daños por la destrucción, pérdida o avería del equipaje facturado del Convenio de Montreal de 28 de mayo de 1999, y compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, reguladas en el Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004 y otros semejantes (artículo 87.5.a) de la LOPJ, párrafo segundo). Se pretende con todo ello -sin perjuicio de otras medidas procesales- lograr la tramitación rápida y eficiente a la que hace referencia la norma europea, dada la sobrecarga de trabajo que puede suponer el conocimiento de esas acciones de resarcimiento por daños.

Con esa misma finalidad, y en aras de la especialización que igualmente demanda la directiva sobre reestructuración e insolvencia, el apartado 4 del artículo 87 de la LOPJ aquí comentado, permite también que las solicitudes de declaración de concurso de acreedores de persona natural se repartan en exclusiva a un solo juez, jueza, magistrado o magistrada, cuando la Sección de lo Mercantil correspondiente esté compuesta por un número de entre dos y cuatro, o a dos o más si fuesen más de cinco.



CONSEJO DE ESTADO

Debe igualmente valorarse positivamente, por ejemplo, el hecho de que, al referirse a la competencia de las nuevas Secciones de lo Mercantil para la declaración de la existencia de sucesión de empresa, se precise que la legislación sustantiva aplicable a tales efectos es la laboral y de Seguridad Social (con exclusión, de esta forma, de la legislación mercantil), tal y como observó este Consejo de Estado en su dictamen número 1.120/2021, de 14 de diciembre.

Cuanto precede permite formular un juicio general favorable respecto a este aspecto concreto de la reforma planteada. Ahora bien, sin perjuicio de esta valoración positiva, el Consejo de Estado no puede dejar de advertir que se encuentra actualmente en tramitación parlamentaria un proyecto de ley orgánica de modificación de la LOPJ en materia de Juzgados de lo Mercantil (publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 14 de enero de 2022) que afecta, entre otros, a los artículos 86, 86 *bis*, 86 *ter* y 86 *quáter* de la LOPJ, y tiene por finalidad transponer en parte la Directiva 2019/1023. Esta reforma -que mantiene la figura de los Juzgados de lo Mercantil, si bien con importantes cambios en cuanto a sus competencias en materia concursal- estaría previsiblemente en vigor un periodo de tiempo muy limitado si se aprobase finalmente el anteproyecto de Ley Orgánica que ahora se dictamina, con los consiguientes problemas que para la seguridad jurídica genera este tipo de sucesión normativa. A ello se añade el hecho de que el Anteproyecto opera sobre el texto vigente de la LOPJ, texto que podría cambiar de aprobarse el proyecto de ley orgánica que ya se está tramitando, y que afecta al contenido de estos artículos 86 y siguientes, lo que podría generar graves desajustes. El citado proyecto de ley orgánica, por ejemplo, prevé la introducción en la LOPJ de un nuevo artículo 86 *quinques*, en el que se habla de la figura de los Juzgados de lo Mercantil, y cuya derogación no está prevista en el apartado veintiocho del artículo único del Anteproyecto (como es, por lo demás, lógico, pues tal precepto todavía no existe en nuestro ordenamiento jurídico).

La confusión e incertidumbre que podrían derivar de ese solapamiento de iniciativas legislativas debe, obviamente, evitarse, por lo que resulta necesario coordinar y articular ordenadamente los calendarios de tramitación de ambas iniciativas legislativas y, muy especialmente, el contenido



CONSEJO DE ESTADO

de esos dos proyectos normativos en los ámbitos en que puedan ser coincidentes o estén interrelacionados.

- El carácter meramente potestativo de las Secciones de Violencia sobre la Mujer (artículos 84.2 y 89)

Como se ha visto, el artículo 84.2 cita, entre las secciones que pueden crearse dentro de los nuevos Tribunales de Instancia, las Secciones de Violencia contra la Mujer. Este carácter potestativo viene confirmado en el nuevo artículo 89 de la LOPJ, cuyo apartado 2 dice expresamente que “[C]uando se estime conveniente, en función de la carga de trabajo, se creará en el Tribunal de Instancia una Sección de Violencia sobre la Mujer (...)”. El apartado 1, por su parte, dispone que, en aquellos Tribunales de Instancia donde no hubiere tal sección, el CGPJ, previo informe de las salas de Gobierno, podrá acordar que, cuando sea conveniente por razón de la carga de trabajo existente, *“el conocimiento de los asuntos referidos en este artículo corresponda a uno de los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas de la Sección de Instrucción, o de Civil y de Instrucción que constituya una Sección Única, determinándose en esta situación que uno solo de estos jueces, juezas, magistrados y magistradas conozca de todos estos asuntos dentro del partido judicial, ya sea de forma exclusiva o conociendo también de otras materias”*.

Se separa así el Anteproyecto de la actual redacción del artículo 87 *bis* de la LOPJ, pues, si bien el precepto vigente también prevé la posibilidad de que, en determinados casos y en función de la carga de trabajo existente, el CGPJ pueda encomendar el conocimiento de estos asuntos a uno de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, o de Instrucción en su caso (artículo 87 *bis* vigente, apartado 3), la regla general es la constitución preceptiva de *“uno o más Juzgados de Violencia sobre la Mujer”* en cada partido judicial, con sede en la capital de aquel y jurisdicción en todo su ámbito territorial (apartado 1 del mismo artículo).

El criterio del nuevo artículo 89 de la LOPJ es igualmente distinto al más matizado que se adopta en relación con otras de las secciones



CONSEJO DE ESTADO

enumeradas en la nueva redacción del artículo 84.2, párrafo tercero, de la LOPJ: los artículos 87, 90, 91, 92, 93 y 94 prevén respectivamente que, con carácter general, en el Tribunal de Instancia con sede en la capital de cada provincia, existirá una Sección de lo Mercantil, una Sección de Enjuiciamiento Penal, una Sección de Menores, una Sección de Vigilancia Penitenciaria, una Sección de lo Contencioso-Administrativo y una Sección de lo Social.

Sin perjuicio de que pueda resultar más ponderado (en aras a la eficiencia del servicio público de Justicia que persigue el Anteproyecto), someter la creación de estas Secciones de Violencia contra la Mujer al volumen y necesidades de trabajo que se aprecien en el campo de actividad que les estará encomendado, se observa que la separación del criterio general adoptado en el momento de la creación de estos juzgados especializados (cuya introducción en el artículo 87 *bis* de la LOPJ se realizó por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género) no ha sido suficientemente justificado en el expediente. Parece lógico que la inversión del criterio respecto de estas secciones, cuya existencia pasaría a ser excepcional, debería venir fundada en un análisis transparente de los datos sobre la carga de trabajo de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en los casi dieciocho años que han transcurrido desde su creación. A la vista de lo anterior, y dada la necesidad de la especialización en el tratamiento de este tipo de procedimiento, se sugiere reconsiderar la solución reflejada a este respecto en el Anteproyecto.

Por lo demás, la nueva redacción del artículo 89 recoge, en el apartado 3, la posibilidad de comarcalización prevista en el vigente artículo 87 *bis* apartado 2; en el apartado 4, la asunción del conocimiento de estos asuntos por un solo juez en caso de que el Tribunal de Instancia tenga una Sección Única, en línea con lo previsto en el vigente artículo 87 *bis* apartado 4; en los apartados 5 y 6, el listado de competencias en materias penal y civil del actual artículo 87 *ter*, apartados 1 y 2; y, en los apartados 6 y siguientes, toda una serie de disposiciones que se toman de los actualmente vigentes artículos 87 *ter* y 87 *quáter*.



CONSEJO DE ESTADO

- El ámbito territorial de las Secciones de Vigilancia Penitenciaria (artículo 92)

El artículo 92 se reforma íntegramente, y pasa a regular las Secciones de Vigilancia Penitenciaria de los Tribunales de Instancia, introduciéndose algunos cambios en relación con la regulación de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria hasta ahora contenida en los artículos 94 y 95 de la LOPJ vigentes.

Dispone el nuevo apartado 1 del artículo 92 de la LOPJ que, con carácter general, estas secciones existirán en el Tribunal de Instancia con sede en la capital de provincia. A continuación, el apartado 2 se refiere a la posibilidad de establecer Secciones de Vigilancia Penitenciaria *"en Tribunales de Instancia que tengan su sede en poblaciones distintas de la capital de provincia, delimitándose en cada caso el ámbito territorial de su jurisdicción"*; no queda claro, sin embargo, si en estos casos esa jurisdicción puede extenderse a territorios que comprenden varias comunidades autónomas, dado que el mismo precepto dice que el Gobierno establecerá la sede de estas secciones *"previa audiencia de las comunidades autónomas afectadas"*. Sería conveniente, por tanto, aclarar este punto en el Anteproyecto.

- La competencia para autorizar la entrada en domicilios de las Secciones de lo Contencioso-Administrativo

El Anteproyecto da también nueva redacción al artículo 93 de la LOPJ, que pasa a referirse a las Secciones de lo Contencioso-Administrativo, retomando, en líneas generales, la regulación de los juzgados del mismo nombre contenida en los artículos 90 y 91 de la LOPJ, en la versión vigente.

En este punto hay que tener en cuenta, sin embargo, la regulación contenida en el artículo 8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Pues bien, la nueva redacción del artículo 93.6 de la LOPJ, tal y como figura en el texto sometido a dictamen, presenta un evidente desajuste con respecto a lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 8.6 de la citada Ley 29/1998, párrafo que ha sido, además,



CONSEJO DE ESTADO

recientemente modificado, mediante la reforma operada por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

El proyectado artículo 93.6 establece lo siguiente: *“6.A dichas Secciones les compete igualmente la autorización para la entrada en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos, que haya sido acordada por la Administración Tributaria de forma simultánea o posterior a la notificación del inicio de un procedimiento de aplicación de los tributos cuando, requiriendo dicho acceso el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición”*. Se refiere, por tanto, a la entrada acordada durante o después del inicio del procedimiento, en tanto que el referido artículo 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa habla de una entrada acordada en el marco de una actuación o procedimiento de aplicación de los tributos *“aún con carácter previo a su inicio formal”*. En este caso, la situación de inseguridad jurídica que generaría la aprobación de la modificación de la LOPJ con la redacción anteproyectada obliga a observar que debe coordinarse el contenido de ambos preceptos, bien -como parece lógico, dado lo reciente de la anterior reforma- reproduciendo en el artículo 93.6 de la LOPJ lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, bien -si quedase justificado este nuevo cambio de criterio- modificando este último precepto en una disposición adicional del Anteproyecto.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

- La creación de Secciones de lo Social en poblaciones distintas a la capital de la provincia (artículo 94)

El artículo 94 de la LOPJ, en su nueva redacción, regula las Secciones de lo Social que pueden constituirse, con carácter general, en el Tribunal de Instancia, con sede en la capital de cada provincia y con jurisdicción en toda ella. A diferencia del vigente artículo 92.1 de la LOPJ, que permite constituir en cada provincia uno o más Juzgados de lo Social, el nuevo artículo 94 dice que en cada Tribunal de Instancia existirá una Sección de lo



CONSEJO DE ESTADO

Social (apartado 1). El precepto prevé también la posibilidad de establecer Secciones de lo Social en Tribunales de Instancia que tengan su sede en poblaciones distintas de la capital de provincia, sin exigir, como hace el vigente artículo 92.1 de la LOPJ, la necesidad de motivar esta decisión en que *“las necesidades del servicio o la proximidad a determinados núcleos de trabajo lo aconsejen”*, requisito que parece razonable y que podría mantenerse.

- La pendencia del cumplimiento del mandato al Gobierno contenido en la disposición final vigésima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia

Examinado el conjunto de secciones especializadas que podrán integrar los nuevos Tribunales de Instancia, y sus correspondientes competencias, debe observarse que está pendiente de cumplimiento el mandato al Gobierno contenido en la disposición final vigésima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, cuyo apartado 1, letra a) establece que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de dicha ley (es decir, antes del 25 de junio de 2022) deberá remitirse a las Cortes Generales un proyecto de modificación de la LOPJ *“dirigido a establecer, a través de los cauces previstos en la citada norma, la especialización tanto de los órganos judiciales como de sus titulares, para la instrucción y enjuiciamiento de las causas penales por delitos cometidos contra personas menores de edad. Tal especialización se realizará en orden a los principios y medidas establecidos en la presente ley. Con este propósito se planteará la inclusión de Juzgados de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, así como la especialización de los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales. También serán objeto de adaptación, en el mismo sentido, las pruebas selectivas que permitan acceder a la titularidad de los órganos especializados, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 312.4 de la citada Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio. Del mismo modo, el mencionado proyecto de ley orgánica dispondrá las modificaciones necesarias para garantizar la especialización dentro del orden jurisdiccional civil en Infancia, Familia y Capacidad”*.



CONSEJO DE ESTADO

La citada Ley Orgánica 8/2021 prevé, por tanto, una futura especialización tanto de los órganos judiciales como de los jueces y magistrados que sirven en ellos, para la instrucción y enjuiciamiento de las causas penales por delitos que tengan como víctimas a menores de edad, y llega a apuntar incluso a la inclusión de Juzgados de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia. El Anteproyecto no cumple con este doble mandato, pues las Secciones de Familia tienen competencias en materias estrictamente civiles; y las Secciones de Violencia sobre la Mujer tienen competencia para la instrucción, conocimiento y fallo de procesos por ciertas violencias contra menores, pero únicamente en los casos en que dichas víctimas son descendientes del autor o su cónyuge o convivientes, en tanto que la Ley Orgánica 8/2021 tiene un alcance más general. Salvo en los casos que acaban de indicarse, por tanto, tras la reforma, los delitos que tengan como víctimas a menores seguirán siendo competencia de las Secciones de Instrucción y de Enjuiciamiento Penal de los Tribunales de Instancia, sin que exista la especialización orgánica y personal que exige la citada Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. A juicio del Consejo de Estado, el Anteproyecto ofrece una ocasión idónea, que debería aprovecharse para llevar a cabo esta reforma.

B.2. La necesaria regulación de la movilidad interna en las secciones (artículo 84.4)

El anteproyectado artículo 84.4 de la LOPJ introduce como importante novedad la adscripción funcional de los jueces, juezas, magistrados y magistradas a las secciones, precisando que corresponde a aquellos el ejercicio de la función jurisdiccional.

En relación con el reparto del trabajo, el mismo precepto prevé dos supuestos de reasignación de los asuntos entre los miembros de distintas secciones del mismo orden jurisdiccional: por una parte, *“conforme a criterios de racionalización del trabajo”*, en los casos de asuntos de nuevo ingreso; y, por otra, la de asuntos afectados por la concesión de comisiones de servicio o licencias de larga duración. El CGPJ ha criticado, sin embargo, que no se regulen los cambios de destino dentro de la sección, lo que el prelegislador



CONSEJO DE ESTADO

orgánico debería hacer *“por exigencias de seguridad jurídica y de reserva de ley orgánica en materia de estatuto de jueces y magistrados”*, estableciéndose, en todo caso, garantías suficientes para la inamovilidad judicial. El Consejo de Estado comparte este parecer, y apunta a la necesidad de proceder a regular de la forma más precisa posible estos supuestos de cambio de destino, en orden a una mayor transparencia y seguridad jurídica.

B.3. La “comarcalización” de las secciones (artículo 84.5 LOPJ y artículo 4.2 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial)

Como ya se dijo, el proyectado artículo 84 de la LOPJ establece en su apartado 1 que los nuevos Tribunales de Instancia se establecerán en cada partido judicial. El apartado 5 del mismo artículo se refiere a una posible comarcalización de las secciones de dichos tribunales, al prever la posibilidad de que estas *“extiendan su jurisdicción a uno o varios partidos judiciales de la misma provincia, o de varias provincias limítrofes dentro del ámbito de un mismo Tribunal Superior de Justicia”*.

El alcance de esta previsión resulta, sin embargo, aparentemente contradictorio con la nueva redacción que el propio Anteproyecto da, en su disposición final tercera, al artículo 4.2 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial. Con arreglo a esta nueva redacción del precepto, las Secciones Únicas, las Secciones Civiles y las Secciones de Instrucción tendrán en todo caso limitada su jurisdicción a un solo partido judicial (letras a) a c) del artículo 4.2), y tal regla se aplicará también a las Secciones de Familia y las Secciones de Violencia sobre la Mujer, salvo que el Gobierno acuerde por real decreto, a propuesta del CGPJ y en su caso, con informe de la comunidad autónoma con competencias en materia de Justicia, *“que extiendan su jurisdicción a dos o más partidos dentro de la misma provincia”* (letra d) del artículo 4.2).

Debe aclararse, en primer lugar, si la posibilidad de comarcalización prevista en el artículo 84.5 de la LOPJ -y que el Anteproyecto plantea con carácter general- es aplicable a las Secciones Únicas, las



Secciones Civiles y Secciones de Instrucción de los Tribunales de Instancia, pues el tenor terminante del nuevo artículo 4.2 de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial parece impedirlo, introduciéndose así en el Anteproyecto una evidente discordancia entre ambos preceptos. En segundo lugar, dado que la redacción del artículo 84.5 de la LOPJ no indica expresamente cuáles son los requisitos formales para decidir esa comarcalización, habría que aclarar si las exigencias formales que menciona la letra d) del artículo 4.2 de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial son también aplicables para la extensión de la jurisdicción de secciones distintas a las mencionadas en dicha letra.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

B.4. La especialización de órganos judiciales (artículo 96)

El Anteproyecto da nueva redacción al artículo 96 de la LOPJ reproduciendo, con algunos cambios, la regulación de la especialización de los órganos judiciales prevista en la vigente versión del artículo 98 de la LOPJ.

El nuevo apartado 1 del artículo 96 de la LOPJ recoge el primer supuesto de esta especialización, estableciendo lo siguiente:

“1. El Consejo General del Poder Judicial podrá acordar, previo informe de las Salas de Gobierno, que en aquellas circunscripciones donde exista más de un juez, jueza, magistrado o magistrada de la misma Sección, uno o varios de ellos o ellas asuman con carácter exclusivo el conocimiento de determinadas clases de asuntos o de las ejecuciones propias del orden jurisdiccional de que se trate, sin perjuicio de las labores de apoyo que puedan prestar los servicios comunes que al efecto se constituyan”.

Este primer apartado reproduce de forma casi literal lo ya previsto en la vigente redacción del artículo 98.1 de la LOPJ, reemplazando la referencia que este hace a “*más de un Juzgado*” por la de “*un juez, jueza, magistrado o magistrada de la misma Sección*”, señalando que serán uno o varios de estos



CONSEJO DE ESTADO

últimos quienes asumirán el conocimiento de determinadas clases de asuntos. En línea con lo manifestado por el CGPJ en su informe, el Consejo de Estado considera que este cambio nominal no resulta exacto y puede inducir a error, pues el sujeto de la especialización no debe ser el juez, jueza, magistrado o magistrada, sino la plaza judicial, con independencia de quién sea la persona que en cada momento la ocupe.

Por consiguiente, entiende el Consejo de Estado que, en el apartado 1 del artículo 96 de la LOPJ, debe sustituirse la referencia que el Anteproyecto hace a que *“exista más de un juez, jueza, magistrado o magistrada de la misma Sección”*, por la de *“exista más de una plaza judicial de la misma Sección de un Tribunal de Instancia”*, precisándose además que la asunción de los asuntos indicados corresponde a los jueces, juezas, magistrados o magistradas que ocupen la plaza o plazas objeto del acuerdo.

La misma observación puede hacerse en relación con la redacción de los proyectados apartados 2 y 3, párrafo primero, de este artículo 96 de la LOPJ.

Más allá de este cambio nominal, el nuevo apartado 2 que se propone introducir en este artículo 96 de la LOPJ resulta redundante, y podría eliminarse. Se refiere este nuevo apartado 2 a la especialización en el orden de lo mercantil, un supuesto que no está específicamente previsto en el vigente artículo 98 de la LOPJ, y que, como se ha indicado, no parece necesario incluir, pues, al no presentar singularidad alguna en cuanto a sus requisitos, quedaría cubierto por el supuesto general previsto en el apartado 1 del mismo artículo. Puede, por tanto, eliminarse el referido apartado 2 del anteproyectado artículo 96 de la LOPJ, que establece lo siguiente:

“2. El Consejo General del Poder Judicial, oída la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia podrá acordar que en aquellas provincias en que existan más de cinco jueces, juezas, magistrados o magistradas de lo mercantil, uno, una o varios de ellos o ellas asuman con carácter exclusivo el conocimiento de determinadas clases de asuntos de entre los que sean de su competencia”.



CONSEJO DE ESTADO

Frente a estos casos de especialización estrictamente gubernativa, el apartado 3 del artículo 96 de la LOPJ regula otros supuestos de especialización que afectan a la competencia territorial de los órganos judiciales y, con ello, a la organización de las oficinas judiciales, razón por la cual, tal y como hace el vigente artículo 98.2 LOPJ, se exige que, previa decisión del CGPJ, se obtenga el informe favorable del Ministerio de Justicia y, si fuera el caso, se oiga a la comunidad autónoma con competencias en materia de Justicia. Ninguna observación cabe hacer, por tanto, a este apartado 3 del nuevo artículo 96 de la LOPJ, al margen de la ya indicada sustitución de la referencia a los jueces, juezas, magistrados o magistradas por la de las plazas correspondientes.

B.5. Las presidencias de los Tribunales de Instancia y sus secciones. Elección y competencias (artículos 84.3, 166 y 168)

La presidencia de los Tribunales de Instancia y sus secciones se regula en la nueva redacción del capítulo IV del título III del libro II de la LOPJ, modificándose a tal efecto los artículos 166 y siguientes.

- Artículo 84.3 de la LOPJ

El apartado 3 del artículo 84 de la LOPJ anticipa ya la existencia de esas presidencias, si bien con una fórmula poco afortunada, al disponer que cada Tribunal de Instancia *“contará con: a) La Presidencia del Tribunal de Instancia. b) La Presidencia de Sección en aquellas Secciones que cuenten con ocho o más jueces, juezas, magistrados y magistradas, siempre que hubiere dos o más Secciones y que el número total de jueces, juezas, magistrados y magistradas del Tribunal de Instancia sea igual o superior a doce. Cuando, por no cumplirse las anteriores circunstancias, alguna de las Secciones o todas ellas carecieren de Presidencia, asumirá sus funciones la Presidencia del Tribunal de Instancia”*. Se sugiere, como alternativa, la siguiente redacción: *“Cada Tribunal de Instancia contará con una Presidencia. Además, en cada Tribunal de Instancia en que el número total de jueces, juezas, magistrados y magistradas sea igual o superior a doce y hubiere dos o más Secciones, estas contarán con una Presidencia de Sección siempre que cuenten con ocho o más*





CONSEJO DE ESTADO

jueces, juezas, magistrados y magistradas. Cuando, por no cumplirse las anteriores circunstancias, alguna de las Secciones o todas ellas carecieren de Presidencia, asumirá sus funciones la Presidencia del Tribunal de Instancia”.

- Artículo 166.1.a) y 3 de la LOPJ

El artículo 166 de la LOPJ, en la nueva redacción anteproyectada, se refiere a la elección y nombramiento de quienes ostentarán las presidencias de los Tribunales de Instancia (apartado 1), de sus secciones (apartado 3), del Tribunal Central de Instancia (apartado 4) y de sus secciones (apartado 5).

De acuerdo con lo dispuesto en ese nuevo artículo 166.1 de la LOPJ, el nombramiento de la persona que ostente la presidencia de los Tribunales de Instancia corresponde al CGPJ, conforme a la propuesta motivada de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, propuesta que recaerá sobre el candidato elegido en el seno del propio Tribunal de Instancia, con arreglo a las siguientes reglas, establecidas en el citado precepto:

“La propuesta de nombramiento de la Sala de Gobierno deberá efectuarse conforme a las siguientes reglas:

a) Si el Tribunal de Instancia estuviera formado por menos de diez jueces, juezas, magistrados o magistradas, la Sala de Gobierno realizará la propuesta sobre el juez, la jueza, el magistrado o la magistrada con mejor puesto en el escalafón, salvo que los integrantes del Tribunal elijan por mayoría de tres quintos a uno o una de ellos o ellas para ser propuesto o propuesta.

b) Si el Tribunal de Instancia estuviera formado por diez o más jueces, juezas, magistrados o magistradas, sus integrantes elegirán por mayoría de tres quintos a uno o una de ellos o ellas para ser propuesto o propuesta. De no obtenerse dicha mayoría en la primera votación, bastará la mayoría simple en la segunda, resolviéndose los empates a favor del o de la que ocupe el mejor puesto en el escalafón. En caso de que no hubiera



CONSEJO DE ESTADO

candidato o candidata, se propondrá al juez, jueza, magistrado o magistrada que ocupare el mejor puesto en el escalafón”.

La elección por los pares, mediante una mayoría reforzada de tres quintos, constituye una importante novedad del Anteproyecto, que debe valorarse muy positivamente por cuanto da entrada al elemento democrático. Los dos párrafos transcritos presentan, sin embargo, una diferencia de matiz en su redacción que no parece justificada por el supuesto que se trata en cada uno de ellos: en el primer caso (tribunales de menos de diez miembros) se prevé que una propuesta automática con arreglo al escalafón, propuesta que quedaría desplazada solo en el caso de que los integrantes del tribunal elijan por mayoría de tres quintos a otra persona; por el contrario, en el segundo caso (tribunales de más de diez miembros) la elección por los pares se aplica como regla general, y solo si no se obtuviese la necesaria mayoría se propondría a quien ocupe el mejor puesto en el escalafón.

Sin perjuicio de que el tamaño de los Tribunales de Instancia pueda justificar ciertas diferencias en las reglas de elección del candidato a su presidencia, parece preferible en todo caso presentar el mecanismo de la elección democrática como prioritario, de modo que solo en defecto de la mayoría suficiente se designe a quien ocupe el mejor puesto en el escalafón. Así se hace en la letra b) del citado artículo 166.1, pero no en la letra a), donde la redacción podría dar la impresión de que la candidatura que resulte de una mayoría de tres quintos surge “en oposición” a la designación por antigüedad, interpretación que no parece deseable. La formulación de esta letra a) debe, por tanto, identificar claramente como prioritaria la elección democrática, de forma semejante a lo dispuesto en la letra b) del mismo apartado.

Idéntica observación cabe realizar en relación con la nueva redacción que se da en el Anteproyecto al artículo 166.3 de la LOPJ, en el que se regula el nombramiento de quienes ostentarán la presidencia de las Secciones de los Tribunales de Instancia. Tal nombramiento corresponde a la presidencia del propio Tribunal de Instancia y, dice el Anteproyecto, “recaerá en el magistrado o la magistrada con mejor puesto en el escalafón dentro de cada una de las secciones, salvo que sus integrantes elijan por mayoría de tres



CONSEJO DE ESTADO

quintos a uno o una de ellos o ellas para ser propuesto o propuesta". De nuevo, debe evitarse esta formulación, que puede dar la impresión de que la elección democrática se configura como meramente subsidiaria o como una decisión de censura u oposición a quien ocupe el mejor puesto en el escalafón.

- Artículo 168.1

El artículo 168, que en la versión vigente regula las competencias de los Decanos, pasa a enumerar las competencias de la presidencia de los Tribunales de Instancia, retomando las atribuidas a aquéllos, pero con importantes ajustes y novedades, como por ejemplo la competencia de promover la unificación de criterios y prácticas entre los distintos jueces, juezas, magistrados o magistradas del Tribunal de Instancia (apartado 2, letra e).

Sorprende, sin embargo, que se prive a la presidencia de estos nuevos tribunales de la función, ahora atribuida al Decano, consistente en velar por la buena utilización de los locales judiciales y de los medios materiales. A juicio del Consejo de Estado, sin perjuicio de las competencias de las distintas Administraciones, parece lógico que los presidentes de los nuevos Tribunales de Instancia asuman esta responsabilidad, que eventualmente puede afectar al propio ejercicio de la potestad jurisdiccional; debería, por tanto, conservarse la referencia a la misma en el artículo 168.1 de la LOPJ.

B.6. Las normas de reparto (artículo 167 y otros conexos)

El Anteproyecto conserva en la nueva redacción del artículo 167 de la LOPJ, las reglas relativas al reparto de los asuntos, con algunas novedades que se comentarán a continuación.

En primer lugar, en todos los apartados del artículo 167 se llevan a cabo los necesarios ajustes para, a la vista de la proyectada creación de los Tribunales de Instancia, reemplazar las menciones que en el precepto vigente se hacen a los juzgados y sus órganos.





CONSEJO DE ESTADO

Una importante novedad sustantiva radica en la exigencia de que las normas de reparto de los asuntos en los Tribunales de Instancia -que se aprobarán por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, como en el régimen aún vigente- sean públicas, además de predeterminadas (nueva redacción del apartado 1 del artículo 167 de la LOPJ).

Como es sabido, el Tribunal Constitucional tiene declarado que, en principio, las normas de reparto de los asuntos entre diversos órganos judiciales de la misma jurisdicción y ámbito de competencia no afectan al derecho al juez legal o predeterminado por la ley consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española (entre otros, STC 32/2004, de 8 de marzo; ATC 652/1986, de 23 de julio, y 113/1999, de 28 de abril). Ahora bien, aunque gozan de la misma condición legal de juez ordinario todos los órganos judiciales entre los que -atendiendo a exigencias o conveniencias de orden puramente interno y organizativo- se lleva a cabo el reparto, resulta indudable que este representa, conceptual y temporalmente, un *prius* para el estricto ejercicio de las funciones jurisdiccionales, y por ese motivo, tal reparto debe ser lo más reglado posible y garantizarse la máxima transparencia de las normas por las que se rige. En consecuencia, la exigencia que añade el Anteproyecto en el artículo 167.1 de la LOPJ, de que las normas de reparto sean públicas, no puede merecer sino una valoración positiva de este Consejo de Estado.

En el mismo apartado 1 del artículo 167 de la LOPJ, el Anteproyecto incorpora un nuevo párrafo segundo orientado a regular la aprobación por la Sala de Gobierno de la Audiencia Nacional de las normas de reparto en el nuevo Tribunal Central de Instancia; asimismo, en el apartado 2 se incluye un inciso respecto a la posibilidad de liberar temporalmente del reparto dentro de ese mismo Tribunal Central de Instancia. Ninguna objeción se formula en relación con estas modificaciones.

- La colegiación de determinados asuntos (artículo 167.4, en relación con el artículo 84.6)

Merece un análisis más detallado, por el contrario, el nuevo régimen para la colegiación de determinados asuntos contenido en el



CONSEJO DE ESTADO

apartado 4 del este artículo 167, en relación con la nueva redacción del artículo 84.6 de la LOPJ.

El artículo 84 de la LOPJ, en la nueva redacción dada a su apartado 6, introduce la posibilidad, *“en los supuestos previstos en la legislación procesal”*, de que la instrucción de un determinado proceso penal o el conocimiento en primera instancia de un procedimiento de cualquier orden jurisdiccional corresponda conjuntamente a tres jueces, juezas, magistrados o magistradas del Tribunal de Instancia. El proyectado artículo 84.6 de la LOPJ se completa en el Anteproyecto con la nueva redacción del artículo 167.4 de la misma ley orgánica, que dispone lo siguiente: *“Las Presidencias de los Tribunales de Instancia, valoradas las circunstancias concurrentes, propondrán el nombramiento de los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas a que se refiere el apartado 6 del artículo 84. El acuerdo se trasladará a la Sala de Gobierno para que ésta, si lo estima pertinente, lo remita al Consejo General del Poder Judicial para su aprobación”*.

El CGPJ ha recordado en su informe su posición contraria a la instrucción colegiada, manifestada ya con ocasión del Anteproyecto de reforma de la LOPJ del año 2014, cuando mantuvo, entre otras cosas, que la agilidad que debe presidir la instrucción criminal *“se compagina mal con un sistema de colegio”* que es, en principio, más lento, por su propia naturaleza, y que lo que subyace en este tipo de reparto de responsabilidades *“es una desconfianza ante el Juez de instrucción en relación con la entidad que pueda tener un determinado asunto”*.

Ha de notarse que el Anteproyecto no limita esa posibilidad de colegiación a la instrucción, sino que la extiende, también, a que los jueces o magistrados en cuestión *“conozcan en primera instancia de un procedimiento de cualquier orden jurisdiccional”*.

A la vista de las primeras versiones del citado artículo 84.6 de la LOPJ en la actual iniciativa del prelegislador orgánico, el CGPJ apuntó a la necesidad de hacer *“una predeterminación de las reglas de composición a partir, por ejemplo, de la aprobación de un turno con base en criterios objetivos”*



CONSEJO DE ESTADO

con carácter anual”, para garantizar así el respeto al derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley. En respuesta a esta observación, se introdujo en la nueva versión del artículo 84.6 de la LOPJ, la referencia a que los dos jueces, juezas, magistrados o magistradas que vendrán a asumir el asunto junto con el ponente inicial se nombrarán *“conforme a un turno anual preestablecido”*. Se añade, asimismo, que, *en estos casos, “para la adopción de cuantas resoluciones se dictaren en el curso del proceso, actuará como ponente aquél o aquella a quien le hubiere sido turnado el asunto inicialmente”*.

De esta forma, la presidencia del Tribunal de Instancia correspondiente propondrá el nombramiento de los dos jueces, juezas, magistrados o magistradas que correspondan *“conforme a un turno anual preestablecido”*, propuesta que se remitirá a la Sala de Gobierno para que esta, *“si lo estima pertinente”*, la remita a su vez al CGPJ para su aprobación.

La designación de los dos miembros adicionales de esa formación colegiada se acompaña así de una serie de garantías formales indispensables. En la medida en que todos los jueces, juezas, magistrados o magistradas que asumirán colegiadamente esa instrucción o procedimiento pertenecerán al mismo Tribunal de Instancia, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional antes indicada, hay que entender que todos ellos gozan de la condición de juez ordinario predeterminado por la ley. Sin embargo, dada la íntima relación que, como se ha indicado, las normas de reparto de los asuntos judiciales tienen con ese derecho fundamental, entiende el Consejo de Estado que el Anteproyecto debe perseguir que esa decisión de colegiación sea lo más reglada posible y se rija por normas públicas y transparentes.

Por ello, se observa, en primer lugar, la necesidad de indicar en el artículo 84.6 de la LOPJ que ese *“turno anual preestablecido”* debe ser público, como se exige en el Anteproyecto respecto a las normas de reparto generales (artículo 167.1 de la LOPJ, en la redacción anteproyectada); en segundo lugar, delimitar con criterios objetivos los supuestos concretos en los que procederá esa *“colegiación”* de la instrucción o del conocimiento del procedimiento en primera instancia, decisión que el Anteproyecto deja en manos de la presidencia del Tribunal de Instancia y la Sala de Gobierno, señalando



CONSEJO DE ESTADO

únicamente que el primero adoptará esta decisión “*valoradas las circunstancias concurrentes*”, y que la segunda remitirá el correspondiente acuerdo al CGPJ “*si lo estima pertinente*”. Ciertamente, el artículo 84.6 de la LOPJ comienza señalando que esa decisión de colegiación es procedente “[E]n los supuestos previstos en la legislación procesal”, pero, por una parte, hay que tener en cuenta que, de *lege data*, tales supuestos no están previstos en la actual legislación procesal; y, por otra parte, entiende el Consejo de Estado que, por la directa relación de esta materia con el estatus y la independencia judicial y con el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, tales supuestos deberían contemplarse en la propia LOPJ. A este respecto, cabe señalar que la objetividad y neutralidad que deben respetar las normas y acuerdos de reparto no solo exige que los citados miembros adicionales de la formación colegiada sean designados con arreglo a un turno preestablecido y público, sino que la propia decisión de atribuir a un órgano judicial colegiado la responsabilidad de un determinado asunto esté legalmente delimitada y pueda ser motivada con arreglo a criterios objetivos, para evitar cualquier tipo de arbitrariedad.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

- La resolución de las discrepancias sobre la aplicación de las normas de reparto (apartado 5 del artículo 167, en relación con los artículos 66.e) y 82.4.1.º)

Por último, hay que detenerse en el régimen de resolución, con carácter gubernativo, de las cuestiones que se planteen en relación con el reparto y la corrección de las irregularidades, resolución que hasta ahora corresponde a los jueces Decanos y que en el nuevo apartado 5 del artículo 167 de la LOPJ se atribuye a la presidencia de los Tribunales de Instancia y, en el caso del Tribunal Central de Instancia, a su presidencia.

Sorprende por ello que el Anteproyecto, en la nueva redacción del artículo 66.e) de la LOPJ, atribuya a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional la competencia para conocer de “*las cuestiones de*



CONSEJO DE ESTADO

competencia que se puedan plantear entre los magistrados y magistradas de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la ley". Esas "cuestiones de competencia" en realidad no parecen ser tales, sino meras cuestiones de carácter gubernativo interno relativas al reparto, cuya resolución, como se ha dicho, corresponderá a la presidencia del Tribunal Central de Instancia en aplicación del artículo 167.5 de la LOPJ. Debería, por tanto, eliminarse esta referencia de la redacción proyectada para el artículo 66.e) de la LOPJ, salvo que existan otro tipo de elementos distintos de los criterios de reparto que pudiesen determinar la existencia de cuestiones de competencia *strictu sensu*, en cuyo caso deberían precisarse.

De igual modo, cabría introducir algunos ajustes en la redacción que el Anteproyecto da al artículo 82.4.1.º de la LOPJ. Esta nueva redacción confiere a las Audiencias Provinciales la competencia para conocer de *"las cuestiones de competencia en materia civil y penal que se susciten entre los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas de un mismo o distinto Tribunal de Instancia de la provincia"*. Por los motivos antes apuntados, las discrepancias sobre el reparto de asuntos que puedan existir entre jueces, juezas, magistrados o magistradas en el seno de una misma sección de un Tribunal de Instancia no pueden caracterizarse como cuestiones de competencia, y serán resueltas, en aplicación del artículo 167.5 en su nueva redacción, por la presidencia de dicho tribunal; la redacción del artículo 82.4.1º de la LOPJ no puede, por tanto, ser tal que indirectamente incluya ese tipo de cuestiones entre aquellas, cuya resolución se atribuye a las Audiencias Provinciales. Además, el precepto no debería referirse a las cuestiones de competencia *"entre los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas de un mismo o distinto Tribunal de Instancia"*, sino *"entre las Secciones de un mismo o distinto Tribunal de Instancia"*.

B.7. La unificación de criterios por la Junta de Jueces y Juezas de Sección (artículo 264.4)

Dado el mantenimiento del carácter unipersonal del ejercicio de la función jurisdiccional en la primera instancia, y con la finalidad de evitar



CONSEJO DE ESTADO

excesivas discrepancias en la aplicación de la ley, el Anteproyecto ha introducido un instrumento para la unificación de criterios en el seno de las secciones de los Tribunales de Instancia, añadiendo un nuevo apartado al artículo 264.4 de la LOPJ que tiene el siguiente tenor literal:

“4. La Junta de Jueces y Juezas de Sección de un Tribunal de Instancia, por iniciativa de alguno de sus miembros, podrá reunirse para la unificación de criterios cuando los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas que la integren sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales.

En todo caso, quedará a salvo la independencia de los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan, si bien deberán motivar las razones por las que se aparten del criterio adoptado”.

Los apartados 1 a 3 de este mismo artículo 264 de la LOPJ ya regulan, desde la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, un mecanismo para la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales en el caso de *“diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales”* entre las secciones de una misma sala o tribunal.

Sin perjuicio de cuanto a continuación se observará, considera el Consejo de Estado que no resulta adecuada la posibilidad de la convocatoria de la mencionada junta *“por iniciativa de alguno de sus miembros”*, que en su caso procedería reemplazar por la convocatoria por el presidente de la sección, por propia iniciativa o a instancia de una mayoría de los miembros de la misma.

Al margen de lo anterior, este procedimiento, ya previsto en los apartados 1 a 3, presenta importantes diferencias con el introducido en el nuevo apartado 4 para la unificación de criterios en las Secciones de los Tribunales de Instancia. En primer lugar, por el órgano a quien se encomienda esta tarea de unificación, que en el caso del nuevo procedimiento es la Junta de Jueces y Juezas de Sección del Tribunal de Instancia, en tanto que en el previsto para la



CONSEJO DE ESTADO

unificación de criterios entre las secciones se prevé la convocatoria de un Pleno jurisdiccional. Esta primera diferencia trae su causa de la segunda circunstancia que distingue ambos supuestos, pues el nuevo apartado 4 del artículo 264 de la LOPJ simplemente prevé que la Junta de Jueces y Juezas de Sección del Tribunal de Instancia *“podrá reunirse para la unificación de criterios”*, en tanto que el apartado 1 del mismo artículo establece que el Pleno jurisdiccional de la sala o tribunal correspondiente se reunirá, en los casos allí contemplados, *“para que conozca de uno o varios de dichos asuntos al objeto de unificar el criterio”*; es decir, en el primer caso la junta, que es un órgano estrictamente gubernativo, fijará únicamente un criterio en abstracto, en tanto que en el segundo, el Pleno jurisdiccional (por eso tiene este carácter) dictará una resolución judicial sobre uno o varios asuntos concretos.

Frente al carácter estrictamente jurisdiccional del procedimiento ahora regulado en los apartados 1 a 3, el CGPJ ha criticado *“la conmixtión de las esferas gubernativa y jurisdiccional, sólidamente separadas en el sistema de la Ley Orgánica del Poder Judicial por imperativo del principio constitucional de independencia judicial”*, que supone el proyectado apartado 4. El Consejo de Estado coincide con este parecer del CGPJ, pues la unificación de criterios prevista en el nuevo apartado 4 que introduce el Anteproyecto se realiza por un órgano de naturaleza gubernativa -la Junta de Jueces y Juezas de la Sección-, pero, aunque este no asume la resolución judicial de los asuntos y el precepto establece que, en todo caso, *“quedará a salvo la independencia de los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan”*, a continuación introduce la precisión de que *“deberán motivar las razones por las que se aparten del criterio adoptado”*.

El Consejo de Estado coincide con el CGPJ en que esta cuestión no puede solucionarse, adoptando también en este caso el modelo de los plenos jurisdiccionales (con resolución, por tanto, de asuntos concretos). A juicio de este Alto Cuerpo Consultivo, esta solución no resulta posible porque el Anteproyecto no prevé la conformación de las secciones como salas de justicia, de modo que no cabe encomendarles la articulación de un mecanismo propiamente jurisdiccional de unificación de criterios a nivel de sección.



CONSEJO DE ESTADO

Por cuanto precede, el Consejo de Estado entiende que las atribuciones de la Junta de Jueces y Juezas de Sección, respecto de los eventuales criterios discrepantes que apliquen los miembros de la sección, deben quedar ceñidas al examen y valoración de tales criterios, con la intención de avanzar en su consideración por parte de sus integrantes, pero sin que puedan extenderse a la unificación formal del criterio aplicable en tales casos, ni siquiera con la salvedad que contiene la redacción propuesta para el artículo 264.4 de la LOPJ.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

C) La coordinación entre Administraciones, la nueva Oficina judicial y las Oficinas de Justicia en los municipios

El Anteproyecto modifica la rúbrica del libro V de la LOPJ, que pasa a denominarse *"De la coordinación entre Administraciones, la Oficina judicial y los Letrados o Letradas de la Administración de Justicia"*. Se modifica igualmente la rúbrica del título I del libro V, que pasa a hacer referencia al *"[R]égimen de coordinación, organización y funcionamiento de la administración al servicio de jueces y juezas y tribunales"*. Este título I está integrado por cuatro capítulos que tratan, respectivamente:

- el capítulo I, *"[D]e la coordinación y cooperación entre Administraciones"*, en el que se añaden tres nuevos artículos (434 *bis*, 434 *ter* y 434 *quáter*);
- el capítulo II, *"[D]e la Oficina judicial"*, integrando el contenido -modificado- del vigente capítulo I;
- el capítulo III, *"[D]e las unidades administrativas"*, integrando el contenido -sin modificar- del vigente capítulo II;
- y el nuevo capítulo IV, *"[D]e las Oficinas de Justicia en los municipios"*, con tres nuevos artículos (artículo 439 *ter*, 439 *quáter* y 439 *quinquies*).



CONSEJO DE ESTADO

C.1. La coordinación de Administraciones (artículos 434 *bis*, 434 *ter* y 434 *quáter*)

El nuevo capítulo I del título I del libro V de la LOPJ regula, como se ha indicado, nuevos instrumentos para la coordinación y cooperación entre las Administraciones con competencias asumidas en materia de Justicia, dotando así de la necesaria cobertura legal a estos órganos y mecanismos.

El nuevo artículo 434 *ter*, en particular, prevé la creación de la Comisión para la Calidad del servicio público de Justicia, iniciativa en principio loable que, sin embargo, este Consejo de Estado no puede valorar, dada la absoluta falta de justificación en el expediente sobre los motivos que han llevado a su propuesta, así como la ausencia del indispensable análisis de los costes presupuestarios y cargas administrativas que conllevará la creación y funcionamiento de tal órgano, análisis que no se aborda en la memoria, lo que impide, como bien ha señalado la propia Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, valorar el impacto de esta medida.

C.2. La nueva Oficina Judicial (artículos 436 a 438)

El Anteproyecto acomete una reestructuración de la Oficina Judicial, reforma con la que se cierra el nuevo modelo de primera instancia judicial basada en los Tribunales de Instancia. Como ya se indicó, la redefinición de la Oficina Judicial persigue unificar la administración al servicio de los Tribunales de Instancia, con la finalidad de ganar en eficiencia y evitar las disfunciones derivadas de la actual multiplicación de órganos, en la medida en que en cada partido judicial existirá un único Tribunal de Instancia apoyado por una única Oficina Judicial que le dará soporte, sin perjuicio de su posible comarcalización, de tal forma que una sola Oficina Judicial pueda servir de apoyo a más de un Tribunal de Instancia (artículo 436.3). Cada tribunal (incluidos los Tribunales de Instancia, pero no únicamente) estará asistido por una unidad procesal de tramitación de la correspondiente Oficina Judicial, que realizará las funciones de ordenación del procedimiento que hasta ahora corresponden a los servicios comunes procesales, y prestarán asistencia directa a los jueces, juezas, magistrados y magistradas en el ejercicio de sus

9



CONSEJO DE ESTADO

funciones. Los servicios comunes procesales, por su parte, asumen las funciones relativas a los medios adecuados de solución de controversias.

El Consejo de Estado no tiene reparos en relación con la nueva redacción de los artículos 436, 437 y 438 de la LOPJ, sin perjuicio de las consideraciones generales que se formularon en relación con esta parte de la reforma en la consideración tercera del presente dictamen.

C.3. La desaparición de los Juzgados de Paz y la creación de las Oficinas de Justicia en los municipios (artículos 439 *ter*, 439 *quáter* y 439 *quinqüies*)

Otro de los principales componentes de la reforma es la eliminación de los Juzgados de Paz y la paralela creación de las Oficinas de Justicia en los municipios, que se constituirán en todos aquellos donde no tenga su sede un Tribunal de Instancia, para la prestación de servicios a la ciudadanía y preservar así la necesaria cercanía de la Justicia al ciudadano, con independencia de si este vive en un entorno urbano o rural.

Para la creación de las Oficinas de Justicia en los municipios, se introducen tres nuevos artículos (439 *ter*, 439 *quáter* y 439 *quinqüies*), a cuya concreta redacción no formula objeciones este Consejo, sin perjuicio de las consideraciones generales que se formularon en relación con esta cuestión en la consideración tercera del presente dictamen.

Cabe, no obstante, subrayar que la denominación "Oficinas de Justicia en el municipio" no parece del todo afortunada, pues se confunde fácilmente con la ya algo más arraigada de "Oficina Judicial".

Asimismo, se sugiere que, más allá del mecanismo previsto en el apartado 3 del nuevo artículo 439 *quinqüies* de la LOPJ para que los o las integrantes de una misma relación de puestos de trabajo presten sus servicios en Oficinas de Justicia de varios municipios, se introduzcan otros instrumentos para flexibilizar el ámbito territorial de dichas oficinas, a la vista de la gran diversidad que presenta la realidad municipal española.



D) Observaciones sobre otros aspectos de la reforma de la LOPJ

D.1. La ampliación de días inhábiles (artículos 182.1 y 183)

El Anteproyecto modifica los artículos 182.1 y 183 de la LOPJ, con la finalidad de transformar en días inhábiles todos los comprendidos en el periodo navideño que va desde el 24 de diciembre hasta el 6 de enero del año siguiente (en la actualidad solo lo son los días 24 y 31 de diciembre), sin perjuicio de las actuaciones procesales declaradas urgentes por las leyes procesales y de la posibilidad del CGPJ de habilitar esos días a efectos de otras actuaciones. Esta cuestión ha sido también examinada en el dictamen, antes citado, que este Consejo ha emitido en esta misma fecha en relación con el anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del Servicio Público de Justicia, en el que se formulan observaciones esenciales a la proyectada reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley reguladora de la Jurisdicción Social, por destacarse que la pareja declaración de inhabilidad que se propone introducir en esos textos legales no puede llevarse a cabo en tanto no se reforme la Ley Orgánica del Poder Judicial, por ser esta el instrumento legal donde se contiene la declaración de inhabilidad en lo que se refiere a la Administración de Justicia. Por ello, la reforma de los artículos 182 y 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial salva tales observaciones.

Con independencia de esa primera apreciación, la propugnada declaración de inhabilidad de las citadas fechas ha sido examinada más inextenso en ese otro dictamen que este Consejo ha emitido en esta misma fecha, en el que se contienen diversas observaciones sustanciales sobre el alcance con que puede y debe configurarse esa declaración de inhabilidad. Por razones de economía, procede ahora remitirse a lo que se dice en la respuesta a esa otra consulta, siendo aplicable a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que ahora se examina.



D.2. La forma de las resoluciones judiciales (artículo 248)

Se acomete también la reforma del artículo 248 de la LOPJ, en orden a la introducción de nuevas previsiones sobre la forma de las resoluciones judiciales.

El apartado 1 establece que *“[E]n todas las resoluciones judiciales habrá de indicarse el Tribunal que las dicte, con expresión del juez, jueza, magistrado o magistrada que lo integren y, en su caso, indicación del nombre del o de la ponente cuando el Tribunal sea colegiado”*. La referencia a *“juez, jueza, magistrado o magistrada que lo integren”* debe, evidentemente, ponerse en plural en todos sus términos, pues se refiere a los integrantes de cualquier tipo de tribunal, lo que también abarca a las formaciones colegiadas.

En el apartado 3 se introducen algunos cambios meramente lingüísticos (autos “motivados” en lugar de “fundados”; “fundamentos de derecho” en lugar de “razonamientos jurídicos”); los apartados 2 y 4 reproducen sin apenas cambios los actuales apartados 1 y 3; y en el apartado 5 se añade que las providencias de las salas de Justicia podrán ser firmadas únicamente por el o la ponente.

Por último, en el apartado 6 se introduce una modificación particularmente destacable pues, frente a la vigente redacción del artículo 248.4, en el que se exige que *“[A]l notificarse la resolución a las partes se indicará si la misma es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello”*, el nuevo apartado 6 pasa a establecer lo siguiente: *“Toda resolución incluirá, además de la mención del lugar y fecha en que se adopte, si la misma es firme o si cabe algún recurso contra ella, con expresión, en este último caso, del recurso que proceda, del órgano ante el que debe interponerse y del plazo para recurrir”*. En línea con lo ya dispuesto en el artículo 208 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, el Anteproyecto incluye, por una parte, la exigencia de que las resoluciones estén debidamente datadas, y, sobre todo, aclara que el pie de recursos debe incluirse en la propia resolución judicial, y no, como cabe deducir de la actual redacción de la LOPJ, en el instrumento para su notificación. Esta



CONSEJO DE ESTADO

reforma tiene trascendencia pues, en caso de error o discrepancia con esa indicación sobre las vías de impugnación, sería la propia resolución la que habrá que impugnar, y no el instrumento procesal para su notificación.

D.3. La Comisión y la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos (artículos 610 bis y 620 bis)

El Anteproyecto aborda también ciertos aspectos orgánicos de la regulación de la protección de datos de carácter personal en el ámbito de la Administración de Justicia.

En primer lugar, se modifica el tenor del artículo 236 *nonies*, que pasa a establecer lo siguiente:

“Las competencias que corresponden al Consejo General del Poder Judicial como autoridad de protección de datos respecto del tratamiento de los mismos con fines jurisdiccionales por Tribunales se ejercerán por la Comisión de Supervisión y Control de Protección de Datos prevista en el artículo 610 bis. En el ejercicio de sus funciones la Comisión contará con el apoyo y la asistencia de la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 620 bis”.

Se crean así dos órganos en el seno del CGPJ: por una parte, la Comisión de Supervisión y Control de Protección de Datos, formada por vocales del propio CGPJ, que se regula en un nuevo artículo 610 bis (que configura un nuevo capítulo VII en el título IV del libro VIII de la LOPJ); por otra, un órgano de carácter técnico, que asiste al anterior, la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos, que se regula en un nuevo artículo 620 bis (y configura una nueva sección 7.^a en el capítulo II del título V del libro VIII de la LOPJ).

En segundo lugar, en la disposición final cuarta del Anteproyecto se modifica el artículo 12.n) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (Ley 50/1981, de 30 de diciembre), incluyendo entre los órganos del Ministerio Fiscal la “Unidad de Protección de Datos del Ministerio Fiscal”, y el apartado cuatro del artículo 20 del mismo estatuto, que se refiere a dicha unidad y sus funciones.



CONSEJO DE ESTADO

Todo este contenido de la proyectada nueva legislación ha sido, sin embargo, introducido en su última versión, cuando la fase de informes y audiencia había ya finalizado, y por ello ni el CGPJ ni el Consejo Fiscal han podido pronunciarse sobre estas propuestas, pese a afectar directamente a sus respectivas organizaciones internas. En particular, a este respecto cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 561.1.1.^a de propia LOPJ, toda modificación de dicha ley orgánica debe someterse al informe preceptivo del CGPJ, por lo que su omisión, particularmente en relación con un aspecto que afecta a la organización y funcionamiento internos de dicho órgano, constituye un defecto procedimental grave. Tampoco existe mención alguna respecto a este importante contenido adicional del Anteproyecto en la memoria ni en la exposición de motivos. Habida cuenta de esta deficiente tramitación y de la relevancia de la materia, entiende el Consejo de Estado que los citados preceptos deben eliminarse de la versión final del Anteproyecto, desglosarse y ser objeto de una tramitación completa de forma independiente que permita cumplir con las exigencias de nuestro ordenamiento en materia de tramitación de proyectos legislativos.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

Sexta. Observaciones a las disposiciones finales

El Anteproyecto cuenta, en fin, con una disposición adicional que, como ya se indicó, prevé la sustitución de las menciones genéricas a los juzgados y tribunales que subsistan en la LOPJ por una referencia a los tribunales o bien a los jueces y magistrados que sirven en ellos, y la de todas las menciones a los órganos unipersonales contenidas en la legislación por la referencia a las correspondientes Secciones de los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia; nueve disposiciones transitorias que abordan el calendario y los problemas de régimen transitorio derivados de los distintos cambios organizativos que prevé el Anteproyecto; y, por último, siete disposiciones finales.



CONSEJO DE ESTADO

De estas últimas, las cuatro primeras son disposiciones finales modificativas de otras tantas normas con rango de ley, a saber: la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de «Habeas Corpus»; la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial; y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Salvo, como se verá, la primera de estas modificaciones normativas, las demás responden a la lógica necesidad de acomodar otras disposiciones normativas a la nueva organización judicial prevista en el Anteproyecto.

A) Sobre la modificación de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de «Habeas Corpus» (disposición final primera del Anteproyecto)

A diferencia de las restantes disposiciones finales, la disposición final primera lleva a cabo una reforma que carece de toda relación material con el objeto principal del Anteproyecto y que, por consiguiente, no tiene en el mismo una adecuada sede material.

Se aprovecha, en efecto, esta disposición final primera para introducir una modificación puntual, pero de relieve, en el artículo sexto de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de «Habeas Corpus», reforma consistente en exigir que la denegación judicial de la incoación del procedimiento de *habeas corpus* esté precedida de la previa audiencia al detenido.

El CGPJ y el Consejo Fiscal han formulado apreciaciones opuestas en relación con esta disposición final: el primero realiza, en líneas generales, una valoración positiva de la reforma proyectada, pues considera que recoge una doctrina constitucional recordada por el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 73/2021, de 18 de marzo; el Consejo Fiscal, por el contrario, objeta la nueva redacción propuesta del citado artículo sexto, partiendo de una lectura radicalmente diferente de la citada doctrina jurisprudencial.



CONSEJO DE ESTADO

Sin perjuicio de la necesidad de acometer una reforma de este tipo para aclarar la interpretación y aplicación del derecho a la defensa que realiza la referida jurisprudencia constitucional, considera el Consejo de Estado, por los motivos al inicio apuntados, que el presente Anteproyecto no constituye la sede material adecuada para hacerlo.

B) Sobre la modificación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial (disposición final tercera)

La disposición final tercera modifica varios preceptos de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.

A las observaciones que ya se han formulado en relación con la nueva redacción propuesta de los artículos 3.2 y 4.2 de esta ley, cabe añadir las siguientes:

- En la nueva redacción del artículo 7.1, debería invertirse el orden al citar la LOPJ y los Estatutos de Autonomía, pues lo lógico es que la primera se aplique únicamente cuando estos últimos no indiquen la ciudad en la que los Tribunales Superiores de Justicia tienen su sede.
- En la nueva redacción del artículo 15.1, donde dice “[L]a planta de los Tribunales es la establecida en los anexos correspondientes de esta ley”, debería decirse “[L]a planta de los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia ...”, con precisión de los concretos anexos en los que esta se establece.
- En el artículo 20, relativo a la modificación por el Gobierno del número y composición de los órganos judiciales mediante la creación de secciones y plazas, oídos el CGPJ y la comunidad autónoma afectada, debería valorarse la posibilidad de mencionar la necesidad de que informe el Ministerio de Hacienda, dadas las consecuencias presupuestarias de la decisión.



CONSEJO DE ESTADO

- La modificación del artículo 23 resulta superflua, pues se limita a precisar el título completo de la Ley 15/2003.

Séptima. Observaciones de técnica normativa y de carácter formal

Para finalizar, cabe formular una serie de observaciones de técnica normativa y de carácter formal a la redacción del Anteproyecto.

1) Las fórmulas derogatorias

En primer lugar, las fórmulas derogatorias deben ser precisas y expresas, indicando explícitamente que el precepto correspondiente queda derogado, con su consiguiente desaparición del texto normativo de que se trate. Deben evitarse, por tanto, fórmulas como las que se emplean en distintos apartados del artículo único del Anteproyecto, en relación con la derogación de los artículos 31, 86 *bis*, 86 *ter*, 87 *bis*, 87 *ter*, 87 *quáter*, 89 *bis*, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103 de la LOPJ, así como en la disposición final tercera del Anteproyecto (*"Se deja sin contenido el artículo ..."*).

2) La inclusión de artículos nuevos

Por otra parte, debe dejarse claro en la redacción del Anteproyecto cuándo se procede a la inclusión de un artículo que es íntegramente nuevo: así ocurre, por ejemplo, con el nuevo artículo 82 *bis* de la LOPJ, que no existe en la vigente redacción; en este caso debe evitarse, por lo tanto, la fórmula "se modifica" el artículo 82 *bis*, que emplea el apartado veintiuno del artículo único. Por lo mismo, y en consonancia con lo que acaba de indicarse a propósito de las fórmulas derogatorias, tampoco debe emplearse esa misma fórmula en relación con la supuesta reforma del artículo 86, pues este precepto simplemente estaba derogado y había dejado de formar parte de la LOPJ, de manera que procedería hablar, en realidad, de la introducción de un artículo con esa numeración.



3) Cambios meramente formales

Dada la extensión y complejidad de la reforma, por motivos de seguridad jurídica podría prescindirse de aquellas modificaciones que se limitan a introducir cambios de tipo formal en la redacción, sin ninguna modificación de carácter sustantivo: así, por ejemplo, en los artículos 464.3 y 466.1 de la LOPJ, y en el artículo 23 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta judicial.

4) Orden de las disposiciones finales modificativas

De conformidad con lo previsto en las directrices de técnica normativa, las disposiciones finales modificativas deben reordenarse siguiendo el orden de aprobación de las disposiciones afectadas.

5) Erratas

En fin, debe revisarse la totalidad del Anteproyecto en orden a la corrección de erratas (por ejemplo, la LOPJ debe identificarse como “orgánica” en el apartado IX de la exposición de motivos y en la disposición adicional única). En particular, debe evitarse que la loable incorporación del lenguaje inclusivo conduzca a redacciones confusas e inexactas, como ocurre, por ejemplo, en la versión propuesta del artículo 167.1 de la LOPJ: “*En los Tribunales de Instancia los asuntos se distribuirán entre los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas que los o las integren (...)*”.

Octava.- Consideración final

A la vista de cuanto precede, sin perjuicio de las consideraciones generales que se efectúan en la consideración tercera y de las restantes observaciones formuladas en el presente dictamen, cabe subrayar, por su particular relevancia y carácter esencial a efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, lo siguiente:



CONSEJO DE ESTADO

1.º) Por motivos de seguridad jurídica y para proteger el principio de legalidad, debe salvarse la contradicción en que incurren la nueva redacción que el Anteproyecto da al artículo 93.6 de la LOPJ y el recientemente modificado artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en relación con la autorización judicial para entrar en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos que haya sido planteada por la Administración Tributaria.

2.º) Por idénticos motivos de seguridad jurídica, debe eliminarse la discordancia entre la nueva redacción que el propio Anteproyecto da, por una parte, al artículo 84.5 de la LOPJ y, por otra (en su disposición final tercera), al artículo 4.2 de la Ley 38/1998, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, en relación con el ámbito de aplicación del instrumento de la comarcalización de las secciones de los nuevos Tribunales de Instancia.

3.º) En orden a garantizar el máximo respeto a la objetividad y a la neutralidad en el reparto de asuntos, debe completarse la redacción propuesta en el Anteproyecto para los artículos 84.6 y 167.4 de la LOPJ, de modo que contengan una mayor delimitación de los supuestos en que procede la colegiación de determinados asuntos.

4.º) En aras a la máxima salvaguarda de la independencia judicial, debe aclararse el nuevo tenor que el Anteproyecto da al artículo 264.4 de la LOPJ, en el sentido de que las atribuciones de la Junta de Jueces y Juezas de Sección respecto de los eventuales criterios discrepantes que apliquen los miembros de la sección, deben quedar ceñidas al examen y valoración de tales criterios, con la intención de avanzar en su consideración por parte de sus integrantes, pero sin que puedan extenderse a la unificación formal del criterio aplicable en tales casos.

5.º) En fin, debe eliminarse de la versión final del Anteproyecto y ser objeto de una tramitación independiente la nueva redacción del artículo 236 *nonies* y los nuevos artículos 610 *bis* y 620 *bis*, todos ellos de la LOPJ, habida cuenta la práctica ausencia del procedimiento legalmente establecido en la tramitación de esta importante parte del Anteproyecto, en particular por la



CONSEJO DE ESTADO

omisión de los informes del CGPJ y el Consejo Fiscal en relación con una propuesta normativa que afecta directamente a su organización y funcionamiento internos.

CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones de carácter esencial formuladas en relación con la redacción propuesta para los artículos 84.5, 84.6, 93.6, 167.4, 236 *nonies*, 264.4, 610 *bis* y 620 *bis* de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y para el artículo 4.2 de la Ley 38/1998, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, y valoradas las restantes, puede V. E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el anteproyecto de Ley Orgánica a que se refiere el presente expediente".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 10 de marzo de 2022

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE ACCTAL.,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE JUSTICIA.