



**INFORME DE LA MAYORÍA DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, Y LA LEY 50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL, PARA LA AMPLIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS CARRERAS JUDICIAL Y FISCAL**

Índice: 1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Análisis del anteproyecto. 4.1 Propuestas que inciden directamente en el Ministerio Fiscal. 4.1.1 Sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal. 4.1.2 Ascenso automático y traslado forzoso: arts. 37 EOMF y 311 LOPJ. 4.1.3 Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal: disposición adicional única. 4.1.4 Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia: art. 434 LOPJ. 4.2 Otras propuestas. 4.2.1 Cuestiones de competencia. 4.2.2 Salas de gobierno. 4.2.3 Sustituciones. 4.2.4 Provisión de plazas. 4.2.5 Incompatibilidades y prohibiciones. 4.2.6 Asociaciones profesionales. 4.2.7 Comisión de Ética Judicial. 4.2.8 Disposiciones finales

## **1. Antecedentes**

En fecha 31 de enero de 2025 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial*, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal (en adelante APLO). El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).





De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4 j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (arts. 124 CE y 1 EOMF).

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, siempre dentro del ámbito de las competencias que tiene atribuidas legalmente, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

La exposición de motivos comienza recordando que «el artículo 1 de la Constitución española afirma que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Asimismo, en su artículo 122 dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia, así como el estatuto y el régimen de incompatibilidades de los miembros





del Consejo General del Poder Judicial y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Y en el artículo 117 configura la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado como elemento esencial para que los ciudadanos puedan obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (...). El derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva requiere como presupuesto necesario para su realización práctica que la planta judicial cuente con órganos suficientes para atender la función jurisdiccional, que esos órganos jurisdiccionales estén provistos de sus correspondientes titulares, y que estos titulares sean ciudadanos y ciudadanas que han accedido a dichos puestos sobre la apreciación de su mérito y capacidad, y en condiciones de igualdad. Transcurridos cuarenta años desde la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, surgen nuevas necesidades que es necesario atender para asegurar la adecuación de la estructura y el trabajo de los miembros del Poder Judicial a las realidades del Estado social y democrático de derecho. Son necesidades que derivan de las transformaciones que ha experimentado la sociedad y el entorno jurídico en las últimas décadas y que tienen que ver con la preparación, la estructura y los valores de la carrera judicial, y que se aprecian igualmente en la carrera fiscal».

El APLO sometido a informe incide, por tanto, en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes (art. 3.1 EOMF), de ejercer cuantas funciones le atribuya la ley en defensa de la independencia de los jueces y tribunales (art. 3.2 EOMF) y de velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa (art. 3.3 EOMF). Asimismo, resulta evidente que la estructura y organización del Ministerio Fiscal también se ven involucradas en el texto proyectado.





Es por ello que la emisión del presente informe forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

## 2. Justificación del anteproyecto

El APLO parte de la necesidad de actualizar y adaptar la LOPJ a las nuevas realidades del Estado social y democrático de derecho ante las profundas transformaciones experimentadas en estos últimos cuarenta años y los retos que se plantean en una sociedad cada vez más compleja.

Tanto la exposición de motivos del APLO como la MAIN que lo acompaña señalan las tres grandes finalidades perseguidas con la reforma propuesta.

En primer lugar, «potenciar la excelencia de las personas que accedan a las carreras judicial y fiscal, profundizando en el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a estos cargos, en la adecuación de los procedimientos de acceso a la realidad social y académica, y en la acomodación del número de jueces a las necesidades del país».

En segundo lugar, atender las demandas de la carrera judicial relativas a la mejora en sus procesos de especialización y promoción profesional. Para ello, «se mejoran los procesos de especialización de jueces y magistrados, concretamente en los ámbitos mercantil y de violencia sobre la mujer, atendiendo además a los cambios en la competencia de estos últimos órganos operad[os] por la mencionada Ley orgánica 1/2025, de 2 de enero. Y, por otro, se actualizan los sistemas de promoción profesional de jueces y magistrados, sustituyendo el sistema anterior de ascenso supeditado a la existencia de plazas vacantes, por un sistema de ascenso automático basado en la antigüedad. Este sistema se





extrapola a la carrera fiscal, introduciendo a tal fin reformas en su Estatuto Orgánico».

Por último, se pretende «ahondar en los valores de integridad y transparencia de la carrera judicial introduciendo reformas en el régimen de incompatibilidades de sus miembros, en el funcionamiento de las comisiones y órganos del Consejo General del Poder Judicial con competencia en esta materia, y en la elección y funcionamiento de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia».

En cuanto a las posibles soluciones alternativas regulatorias, se señala en la MAIN que «los objetivos que se han expuesto exigen una modificación relevante y cualificada en una parte del ordenamiento jurídico, no existiendo una alternativa no regulatoria para su consecución».

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 a) 3.º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, *por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, también se ha valorado la denominada «alternativa cero», esto es, la inactividad normativa, si bien el prelegislador ha considerado que «esta alternativa [cero] no permite el desarrollo de los aspectos esenciales de la organización y funcionamiento del Poder Judicial que se persiguen [en] esta ley».

Asimismo, se ha valorado la posibilidad de realizar una tramitación separada de la reforma de la LOPJ y del EOMF. Sin embargo, como indica la MAIN, «se considera pertinente y adecuada la tramitación y tratamiento en un único proyecto normativo de los distintos cambios y mejoras que se introducen en las carreras judicial y fiscal, a fin de que la ampliación y fortalecimiento de ambas carreras se produzca de forma conjunta y simultánea en el tiempo».

Atendiendo a la finalidad de ampliar y fortalecer las carreras judicial y fiscal, la valoración que merece el APLO es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.





### 3. Estructura y contenido

El APLO se estructura en una exposición de motivos dividida en nueve subapartados y en una parte dispositiva que consta de dos artículos: el primero de modificación de la LOPJ y el segundo de modificación del EOMF, lo que resulta conforme con lo recogido en las reglas 11, 15 y 58 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Asimismo, contiene una disposición adicional única y tres disposiciones finales.

Por lo que respecta al artículo primero, dedicado a la reforma de la LOPJ, se encuentra dividido en veinticinco apartados, que versan sobre las cuestiones de competencia (apartado uno: art. 51.1 LOPJ); las Salas de Gobierno (apartados dos a seis: arts. 149.3, 150, 151, 152 y 153 LOPJ); el régimen de sustituciones en la carrera judicial (apartados siete a nueve: arts. 210, 213 y 216 bis LOPJ); el sistema de ingreso y ascenso en la carrera judicial (apartados diez a diecinueve: arts. 301, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 311, 313 y 314 LOPJ); las reglas de preferencia para resolver los concursos para la provisión de determinadas plazas (apartados veinte a veintiuno: arts. 329 y 330 LOPJ); el régimen de incompatibilidades y prohibiciones de la carrera judicial (apartado veintidós: art. 389.5 LOPJ); el régimen jurídico de las asociaciones judiciales (apartado veintitrés: art. 401 LOPJ); la Comisión de Ética Judicial (apartado veinticuatro: arts. 433 bis, 433 ter y quater LOPJ) y el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia (apartado veinticinco: art. 434 LOPJ).

El artículo segundo propone la modificación del EOMF y se divide en dos apartados: uno relativo al ascenso en la carrera fiscal (art. 37 EOMF) y el segundo, dedicado al sistema de ingreso en la misma (art. 42 EOMF).

La disposición adicional única regula un proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal.





Las tres disposiciones finales tratan la naturaleza jurídica de la ley (primera), el título competencial que habilita la reforma planteada (segunda) y la entrada en vigor de la norma (tercera).

El Consejo Fiscal considera que sería conveniente, para evitar problemas interpretativos o disfunciones prácticas, la introducción de una disposición derogatoria, siquiera de carácter genérico y de una disposición transitoria, toda vez que la entrada en vigor de la norma podría coincidir con la existencia de procesos selectivos en curso o, incluso, con la provisión de determinadas plazas cuya regulación se verá afectada por la reforma que se propone.

#### **4. Análisis del anteproyecto**

Sin perjuicio del examen pormenorizado que se realizará del articulado propuesto, el Consejo Fiscal considera conveniente, en aras de una mayor claridad expositiva, comenzar analizando aquellas cuestiones proyectadas en el texto y que tienen una incidencia directa en el Ministerio Fiscal: sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal; régimen de ascensos; proceso de estabilización de jueces sustitutos; magistrados suplentes y abogados fiscales sustitutos y reforma relativa al Centro de Estudios Jurídicos.

##### **4.1 Propuestas que inciden directamente en el Ministerio Fiscal**

###### **4.1.1 Sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal**

Los apartados 10 al 19 del art. 1 y el apartado 2 del art. 2 APLO proponen la modificación del sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal a través de la reforma de los arts. 301, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 313 y 314 LOPJ y del art. 42 EOMF, respectivamente.





Una de las finalidades perseguidas por el APLO, según la exposición de motivos, es «potenciar la excelencia de las personas que accedan a las carreras judicial y fiscal, profundizando en el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a estos cargos, en la adecuación de los procedimientos de acceso a la realidad social y académica, y en la acomodación del número de jueces a las necesidades del país». Al respecto, el Consejo Fiscal sugiere que, por razones de coherencia con el texto propuesto, en esa acomodación del número de jueces se incluya también el número de fiscales.

Para alcanzar esa finalidad, se propone, entre otras, la actualización de los procesos selectivos para el acceso a las carreras judicial y fiscal, «de modo que contemplen el examen de las competencias adecuadas para el ejercicio de la actividad jurisdiccional conforme al marco europeo de enseñanzas superiores vigente en la actualidad. Igualmente, esta Ley incrementa la eficiencia de los procesos mediante la introducción de pruebas prácticas y la transparencia mediante ejercicios anonimizados y la grabación de los ejercicios orales».

En este punto, convendría recordar que la Ley 34/2006, de 30 de octubre, *sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales*, exige para el ejercicio de estas profesiones estar «en posesión del título universitario de licenciatura en derecho o del grado en derecho», así como superar la correspondiente formación especializada y la evaluación regulada por la ley.

Esa formación especializada necesaria que permite el acceso al ejercicio profesional de la abogacía o de la procura se define como «una formación reglada y de carácter oficial que se adquirirá a través de la realización de cursos de formación acreditados conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Universidades, tras ser oídas las comunidades autónomas y en la forma que reglamentariamente se determine» (art. 2 de la Ley 34/2006). Así, por ejemplo, en el caso de la formación universitaria supone la obtención de un título oficial de máster universitario (art. 4.1 de la Ley 34/2006).





Es decir, actualmente, para presentarse a las pruebas de evaluación y acceso a la abogacía y la procura se exige mayor titulación académica (grado y máster) que para poder presentarse a las pruebas de acceso a las carreras judicial y fiscal por el turno libre (grado).

Continúa la exposición de motivos señalando que, atendiendo a «la relevancia constitucional de la función jurisdiccional y la importancia que a este respecto revisten todos los modos de ingreso en la carrera judicial y fiscal», se proyecta regular detalladamente el sistema de acceso por el turno libre.

Asimismo, se propone aplicar a la carrera fiscal el acceso por el denominado cuarto turno.

Sostiene la exposición de motivos que el acceso a las carreras judicial y fiscal, «previsto en los artículos 301 y siguientes, se basa con independencia de su modalidad en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional, lo que constituye una garantía básica y relevante de independencia e imparcialidad. El modelo, en lo que se refiere al acceso por la oposición libre, tiene su origen en el artículo 94 de la Constitución de 1869, desde el cual se trasladó a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 y -con algunas reformas- se afianza como vía ordinaria de acceso en la actual Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio».

En este punto convendría recordar el contenido completo del art. 94 de la Constitución de 1869: «el Rey nombra los magistrados y jueces a propuesta del Consejo de Estado y con arreglo a la ley orgánica de tribunales. El ingreso en la carrera judicial será por oposición. Sin embargo, el Rey podrá nombrar hasta la cuarta parte de magistrados de las audiencias y del Tribunal Supremo sin sujeción a lo dispuesto en el párrafo anterior, ni a las reglas generales de la ley orgánica de tribunales, pero siempre con audiencia del Consejo de Estado y dentro de las categorías que para estos casos establezca la referida ley».





La Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial de 1870 remitía a una regulación reglamentaria «los ejercicios teóricos y prácticos» de la oposición, así como la duración de estos, estableciendo que en todo caso serán ejercicios públicos (art. 89).

Por su parte, el art. 6 de la Ley de 19 de agosto de 1885, que unificó las carreras judicial y fiscal, establecía que «el ingreso en la carrera judicial en la Península tendrá lugar por la categoría de juez de entrada en virtud de oposición, (...), y sin perjuicio de la facultad que concede al Gobierno para nombrar un cuarto turno a los que tengan las condiciones exigidas por la ley citada en su artículo 40».

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1926, en el que se separaron las carreras judicial y fiscal, remitía el sistema de oposición para el acceso a la regulación reglamentaria, si bien recogía en el art. 12 que «c) los ejercicios serán varios, siendo el primero escrito, el último de carácter práctico y los demás orales, siendo calificados en la forma y por normas análogas a las que ahora rigen en las oposiciones para ingreso en las carreras judicial y fiscal; d) los ejercicios orales versarán sobre derecho civil común y foral (especialmente en lo referente a los incapacitados, limitaciones de la capacidad y personas jurídicas), derecho mercantil, derecho internacional público y privado (con preferente atención a los Tratados internacionales vigentes, curso y orientaciones de los congresos y conferencias internacionales y organizaciones nacidas de la Liga de las Naciones), derecho político, derecho administrativo, derecho canónico vigente, legislación de Hacienda y leyes de carácter social, y muy especialmente sobre derecho penal y derecho procesal en todas las ramas de éste y organización de tribunales de todas las jurisdicciones, con nociones de la misma organización en el extranjero».

En cuanto al sistema de ingreso, el art. 20 del Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal de 1927 establecía que todo lo relativo a las oposiciones a la carrera fiscal se regiría por lo dispuesto en el art. 12 del Estatuto Orgánico y por el Reglamento del cuerpo de aspirantes a la carrera fiscal de 4 de noviembre





de 1926, cuyo art. 13 describía los cuatro ejercicios en los que consistía la oposición: «el 1.º consistirá en redactar, por escrito, tres disertaciones sobre temas sacados a la suerte y relativos: uno, a derecho civil o mercantil; otro, a derecho penal, y otro, a derecho procesal u organización de tribunales. El 2.º será oral y se realizará contestando el opositor, en un mismo acto, a dos temas de derecho penal, dos de derecho procesal, uno de derecho civil común y foral y otro de derecho mercantil, cuyos temas no podrán ser conocidos de aquel hasta el momento del ejercicio y serán simples enunciados de artículos de leyes vigentes. El 3.º consistirá en contestar, también oralmente y sin preparación ni textos de ninguna clase, a un tema de cada una de las siguientes materias: organización de tribunales, derecho canónico, derecho político, derecho administrativo, derecho internacional público y privado, leyes de Hacienda y leyes de carácter social. El 4.º comprenderá tres partes: en la primera, el opositor formulará, por escrito, un dictamen fiscal en asunto civil o mercantil; en la segunda, redactará, sobre un hecho que suministrará el Tribunal, un escrito de calificación; y en la tercera, leerá el dictamen y hará oralmente la defensa de la calificación. Para este ejercicio podrá utilizar el opositor los textos legales y libros de consulta que le admita el Tribunal».

Así pues, este sistema de oposición, según se dice importado de Francia y que a su vez se inspiró en el sistema de examen imperial chino instaurado en el año 606, con alguna reforma —tal y como reconoce la exposición de motivos del APLO—, ha continuado hasta nuestros días como la vía ordinaria de ingreso en las carreras judicial y fiscal.

En 2012 la Asamblea General de la *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ por sus siglas en inglés) aprobó la Declaración sobre los estándares de reclutamiento y selección de los miembros de la carrera judicial y entre los requisitos que debían cumplir los procesos de selección se indicaba que debían permitir demostrar la capacidad de análisis de los candidatos.





Volviendo a la exposición de motivos del APLO, en ella se plasma la necesidad de revisar y actualizar el sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal con la finalidad de adaptarlo a la realidad del siglo XXI, toda vez que el derecho ha cambiado sustancialmente y ha devenido muy complejo y, sin embargo, el sistema de acceso se ha mantenido sin demasiados cambios.

El Pleno del CGPJ, en su sesión extraordinaria celebrada el 18 de enero de 2011, acordó lo siguiente:

*Tras la oportuna reflexión ha considerado la conveniencia de tener en cuenta las siguientes bases con respecto a los futuros procesos de selección de jueces:*

- 1. A la vista de la posible evolución de la legislación sobre el Espacio Europeo de Educación Superior y de las leyes de acceso a las profesiones jurídicas, podrá ser necesario reformar la legislación vigente en el sentido de permitir la participación en las pruebas de acceso a la Escuela Judicial a quienes se hallen en posesión de un Grado y un Máster de contenidos esencialmente jurídicos, con intervención del CGPJ.*
- 2. Deben adoptarse las medidas oportunas para racionalizar el tiempo de preparación para las pruebas de acceso, y que esta preparación permita el acceso a otras profesiones jurídicas a quienes, por decisión propia o por otras circunstancias, no culminen con éxito el proceso de selección.*
- 3. Las pruebas de acceso deben verificar la adquisición, o en su caso, la posibilidad de adquisición de las competencias técnicas, analíticas, relacionales y personales. Para ello, se desarrollarán en tres fases: una primera consistente en un ejercicio tipo test, una segunda fase escrita y una tercera oral.*
- 4. Periódicamente, se realizará una previsión a medio plazo de las plazas a convocar.*
- 5. El Tribunal de evaluación de las pruebas debe ser único y sus miembros deben ser seleccionados en función de su preparación y especialidad; puede ser necesario reformar la legislación vigente para modificar su composición y prever su funcionamiento conjunto o por comisiones.*





*6. El temario de los ejercicios debe ser racionalizado y acomodado a las exigencias prácticas de jueces en sus primeros destinos.*

*7. La Escuela Judicial debe seguir siendo selectiva de forma efectiva y el período de prácticas podrá incluir el ejercicio de jurisdicción.*

Sentado lo anterior, debe recordarse que en el derecho comparado existen diversos modelos de acceso a las carreras judicial y fiscal que van desde la elección popular (EE.UU); la experiencia de los candidatos (Reino Unido); la oposición (España, Francia, Italia o Portugal) e, incluso, el sorteo entre candidatos que reúnan ciertos requisitos (México).

Siendo Francia el modelo en el que se inspiró nuestro país, convendría analizar en qué consisten sus pruebas de acceso equiparables a nuestro turno libre, puesto que existen otras vías cercanas al denominado cuarto turno.

Así, en Francia deben superarse dos tipos de pruebas, unas escritas y otras orales. Las escritas comprenden pruebas de cultura general, un informe sobre derecho civil y derecho procesal civil o sobre derecho penal y derecho procesal penal, un caso práctico de derecho civil y derecho procesal civil o de derecho penal y derecho procesal penal (la materia será distinta a la que se haya utilizado en el informe), un ejercicio de síntesis y una prueba test sobre derecho público.

Las pruebas orales consisten en una prueba oral de inglés, otra prueba sobre derecho de la Unión Europea, derecho internacional o derecho administrativo (a elección del candidato), otra prueba oral sobre derecho laboral o derecho mercantil (a elección del candidato), una entrevista con el tribunal en la que se le realizarán preguntas sobre cuestiones de actualidad o de cultura general o jurídica y una prueba oral de otro idioma (optativa).

En nuestro país, por ejemplo, el art. 49.4 del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, *por el que se regula el Reglamento de la Abogacía General del Estado*, dispone que la oposición para el ingreso en la Abogacía del Estado «constará de





cinco ejercicios, de los que dos tendrán carácter teórico; dos, carácter práctico, y uno consistirá en la lectura y traducción de, al menos, un idioma extranjero, todos ellos con eficacia eliminatoria».

Atendiendo a todo ello, parece aconsejable, por tanto, la actualización del sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal para adaptarlo a las exigencias del siglo XXI.

La exposición de motivos del APLO indica que en el sistema actual «la selección se realiza en base a pruebas principalmente memorísticas que permiten constatar algunas destrezas fundamentales para la jurisdicción, pero que no potencian y, desde luego, no evalúan otras aptitudes igualmente necesarias para el ejercicio de uno de los poderes del Estado en una sociedad compleja desde el punto de vista jurídico, social, económico y tecnológico. Una sociedad, cuanto menos, muy alejada de aquella en la cual se gestó el vigente sistema ordinario de acceso [...] Los conocimientos que habilitan para el acceso a la carrera y para la promoción de jueces y fiscales deberían estar informados desde una perspectiva que ayude a la contextualización de la función jurisdiccional, con capacidad crítica y conocimiento y sensibilidad social. Es indudable la necesidad de contar con profesionales que dominen amplios conocimientos técnicos, pero también habilidades, conocimientos y capacidades en otros ámbitos, especialmente ahora que los medios tecnológicos a nuestro alcance permiten acceder tanto a la legislación actualizada en todo momento como a distintas bases de datos con jurisprudencia. Ya no se trata tanto de conocer la Ley, que por la propia complejidad del derecho actual se revela harto difícil de conocer con exhaustividad, sino de conocer el derecho y saber aplicarlo en la solución de los conflictos y en la defensa de los derechos de la ciudadanía. Muchas de estas habilidades pueden fortalecerse y mejorarse durante la fase de formación y selección desarrollada en la Escuela Judicial y en el Centro de Estudios Jurídicos, pero resulta obvio que ya en un momento anterior deben introducirse pruebas que permitan evaluar, desde el primer momento, la aptitud de las personas candidatas en este campo».





En la exposición de motivos se resume el sistema proyectado señalando que «se propone que el turno libre comience con un cuestionario tipo test que abarque la totalidad del temario; una segunda prueba oral que versará sobre derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil y derecho penal y que se registrará en soporte audiovisual; y, una tercera prueba escrita y anónima que consistirá en la resolución de uno o varios casos prácticos de derecho procesal y sustantivo».

El objetivo perseguido por esta tercera prueba escrita es «detectar en el aspirante aquellas otras habilidades, más allá de las puramente memorísticas, que son imprescindibles para una correcta y compleja interpretación de las normas jurídicas y para desarrollar de manera óptima la labor de resolución de conflictos. A modo de ejemplo podemos citar destrezas como la lógica deductiva, la capacidad de argumentación, la interrelación de conceptos, la contextualización e integración de la norma jurídica en un supuesto concreto y la transversalidad en la aplicación del conocimiento teórico».

Por lo que respecta a la concreta reforma propuesta, ha de comenzarse analizando el art. 301 LOPJ (apartado 10 del art. 1 APLO).

Los apartados 1, 2, 4, 6 y 8 se mantienen inalterados.

El apartado tercero del art. 301 LOPJ incorpora la referencia al concurso oposición para el acceso por la categoría de magistrado, quedando la redacción de la siguiente manera: «el ingreso en la carrera judicial por la categoría de juez se producirá mediante la superación de oposición libre, mientras que el ingreso por la categoría de magistrado se producirá mediante la superación de concurso oposición. En ambos casos, será necesario superar igualmente una fase práctica de formación y selección organizada por la Escuela Judicial».

Al incorporar esta referencia al acceso por la categoría de magistrado mediante el concurso oposición se suprime la mención en el apartado 5 del precepto que





se dedica en la reforma propuesta al acceso a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, lo que se valora positivamente, puesto que se trata de dos supuestos distintos y no equiparables.

La modificación del apartado 7 del art. 301 LOPJ consiste, únicamente, en la denominación actual del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, restando inalterado su contenido.

El art. 304 LOPJ (apartado 11 del art. 1 APLO) concreta la composición del tribunal encargado de la evaluación de las pruebas de ingreso en las carreras judicial y fiscal sin cambios en su contenido esencial. Añade tres nuevos apartados al precepto que establecen que en los procesos selectivos para el acceso por concurso oposición se nombre a un tribunal diferente por cada especialidad (apartado 3); que puedan nombrarse varios tribunales para un concreto proceso selectivo cuando el número de aspirantes así lo aconseje (apartado 4) y que la composición del tribunal responderá al «principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas».

El Consejo Fiscal valora favorablemente estas propuestas y, respecto a la del último apartado, cabe señalar que responde a la previsión contenida ya en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (art. 53).

En cuanto al art. 305 LOPJ (apartado 12 del art. 1 APLO), que regula la Comisión de Selección, las reformas propuestas consisten en incluir la denominación actual del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, siendo la principal novedad la introducida en el apartado 4, consecuencia del establecimiento del acceso por concurso oposición a la carrera fiscal. Así, mientras en el vigente art. 305.4 LOPJ se le atribuyen competencias para proponer el temario, el contenido de los ejercicios y las normas complementarias





que han de regir la oposición por turno libre, se propone que las mismas se extiendan al acceso por concurso oposición.

El proyectado art. 306 LOPJ (apartado 13 del art. 1 APLO) constituye una de las grandes novedades de la reforma al regular el sistema de acceso propiamente dicho.

El apartado 1 establece que «la oposición libre y el concurso oposición para el ingreso en las carreras judicial y fiscal por la categoría de juez y abogado fiscal, y por la categoría de magistrado y fiscal respectivamente, se convocarán anual y simultáneamente, realizándose la convocatoria por la Comisión de Selección prevista en el apartado 1 del artículo 305, previa propuesta del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, atendiendo al número máximo de plazas que corresponda ofrecer de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 301 y en atención a los presupuestos generales del Estado y a las disponibilidades presupuestarias. En la convocatoria del concurso oposición para juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional se ofertará un número de plazas que no podrá ser inferior al equivalente a un tercio de las ofertadas para el acceso por el turno libre».

El Consejo Fiscal valora positivamente que se disponga en la ley la convocatoria anual de pruebas de acceso, toda vez que, la vigente regulación establece una convocatoria «al menos cada dos años».

Este art. 306.1 LOPJ debe ponerse en relación con la propuesta de reforma del art. 42 EOMF (apartado 2 del art. 2 APLO), según el cual «el ingreso en la carrera fiscal se hará por oposición libre y por concurso oposición entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de experiencia profesional entre quienes reúnan las condiciones de capacidad exigidas en esta Ley, que se realizará conjuntamente con la de ingreso en la carrera judicial en el caso de la oposición libre, y de forma independiente pero simultánea con la del ingreso en





la carrera judicial en el caso del concurso oposición, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. La fase práctica de formación y selección de los aspirantes que superen la primera fase de los procesos selectivos anteriormente reseñados se llevará a cabo en el Centro de Estudios Jurídicos y no podrá tener una duración superior a la prevista para la respectiva forma de acceso en la carrera judicial. Quienes accedan por oposición libre tendrán categoría de abogado fiscal y quienes lo hagan por concurso oposición tendrán la categoría de fiscal».

Por lo que respecta al acceso a la categoría de fiscal por concurso oposición, el prelegislador en su exposición de motivos justifica su decisión de abrir esta nueva forma de acceso a la carrera fiscal aludiendo a que la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1985 explicaba que la previsión de un sistema de acceso para juristas de reconocido prestigio permitiría, de una parte, dotar a la carrera judicial de jueces y magistrados suficientes y, de otra parte, incorporar a función tan relevante como la judicial a quienes, en otros campos jurídicos, han demostrado estar en condiciones de ofrecer capacidad y competencia acreditadas, consiguiendo con ello la aportación de perspectivas y sensibilidades diferentes que enriquecerían el ejercicio jurisdiccional.

Concluye la exposición de motivos del APLO afirmando que el éxito de esta vía de acceso aconseja abrirla asimismo a la carrera fiscal, por ser de idéntica aplicación las consideraciones expuestas respecto de la carrera judicial, potenciando así el aumento de los efectivos del Ministerio Público con profesionales de acreditada trayectoria y experiencia profesional, a cuyos efectos se modifican en el artículo segundo de esta ley los arts. 37 y 42 EOMF.

No se comparte que la introducción de denominado cuarto turno haya generado el éxito aludido. Al menos en cuanto a la primera justificación de la inclusión de este modo de acceso a la carrera judicial que se ofrecía en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/1985, a saber, hacer frente a las necesidades y cubrir las vacantes en los órganos judiciales, no ha resultado tal.





Y prueba de ello es la propia contradicción que existe entre lo afirmado en esta exposición de motivos con lo dispuesto en la disposición adicional única de este APLO, al establecerse un proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal, precisamente por las necesidades de efectivos que existen en las carreras y el uso abusivo de la temporalidad de empleados en las mismas, lo que refleja una realidad que choca frontalmente con el éxito aludido en la referida exposición de motivos.

En cuanto a la segunda de las justificaciones, nada impide el acceso por oposición libre a cualesquiera otros profesionales de acreditada trayectoria y profesionalidad, como así ha venido sucediendo hasta hoy y sin necesidad de modificar la única vía de acceso en la carrera fiscal, la oposición libre.

Volviendo a la reforma propuesta, el Consejo Fiscal considera que la simultaneidad de las convocatorias, sin perjuicio de su anualidad, puede generar disfunciones en la práctica, atendiendo al número de candidatos a evaluar. Por otro lado, se desconoce si esa simultaneidad supondrá coincidencia en las fechas de las distintas pruebas, lo que, a su vez, plantea problemas de mera logística. En otro orden de cosas, no puede obviarse que en el concurso oposición se continúa valorando como mérito el haber aprobado con anterioridad alguno de los ejercicios de acceso a las carreras judicial y fiscal.

El apartado 2 del art. 306 LOPJ se mantiene inalterado.

El apartado 3 del art. 306 LOPJ atribuye a la Comisión de Selección la competencia para «la elaboración del temario de la oposición libre respecto del que deban examinarse los aspirantes, que versará sobre las siguientes materias: derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil, derecho penal, derecho procesal civil, derecho procesal penal, derecho mercantil, derecho administrativo y derecho laboral. En todo caso, se incluirán temas sobre igualdad y perspectiva de género, protección de la infancia y juventud y personas en





situación de vulnerabilidad, derecho orgánico de las carreras judicial y fiscal y otras materias transversales».

El Consejo Fiscal considera que la expresión «otras materias transversales» resulta extraordinariamente indefinida y que debería ser concretada en aras de la seguridad jurídica.

Al mismo tiempo, debe recordarse una de las bases del acuerdo del Pleno del CGPJ de 2011, citado anteriormente, que interesaba la racionalización del temario de los ejercicios para el acceso y su acomodo a las exigencias prácticas de los jueces en sus primeros destinos, añadiendo el Consejo Fiscal las exigencias prácticas de los abogados fiscales en sus primeros destinos.

En el apartado 4 se describen los ejercicios en los que consistirá la oposición:

*a) Una prueba escrita eliminatoria tipo test sobre la totalidad del temario. Con esta prueba se examinará el conocimiento por el opositor de la materia objeto del temario, así como de las principales novedades jurisprudenciales y doctrinales en la misma.*

*b) Una prueba oral eliminatoria que versará sobre derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil y derecho penal. En esta prueba se valorarán las competencias técnicas y analíticas que demuestren en el aspirante una preparación técnico-jurídica suficiente, concretada en el conocimiento de la norma jurídica, los conceptos e instituciones y las teorías doctrinales y jurisprudenciales sobre los mismos, analizando con corrección los problemas que plantean y obteniendo conclusiones generales a partir de sus diferentes elementos, relacionando adecuadamente cada instituto expuesto con otros puntos del programa. Asimismo, se valorarán las competencias relacionales que demuestren que el aspirante expone los temas con coherencia, claridad, orden y fluidez, dedicando el tiempo necesario a cada institución y empleando con propiedad y corrección jurídica términos y expresiones. Esta prueba se registrará en soporte audiovisual y en ningún caso podrá consistir en una mera exposición memorística.*





*c) Una prueba escrita eliminatoria que consistirá en la resolución de uno o varios casos prácticos, que versarán sobre derecho civil y procesal civil, y sobre derecho penal y procesal penal. En esta prueba se valorarán las competencias siguientes: capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos que se sometan a su valoración. Para la corrección de estas pruebas, se adoptarán las medidas necesarias que preserven el anonimato de sus autores.*

Como recoge el CGPJ en su informe al APLO (párrafo 146), «la introducción de una tercera prueba escrita excluye la específica valoración de materias fundamentales para el ejercicio de la jurisdicción como es el derecho mercantil, administrativo y laboral, y puede afectar a la evaluación del conocimiento del derecho procesal, civil y penal que, en su vertiente teórica, quedaría reducido a las preguntas que se formularan en el test».

La valoración de las aptitudes de los opositores, más allá de las puramente memorísticas (en términos de la propia exposición de motivos), ya se realiza en la fase práctica de la oposición libre en la Escuela Judicial y en el Centro de Estudios Jurídicos, por lo que carece de sentido la finalidad buscada por el prelegislador con la introducción de la prueba escrita.

Por otro lado, la crítica actual al sistema, al que se le tacha de memorístico, parece no casar bien con los criterios que las propias convocatorias exigen que debe comprobar el tribunal. Así, el Acuerdo de 3 de diciembre de 2024, de la Comisión de Selección a la que se refiere el artículo 305 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial*, por el que se convocan pruebas selectivas para la provisión de plazas de alumnos y alumnas de la Escuela Judicial, para su posterior acceso a la carrera judicial por la categoría de juez/a y plazas de alumnos y alumnas del Centro de Estudios Jurídicos, para su posterior ingreso en la carrera fiscal por la categoría de abogado fiscal, señala que «para la evaluación de los ejercicios segundo y tercero, el tribunal comprobará que la persona aspirante:





- a) Demuestra una preparación técnico-jurídica suficiente, concretada en el conocimiento de la norma jurídica, los conceptos e instituciones relacionados en el temario y las teorías doctrinales y jurisprudenciales sobre los mismos.
- b) Analiza con corrección los problemas que plantean
- c) Obtiene conclusiones generales a partir de sus diferentes elementos.
- d) Relaciona adecuadamente cada instituto expuesto con otros puntos del programa.
- e) Expone los temas con coherencia, claridad, orden y fluidez.
- f) Emplea con propiedad y corrección jurídica términos y expresiones.
- g) Dedicar el tiempo adecuado a cada institución.

A estos efectos, cada miembro presente del tribunal cumplimentará el instrumento de evaluación que se acompaña como anexo II de estas bases, incorporándose al final de la sesión al acta correspondiente.

En cualquier momento de la exposición, o al final de la misma, el tribunal, a través de su presidencia, podrá hacer ver a las personas aspirante la falta de desarrollo suficiente de alguno de los epígrafes de los temas expuestos, para que pueda suplir dicha omisión en ese momento, o solicitar alguna aclaración acerca del contenido del examen, a los únicos efectos de valorar el ejercicio de acuerdo con los criterios de evaluación descritos en esta base».

En consecuencia, ya en la actualidad, el mandato dado a los miembros de los tribunales es analizar la capacidad de comprensión del aspirante, su lógica deductiva y las posibilidades que el mismo demuestra para relacionar las instituciones jurídicas, lo que está muy alejado de la imagen que dibuja la exposición de motivos del actual sistema de los opositores que logran superar los exámenes orales.

Por otro lado, la introducción de la prueba escrita puede ayudar a los opositores a desarrollar dictámenes o dictar resoluciones por escrito, pero la falta de estudio de materias fundamentales como procesal civil o procesal penal, derecho civil o





derecho penal, para una prueba oral obligará a una búsqueda permanente de la normativa y jurisprudencia que sean aplicables a los futuros jueces y fiscales. No puede asumirse como ideal un modelo de acceso a estas carreras que apueste por buscadores de internet en detrimento del conocimiento de la normativa.

La introducción de la grabación en soporte audiovisual del ejercicio oral resulta no solo una garantía para la persona que se examina, sino que dota, además, de mayor nivel de transparencia al proceso selectivo.

Sin embargo, el Consejo Fiscal entiende que los criterios de valoración de cada prueba deberían corresponder a la Comisión de Selección, atendiendo a las competencias que le atribuye el art. 305 LOPJ y al tribunal evaluador. Por ello, se sugiere su supresión del texto propuesto.

El proyectado apartado 5 del art. 306 LOPJ se dedica al acceso por concurso oposición en los siguientes términos:

*Las convocatorias de concurso oposición para el acceso a la carrera judicial y fiscal por la categoría de magistrado y fiscal de juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional se realizarán de forma independiente y conforme a lo previsto en el artículo 313. En el caso del acceso a la carrera judicial, cada convocatoria incluirá las especialidades de civil, penal, mixto, contencioso-administrativo y social, limitando aquella a la valoración de méritos relativos a la especialidad correspondiente y a las materias jurídicas comunes a todos los órdenes y reservando al efecto plazas de características adecuadas dentro de la proporción general establecida en el apartado 1 de este artículo. En el caso del acceso a la carrera fiscal, la convocatoria limitará la valoración de méritos a los órdenes penal, civil, contenciosos-administrativo y social y a las materias jurídicas comunes a todos ellos.*

*Una cuarta parte de las plazas ofertadas en cada convocatoria se reservará a miembros del cuerpo de letrados de la Administración de Justicia de primera o segunda categoría y otra cuarta parte a jueces y juezas sustitutos, magistrados y magistradas suplentes y abogados y abogadas fiscales sustitutos.*





La exposición de motivos del APLO informado recuerda que el acceso por la categoría de magistrado para juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional se justifica en la redacción original de la LOPJ diciendo que «permitiría, de una parte, dotar a la carrera judicial de jueces y magistrados suficientes, y, de otra parte, incorporar a función tan relevante como la judicial a quienes, en otros campos jurídicos, han demostrado estar en condiciones de ofrecer capacidad y competencias acreditadas, consiguiendo con ello la aportación de perspectivas y sensibilidades diferentes que enriquecerían el ejercicio jurisdiccional». Esta posibilidad de enriquecer la carrera judicial con profesionales procedentes de otros ámbitos del derecho se aplica a la carrera fiscal, «potenciando así el aumento de los efectivos del Ministerio Público con profesionales de acreditada trayectoria y experiencia profesional».

Al respecto, nada se objeta, valorándose favorablemente la periodicidad anual de las convocatorias, con la salvedad antedicha respecto de la simultaneidad y sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.

El Consejo Fiscal sugiere la posible valoración por parte del prelegislador de establecer un sistema de concurso oposición similar al establecido para el turno libre, esto es, la unificación de los procesos en uno único, en atención a que las especialidades indicadas para cada una de las carreras son las mismas y, posteriormente, una vez superadas las pruebas, en función de la calificación obtenida se opte por el ingreso en una carrera o en la otra.

Asimismo, el Consejo Fiscal considera que debería aclararse si la reserva de plazas ofertadas a miembros del cuerpo de letrados de la Administración de Justicia de primera o segunda categoría se refiere solo al ingreso por la categoría de magistrado o si también se incluye el acceso por la categoría de fiscal. Igualmente, se considera necesaria una aclaración similar en cuanto a la reserva de plazas para jueces sustitutos, magistrados suplentes y abogados fiscales sustitutos.





En lo relativo a la reserva de plazas ofertadas para determinados colectivos, el Consejo Fiscal sugiere que se valore la posibilidad de establecer una reserva de plazas similar para miembros de la carrera judicial y de la carrera fiscal que pretendan acceder por medio del concurso oposición a la otra carrera. Toda vez que carece de lógica la vigente reserva de plazas para el cuerpo de letrados de la Administración de Justicia y no para miembros de las carreras judicial y fiscal.

Por último, el apartado 6 del art. 306 LOPJ dispone que «quienes hubiesen superado la oposición o el concurso oposición como aspirantes al ingreso en la carrera judicial, tendrán la consideración de funcionarios en prácticas».

El texto planteado es similar al vigente, salvo por la referencia a «quienes hubiesen superado el concurso oposición». En este sentido, nada se objeta, sin perjuicio de que el Consejo Fiscal interese una previsión similar para el ingreso en la carrera fiscal.

El art. 307 LOPJ (apartado 14 del art. 1 APLO) regula la fase de formación y selección de la Escuela Judicial.

El apartado 1 del art. 307 LOPJ se mantiene con idéntico contenido.

En cuanto al apartado 2 del art. 307 LOPJ, la principal innovación es la referencia a la «fase práctica de formación y selección», subrayándose el carácter práctico de la misma y la inclusión en el período de prácticas tuteladas de órganos de segunda instancia, lo que es valorado positivamente como complemento de la formación práctica. Esta previsión aparece contemplada, también, en el apartado 6 del art. 307 para las personas que hayan superado el concurso oposición.

La exposición de motivos indica que «quienes superen la oposición libre y opten por la carrera judicial iniciarán a continuación una fase práctica de formación y selección organizada por la Escuela Judicial en la que, como novedad, y para garantizar una formación que abarque los métodos de trabajo propios de los





órganos colegiados, se incluye que las prácticas tuteladas en los diferentes órganos de todos los órdenes jurisdiccionales se amplíen a tribunales de la segunda instancia».

En cuanto a los proyectados apartados 3, 4 y 5 del art. 307 LOPJ, mantienen el contenido vigente, si bien se incluye la referencia al «programa práctico de formación multidisciplinar».

Finalmente, se propone dotar de un contenido nuevo al apartado 6 del art. 307 LOPJ: «la fase práctica de formación y selección para los aspirantes para el ingreso en la carrera judicial que hayan superado el concurso oposición entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional incluirá necesariamente: un programa práctico y un periodo de prácticas tuteladas en diferentes órganos del orden jurisdiccional correspondiente, en los que se incluirán los órganos de segunda instancia. En ningún caso la duración del programa práctico en la Escuela Judicial será inferior a dos meses. Las prácticas tuteladas tendrán una duración mínima de dos meses».

El apartado 15 del art. 1 APLO proyecta la reforma del art. 308 LOPJ con la siguiente redacción:

*1. La Escuela Judicial elaborará una relación con los aspirantes que aprueben la fase práctica de formación y selección, según su orden de calificación, que se elevará al Consejo General del Poder Judicial.*

*El Consejo General del Poder Judicial nombrará, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, jueces y juezas, magistrados y magistradas a los aspirantes que hayan superado la fase práctica de formación y selección.*

*2. Los que hubieran superado la oposición libre o el concurso oposición ya la fase práctica de formación y selección para el ingreso en la carrera judicial por las categorías de juez o magistrado quedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, debiendo optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar*





*adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente.*

*3. Los jueces y juezas, magistrados y magistradas que queden en dicha situación tendrán preferencia sobre los jueces y juezas sustitutos en cualquier llamamiento para el ejercicio de funciones de apoyo, sustitución o de refuerzo y cesarán en su cometido en el momento en el que obtengan la plaza respectiva.*

La modificación del apartado 1 del art. 308 LOPJ supone una redacción distinta, pero manteniendo el contenido vigente. De la misma manera, el nuevo apartado 3 mantiene el contenido del vigente párrafo segundo del apartado 2.

En cuanto al apartado segundo que se propone, el Consejo Fiscal sugiere que el carácter imperativo de la adscripción a un tribunal superior de justicia se produzca en el caso de que no se les pueda nombrar titulares de órganos judiciales y queden en expectativa de destino.

La modificación propuesta para el art. 309 LOPJ (apartado 16 del art. 1 APLO) supone la adaptación a la terminología empleada en el resto de la reforma que se proyecta, por lo que nada se objeta al respecto.

Así, se indica que quienes «no superen la fase práctica de formación y selección podrán repetirla en la siguiente, a la que se incorporarán con la nueva promoción» y, si tampoco la superan, «quedarán definitivamente excluidos y decaídos en la expectativa de ingreso en la carrera Judicial derivada de las pruebas de acceso que hubiesen aprobado».

El apartado 18 del art. 1 APLO plantea la reforma del art. 313 LOPJ dedicado al acceso por la categoría de magistrado mediante concurso oposición.

Su apartado primero se reforma para adecuarse a la configuración dada en el APLO a la Comisión de Selección y a la introducción del acceso por la categoría fiscal mediante concurso oposición.





El nuevo apartado 2 establece que «podrán participar en el concurso oposición quienes, contando con el título de grado en derecho o titulación equivalente, acrediten tener al menos diez años de ejercicio profesional en las materias propias de la convocatoria. Los aspirantes sólo podrán presentarse a uno de los procesos de acceso a la carrera judicial o fiscal, y si lo hicieran al primero de ellos, solo podrán presentarse a una de las especialidades del proceso selectivo que se convoque».

Solo cabría entender que, cuando el precepto hace mención a una titulación equivalente al título de grado en derecho, se está refiriendo a la licenciatura en derecho, de conformidad con la Resolución de 14 de septiembre de 2015, de la Dirección General de Política Universitaria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2015, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del Título Universitario Oficial de Licenciado en Derecho (en adelante MECES). Ahora bien, la ausencia de una mínima explicación en la Exposición de Motivos pudiera abrir la duda de que pudieran entenderse equivalentes otras titulaciones expedidas por universidades públicas y privadas españolas y de otros estados de la Unión Europea que en ningún caso debieran tener tal consideración. Por ello, el Consejo Fiscal sugiere mantener la referencia al título de grado en Derecho, perfectamente comprensible de titulaciones cuya denominación no se separa de la ciencia jurídica y que eviten que a través de esta fórmula puedan acceder a la función fiscal y judicial personas con títulos referentes a disciplinas ajenas al Derecho, como Ciencias Políticas o graduación social. A su vez, dado que en la citada Resolución de 14 de septiembre de 2015 se señala que la licenciatura en derecho se corresponde con el nivel 3 del MECES, esto es, nivel de máster, mientras que el grado en derecho se corresponde con un nivel 2, el Consejo Fiscal considera que debería valorarse esta diferencia entre los méritos baremados.





Por otro lado, se considera positiva la aclaración expresa referida a la imposibilidad de presentarse a varias convocatorias simultáneamente, sin perjuicio de que en futuras convocatorias pudieran cambiar su solicitud.

El apartado 3 describe la fase de oposición remitiendo a las bases de la convocatoria en las que «se establecerá una única prueba escrita eliminatoria relativa a la elaboración de un dictamen que permita al tribunal valorar las competencias siguientes: capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos objeto del dictamen. Para la corrección de esta prueba se adoptarán las medidas necesarias que preserven el anonimato de sus autores».

La decisión del prelegislador de comenzar este proceso de selección con la prueba escrita, el dictamen, se califica en la exposición de motivos como una mejora del sistema, «de modo que solo entre quienes acrediten la solidez y el rigor técnicos exigibles se realizará la baremación de méritos. Se pretende con ello poner en valor el tiempo que debe dedicarse a la preparación técnica de la fase de oposición, a la adquisición de las competencias propias del ejercicio de la función jurisdiccional, al conocimiento de la jurisprudencia y doctrina, y a la elaboración de dictámenes donde se desarrollen estos conocimientos con lógica deductiva, capacidad de síntesis y motivación. El nuevo modelo conseguirá dos objetivos: elevar de forma significativa la calidad técnica de los aspirantes al garantizarse que solo quienes preparen la fase de oposición con rigor, disciplina y profundidad podrán superar la prueba técnica, y, en segundo lugar, se reducirá significativamente la duración de cada proceso selectivo, imprescindible ahora que las convocatorias serán más frecuentes».

Al respecto, el Consejo Fiscal valora positivamente esta propuesta, sin perjuicio de las consideraciones ya realizadas al analizar la descripción de los ejercicios por turno libre a las que nos remitimos.





Asimismo, se sugiere que, si el número de candidatos fuese elevado, se planteara una prueba tipo test eliminatória previa al dictamen.

El apartado 4 del art. 313 LOPJ enumera los méritos que podrán ser valorados, una vez superada la fase de oposición, e introduce alguna novedad.

Al respecto, cabe reiterar lo manifestado en cuanto a la equivalencia del grado en derecho y la licenciatura en derecho (letra a).

En la letra c) se añaden los años de ejercicio efectivo en la procura y como graduados sociales ante los juzgados y tribunales.

La letra e) modifica levemente su redacción actual al disponer que se valorarán «los años de servicio como funcionario de carrera o interinos en cualquier otro cuerpo de las Administraciones públicas que estando en posesión del título de doctor, doctora o licenciado o graduado en derecho o titulación equivalente realicen funciones que impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia o de asesoramiento jurídico, en la carrera fiscal, Abogacía del Estado o en el cuerpo de letrados de la Administración de Justicia, destinos servidos y funciones desempeñadas en los mismo».

Por lo que respecta a la letra f), en ella se recogen como méritos «los años de ejercicio efectivo de funciones en el ámbito judicial como jueces sustitutos, magistrados suplentes, abogados fiscales sustitutos, abogados del Estado sustitutos y letrados de la Administración de Justicia sustitutos, y número de resoluciones dictadas o intervenciones profesionales».

El Consejo Fiscal considera que debería aclararse que los méritos de las letras e) y f) referidos al personal interino se computarán una sola vez.

La letra g) constituye una novedad positiva al incluir «los años de servicio efectivo como notarios, registradores y cualquier otra profesión de naturaleza jurídica que





exija legal o estatutariamente para su ejercicio estar en posesión del título de graduado en derecho o titulación equivalente».

La letra h), relativa a las publicaciones científico-jurídicas, se amplía a «las resoluciones dictadas por los jueces sustitutos, magistrados suplentes y letrados de la Administración de Justicia, así como, las intervenciones profesionales documentadas del resto de profesionales que concurran al proceso selectivo, que serán valoradas en cuanto a su calidad jurídica».

El Consejo Fiscal entiende que debería suprimirse la mención a las resoluciones dictadas por los jueces sustitutos, magistrados suplentes y letrados de la Administración de Justicia, al estar incorporadas en las letras e) y f).

Como última de las novedades del apartado 4 se encuentra la redacción de la letra k): «haber aprobado alguno de los ejercicios que integren las pruebas de acceso a las carreras judicial y fiscal en cualquiera de sus modalidades».

El proyectado apartado 5 mantiene el contenido del vigente apartado 4, aunque adaptándolo a las nuevas atribuciones de la Comisión de Selección. Igualmente, el apartado 6 propuesto se corresponde con el vigente apartado 5.

Se introduce un nuevo apartado 7 en el que se indica que «en las bases se establecerán las previsiones necesarias para que el tribunal calificador pueda tener conocimiento de cuantas incidencias hayan podido afectar a los concursantes durante su vida profesional y que pudieran tener importancia para valorar su aptitud en el desempeño de la función judicial».

La indeterminación de los términos empleados puede generar disfunciones en la práctica, por lo que el Consejo Fiscal sugiere que, en aras de la seguridad jurídica, se determine con mayor concreción a qué incidencias se refiere.





Los apartados 8, 9, 10, 12 y 13 se corresponden con los vigentes 7, 8, 9, 10 y 11, respectivamente. Se observa lo que debe ser una errata en la redacción del apartado 9 en su segundo párrafo, puesto que la referencia correcta no es al apartado 10, sino al 12, conforme la redacción propuesta en el APLO.

El Consejo Fiscal sugiere que el acta de la entrevista (apartado 10) sea grabada en soporte audiovisual, de igual forma que los ejercicios orales del turno libre.

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

Por último, el apartado 19 del art. 1 APLO modifica el art. 314 LOPJ que diseña la composición del tribunal de las pruebas previstas en el art. 312 LOPJ, esto es, de las pruebas selectivas y de especialización en la carrera judicial.

La novedad introducida con la reforma consiste en añadir que «todos los miembros del tribunal evaluador deberán tener formación acreditada en las materias propias de la especialidad objeto de la convocatoria».

El Consejo Fiscal valora positivamente esta previsión que supone un incremento de las garantías de seleccionar a los mejores candidatos de entre los que se presenten sobre la base de su mérito y capacidad.

#### 4.1.2 Ascenso automático y traslado forzoso: arts. 37 EOMF y 311 LOPJ

El apartado uno del art. 2 APLO propone la modificación del art. 37 EOMF, en lógica consecuencia con la reforma del art. 311 LOPJ planteada en el apartado diecisiete del art. 1 APLO.

Se proyecta la modificación del apartado 2 y la inclusión del apartado 3 en el art. 37 EOMF, con similar redacción a la de los apartados 1 y 4 del art. 311 LOPJ.





Se ofrece la siguiente redacción al art. 37.2 EOMF:

*Los miembros de la carrera fiscal de tercera categoría promocionarán a segunda categoría fiscal transcurridos cinco años desde su ingreso.*

*El fiscal así ascendido podrá optar por continuar en la plaza que venía ocupando en tercera categoría o por ocupar la plaza vacante que sea ofertada en segunda categoría en los siguientes concursos de traslado. En el primer supuesto, transcurrido un máximo de tres años deberá optar necesariamente a todas las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y, caso de no resultar adjudicatario, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estime conveniente.*

La exposición de motivos indica, en términos generales, que «se actualizan los sistemas de promoción profesional de jueces y magistrados, sustituyendo el sistema anterior de ascenso supeditado a la existencia de plazas vacantes, por un sistema de ascenso automático basado en la antigüedad. Este sistema se extrapola a la carrera fiscal, introduciendo a tal fin reformas en su Estatuto Orgánico». Esta reforma se concibe como respuesta a las demandas de la carrera judicial de mejora en su promoción profesional.

Continúa la exposición de motivos señalando, en idénticos términos que la MAIN, que «se pretende así mejorar el sistema actual, que demora excesivamente el ascenso a la categoría, dificulta la promoción profesional de los jueces de nuevo ingreso en un tiempo razonable y genera una situación de incertidumbre que perjudica el adecuado desempeño de la función jurisdiccional y, de ello derivado, la eficiente organización del servicio público de justicia. Quienes asciendan pueden optar por continuar en la plaza de juez, como en la actualidad, o bien concursar a plazas de magistrado, pero ya consolidando la categoría. Este nuevo sistema de ascenso se extrapola a la carrera fiscal. Al objeto de que los abogados fiscales asciendan en los mismos términos a la categoría de fiscal a cuyo efecto se modifica en la disposición final primera de esta ley el artículo 37 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal».





La referencia a la disposición final primera del APLO debe tratarse de un error, puesto que la modificación del art. 37 EOMF se realiza en virtud del apartado 1 del art. 2 APLO.

El Consejo Fiscal considera, asimismo, que la exposición de motivos debería mencionar a la carrera fiscal y a sus demandas de mejora en la promoción profesional, que también las tiene, más allá de la referencia a la extrapolación del modelo diseñado para la carrera judicial.

La MAIN explica que con la reforma del sistema de ascensos se obtendrá «una mayor eficacia en la cobertura de las plazas vacantes en las distintas unidades judiciales evitando lo que actualmente ocurre con vacantes de larga duración cubiertas por jueces sustitutos. También se evitará que plazas que hayan de ser cubiertas por magistrados queden desiertas en los sucesivos concursos y hayan de ser ofertadas finalmente a jueces recién ingresados en la carrera. Se evitará también la desigualdad de trato entre promociones de jueces que acceden por el turno libre y que, en función de la reserva de plazas que se haya efectuado previamente, han ascendido o no a la categoría de magistrados con diferencias temporales en ocasiones muy significativas. Y finalmente, se consigue eliminar con la nueva regulación el conflicto permanente entre promoción/ascenso, turno de juristas y especialidades, ya que las tres se nutrían de las mismas plazas vacantes».

Por otro lado, la MAIN pone de manifiesto que «el nuevo sistema no perjudica en absoluto a las nuevas promociones que accedan a la carrera judicial ya que, frente a la situación actualmente existente en que una buena parte de los aprobados quedan durante largo tiempo adscritos a la espera de que se liberen vacantes, con el nuevo sistema los concursos ofertarán un mayor número de plazas, ya que no será preciso reservar cupo alguno, y a todas ellas se podrá optar en igualdad de condiciones, siendo el criterio de adjudicación el orden en el escalafón de los solicitantes. Como es un primer concurso obligatorio, la





congelación en la plaza solo alcanza al primer año, transcurrido el cual se podrá concursar nuevamente».

El Consejo Fiscal valora positivamente la sustitución del modelo de ascenso por vacante por un ascenso automático a los cinco años desde el ingreso en la carrera fiscal, máxime si se tiene en cuenta que los últimos ascensos de tercera a segunda categoría se han producido más de once años después del ingreso. Esta tardanza en el ascenso a segunda categoría supone no solo perjuicios de carácter retributivo, sino también de promoción profesional [plazas que solo pueden cubrirse por integrantes de la segunda categoría (art. 35.2 EOMF)].

Asimismo, el Consejo Fiscal sugiere que se incorpore cierta flexibilidad en la previsión del ascenso automático, en el sentido de incluir expresamente la posibilidad de que se produzca antes de los cinco años en caso de que existieran vacantes de segunda categoría, sin necesidad del transcurso de ese tiempo.

Como es de ver en la redacción proyectada del art. 37.2 EOMF, junto con el ascenso automático, se regula un traslado forzoso a los tres años máximo de haber ascendido a la categoría de fiscal.

En este punto, el Consejo Fiscal muestra su disconformidad con dicha medida por las razones que se expondrán a continuación.

En primer lugar, la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, *complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, ya suprimió el traslado forzoso tras el ascenso a la categoría de magistrado.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2009 justificaba la desaparición de este traslado forzoso señalando que «a los anteriores propósitos ha de unirse la intención de mejorar la conciliación de la vida familiar y laboral para los





miembros de la carrera judicial. A ello contribuye la supresión del traslado forzoso con motivo del ascenso a la categoría de magistrado, rompiendo el vínculo existente hasta ahora entre la categoría del órgano judicial y la profesional de su titular. De este modo se posibilita la permanencia en el mismo destino aun cuando se hubiere producido el ascenso, y pudiendo optar por continuar en la plaza que venía ocupando o bien ocupar la vacante que en el momento del ascenso le sea ofertada. En el texto se prevé también el mecanismo de cobertura de plazas y el régimen transitorio aplicable a quienes hubieren renunciado con anterioridad al ascenso forzoso».

Se desconocen las razones que han llevado al prelegislador a reintroducir el traslado forzoso en los supuestos de ascenso, toda vez que ni la exposición de motivos ni la MAIN hacen referencia a ello, más allá de indicar que «quienes asciendan pueden optar por continuar en la plaza de juez, como en la actualidad, o bien concursar a plazas de magistrado, pero ya consolidando la categoría».

Es más, el traslado forzoso en caso de ascenso se suprimió al objeto de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral. La normativa nacional e internacional en la materia potencian y garantizan esa conciliación.

Sirva de ejemplo la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que se transpuso en virtud del Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre; el art. 44 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*; el art. 14 j) del Real decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*; el art. 118 g) del Reglamento del Ministerio Fiscal.

Reintroducir el traslado forzoso en caso de ascenso a magistrado y extenderlo a la carrera fiscal supondría un retroceso y resultaría contradictorio con el espíritu de la propia reforma. Obsérvese que el proyectado apartado 3 del art. 37 EOMF





establece una excepción a la posible excedencia voluntaria si la razón de esta es la conciliación con la vida familiar.

Tampoco puede obviarse que el art. 77 del Reglamento del Ministerio Fiscal establece que «los fiscales podrán ser trasladados con carácter forzoso en los siguientes supuestos: a) por incurrir en las incompatibilidades relativas establecidas en la ley 50/1981, de 30 de diciembre; b) por disidencias graves con el Fiscal Jefe respectivo o enfrentamientos graves con el Tribunal por causas imputables a aquéllos [...]; c) como sanción disciplinaria por faltas muy graves cometidas en el ejercicio de su cargo».

No resultaría congruente, por tanto, vincular al ascenso de categoría una consecuencia tan drástica como el traslado forzoso cuya aplicación se encuentra tasada y reservada a la comisión de una falta disciplinaria muy grave. Es decir, ascender de categoría y cometer una falta muy grave no deberían tener las mismas consecuencias prácticas.

En cuanto al art. 37.3 EOMF, referido a aquellas personas que accedan directamente a la categoría de fiscal a través de la superación del concurso oposición, el APLO propone la siguiente redacción, similar a la planteada en el art. 311.4 LOPJ:

*Quienes accedieran a la categoría de fiscal sin pertenecer con anterioridad a la carrera fiscal se incorporarán al escalafón inmediatamente a continuación del último fiscal que hubiese accedido a la categoría. Se les reconocerá a todos los efectos cinco años de servicios prestados en la categoría de abogado fiscal.*

*No podrán obtener la situación de excedencia voluntaria, salvo en los casos previstos en el artículo 356 d) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, hasta haber completado el tiempo de servicios efectivos en la Carrera Judicial que establece el párrafo c) del citado artículo.*





En este punto, aunque referido únicamente a la carrera judicial, la exposición de motivos indica que «si bien se incorporarán al escalafón inmediatamente a continuación del último magistrado que hubiese accedido a la categoría, se les reconocerá cinco años de servicios prestados en la categoría de juez en el correspondiente orden jurisdiccional, como reconocimiento a la trayectoria profesional previa acreditada por su participación en el proceso selectivo».

Ha de señalarse que la única novedad, respecto de lo establecido en el vigente art. 311.4 LOPJ, radica en el reconocimiento de esos cinco años como servicios prestados en la categoría de juez.

Como ya se ha señalado anteriormente, el APLO plantea la introducción del concurso oposición para acceder a la carrera fiscal, extremo que equipara el acceso a ambas carreras. Por ello, en lógica consecuencia, las personas que ingresen en la carrera fiscal superando el concurso oposición y accediendo directamente a la categoría segunda deberán incorporarse inmediatamente a continuación del último fiscal de dicha categoría.

Sin embargo, el Consejo Fiscal discrepa del reconocimiento de cinco años de servicios prestados como abogado fiscal «a todos los efectos». En primer lugar, porque ese reconocimiento a su trayectoria profesional previa ya fue tenido en cuenta en el proceso de selección. En segundo lugar, porque a los abogados fiscales, al superar la oposición por el turno libre, no se les reconoce su trayectoria previa. En tercer lugar, porque el reconocimiento que se plantea lo es «a todos los efectos», es decir, no solo retributivos, sino también a la hora de participar en un concurso reglado o de acceder a determinados nombramientos discrecionales que exigen una concreta antigüedad en la carrera.

En cuanto a esos efectos retributivos, los denominados trienios, el art. 4.2 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, *reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal*, establece que «en el caso de que los miembros de la carrera judicial hubiesen prestado servicios previamente en otras carreras o cuerpos





funcionariales tendrán derecho a seguir percibiendo, por este concepto retributivo, las cantidades correspondientes a la antigüedad acreditada en éstos».

Así pues, solo se reconoce esa antigüedad previa si se han prestado servicios en otra carrera o cuerpo funcional y únicamente a esos efectos.

Cuestión distinta, y sobre la que se volverá, es la previsión contenida en el art. 311.5 LOPJ y que el APLO mantiene, según la cual «a quienes superen las pruebas de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social perteneciendo con anterioridad a la carrera fiscal, se les computará en la carrera judicial el tiempo de servicios prestados en aquella cuando participen en concursos que tengan por objeto la provisión de plazas y cargos de nombramiento discrecional».

El último párrafo que se pretende introducir, en consonancia con el vigente art. 311.4 LOPJ, regula el tiempo necesario para obtener una excedencia voluntaria, con la salvedad de aquellos supuestos de conciliación de la vida familiar.

En cuanto a las restantes previsiones proyectadas en el art. 311 LOPJ, el nuevo apartado segundo prevé que el CGPJ convocará al menos cada dos años pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social, y en materia mercantil y de violencia sobre la mujer, lo que se valora positivamente.

Asimismo, se incorpora en este apartado segundo el último párrafo del vigente art. 311.1 LOPJ: «en las comunidades autónomas en las que exista más de una lengua oficial o tengan derecho civil propio se aplicarán, para la provisión de estas plazas, las previsiones establecidas a tal efecto en la presente Ley».

En este punto, el Consejo Fiscal considera que debería aclararse a qué plazas se está haciendo mención, si solo a las resultantes de las pruebas selectivas y





de especialización o a todas las plazas existentes, con independencia de la forma de acceso a las mismas.

Debe recordarse que el art. 43 del Reglamento del Ministerio Fiscal establece que las bases que regirán las convocatorias para la provisión de plazas vacantes contendrán, entre otros extremos una «concreción de si, por tratarse de una plaza de fiscal con sede en una comunidad autónoma que cuente con idioma cooficial o derecho civil propio, se tendrá en cuenta el conocimiento de los mismos para la cobertura de dicha plaza».

En cuanto al propuesto apartado tercero del art. 311 LOPJ, se suprime la referencia a la necesidad de haber prestado tres años de servicios efectivos como juez para el ascenso por escalafón, en lógica consecuencia con el nuevo modelo de ascenso automático.

De esta forma, el nuevo apartado tercero indica que «para presentarse a las pruebas de especialización será necesario haber prestado al menos dos años de servicios efectivos como jueces, cualquiera que fuere la situación administrativa del candidato. Podrán presentarse también a las pruebas selectivas o de especialización en los órdenes contencioso-administrativo, social, civil y penal y en las materias mercantil y de violencia sobre la mujer, los miembros de la carrera judicial con categoría de magistrado y, como forma de acceso a la carrera judicial, los de la carrera fiscal; en ambos casos, será necesario haber prestado al menos dos años de servicios efectivos en sus respectivas carreras. Igual exigencia se requerirá a quienes se presenten a las pruebas selectivas a las que se refiere el apartado 4 del artículo 329».

De una primera lectura del precepto pudiera concluirse que a las «pruebas selectivas o de especialización en los órdenes contencioso-administrativo, social, civil y penal y en las materias mercantil y de violencia sobre la mujer» pudieran presentarse los miembros de la carrera fiscal, si bien el apartado quinto del art. 311 LOPJ las limita a la especialización en los órdenes contencioso-





administrativo y social. En consonancia con ello, el art. 24.3 del Reglamento de la carrera judicial sostiene que «en las pruebas de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social podrán presentarse los miembros de la carrera fiscal como forma de acceso a la carrera judicial, siendo necesario haber prestado, al menos, dos años de servicios efectivos en la carrera fiscal».

El Consejo Fiscal considera que quizás sea este el momento en que se valore la posibilidad de que los miembros de la carrera fiscal puedan presentarse a las pruebas de especialización de las restantes materias y de articular un mecanismo similar para que los miembros de la carrera judicial puedan acceder a la carrera fiscal, máxime si se tiene en cuenta que una de las finalidades perseguidas con el APLO es la de «potenciar la excelencia de las personas que accedan a las carreras judicial y fiscal».

El sistema de acceso a la carrera judicial y a la carrera fiscal por oposición se unificó en virtud de la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, *sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*.

Es cierto que juristas de reconocido prestigio pueden acceder a la carrera judicial con categoría de magistrado a través del denominado cuarto turno, que el APLO articula también para el acceso a la carrera fiscal. Cualquier miembro de la carrera fiscal que lo desee puede, por tanto, acceder a la categoría de magistrado superando ese proceso selectivo de ingreso en la carrera judicial.

Pero también es cierto que la LOPJ diseña un sistema específico de acceso a la carrera judicial para miembros de la carrera fiscal con especificidades propias que lo diferencian del cuarto turno, el acceso a través de la superación de las pruebas de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social. Este sistema exige haber prestado dos años de servicios efectivos en la carrera fiscal y, una vez superadas las pruebas de especialización, se computará en la carrera judicial el tiempo de servicios prestados en aquella, no solo a efectos





retributivos, sino también cuando participen en concursos que tengan por objeto la provisión de plazas y cargos de nombramiento discrecional (art. 311.5 LOPJ).

Este sistema se introdujo en la LOPJ en virtud de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, *por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, en cuya exposición de motivos se decía que «igualmente se admite en el texto propuesto la participación de miembros de la carrera fiscal en las pruebas de especialización, aumentando la participación en éstas y recogiendo la tradición anterior a la Ley Orgánica».

Esa «tradición anterior» nos retrotrae a la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial de 1870 en cuyo articulado se establecía un sistema en el que bien se disponía que de cada cuatro vacantes en la categoría de magistrado una se proveería con miembros de la carrera fiscal con determinados requisitos de categoría y/o antigüedad (arts. 133, 135, 138, 140, 144), bien se permitía que la presidencia de las Audiencias pudiera recaer en un miembro del Ministerio Fiscal (arts. 141 y 142), incluso para presidir alguna sala del Tribunal Supremo (art. 145) o el propio Tribunal Supremo (art. 146). De la misma manera, se recogía la previsión de proveer determinadas plazas de la carrera fiscal con miembros de la carrera judicial (arts. 785 y 786).

La Ley de 19 de agosto de 1885 unificó las carreras judicial y fiscal al disponer que: «se unifican las carreras judicial y fiscal de la Península y Ultramar, reconociéndose a los que sirven en ellas iguales derechos dentro de sus respectivas categorías, con sujeción a las leyes vigentes en lo que por la presente no fueren modificadas» (art. 1).

Será el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1926 el que separe las carreras judicial y fiscal en aras de la eficacia del sistema, como expresa la exposición de motivos al afirmar que «la organización actual impedía que los funcionarios judiciales en categoría inferior, precisamente cuando por su juventud ponen mayor entusiasmo en su labor, pudieran pertenecer al Ministerio Fiscal; venían





luego a él muchos contra su voluntad cuando le tomaban afición y lograban práctica, la escasez de plazas fiscales en determinadas escalas les alejaba nuevamente, perdiendo pronto en el silencio de otras labores las facultades que en el ejercicio activo de la acción pública habían fomentado, y no eran pocos los que llegaban al Ministerio fiscal en la última parte de su carrera obligados a dar ejemplo como Jefes de lo que nunca habían practicado y más deseosos de descansar que de dirigir».

En la actualidad, contamos con ejemplos de equiparación de las carreras judicial y fiscal para el acceso a determinadas plazas. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, *de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*, dispone en su art. 14.2 como uno de los requisitos para ser candidato a fiscal europeo o fiscal europeo delegado ser miembro activo de la carrera fiscal o judicial.

El Real Decreto 882/2022, de 18 de octubre, *por el que se regula el procedimiento para la selección y designación de la terna de candidatos a Fiscal Europeo y candidatos a Fiscal Europeo delegado en España*, reitera este requisito en su art. 2 y recoge en la exposición de motivos la conveniencia de «equiparar los requisitos de participación establecidos para las carreras judicial y fiscal».

Otros ejemplos similares los encontramos en el Real Decreto 242/2019, de 5 de abril, *por el que se regula el régimen jurídico del personal del Ministerio de Justicia que lleva a cabo la acción en el exterior en materia de justicia*, cuyo art. 5, relativo a las magistraturas de enlace, exige pertenecer a la carrera judicial o fiscal, al tratarse de «puestos ante terceros Estados [...], dadas sus funciones, pero especialmente por su naturaleza de cooperación jurídica penal y civil y de apoyo a las autoridades judiciales», como indica la exposición de motivos.





Igualmente, la Ley 29/2022, de 21 de diciembre, *por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre Eurojust, y se regulan los conflictos de jurisdicción, las redes de cooperación jurídica internacional y el personal dependiente del ministerio de Justicia en el exterior*, enumera en su art. 5 los requisitos exigidos para la candidatura del miembro nacional, del adjunto y del asistente en Eurojust, entre los que se encuentra pertenecer a la carrera judicial o fiscal.

Por todo ello, el Consejo Fiscal sugiere que se considere esta posibilidad de ampliación de los supuestos en los que los miembros de la carrera fiscal puedan presentarse a las pruebas de especialización y de articulación de un sistema similar para los miembros de la carrera judicial respecto de la fiscal.

Por otro lado, el APLO propone una nueva redacción al apartado sexto del art. 311 LOPJ: «Quienes, de acuerdo con las previsiones del apartado 4, en lo sucesivo ingresen en la carrera judicial por concurso oposición, no podrán ocupar plazas correspondientes a un orden jurisdiccional o una especialidad distinta, salvo que superen las pruebas selectivas o de especialización previstas en esta Ley en materia contencioso-administrativa, social, civil, mercantil, penal y de violencia sobre la mujer. Esta previsión no operará cuando se trate de la provisión de plazas de nombramiento discrecional».

La exposición de motivos justifica este cambio de redacción en aras de la claridad de la norma, «pues aunque de la regulación actual se deduce que es de aplicación solo en concursos reglados, podía dar lugar a dudas interpretativas en la concurrencia a plazas tales como presidencias de audiencias provinciales o salas y presidencias de los tribunales superiores de justicia, entre otras, [...], y ello aunque se trate de cargos de naturaleza mixta, gubernativa y jurisdiccional, que permiten una adscripción funcional y por especialidad del Presidente si ejerciera funciones jurisdiccionales conforme a las previsiones del artículo 81 y concordantes de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio».





El Consejo Fiscal considera positiva la redacción ofrecida que disipa las posibles dudas interpretativas.

Finalmente, se suprimen los apartados 7 y 8 del vigente art. 311 LOPJ en coherencia con el sistema de acceso y ascenso diseñado en el APLO.

#### 4.1.3 Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal: disposición adicional única

La disposición adicional única propone regular un proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal, siendo esta una de las finalidades perseguidas por la reforma propuesta en el APLO, como se indica en la exposición de motivos.

La disposición final trigésima tercera de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, disponía que el Gobierno debía presentar a las Cortes Generales, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, un proyecto de ley orgánica que permitiera acabar con la temporalidad, aumentar el número de efectivos y fortalecer las carreras judicial y fiscal. «Este proyecto de ley orgánica debía garantizar el cumplimiento de los estándares europeos fijados en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, y conforme a la interpretación realizada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», según la exposición de motivos.

Se parte del reconocimiento de la inevitable tasa de temporalidad en cualquier organización; sin embargo, cuando esta deviene estructural se distorsiona el propio funcionamiento del sistema y compromete su adecuada prestación, en la medida en que impide desarrollar políticas de recursos humanos dirigidas a garantizar la calidad de los servicios públicos.





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

Por ello, el APLO —continúa la exposición de motivos— «aborda, por tanto, en primer lugar, como medidas preventivas destinadas a evitar la utilización abusiva de nombramientos temporales, aquellas reformas de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, que permitirán reforzar y asegurar el carácter temporal de la figura de los jueces sustitutos y magistrados suplentes a casos excepcionales de indudable y estricta necesidad, objetivando y definiendo las causas de llamamiento y delimitando en todo caso el plazo máximo de su duración. A tal fin, se reduce a un año de manera general el plazo máximo de permanencia de un juez sustituto en una plaza vacante, exigiendo su cobertura por personal titular transcurrido aquél. En segundo lugar, en el ámbito de las medidas efectivas que la Comisión Europea y la doctrina del TJUE reclaman para disuadir y, en su caso, sancionar de forma clara el abuso de la temporalidad, la presente ley regula una única y excepcional convocatoria de procesos selectivos extraordinarios, uno para el acceso en la carrera judicial por la categoría de juez y otro para el acceso en la carrera fiscal por la categoría de abogado fiscal».

Sostiene el APLO que «el sistema así diseñado tiene acomodo en nuestro marco constitucional, en el que no cabe en el seno de la Administración la





transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente, ya que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo sólo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de libre concurrencia, igualdad, mérito y capacidad». Para fundamentar esta afirmación y el proceso extraordinario propuesto se citan una serie de sentencias del Tribunal Constitucional sobre las que más adelante se volverá.

Este único proceso de consolidación de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal se convocará por la Comisión de Selección del art. 305.1 LOPJ, previa propuesta del CGPJ y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según el apartado 1 de la disposición adicional.

Será el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, una vez oído el CGPJ y la Fiscalía General del Estado, el que fije el número total de plazas ofertadas en cada uno de los procesos extraordinarios, uno para la carrera judicial y otro para la carrera fiscal. Añade el apartado 2 de la disposición adicional que «se atenderá a las disponibilidades presupuestarias, teniendo en cuenta las necesidades estructurales y permanentes de la Administración de Justicia y las vacantes previsibles consecuencia de la nueva regulación de la temporalidad en las carreras judicial y fiscal, debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad».

El sistema elegido para este proceso selectivo es el del concurso oposición, garantizándose, como indica el apartado 3, «el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad».

El apartado 4 de la disposición adicional establece que «podrán participar en el proceso selectivo quienes, contando con el título de Grado en Derecho o titulación equivalente, acrediten tener al menos cinco años de ejercicio profesional. Los aspirantes sólo podrán presentarse a uno solo de los procesos selectivos».





Al respecto y sin perjuicio de lo que se dirá al analizar detalladamente la disposición adicional, el Consejo Fiscal considera que en aras de evitar problemas interpretativos debería explicitarse con mayor concreción a qué tipo de ejercicio profesional se refiere el precepto.

La fase de oposición se describe en el apartado 5 de la disposición adicional y consistirá «en un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del Derecho. El Tribunal determinará el número de aspirantes que podrán concurrir a esta fase teniendo en cuenta las plazas ofertadas. A tales efectos, el ejercicio profesional se computará conforme a los siguientes criterios: a) Jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos 0,20 por cada año de nombramiento y 0,80 por cada año de trabajo efectivo; b) resto de profesionales, 0,25 por cada año efectivo de trabajo. Los periodos concurrentes en varias profesiones computarán una sola vez».

En este punto, llama la atención la parquedad de la regulación de la fase de oposición si se compara con el detalle que ofrece la regulación de la oposición por turno libre o del denominado cuarto turno en el APLO.

Una vez superado el dictamen, el apartado 6 indica que se procederá a la valoración de los méritos aducidos de conformidad con la baremación ofrecida por el art. 313.4 LOPJ.

La relación definitiva de aprobados se configurará mediante la suma de la puntuación obtenida en la fase de oposición y la de méritos, como recoge el apartado 7 de la disposición adicional.

El apartado 8 configura el tribunal evaluador que «estará presidido por un magistrado o magistrada del Tribunal Supremo o de un tribunal superior de justicia o un fiscal de sala o fiscal del Tribunal Supremo o de una fiscalía de tribunal superior de justicia, y serán vocales dos magistrados, dos fiscales, un





catedrático de universidad, un abogado del Estado, un abogado con más de diez años de ejercicio profesional y un letrado de la Administración de Justicia de la categoría primera o segunda, que actuará como secretario. Podrán nombrarse varios tribunales para cada uno de los concretos procesos selectivos cuando el número de aspirantes así lo aconseje».

Debe hacerse notar la incorrecta denominación utilizada al hacer mención este apartado 8 a «una fiscalía de tribunal superior de justicia» cuando su nomenclatura oficial es la de «fiscalía de comunidad autónoma» [art. 12 k) EOMF].

Por su parte, el apartado 9 establece que «la fase práctica de formación y selección para los aspirantes para el ingreso en la carrera judicial que hayan superado el concurso oposición se efectuará en la forma prevista en el artículo 307.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial».

Debe señalarse en este punto que nada se indica respecto de la carrera fiscal, sin que la exposición de motivos o la MAIN hagan referencia a ello. El Consejo Fiscal considera necesario introducir una mención a la carrera fiscal en este apartado.

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

Nombrados jueces o abogados fiscales quedarán adscritos, respectivamente, a «un tribunal superior de justicia o a la fiscalía de una comunidad autónoma», debiendo optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente.





No establece la disposición adicional la forma en la que se incorporarán al escalafón respectivo, extremo fundamental para la resolución de los concursos de traslado ordinarios. Ni cómo afectará a los abogados fiscales que en la actualidad se encuentran en expectativa de destino.

Se prevé una compensación económica en el apartado 11, «equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos que, estando en activo como tal, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración. La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso».

Debe ponerse de manifiesto la necesidad de concreción de lo que significa «la no participación», es decir, ¿basta con presentar la correspondiente instancia, será necesario superar el primer filtro para acceder a la fase de oposición, será exigible superar el dictamen, pero no la baremación de méritos?

La disposición adicional fija el calendario de este proceso extraordinario en su apartado 12: «la publicación de la convocatoria del proceso selectivo deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2025 y la resolución del proceso selectivo deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2026».

Por último, el apartado 13 establece que «el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, y oídas las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de justicia, presentará un proyecto de ley de modificación de la Ley de demarcación y planta judicial para adecuar la planta a la nueva realidad resultante en la carrera judicial tras estos procesos selectivos».





Tras la entrada en vigor de la LO 1/2025 y la implantación de los tribunales de instancia, se precisa, igualmente, adecuar la plantilla de la carrera fiscal a «la nueva realidad resultante tras estos procesos selectivos».

Centrándonos en el análisis de la disposición adicional propuesta, en primer lugar, a la vista de lo dispuesto en el art. 213.2 LOPJ, según el cual, «los jueces sustitutos serán nombrados en la misma forma que los magistrados suplentes y sometidos a su mismo régimen», así como lo establecido en el art. 298.2 LOPJ, los arts. 91 y siguientes Reglamento CGPJ 2/2011 y la disposición adicional cuarta EOMF relativa a los fiscales sustitutos y la aplicación supletoria de la LOPJ en cuanto a su régimen jurídico, podría plantearse la cuestión de si la Directiva 1999/70/CE les resulta o no de aplicación.

Esta cuestión ya fue resuelta por la STS (Sala Tercera) de 8 de noviembre de 2012 (rec. 1/2012), que avaló la posibilidad de reconocer los trienios a los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales y en cuyo fundamento jurídico tercero afirmó que todos ellos «están incluidos en el ámbito de aplicación personal de la Directiva 1999/70/CE».

Resuelta esta cuestión, debe recordarse qué dispone la citada Directiva y, fundamentalmente, su Acuerdo Marco.

El preámbulo del Acuerdo Marco señala que «las partes de este Acuerdo reconocen que los contratos de duración indefinida son, y seguirán siendo, la forma más común de relación laboral entre empresarios y trabajadores. También reconocen que los contratos de trabajo de duración determinada responden, en ciertas circunstancias, a las necesidades de los empresarios y de los trabajadores. El presente Acuerdo establece los principios generales y los requisitos mínimos relativos al trabajo de duración determinada, reconociendo que su aplicación detallada debe tener en cuenta la realidad de las situaciones nacionales, sectoriales y estacionales específicas. Ilustra la voluntad de los interlocutores sociales de establecer un marco general para garantizar la





igualdad de trato a los trabajadores con un contrato de duración determinada, protegiéndolos contra la discriminación, y con el fin de utilizar contratos laborales de duración determinada sobre una base aceptable para los empresarios y los trabajadores».

Asimismo, el Acuerdo Marco reconoce en sus considerandos 7 y 8 que «la utilización de contratos de trabajo de duración determinada basados en razones objetivas es una forma de evitar abusos» y que «los contratos de duración determinada son característicos del empleo en algunos sectores, ocupaciones y actividades y que pueden convenir tanto a los empresarios como a los trabajadores».

Por su parte, la cláusula 5 del Acuerdo Marco, dedicada a las medidas destinadas a evitar la utilización abusiva del trabajo temporal, indica en su apartado primero que «a efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales y conforme a la legislación, los acuerdos colectivos y las prácticas nacionales, y/o los interlocutores sociales, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, una o varias de las siguientes medidas: a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales; b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada; c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales».

Asimismo, debe tenerse presente la cláusula 4 del Acuerdo Marco, relativa al principio de no discriminación, cuyo apartado primero señala que «por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de





duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas».

El apartado primero de la cláusula 6 del Acuerdo Marco sostiene que «los empresarios informarán a los trabajadores con contrato de duración determinada de los puestos vacantes en la empresa o el centro de trabajo, para garantizarles que tengan las mismas oportunidades de acceder a puestos permanentes que los demás trabajadores. Esta información podrá facilitarse mediante un anuncio público en un lugar adecuado de la empresa o centro de trabajo».

El TJUE se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la interpretación de la Directiva 1999/70/CE y el Acuerdo Marco.

Así, la STJUE de 4 de julio de 2006 (C-212/04), en sus apartados 69 a 75, explicó qué debía entenderse por *razones objetivas* a efectos de la letra a) del apartado 1 de la cláusula 5 del Acuerdo Marco:

*El concepto de razones objetivas se refiere a las circunstancias específicas y concretas que caracterizan una determinada actividad y que, por tanto, pueden justificar en ese contexto particular la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada.*

*Tales circunstancias pueden tener su origen en la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran tales contratos y en las características inherentes a las mismas o, eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro.*

*En cambio, no cumpliría los requisitos especificados en los dos apartados anteriores una disposición nacional que se limitase a autorizar la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada de un modo general y abstracto a través de una norma legal o reglamentaria. [...]*

*La cláusula 5, apartado 1, letra a) del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada cuya única justificación radique en haber sido establecida por*





*una disposición legal o reglamentaria general de un Estado miembro. Por el contrario, a efectos de dicha cláusula, el concepto de “razones objetivas” exige que la normativa nacional justifique la utilización de este tipo particular de relaciones laborales por la existencia de factores concretos, derivados principalmente de la actividad de que se trate y de las condiciones en que ésta se desarrolla.*

La STJUE de 26 de enero de 2012 (C-586/10) analiza un supuesto concreto de razones objetivas relativo a la necesidad del empleador de sustituir a otros trabajadores que temporalmente no pueden ejercer sus empleos o funciones:

*Se ha de señalar que una disposición como la controvertida en el litigio principal, que permite la renovación de contratos de duración determinada para sustituir a otros trabajadores que temporalmente no puedan ejercer sus funciones no es en sí misma contraria al Acuerdo Marco. En efecto, la sustitución temporal de otro trabajador para atender en sustancia a necesidades de personal de duración limitada por parte del empresario puede constituir en principio una razón objetiva en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a) de ese Acuerdo Marco. [...]*

*En efecto, en una administración que dispone de numeroso personal, como el Land, es inevitable que con frecuencia sean necesarias sustituciones temporales a causa en particular de la indisponibilidad de empleados en situación de baja por enfermedad, de permiso de maternidad o de permiso parental, u otras. La sustitución temporal de trabajadores en esas circunstancias puede constituir una razón objetiva en el sentido de la cláusula 5, que justifica tanto la duración determinada de los contratos concluidos con el personal sustituto como la renovación de esos contratos en función de las necesidades que surjan, a reserva del cumplimiento de las exigencias fijadas para ello por el Acuerdo Marco.*

*Esa conclusión es tanto más necesaria cuando la normativa nacional que justifica la renovación de contratos de duración determinada en caso de sustitución temporal también pretende objetivos de política social reconocidos como legítimos.*

*Según se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas tendentes a la protección del embarazo y la maternidad y a permitir que hombres y mujeres concilien sus obligaciones profesionales y familiares persiguen objetivos legítimos de política social. La legitimidad de esos objetivos también se confirma*





*por las disposiciones de la Directiva 92/85 y las del Acuerdo Marco sobre permiso parental.*

*No obstante, la sola circunstancia de que se celebren contratos de trabajo de duración determinada para atender a una necesidad permanente o recurrente de sustitución de personal por parte del empresario no puede bastar por sí misma para excluir que cada uno de esos contratos, considerado de forma aislada, se haya concluido para llevar a cabo una sustitución de carácter temporal. Aun si la sustitución cubre una necesidad permanente, dado que el trabajador contratado mediante un contrato de duración determinada ejecuta tareas bien definidas que forman parte de las actividades habituales del empresario o de la empresa, no deja de ser cierto que la necesidad de sustitución de personal sigue siendo temporal puesto que se presume que el trabajador sustituido reanudará su actividad al término de su permiso, que constituye la causa por la que temporalmente el trabajador sustituido no puede ejecutar el mismo esas tareas.*

*Por tanto, la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe ser interpretada en el sentido de que la necesidad temporal de sustitución de personal, prevista por una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, puede constituir en principio una razón objetiva a efectos de la citada cláusula. El solo hecho de que un empresario se vea obligado a realizar sustituciones temporales de manera recurrente, o incluso permanente, y de que esas sustituciones también pudieran llevarse a cabo mediante la contratación de trabajadores en virtud de contratos de trabajo de duración de trabajo de duración indefinida no implica la inexistencia de una razón objetiva a efectos de la cláusula 5, ni la inexistencia de un abuso en el sentido de la misma cláusula. No obstante, al apreciar si la renovación de los contratos o de las relaciones laborales de duración determinada está justificada por esa razón objetiva, las autoridades de los Estados miembros, en el ejercicio de sus respectivas competencias, deben tener en cuenta todas las circunstancias del caso concreto, incluidos el número y la duración acumulada de los contratos o relaciones laborales de duración determinada celebrados en el pasado con el mismo empresario.*

Por su parte, la STJUE de 26 de noviembre de 2014 (C-22/13, 61/13, 62/13, 63/13 y 418/13) señala lo siguiente que resulta de interés:





*Cuando un Estado miembro reserva el acceso a las plazas permanentes en las escuelas públicas al personal que haya superado un proceso selectivo, a través de la titulación, también puede estar objetivamente justificado, con relación a dicha disposición, que, mientras se está a la espera de que terminen los procesos selectivos, las plazas vacantes se cubran a través de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada [...]*

*A este respecto hay que poner de relieve que, aunque pueda admitirse la razón objetiva prevista por una normativa nacional que permite la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para sustituir personal a la espera de que concluyan los procesos selectivos, la aplicación concreta de esa razón objetiva, considerando las particularidades de la actividad de que se trate y las condiciones de su ejercicio, debe ajustarse a las exigencias del Acuerdo marco. Por tanto, en la aplicación de la disposición de Derecho nacional en cuestión, las autoridades competentes deben establecer criterios objetivos y transparentes con objeto de comprobar si la renovación de esos contratos responde efectivamente a una necesidad real y puede lograr el objetivo pretendido y necesario a tal efecto.*

*La observancia de la cláusula 5 del Acuerdo Marco requiere que se compruebe concretamente que la renovación de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada trata de atender a necesidades provisionales y que (...) no se utilice, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y duraderas del empleador en materia de personal.*

Esta distinción entre necesidades coyunturales o estructurales resulta, pues, fundamental para entender integrado el concepto de «razones objetivas» en los términos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

La STJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18) reitera esta necesidad, al tiempo que recuerda que «la cláusula 5 del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada. No obstante, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe contar con otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada».





Continúa el TJUE indicando que «dado que la organización de estos procesos [procesos selectivos que tengan por objeto la provisión definitiva de plazas ocupadas provisionalmente por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada] es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de relaciones de servicio de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio ni para eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión. Por tanto, no parece que permita alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco. [...] La cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar, con arreglo al conjunto de normas de su Derecho nacional aplicables, si la organización de procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas con carácter provisional por empleados públicos nombrados en el marco de relaciones de servicio de duración determinada, la transformación de dichos empleados públicos en “indefinidos no fijos” y la concesión a estos empleados públicos de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o medidas legales equivalentes, a efectos de esa disposición. Ciertamente, la obligación del juez nacional de utilizar como referencia el contenido de una directiva cuando interpreta y aplica las normas pertinentes de su Derecho interno tiene sus límites en los principios generales del Derecho, en particular en los de seguridad jurídica e irretroactividad, y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional».

La STJUE de 13 de junio de 2024 (C-331/22 y C-332/22) reproduce parte de la jurisprudencia asentada sobre esta materia y respecto de las cuestiones planteadas por los recurrentes sobre la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público sostiene que «la interpretación de las normas nacionales incumbe a los órganos





jurisdiccionales de los Estados miembros y no al Tribunal de Justicia, y no corresponde a este pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión. En cambio, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que le permitan apreciar la compatibilidad de las normas de Derecho interno con la normativa de la Unión».

En cuanto a la compensación económica prevista en la Ley 20/2021, el TJUE indica que «una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público afectado que no supere los procesos selectivos no parece constituir una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivas relaciones de empleo de duración determinada y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, y, por consiguiente, no parece constituir, por sí sola, una medida proporcionada y suficientemente efectiva y disuasoria para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco».

De la jurisprudencia europea expuesta se colige que, además de la exigencia de distinguir las necesidades coyunturales de las estructurales para integrar el concepto de «razones objetivas», resulta necesaria una evaluación específica de cada caso concreto y el examen de si existen medidas alternativas efectivas para evitar el recurso abusivo a la contratación de duración determinada en los casos en que no sea posible, por no encajar en el marco nacional, la transformación automática del contrato en una contratación indefinida.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo ha sostenido en su STS 196/2025, de 25 de febrero (en idénticos términos *vid.* SSTs 197/2025, de 25 de febrero, y 220/2025, de 4 de marzo), lo siguiente que resulta de interés transcribir:

*Hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre los criterios que permiten apreciar abuso en la utilización por parte de la Administración de nombramientos temporales. En último extremo, se puede decir que son abusivos cuando con ellos se quieren*





*atender necesidades de carácter estructural en lugar de a las de naturaleza circunstancial para las que han sido previstos por la ley. Así, hay abuso en los nombramientos temporales que se mantienen o reiteran a lo largo de los años para desempeñar el mismo puesto vacante sin que se proceda a su convocatoria para su provisión por funcionario de carrera, o en los de concatenación de sucesivos nombramientos para el mismo puesto o para distintos puestos de semejante contenido. Naturalmente, la determinación del abuso requiere del examen de las circunstancias singulares a fin de establecer que, efectivamente, se ha recurrido de manera reiterada a personal temporal para atender necesidades permanentes. [...]*

*Del mismo modo, hemos reconocido el derecho del personal temporal cesado a ser repuesto hasta que la vacante que desempeñaba sea cubierta por un funcionario público mediante los correspondientes procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo o hasta que se amortice. Reconocimiento éste que no se predica para aquellos casos en que, como en el presente, el cese se ha declarado conforme a Derecho.*

*Y, sobre la indemnización de los perjuicios que puedan haber sufrido quienes hayan sido objeto de nombramientos temporales abusivos, de un lado, hemos recordado que nuestro ordenamiento jurídico no conoce la figura de las indemnizaciones de carácter punitivo que, si bien existe en algunas legislaciones, no es propia de las que se inscriben, como la española, en el llamado sistema continental. Y, de otro, hemos dicho que las pretensiones de resarcimiento por esta causa deben apoyarse en la justificación de los perjuicios efectivamente sufridos. Naturalmente, la cuantía de la indemnización en las ocasiones en que se considere procedente habrá de corresponderse con la entidad de los daños de toda naturaleza sufridos y que sean imputables al abuso. O, de ser el caso, en la medida en que establezca el legislador.*

*Desde estas premisas, y a la vista de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, así como de los preceptos que, en consonancia con ellos, dedican el Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, y demás disposiciones generales sobre el empleo público, a regular la adquisición de la condición de funcionario público de carrera, se impone sin ningún género de dudas la desestimación del recurso de casación porque la sentencia de la Sala de Albacete, lejos de incurrir en infracción alguna, es plenamente conforme al ordenamiento jurídico.*





*Lo es porque nuestro Derecho, como hemos venido diciendo de manera constante, no permite convertir al personal temporal de la Administración en funcionario de carrera o personal fijo de la misma equiparable sin que medien los procesos selectivos previstos legalmente para acceder a esa condición. O sea, sin que se sigan, no cualesquiera formas de selección, sino procedimientos fundamentados en los principios constitucionales de mérito y capacidad e igualdad, convocados al efecto y resueltos con todas las garantías por órganos caracterizados por la objetividad en el desempeño de su función. Conviene resaltar, en este sentido, que estos procedimientos poseen unas características que les distinguen de los que se observan en el ámbito privado, del mismo modo que difiere el régimen estatutario de los empleados públicos del que es propio de los trabajadores del sector privado. De ahí que no sean comparables como pretende la recurrente, improcedencia de comparabilidad que también afirma la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2024.*

*Por tanto, se da el supuesto por ella admitido que justifica el rechazo de pretensiones como la de la Sra. XXX. Conviene reparar al respecto que en ella no se dice que la conversión en funcionario de carrera o equiparable sea una medida exigida por la cláusula quinta del Acuerdo Marco, sino que puede serlo, pero siempre que no se oponga a ella el Derecho nacional.*

*E importa destacar que, en el caso de España, el impedimento que advertimos no es de mera legalidad sino de constitucionalidad.*

*En efecto, admitir la conversión pretendida supondría, no ya una decisión contra legem, sino contra Constitutionem. Vulneraría elementos esenciales de la configuración de la función pública dispuestos por el constituyente, centrales en su operatividad que, además, se integran en los derechos fundamentales de los aspirantes a acceder al empleo público y han sido asumidos por la conciencia social como rasgos distintivos de dimensión subjetiva de las Administraciones Públicas. En consecuencia, debemos mantener la jurisprudencia sentada al respecto, pues, como acabamos de decir, no contraría la interpretación del Acuerdo Marco que acompaña a la Directiva 1999/70/CE mantenida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. [...]*

*La apreciación de la utilización abusiva de nombramientos temporales ha de hacerse en consideración del conjunto de circunstancias concurrentes en el caso*





*concreto de que se trate y, en particular, a la vista de si las necesidades cubiertas por ellos son de carácter permanente o estructural o bien de naturaleza accidental u ocasional.*

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su STC 12/1999, de 11 de febrero, reproduciendo su propia doctrina, ha señalado:

*Estos sistemas de acceso [procesos de selección restringidos] han de considerarse como un procedimiento proscrito por el art. 23.2 C.E., si bien no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración. En particular, hemos entendido que estos sistemas no son contrarios al art. 23.2 de la Constitución si las normas que los establecen contemplan medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las Administraciones Públicas a nivel autonómico que dio lugar a la necesidad de adscribir de forma inmediata a personal en régimen de Derecho Administrativo, cuando ni existían plantillas de funcionarios ni había tiempo para poder acudir a las formas normales de ingreso en la Administración Pública como funcionario de carrera. [...]*

*Sin embargo, es también doctrina reiterada (SSTC 27/1991, 60/1994) que esta solución no es generalizable ni puede extenderse a otros supuestos, insistiéndose siempre en el carácter excepcional de este singular sistema de acceso.*

*Dicho esto, hay que subrayar que en el presente caso no nos encontramos propiamente ante un proceso de selección restringido, pues no se impide el acceso al concurso a quienes no ocupen interinamente las plazas ofertadas. Ciertamente, el sistema de valoración de méritos cuestionado prima de manera muy notable los servicios prestados en la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma frente a los que lo hayan sido en otras Administraciones o en otras partes del territorio*





*nacional. La excepcionalidad de la solución adoptada es, por tanto, menor que en aquellos supuestos en los que sencillamente se excluye del proceso selectivo a quienes no tengan una previa relación de servicio con la Administración convocante. De otro lado, a través de esta convocatoria pretende resolverse una situación singular que tiene su origen en la puesta en planta de la Administración sanitaria de Castilla y León, de manera que, como en el supuesto planteado en la STC 16/1998, concurriría el primero de los requisitos antes señalados.*

Al resolver la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2577/2015, la STC 86/2016, de 28 de abril, estableció lo siguiente:

*En cuanto al derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos del art. 23.2 CE, se trata (como recordamos en la STC 27/2012, de 1 de marzo, por todas) de un derecho de configuración legal “que supone que las normas reguladoras del proceso selectivo han de asegurar a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la inmediata interdicción de requisitos de acceso que tengan carácter discriminatorio (SSTC 193/1987, de 9 de diciembre; 47/1990, de 20 de marzo, o 353/1993, de 29 de noviembre), o de referencias individualizadas (STC 67/1989, de 18 de abril)”. No obstante, en determinados supuestos extraordinarios, se ha considerado acorde con la Constitución que, en procesos selectivos de acceso a funciones públicas, se establezca un trato de favor en relación con unos participantes respecto de otros. Esta excepción a la regla general se ha considerado legítima en supuestos verdaderamente singulares, en los que las especiales circunstancias de una Administración y el momento concreto en el que se celebraban estas pruebas, justificaban la desigualdad de trato entre los participantes, beneficiando a aquéllos que ya habían prestado en el pasado servicios profesionales en situación de interinidad en la Administración convocante. Estos supuestos varían desde la celebración de pruebas restringidas (STC 27/1991, de 14 de febrero) a pruebas en las que se primaba de manera muy notable los servicios prestados en la Administración, pero en uno y otro caso, ha existido siempre justificación de las singulares y excepcionales circunstancias que de manera expresa se explicaban en cada una de las convocatorias (SSTC 67/1989, de 18 de abril; 185/1994, de 20 de junio; 12/1999, de 11 de febrero; 83/2000, de 27 de marzo, o 107/2003, de 2 de junio). En definitiva, para que sea constitucionalmente legítimo establecer un*





*proceso selectivo restringido o uno en el que se prime notablemente un determinado mérito en relación con otros, debe existir una justificación amparada en una situación excepcional, ya que, en otro caso, la desigualdad de trato lesionaría el art. 23.2 CE (STC 27/2012, FJ 5).*

*Se admite por esa misma doctrina constitucional que la excepcionalidad de la medida se justifique “en la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado”; también se exige, “en segundo término, la limitación de acudir por una sola vez a estos procedimientos excepcionales. Y, finalmente, la reserva de ley, que exige la aprobación mediante norma con este rango legal de la cobertura necesaria para la convocatoria de dichos procesos selectivos” (STC 27/2012, FJ 9).*

*Por último, en cuanto a la previa valoración de los servicios prestados a la Administración, como dijimos en la STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 5, “este Tribunal ha reconocido que ‘la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados’ [SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 3, y 107/2003, de 2 de junio, FJ 5 b)]. Pero no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el ‘límite de lo tolerable’ [SSTC 67/1989, FFJJ 3 y 4; 185/1994, FJ 6, y 73/1998, FJ 3 b)]. Por ello dijimos en la STC 38/2004, de 11 de marzo, que serían admisibles unas pruebas de acceso a la función pública de personal laboral fijo ‘cuya excepcionalidad cabría entender que consistiría en la previsión de que se valorasen los servicios efectivos prestados como personal laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a tal condición, pero que no quedaría excluida de raíz la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado aquel tipo de servicios’ (fundamento jurídico 4; en el mismo sentido, ATC 68/2012, de 17 de abril, FJ 3)”. [...]*

*Por tanto, a fin de dilucidar si la disposición cuestionada en los referidos apartados vulnera el art. 23.2 CE, hemos de analizar si es conforme al derecho garantizado por este precepto constitucional una preferencia en el acceso a la función pública consistente en la valoración especial de unos determinados servicios prestados, cuando la causa determinante de la valoración especial no es la naturaleza de los*





*servicios, ni su fecha de prestación, ni siquiera la interinidad del empleado público al tiempo de prestarlos, sino el lapso temporal en que este ostentó la condición de interino, definido por la vigencia de dos leyes (la Ley 4/1981 y la Ley 7/2003) y en todo caso muy anterior a la fecha de celebración del proceso selectivo.*

*A partir de lo dicho, podemos ya adelantar que no se aprecia justificación razonable, basada en una situación excepcional, para la diferencia de trato que, en cuanto a la valoración de los servicios de los participantes en el proceso selectivo, resulta de la disposición legal cuestionada en los términos expuestos.*

*Tampoco es justificación suficiente de la desigual valoración de los servicios la supuesta “necesidad de culminar la implantación de la Administración autonómica sanitaria”. Así, hemos admitido este supuesto como justificación de diferencias de trato entre participantes en procesos de acceso a la función pública en supuestos en los que, como dijimos en la STC 12/1999, de 11 de febrero, FJ 3, con cita de otras anteriores, se trataba de “resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las Administraciones Públicas a nivel autonómico que dio lugar a la necesidad de adscribir de forma inmediata a personal en régimen de Derecho Administrativo cuando ni existían plantillas de funcionarios ni había tiempo para poder acudir a las formas normales de ingreso en la Administración pública como funcionario de carrera”.*

*En este caso, en cambio, dados los años transcurridos, la inmediatez de la necesidad ha desaparecido y no se aprecia razón alguna que impida la provisión normal de las plazas.*

En resumen, la jurisprudencia del TJUE exige distinguir las necesidades coyunturales de las estructurales para integrar el concepto de «razones objetivas» en los términos del Acuerdo Marco.

Asimismo, el TJUE admite la existencia de contratos de duración determinada para cubrir necesidades coyunturales que, a su vez, persigan objetivos legítimamente protegidos.





Por su parte, el Tribunal Supremo considera que ha de analizarse caso a caso y atender al conjunto de circunstancias concurrentes para poder afirmar que se está ante una utilización abusiva de la contratación temporal.

El Tribunal Constitucional exige que la excepcionalidad de una medida como procesos extraordinarios de estabilización de empleo público se justifique «en la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado».

El Consejo Fiscal considera que no resulta equiparable el supuesto de hecho exigido por el Tribunal Constitucional, y que se repite en las resoluciones citadas tanto en la exposición de motivos del APLO como en su MAIN, con el que determina el diseño de un proceso extraordinario en la disposición adicional única.

Debería determinarse previamente el número de plazas ocupadas por magistrados suplentes y por jueces y abogados fiscales sustitutos que responden a necesidades estructurales. Estas plazas tendrían que implicar un incremento de las respectivas plantillas y cubrirse por medio de los procesos de ingresos previstos legalmente (turno libre y cuarto turno tanto en la carrera judicial como en la carrera fiscal).

Centrándonos en el proceso extraordinario recogido en la disposición adicional, como ya se ha indicado anteriormente, la regulación de la fase de oposición en su apartado cuarto resulta extraordinariamente parca al indicar que consistirá en «un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del derecho».

Si solo se va a realizar un único proceso extraordinario de acceso a la carrera judicial y otro a la carrera fiscal, cabe preguntarse sobre qué rama del derecho versará el caso práctico.





El proceso extraordinario descrito en la disposición adicional simula una especie de acceso por concurso oposición entre juristas de reconocido prestigio, si bien se devalúan, en parte, los requisitos exigidos (5 años de ejercicio profesional), al tiempo que se prima considerablemente el tiempo de ejercicio efectivo como magistrados suplentes y por jueces y abogados fiscales sustitutos (75% más que respecto del resto de profesionales que pudieran concurrir).

Los supuestos en los que se ha admitido un proceso extraordinario de estabilización del empleo público, además de responder a la justificación exigida por el Tribunal Constitucional, se basaban en la ausencia de una regularidad en las convocatorias de acceso, circunstancia que no concurre en el acceso a la carrera judicial y a la carrera fiscal.

Así, la exposición de motivos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, *de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*, dispone lo siguiente:

*Se ha constatado que no siempre existe una práctica asentada de convocatoria periódica y sistemática, preferentemente con carácter anual, de las plazas vacantes, para su provisión definitiva [...].*

*En este sentido, ha de tenerse en cuenta que, si bien una tasa de temporalidad es necesaria e inherente a cualquier organización, no lo es cuando deviene en estructural y supone en algunos sectores de la administración tasas cercanas al cincuenta por ciento de su personal.*

*En cualquier caso, el TJUE comparte la postura, defendida por España, de que no cabe en nuestra Administración la transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente. Esta opción está excluida categóricamente en el Derecho español, ya que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo sólo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.*





*El artículo 2 de la Ley establece la ampliación de los procesos de estabilización de empleo temporal como medida complementaria inmediata para paliar la situación existente.*

*Sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección será el de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.*

Por todo ello, el Consejo Fiscal sugiere que se excluyan las medidas propuestas de estabilización del empleo público temporal.

#### 4.1.4 Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia: art. 434 LOPJ

El apartado veinticinco del art. 1 APLO propone la reforma del art. 434 LOPJ dedicado al Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia (en adelante CEJ).

Tanto la exposición de motivos como la MAIN justifican esta modificación al considerarla necesaria «para que la actuación del centro se adelante al momento de la selección, ofreciendo la posibilidad de preparar los exámenes de ingreso a las carreras judicial o fiscal, al ser común a ambas el proceso selectivo, así como del Cuerpo de letrados de la Administración de Justicia y Abogacía del Estado. El reconocimiento del Centro de Estudios Jurídicos como centro público y oficial de preparación complementa la oferta privada, aportando a la labor de preparación altos estándares de profesionalidad, medios humanos y tecnológicos, accesibilidad y transparencia».





En consonancia con la inclusión de una nueva modalidad de acceso a la carrera fiscal mediante el concurso oposición por la categoría de fiscal, «además de la formación inicial de los fiscales de nuevo ingreso por el turno libre, el centro asumirá también la de aquellos que accedan por concurso oposición a la carrera fiscal».

Respecto de esta última afirmación, el Consejo Fiscal quiere precisar que el CEJ asume la ejecución del Plan de Formación diseñado por la Fiscalía General del Estado. Por ello, considera que debería reformularse esta expresión para evitar cualquier duda interpretativa.

Por lo que respecta al art. 434.1 LOPJ, la modificación que se propone es la adaptación a la actual nomenclatura del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. En este punto, el Consejo Fiscal reitera —como en otros informes precedentes— la necesidad de utilizar una terminología con vocación de permanencia, siendo lo esencial el Ministerio que asuma las competencias en materia de Justicia y no su denominación concreta en un momento histórico determinado.

El proyectado apartado segundo del art. 434 LOPJ indica que «tendrá como función la colaboración con el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en la selección, formación inicial y continuada de los miembros de la carrera fiscal, Abogacía del Estado, el cuerpo de Letrados y demás personal al servicio de la Administración de Justicia».

Al respecto, el Consejo Fiscal, en aras de una mayor claridad del texto propuesto, sugiere que se utilice la expresión letrados de la Administración de Justicia en lugar de cuerpo de letrados.

Por otro lado, debe coherenciarse la redacción propuesta con el contenido del art. 2 del Reglamento del Centro de Estudios Jurídicos, cuyo tenor literal atribuye,





respecto de la Abogacía del Estado, competencias únicamente en formación continuada.

La principal novedad se encuentra en la redacción ofrecida al apartado tercero, según el cual:

*Además, al Centro de Estudios Jurídicos le corresponde:*

*a) Como centro de capacitación, la realización de actividades formativas de preparación del proceso selectivo para acceder a la carrera judicial o fiscal, Abogacía del Estado y cuerpo de letrados de la Administración de Justicia.*

*b) La concesión de ayudas económicas para la preparación de oposiciones para el ingreso en las carreras judicial y fiscal, Abogacía del Estado y en el cuerpo de letrados de la Administración de Justicia. La cuantía de estas ayudas nunca podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en cómputo anual, se concederán anualmente y podrán prorrogarse hasta un máximo de cuatro años.*

*La percepción de ayudas económicas para la preparación de oposiciones para el ingreso en las carreras judicial y fiscal, Abogacía del Estado y en el Cuerpo de letrados de la Administración de Justicia será compatible con otras ayudas concedidas para la misma finalidad, por cualesquiera Administraciones públicas, organismos o entes públicos.*

El Consejo Fiscal, en este punto y en consonancia con el informe del CGPJ (párrafos 309 y 311), muestra su disconformidad con la configuración del CEJ como centro de capacitación al que le corresponde la realización de actividades formativas de preparación del proceso selectivo para acceder a la carrera judicial o fiscal, Abogacía del Estado y cuerpo de letrados de la Administración de Justicia. En este sentido, el párrafo 2.3 de la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces establece que cualquier autoridad encargada de garantizar la calidad del programa de formación debe ser independiente de los poderes ejecutivo y legislativo y estar compuesto, al menos en un 50% por magistrados. En este mismo sentido se pronuncia el Informe nº 10/2007 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE). No cabe ninguna duda de que esta misma conclusión





debe extrapolarse a la fase de formación de jueces y de fiscales de manera que la garantía de la separación de poderes en un Estado Social y Democrático de Derecho exige que la preparación de los futuros integrantes del poder judicial debe residenciarse en órganos y personas absolutamente ajenos a otros poderes del Estado como es el Ejecutivo (artículo 434.1 LOPJ El Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia dependiente del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes).

Por otro lado, más allá de la redacción absolutamente genérica de esta materia en el APLO (al contrario de lo que sucede con la regulación de otras en el mismo que a pesar de revestir forma de Ley Orgánica regula cuestiones al detalle, como si de un Reglamento se tratara); se desconoce cómo se va a configurar esta nueva función en el CEJ, sobre qué personas va a recaer esta nueva función de preparación, posible vinculación del CEJ con la Comisión de Selección, el mismo genera dos importantes problemas.

En primer lugar, se desconoce cómo afectará esta nueva función del CEJ con la función primigenia de formación del mismo (artículo 434.2 LOPJ: Tendrá como función la colaboración con el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en la selección, formación inicial y continuada con los miembros de la Carrera Fiscal, Abogacía del Estado, el Cuerpo de Letrados y demás personal al servicio de la Administración de Justicia).

En segundo lugar, esta nueva función del CEJ, sin perjuicio del posterior desarrollo que se haga de la misma, puede afectar al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, pues sólo podrán preparar la oposición quienes o bien residan en Madrid o bien dispongan de medios económicos para mudarse a vivir a Madrid, todo ello sin perjuicio de una hipotética preparación telemática de la que tampoco nada se dice.





Finalmente, no consta la existencia en otras oposiciones del grupo A (Notarios, Registradores o Inspectores de Hacienda) un centro público u oficial de preparación sin que el prelegislador justifique en modo alguno el tratamiento diferenciado que se quiere dispensar aquí con la configuración del CEJ como centro de capacitación para la preparación del proceso selectivo.

Asimismo, debería establecerse la incompatibilidad absoluta entre las personas que realicen ese tipo de preparación en el CEJ y su participación en los procesos selectivos y de formación inicial.

Establece el nuevo artículo 434. 3 b) de la LOPJ que al Centro de Estudios Jurídicos le corresponde la concesión de ayudas económicas para la preparación de oposiciones para el ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal, Abogacía del Estado y en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. La cuantía de estas ayudas nunca podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en cómputo anual, se concederán anualmente y podrán prorrogarse hasta un máximo de cuatro años.

Respecto de esta nueva función del CEJ, más allá de nuevo de lo parco de su regulación, la misma puede generar dos tipos de problemas. El primero es cómo afectará esta nueva función a la primigenia del CEJ como centro de formación inicial y continuada. El segundo es el posible solapamiento de estas ayudas económicas con las ya existentes a nivel estatal por el mismo concepto dado que esta compatibilidad estaría expresamente admitida en la reforma propuesta, incidiendo en la posible quiebra de la igualdad de oportunidades de los opositores, que podrán optar a una beca si residen en Madrid o una comunidad autónoma que hubiera firmado convenios con el CEJ, a dos becas si además esa comunidad autónoma tiene su propio sistema de becas, o a ninguna si no se da ninguna de las circunstancias anteriores en todo caso ajenas a su voluntad.

Finalmente, el apartado cuarto del art. 434 LOPJ establece que «reglamentariamente se establecerá la estructura organizativa del Centro, que





podrá concertar los convenios que sean necesarios para el desempeño de su función en los distintos territorios del Estado. Asimismo, se establecerán las relaciones permanentes del Centro con los órganos competentes de las comunidades autónomas».

Estos convenios resultan necesarios para extender las nuevas funciones del CEJ a todo el territorio nacional, al tiempo que podrían articularse fórmulas telemáticas que facilitasen el acceso a esta preparación en un centro público.

En el estricto ámbito de la formación de la carrera fiscal, el Consejo Fiscal considera que debe recordarse que esta materia constituye un objetivo estratégico prioritario, íntimamente vinculado a la necesaria autonomía presupuestaria.

Ya el informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación del año 2013 señalaba, en su párrafo 130, que «la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. [...] El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales [...]. El EEG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión nº7 (2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal». Por tanto, el GRECO recomienda, en su párrafo 131, «(iii) explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal».

En el informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación del año 2016, en su párrafo 51, se recogía la existencia de un borrador para fortalecer la autonomía de la gestión de los recursos a disposición de la Fiscalía, considerando que ello iba en la dirección recomendada en el informe anterior (párrafo 130 del informe de 2013).





Sin embargo, en el informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación de 2017, en su párrafo 63, reconoce que ninguna información nueva se le ha comunicado relativa a las «nuevas formas de aumentar la autonomía financiera de la Fiscalía» y que las observaciones realizadas en este ámbito siguen siendo relevantes, estándose a la espera de más detalles en esta área.

El Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos aprobado por Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, destaca entre sus objetivos principales el de potenciar la autonomía de la formación de la carrera fiscal con la creación de la plaza de Director de Formación de la carrera fiscal.

Esta reforma del Estatuto del CEJ fue acogida satisfactoriamente por el informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación de 2019 que señala en su párrafo 56 que la creación del puesto de Director de Formación de la carrera fiscal contribuye a una mayor autonomía en relación con la formación de los/las fiscales, un hito en el camino hacia el cumplimiento de la recomendación del GRECO. En este sentido, las propias autoridades consideran que «estas medidas van en el sentido de mejorar la percepción de la autonomía financiera de la Fiscalía», pero el GRECO entiende que no son suficientes para considerar plenamente cumplida su recomendación al objeto de lograr dotar al Ministerio Fiscal de un real grado de autonomía.

Por ello, el GRECO concluye, en el párrafo 78 de su informe, que «el Ministerio Fiscal debe adoptar medidas más decisivas en relación con la aplicación de las recomendaciones pendientes, que requieren mejoras específicas en materia de autonomía, integridad y responsabilidad».

El informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación de 2022 reitera la necesidad de profundizar en las medidas que incrementen la autonomía del Ministerio Fiscal.





Aunque el Estatuto del CEJ afianzó el protagonismo de la Fiscalía General del Estado en materia de formación de los integrantes del Ministerio Fiscal, una formación verdaderamente autónoma pasa por desligarse de la organización y gestión del Ministerio de Justicia y por la asunción de competencias exclusivas o compartidas con el CGPJ en base a unos objetivos, necesidades y presupuestos propios. No puede olvidarse que la formación de los integrantes del Ministerio Fiscal constituye un elemento esencial para garantizar un servicio público de Justicia eficaz, como destaca el punto XIII de la denominada Carta de Roma contenida en el Informe n.º 9 (2014) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, y desarrollan los párrafos 57 a 64 de la nota explicativa que lo integra, al indicar que «para lograr la eficacia del Ministerio Fiscal y la confianza pública en su actuación se requiere el máximo nivel de preparación y de integridad profesional. Por consiguiente, los fiscales deben contar con la apropiada formación inicial y continua con vistas a su especialización».

La formación constituye uno de los elementos más importantes, junto con las instrucciones y circulares que dicta el Fiscal General del Estado, para garantizar que los miembros del Ministerio Fiscal asumen los criterios doctrinales y los usos forenses que la Fiscalía General del Estado estime más adecuados para lograr la satisfacción del interés general.

Resulta esencial que la Fiscalía ostente plena autonomía para determinar qué materias deben ser objeto de mayor atención en la formación de los/las fiscales, pues es la Fiscalía General del Estado quien se encuentra en mejor disposición para determinar qué competencias deben ser reforzadas para conseguir una actuación más eficaz y eficiente. Así, el punto XIX de la citada Carta de Roma establece que «la Fiscalía debe estar habilitada para estimar sus necesidades, negociar sus presupuestos y decidir cómo utilizar los fondos asignados de manera transparente, a fin de lograr sus objetivos de forma rápida y cualificada».

El mencionado Informe n.º 9 (2014) del CCFE, en la nota explicativa que lo acompaña, manifiesta, en su párrafo 33, que «la independencia de los fiscales,





fundamental para el Estado de derecho, debe estar garantizada por la ley al más alto nivel posible, de manera similar a la de los jueces». Aclara el párrafo 35 de esta nota explicativa que «la independencia de los fiscales no es una prerrogativa o privilegio que se confiere a los fiscales, sino una garantía en beneficio de una Justicia equitativa, imparcial y eficaz que proteja los intereses públicos y privados de las personas interesadas».

La atribución de competencias exclusivas al Ministerio Fiscal en materia de formación de la carrera fiscal resulta un elemento fundamental en la consecución de una auténtica y efectiva autonomía funcional del Ministerio Fiscal, pues se revela sin dificultad como una pieza basilar a la hora de lograr la unidad de actuación que el art. 124 CE proclama como uno de los principios fundamentales de actuación de éste.

Así pues, lo deseable sería que la Fiscalía General del Estado tuviera plena autonomía (a modo del Consejo General del Poder Judicial) y, en consecuencia, llevara a cabo tanto la planificación como la ejecución de la formación de sus fiscales y, al igual que en todos los países de nuestro entorno, se creara la Escuela de Formación del Ministerio Fiscal.

De no crearse la Escuela de Formación del Ministerio Fiscal, una alternativa sería la unificación —al menos parcial— de la formación inicial de los fiscales y jueces en prácticas. Ello posibilitaría el pleno conocimiento entre las carreras, la comprensión de sus respectivas funciones, evitando duplicidad de costes y facilitando una elección más fundada de futuro profesional.

## 4.2 Otras propuestas

### 4.2.1 Cuestiones de competencia





El art. 1.1 APLO propone la modificación del apartado 1 del art. 51 LOPJ, relativo a las cuestiones de competencia, para que de manera expresa se refiera tanto a las cuestiones de competencia positivas como a las negativas.

La exposición de motivos indica que se pretende con ello «evitar interpretaciones divergentes sobre su ámbito [...], a semejanza del artículo 43 [conflictos de competencia]».

Nada se objeta al respecto, sin perjuicio de considerar que la ubicación del párrafo explicativo en la exposición de motivos no resulta correcta, al incluirse al final de la Sección VIII dedicada a la disposición adicional única del APLO, debiendo iniciar la sección II de la exposición de motivos, por razones de coherencia expositiva.

#### 4.2.2 Salas de gobierno

Los apartados dos a seis del art. 1 APLO proyectan la modificación de los arts. 149 a 153 LOPJ.

Para «ahondar en los valores de integridad y transparencia de la carrera judicial», entre otras medidas, se pretende la modificación del sistema de elección y funcionamiento de las salas de gobierno.

Por lo que respecta a su funcionamiento, se propone la reforma de los arts. 149.3 y 153 LOPJ, de tal manera que las salas de gobierno se constituyan siempre en forma de pleno, gracias a las nuevas tecnologías, suprimiendo la posibilidad de constitución en comisión cuando el número de sus miembros exceda de diez, «asegurando de esta manera la posibilidad de que la totalidad de quienes forman parte de ella puedan participar en la toma de decisiones», según la exposición de motivos.





El Consejo Fiscal considera que la supresión de esta posibilidad de constitución en comisión puede suponer disfunciones prácticas en aquellas salas de gobierno con más de diez integrantes, por lo que sugiere el mantenimiento de dicha medida para el despacho de asuntos meramente rutinarios.

Asimismo, se plantea la reducción del periodo de ejercicio de sus integrantes de cinco a tres años, reformando el art. 150 LOPJ, «de manera que exista una mayor rotación en su composición, lo que redundará en beneficio de la participación de todos los jueces, juezas, magistrados y magistradas, en sus órganos de gobierno más inmediatos».

En cuanto al sistema de elección de sus miembros, se propone la modificación del art. 151 LOPJ.

La exposición de motivos señala que se pretende, «con carácter principal, facilitar la participación mayoritaria en el proceso de elección de sus miembros, introduciendo la posibilidad de voto telemático junto con el voto presencial. Queda desterrada la opción del voto delegado, cuya procedencia resulta cuestionable. Así, la Junta Electoral Central, a raíz de problemas en procesos electorales recientes, donde varias personas se personaron en la oficina de correos con decenas de sobres con votos, dictó la Instrucción 5/23, de 8 de junio, sobre la interpretación del artículo 73.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para imponer la exigencia de identificación personal del elector en la entrega del voto en la oficina de correos y en presencia de los funcionarios de correos, con el fin de garantizar que el voto incluido en el sobre se correspondía con la voluntad del votante. Por otro lado, la viabilidad tecnológica del voto telemático es indiscutible desde el momento que las elecciones a la Comisión de Ética Judicial se realizan de este modo sin problemas. A fin de garantizar que el resultado electoral es el más fiel y completo reflejo de la voluntad de los electores, se modifica el actual sistema de elección por listas de candidatos por un sistema de candidaturas individuales donde el elector podrá votar a un solo candidato, en la convicción de que ello garantizará en mayor medida que la





pluralidad de sensibilidades de la carrera judicial dentro de un mismo territorio alcance representación».

Así pues, las principales novedades radican en la supresión del voto por correo y, consecuentemente, del voto delegado, así como en la instauración de un sistema en el que cada elector pueda votar a una sola de las candidaturas individuales.

Se propone, por tanto, que el voto sea únicamente personal, en cualquiera de las dos modalidades admitidas, esto es, «el voto presencial y el voto telemático mediante un sistema que garantice las características del voto antes enunciadas [personal, libre, igual, directo y secreto] y que impida que cada elector vote más de una vez, no siendo posible el voto delegado».

El voto por correo se encuentra regulado en el art. 40 del Reglamento CGPJ 1/2000, *de los Órganos de Gobierno de los Tribunales*, que establece que «el elector que vote por correo introducirá la papeleta en el sobre de votación, y éste, junto con fotocopia de su documento nacional de identidad o carné profesional, lo incluirá en otro sobre en el que hará constar la indicación: “Elecciones para la Sala de Gobierno”. El sobre así preparado se remitirá por correo ordinario o medio análogo a la presidencia del tribunal correspondiente, cuyo secretario de gobierno conservará todos los sobres recibidos hasta el día de la votación, en cuya fecha hará entrega de los mismos a la mesa electoral, en el momento de su constitución. Del mismo modo irá haciendo entrega a la Mesa Electoral de los que se reciban ese mismo día hasta el momento de cerrarse la votación».

La Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del CGPJ, relativa a las formalidades exigidas a la entrega de la documentación de voto de un elector que no pudiera hacerlo personalmente en las elecciones a salas de gobierno, indicaba que «los electores que no puedan acudir personalmente a la mesa electoral a fin de depositar de manera presencial su voto, y que no deseen o no puedan enviar el voto por correo ordinario o similar, podrán entregar el sobre a





la compañera o compañero de su confianza, para que se pueda presentar ante la mesa electoral».

El ATS (Sala Tercera) de 19 de noviembre de 2024 (rec. 692/2024) suspendió cautelarmente la ejecución de esa Instrucción 1/2024, afirmando que «la Sala considera prevalente el interés de los recurrentes de que las elecciones se desarrollen por los dos sistemas de votación previstos en la LOPJ y en la LOREG (presencial o por correo), con exclusión del sistema de votación a través de compañera o compañero de confianza, por la sencilla razón de que el presencial y por correo son los dos sistemas de votación que se aplican con carácter general a todos los procesos electorales, en tanto que, en un juicio provisional, existen dudas sobre la legalidad del sistema de votación a través de compañero».

Por lo que se refiere a la inclusión del voto telemático, debe recordarse que la Comisión Permanente del CGPJ aprobó en fecha 2 de noviembre de 2023 el informe del Servicio de Estudios e Informes del Gabinete Técnico sobre viabilidad jurídica del voto telemático en las elecciones a las salas de gobierno, acuerdo que fue convalidado el 25 de abril de 2024 por el Pleno del CGPJ.

Consecuencia de la consolidación de las nuevas tecnologías en la sociedad, en general, y en la Administración de Justicia, en particular, esta modalidad de voto ya se encuentra contemplada para las elecciones de los miembros de la Comisión de Ética Judicial.

Por ello, el Consejo Fiscal valora positivamente la supresión expresa de esta modalidad de votación delegada y la inclusión del voto telemático.

Finalmente, se proyecta la reforma del art. 152 LOPJ que enumera las competencias asignadas a las salas de gobierno. Esta reforma consiste en la eliminación de la referencia a las comisiones de las salas de gobierno, en





consonancia con la modificación propuesta de que únicamente puedan constituirse en formación de pleno.

#### 4.2.3 Sustituciones

Los apartados siete a nueve del art. 1 APLO proponen la modificación de los arts. 210, 213 y 216 bis LOPJ relativos al régimen de sustituciones.

Por lo que respecta al art. 210 LOPJ, el APLO no altera el orden de prelación existente de «las sustituciones de jueces, juezas, magistrados y magistradas en los tribunales de instancia».

No obstante, se propone añadir un párrafo en la letra f) del apartado 1 (sustituto no profesional): «en todo caso, transcurrido un año desde el llamamiento del juez sustituto, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 213 de esta ley, se procederá a la finalización de aquel, sin posibilidad de renovación ni prórroga, y la plaza ya no podrá ser cubierta más que por un titular». Se reforzaría así el carácter excepcional de las sustituciones no profesionales.

El Consejo Fiscal valora favorablemente esta limitación temporal, aunque considera que para que realmente resulte efectiva, en la práctica, debería modificarse la redacción del art. 326.3 LOPJ, según el cual «el Consejo General del Poder Judicial, mediante acuerdo motivado, podrá no sacar temporalmente a concurso determinadas vacantes, siempre que estuvieren adecuadamente atendidas mediante magistrados suplentes o jueces sustitutos, cuando las necesidades de la Administración de Justicia aconsejasen dar preferencia a otras de mayor dificultad o carga de trabajo».

La otra novedad que se pretende en este art. 210 LOPJ es la inclusión de un nuevo apartado 7 con una redacción de difícil comprensión: «El incumplimiento de los plazos temporales previstos o su utilización en fraude de ley o respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente dará





lugar a una compensación económica para el personal afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades».

Esta previsión de compensación económica es similar, cuantitativamente, a la prevista en la disposición adicional única respecto de los jueces sustitutos, magistrados suplentes y abogados fiscales sustitutos que, estando en activo, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración. En este punto, el Consejo Fiscal se remite a lo ya expresado al analizar el proceso extraordinario de estabilización.

Volviendo al proyectado apartado 7, se considera necesario delimitar el ámbito subjetivo de aplicación, puesto que, por su ubicación, podría generar dudas interpretativas en cuanto a si se refiere únicamente a las sustituciones no profesionales o a todas ellas.

Asimismo, debería clarificarse, toda vez que no se hace mención alguna a ello ni en la exposición de motivos ni en la MAIN, qué se entiende por «incumplimiento de los plazos temporales previstos o su utilización en fraude de ley o respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente».

Inciendo y reforzando el carácter excepcional de las sustituciones no profesionales, se reformula el apartado 1 del artículo 213 LOPJ, cuyo tenor será el siguiente:

*Cuando no resulte posible la sustitución por un miembro de la carrera judicial o por un juez o jueza en prácticas conforme a lo previsto en los artículos precedentes, de manera excepcional y siempre que concurra causa justificada de temporalidad ejercerá la jurisdicción con idéntica amplitud que si fuese titular del órgano un juez sustituto, debiendo especificarse en cada caso con precisión la causa habilitante*





*del llamamiento temporal, las circunstancias concretas que lo justifican y su conexión con la duración prevista.*

*Cuando el llamamiento obedezca a una medida de apoyo o refuerzo aprobado por el excepcional retraso o la acumulación de asuntos en un determinado tribunal, que no pueda ser atendida por titulares, su duración no podrá ser superior a seis meses, prorrogables por una sola vez, caso de que la medida fuera renovada por continuar las causas que determinaron su aprobación.*

*Cuando el llamamiento responda a la necesidad de cubrir una plaza vacante por encontrarse su titular en comisión de servicios, excedencia con reserva de plaza o servicios especiales, su duración se extenderá hasta la cobertura de la vacante por los mecanismos a que se refiere el artículo 355 bis de esta ley.*

*Cuando la sustitución se realice para la cobertura de una plaza vacante pendiente de concurso, su duración coincidirá con la resolución del concurso, sin que pueda superar los seis meses.*

*Para el resto de las ausencias transitorias, el llamamiento finalizará con la extinción de la causa que lo determinó.*

*En todo caso, la duración máxima del llamamiento será de un año, sin posibilidad de prórroga ni renovación.*

Se establece, por tanto, un límite absoluto de duración de las sustituciones no profesionales de un año y límites relativos atendiendo a las distintas causas que determinaron la sustitución.

El Consejo Fiscal valora favorablemente esta limitación temporal que subraya el carácter excepcional de las sustituciones no profesionales.

Por otro lado, el Consejo Fiscal considera que podría plantearse algún tipo de limitación temporal a las sustituciones por miembros de la carrera judicial, toda vez, que con ellas se podría ocultar *de facto* auténticos déficits estructurales, que requerirían una adecuación de la realidad de las plantillas a las exigencias de un servicio público de Justicia de calidad.





Por lo que respecta al apartado 2 del art. 213 LOPJ, tal y como recoge la exposición de motivos, «la modificación que se aborda [...] en relación con el régimen de incompatibilidades y prohibiciones que afecta a jueces y juezas sustitutos y a magistrados y magistradas suplentes responde a la necesidad de vincular aquél con su razón de ser, que no es otra que evitar simultanear en el tiempo la realización en el tiempo la realización de actividades públicas y privadas que se consideran concurrentes para la función jurisdiccional. Por ello, la incompatibilidad solo cobra sentido cuando de modo efectivo existe simultaneidad temporal, pero no mientras no estén desempeñando un llamamiento, ya que en estos períodos no existen funciones retribuidas. Este es además el sistema que se aplica a los fiscales sustitutos desde la entrada en vigor del Real Decreto 147/2022, de 22 de febrero, por el que se regula el régimen de sustituciones y de medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal».

Al respecto, cabe señalar que el art. 30 del RD 147/2022, después de indicar que «los abogados o abogadas fiscales sustitutos, durante el ejercicio efectivo de sus funciones, estarán sujetos al régimen de incompatibilidades y prohibiciones reguladas en el capítulo VI del título III de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal», en su apartado 3 manifiesta que «los [...] que hayan emitido declaración formal de haber desempeñado actividad, cargo o profesión incompatible conforme a lo dispuesto en el apartado d) del artículo 18.1, prestarán especial observancia al deber de abstención, comunicando con carácter inmediato al fiscal jefe respectivo toda aquella circunstancia que pueda constituir una causa de abstención de conformidad con la normativa aplicable».

El Consejo Fiscal sugiere que en el art. 213.2 LOPJ se incluya una referencia a la especial observancia al deber de abstención, en similar sentido al del art. 30.3 del RD 147/2022.





Se propone la reforma del art. 216 bis LOPJ utilizando lenguaje inclusivo, manteniendo el contenido del precepto sin alteración, al tiempo que se sustituye la referencia al Ministerio de Justicia por su actual denominación, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. El Consejo Fiscal nada objeta al respecto, si bien considera que resultaría conveniente, como se ha dicho, emplear fórmulas con vocación de permanencia.

Por último, ha de recordarse que, en virtud de la disposición final segunda del RD 147/2022 «será de aplicación, en lo no previsto en este real decreto, con carácter supletorio y en lo que resulte procedente, lo dispuesto en la normativa reguladora del régimen de sustituciones de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

#### 4.2.4 Provisión de plazas

Los apartados veinte y veintiuno del art. 1 APLO proponen la reforma de los arts. 329 y 330 LOPJ, relativos a la provisión de plazas en los tribunales de instancia, en concreto en las secciones civil, de instrucción, civil y de instrucción, de lo contencioso-administrativo, de lo social, de menores, de lo mercantil, de violencia sobre la mujer, de lo penal especializados en violencia sobre la mujer, de familia, infancia y capacidad, de violencia contra la infancia y adolescencia, así como en el Tribunal Central de Instancia.

Como señala la exposición de motivos, mediante esta reforma se pretende dar respuesta a las demandas de mejora de la carrera judicial en sus procesos de especialización y promoción profesional.

Tanto la exposición de motivos como la MAIN sostienen que «es preciso corregir ciertas disfunciones que afectan a la carrera profesional y la especialización de determinados jueces y magistrados. Así, se considera más acorde y ajustado al principio de especialización de la carrera judicial modificar los artículos 329 y 330





de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, para que en los concursos convocados para la provisión de plazas en los órganos judiciales de la jurisdicción mercantil y con competencias específicas en materia de violencia sobre la mujer, tengan preferencia los jueces y magistrados y magistradas que tengan una experiencia acumulada de, al menos, tres años en los cinco años anteriores en esos órdenes específicos en juzgados de violencia sobre la mujer y juzgados de lo penal con competencia exclusiva en materia de violencia sobre la mujer, y en juzgados de lo mercantil, o seis años en los diez anteriores cuando se trate de órganos colegiados especializados en estas materias. Ello conlleva la equiparación del régimen legal de los concursos de estas especialidades con el de otras, como la jurisdicción de menores, los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo y los órganos judiciales del orden social, u otras secciones especializadas de Audiencias Provinciales».

Nada se objeta a los proyectados arts. 329 y 330 LOPJ, aunque respecto de este último debe señalarse que no «se añaden las letras f) y g)» al apartado 5, puesto que las mismas ya existen, debiendo indicar, por tanto, que «se modifican».

Sin embargo, al margen de las reformas señaladas en la exposición de motivos, llama la atención que la principal divergencia con los preceptos vigentes sea la supresión del empleo de lenguaje inclusivo, lo que no resulta lógico con el espíritu no solo de este APLO concreto sino, también, de las últimas reformas legislativas aprobadas.

#### 4.2.5 Incompatibilidades y prohibiciones

El apartado veintidós del art. 1 APLO proyecta la modificación del art. 389.5 LOPJ.

La exposición de motivos manifiesta que «el artículo 127 de la Constitución española, al referirse a las incompatibilidades de los jueces y magistrados, dispone en su número 2 que la ley establecerá el régimen de incompatibilidades





de los miembros del poder judicial, que deberán asegurar la total independencia de estos. En desarrollo de dicho precepto, se modifica el artículo 389 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, para exigir que la actividad docente e investigadora cuente en todo caso con licencia de compatibilidad del Consejo General del Poder Judicial, quien, cuando la docencia consista en la preparación del acceso a la función pública, deberá publicar un registro de jueces y magistrados que desempeñen tal actividad, a fin de facilitar a los opositores el conocimiento de profesionales que lleven a cabo la misma».

El APLO propone añadir al apartado 5 del art. 389 LOPJ que la actividad docente e investigadora, pública y privada, requiera licencia de compatibilidad por parte del CGPJ, «debiendo desarrollarse fuera del horario de audiencia en el órgano judicial del que sea titular o al que esté adscrito, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual». Asimismo, se plantea que «en todo caso, la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá licencia de compatibilidad, debiendo publicar el Consejo General del Poder Judicial un registro de los jueces y magistrados que desarrollen tal actividad».

Por lo que se refiere a la docencia, investigación jurídica y producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquella, el art. 327.2 del Reglamento de la Carrera Judicial prevé que el CGPJ, previa petición, pueda autorizar a los miembros de la carrera judicial para compatibilizar su cargo con ellas, «cuando sea necesario de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

La remisión legislativa se entiende realizada a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de *Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, en cuya exposición de motivos se establece que «la regulación de esta Ley exige de los servidores públicos un esfuerzo testimonial de ejemplaridad





ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vía pública y la eficacia de la Administración».

El límite máximo en las retribuciones percibidas en los términos proyectados (30% en cómputo anual) resulta respetuoso con lo señalado en el art. 7.1 de la Ley 53/1984.

El Consejo Fiscal quiere poner de manifiesto que, por lo que respecta a la actividad docente y la investigación jurídica, ninguna de ellas aparece expresamente recogida en el art. 19 de la Ley 53/1984, que enumera las excepciones al régimen de incompatibilidad. Las actividades que resultarían más cercanas a la docencia y a la investigación jurídica mencionadas en el art. 19 de la Ley 53/1984 serían «la dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año».

En este sentido, se sugiere que, en aras de la seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto en los arts. 417.6 y 418.14 LOPJ en materia disciplinaria, se incluya en la reforma propuesta el límite de 75 horas en cómputo anual para el ejercicio de la docencia y la investigación jurídica exceptuado de la exigencia de licencia de compatibilidad.

En cuanto al último párrafo que pretende incluirse en el art. 389.5 LOPJ, esto es, el relativo a la preparación para el acceso a la función pública, se propone la necesidad de solicitar licencia de compatibilidad en todo caso y la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad.

Por lo que respecta a la preparación de acceso a la función pública, con carácter previo, ha de señalarse que dicha actividad no se encuentra entre las enumeradas en el art. 389 LOPJ, sino que aparece en el art. 344 del Reglamento de la carrera judicial con el siguiente tenor: «La preparación para el acceso a la





función pública, que implicará en todo caso incompatibilidad para formar parte de órganos de selección de personal, sólo se considerará actividad exceptuada del régimen de incompatibilidades cuando no suponga una dedicación superior a setenta y cinco horas anuales y no implique incumplimiento de la jornada de audiencia pública. Si la actividad a que se refiere este artículo requiriese una dedicación superior setenta y cinco horas será necesario solicitar la previa declaración de compatibilidad». No existe, por tanto, remisión en este punto a la Ley 53/1984.

La exigencia de licencia de compatibilidad, con independencia de las 75 horas anuales (*de facto* representan, aproximadamente, una hora y media semanal), debería relacionarse con la lógica incompatibilidad absoluta entre esta actividad y la posibilidad de formar parte de órganos de selección de personal, puesto que la única manera posible y eficaz de controlar el respeto a dicha incompatibilidad absoluta radica en la exigencia de la licencia de compatibilidad que se propone.

Asimismo, teniendo en cuenta que el régimen de incompatibilidades establecido en la LOPJ tiene como fundamento garantizar la imparcialidad de la función jurisdiccional, la medida proyectada se considera idónea para alcanzar tal fin y con ello fortalecer la independencia judicial.

Mayores interrogantes plantea la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad, toda vez que también hay miembros de la carrea fiscal que se dedican a la misma y en ese supuesto se plantea el interrogante de si han de incluirse en ese registro o en uno propio.

Al hilo de ello, ha de recordarse que en la carrera fiscal se ha establecido un régimen de incompatibilidades similar al analizado en este apartado respecto de la carrea judicial (véanse el art. 57.5 EOMF y los arts. 125, 126 y 127.5 del Reglamento del Ministerio Fiscal y que la LOPJ resulta de aplicación supletoria en este punto). Asimismo, este régimen de incompatibilidades regulado en la





LOPJ, a excepción de las recogidas en el art. 395 LOPJ, resulta de aplicación a los letrados de la Administración de Justicia (art. 445.2 LOPJ).

#### 4.2.6 Asociaciones profesionales

En virtud del apartado veintitrés del art. 1 APLO se propone la reforma del art. 401 LOPJ.

Como señala la exposición de motivos y reitera la MAIN, «los principios de ética judicial aprobados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial comienzan resaltando, como uno de sus elementos vertebradores, la percepción por la ciudadanía de la independencia del poder judicial y sus integrantes como fundamento básico de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Las asociaciones judiciales, conforme a sus fines constitucionales, deben velar igualmente por preservar esa apariencia de imparcialidad, no solo en sus actividades, sino también en su organización interna y financiación. Desde esta perspectiva, la financiación privada de las mismas puede comprometer dicha apariencia, por cuanto las personas físicas o jurídicas privadas que las financien pueden relacionarse con la administración de justicia, y por ello generarse desconfianza en el resto de justiciables. Se reforma para ello el artículo 401 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, considerando que la financiación pública de las asociaciones judiciales y la proveniente de sus cuotas asociativas debe ser suficiente para que su funcionamiento y actividades puedan desarrollarse con normalidad, y permitiendo en todo caso que concierten créditos con entidades financieras siempre que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos».

La modificación planteada supone conferir un nuevo contenido al apartado noveno del art. 401 LOPJ, relativo al régimen económico de las asociaciones judiciales, de tal forma que la referencia al régimen supletorio de la regulación del derecho de asociación en general integraría el nuevo apartado décimo del precepto.





El artículo 401.9 4.º, inciso segundo, LOPJ recoge expresamente que las Asociaciones judiciales podrán recabar del Consejo General del Poder Judicial ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25 por 100 del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación. Sin embargo, esta previsión no se contempla respecto de la carrera fiscal, lo que genera una discriminación que ha sido históricamente apuntada y rechazada por las asociaciones de fiscales. Por ello, el Consejo Fiscal estima necesario que la reforma que se propone contemple la asunción por el Ministerio de Justicia de la financiación de las asociaciones fiscales en la cuantía que, respecto de las asociaciones judiciales, prevé el CGPJ.

Así, los recursos económicos de las asociaciones judiciales estarán integrados por recursos procedentes de la financiación pública y privada.

Por lo que respecta a los recursos procedentes de la financiación pública, estarían constituidos por:

- 1.º) Las subvenciones públicas anuales percibidas con cargo al presupuesto del CGPJ por gastos de organización y funcionamiento, por actividades de interés para la justicia y la vida asociativa y por el grado de efectiva implantación en la carrera judicial.
- 2.º) La subvención pública anual que el CGPJ abone por el resultado electoral de las elecciones a Salas de Gobierno.
- 3.º) Las subvenciones públicas que puedan obtener para el desarrollo de sus fines de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.
- 4.º) Las becas que puedan concederse por las comunidades autónomas, entidades locales u otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.





Además, las asociaciones judiciales podrán recabar del CGPJ ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25% del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación.

No podrán aceptar ninguna forma de financiación que proceda de Gobiernos u organismos extranjeros, sin perjuicio de la cobertura de los gastos directamente derivados y propios de aquellos actos a los que hayan sido oficialmente invitadas.

La financiación privada estará constituida por:

- 1.º) Las cuotas y aportaciones de sus asociados.
- 2.º) Los productos de las actividades propias de las asociaciones y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.
- 3.º) Los créditos que concierten con entidades financieras que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos.

En ningún caso podrán las asociaciones judiciales aceptar o recibir aportaciones, contraprestaciones o donaciones privadas para su constitución, funcionamiento interno o para las actividades que se desarrollen.

Teniendo en cuenta que el vigente art. 401 LOPJ nada dice sobre los recursos económicos de las asociaciones judiciales, más allá de indicar en su apartado séptimo que deberán mencionarse en los respectivos estatutos, se valora favorablemente la inclusión de esta previsión que permitirá reforzar la imparcialidad y, sobre todo, la apariencia de imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.





El Acuerdo de 28 de febrero de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, *por el que se aprueba el Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales*, dedica su Capítulo V al régimen económico, concretamente los arts. 18 a 22 a la financiación pública y el art. 23 a la financiación privada.

El apartado tercero del art. 23 del Reglamento 1/2011 indica que «en ningún caso las asociaciones judiciales podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones anónimas, cualquiera que sea su cuantía. Tampoco podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones provenientes de partidos políticos o sindicatos». Esta prohibición pretende garantizar la imparcialidad y la apariencia de imparcialidad que, como se decía anteriormente, se verá reforzada con la medida propuesta.

La íntima vinculación entre la imparcialidad y la independencia judicial conlleva que la medida sea valorada positivamente.

Los argumentos empleados en el Dictamen de la Comisión de Ética Judicial de 12 de junio de 2019 (Consulta n.º 10/19), relativo a la aceptación de regalos por parte de jueces y magistrados y su afectación a la imparcialidad y apariencia de imparcialidad y la independencia judicial, resultan trasladables a la financiación privada de las asociaciones judiciales.

En el citado dictamen, la Comisión de Ética Judicial comienza indicando los principios de ética judicial que se verían comprometidos con este tipo de prácticas.

En primer lugar, el principio 28, según el cual «el juez o la jueza no aceptarán regalo, cortesía o consideración que exceda de las lógicas convenciones sociales y, en ningún caso, cuando pongan en riesgo su apariencia de imparcialidad».





Además, continúa afirmando la Comisión de Ética Judicial, «en la medida en que la aceptación de regalos puede poner en tela de juicio la imparcialidad del juzgador y socavar de este modo la confianza pública en la justicia, aparecen comprometidos otros principios, como el 16: la imparcialidad impone también el deber de evitar conductas que, dentro o fuera del proceso, puedan ponerla en entredicho y perjudicar la confianza pública en la justicia; o el 17: el juez y la jueza han de velar por el mantenimiento de la apariencia de imparcialidad en coherencia con el carácter esencial que la imparcialidad material tiene para el ejercicio de la jurisdicción. Por las mismas razones, las conductas que son objeto de esta consulta afectan también a principios que son garantía de la independencia, como el 3, que invita al juez a promover en la sociedad una actitud de respeto y confianza en el Poder Judicial; o el 9, que recomienda comportarse siempre de forma que no comprometan o perjudiquen la percepción que, en un Estado democrático y de Derecho, tiene la sociedad sobre la independencia del Poder Judicial».

En su análisis, la Comisión de Ética Judicial sostiene que «si se pone en riesgo la apariencia de imparcialidad ni siquiera cabría aceptar los pequeños obsequios en sí mismos tolerables por las convenciones sociales».

En este dictamen se ofrecen pautas interpretativas de los principios de ética judicial señalados: la modesta cuantía de la dádiva o regalo, la naturaleza pública o privada del sujeto oferente, la asiduidad y la generalidad de la práctica en cuestión.

Por lo que respecta a la naturaleza pública o privada del oferente, se indica que cuando sea privado deberá procederse a «un escrutinio más exigente, pero acaso no hasta el punto de excluir por completo y a priori su compatibilidad con las exigencias de la ética judicial. Piénsese, por ejemplo, en el obsequio de un simple bolígrafo de propaganda comercial, de un libro acaso escrito por el propio oferente o [...] de unas entradas de teatro [ofrecidas] por una compañía artística de la localidad».





En cuanto a la asiduidad y generalidad de la conducta, se concluye que «parece obvio que cuanto más frecuentes son los regalos, mayor peligro corre la apariencia de imparcialidad y menos comprensible resulta para las convenciones sociales. [...] Y seguramente no debe merecer el mismo juicio un regalo ofrecido singularmente al juez que ese mismo regalo obsequiado al conjunto de las autoridades o de los colectivos de una localidad».

A mayor abundamiento, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su resolución de 25 de noviembre de 2014, asumió el contenido del informe de fiscalización del CGPJ elaborado por el Tribunal de Cuentas en el que se recomendaba la revisión y, en su caso, la modificación del modelo de financiación.

El mencionado informe señala que «el CGPJ ha venido subvencionando a las asociaciones judiciales [...] con la finalidad principal de facilitar su funcionamiento y de fomentar el asociacionismo judicial y el mayor dinamismo de cada asociación en el ejercicio de las actividades, así como el trabajo de sus órganos directivos asociados. En el informe del Gerente para el cálculo de los porcentajes de financiación no se tuvieron en cuenta ni el resto de los ingresos obtenidos por estas asociaciones ni los demás gastos. Sin embargo, en 2010 estas obtuvieron otros ingresos que, en concurrencia con las subvenciones del CGPJ, les permitieron finalizar el ejercicio con superávit presupuestario. Esta situación de superávit deriva del modelo de financiación con cargo a fondos públicos de las asociaciones judiciales establecido en el CGPJ en virtud del cual la actividad asociativa ordinaria ha estado financiada con carácter global, prácticamente en su integridad, con cargo a subvenciones y ayudas públicas, con independencia de sus otros ingresos y recursos».

A la vista de la fiscalización realizada, el Tribunal de Cuentas concluye, entre otras cosas, que «cabe indicar que la singularidad de la naturaleza de estas subvenciones otorgadas a las asociaciones judiciales para su funcionamiento, las especialidades de la configuración de los requisitos para su concesión, así





como su carácter estructural, hubieran aconsejado que las mismas se regulasen de forma específica en una norma con rango suficiente, con el fin de resolver adecuadamente las discordancia que dichas particularidades pueden plantear con respecto a la aplicación de las reglas y principios comunes establecidos por la LGS [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones]. En supuesto similares de financiación pública de entidades de tipo asociativo de especial interés o relevancia, se ha acudido a una regulación sustantiva propia mediante leyes especiales (como es el caso de la financiación de los partidos políticos), o bien se ha procedido a su concesión directa mediante su consignación normativa en los PGE y su regulación mediante convenio. La ausencia de una regulación especial se ha resuelto en parte con la aprobación por el Pleno del CGPJ del Reglamento 1/2011 [...], el cual, además de fijar las reglas a las que debe someterse la relación entre las asociaciones judiciales y el CGPJ, tiene como objeto la determinación de los parámetros objetivos de referencia para la gestión y concesión de ayudas y subvenciones a estas asociaciones, que, en cualquier caso, quedarán supeditadas a los créditos aprobados anualmente en las leyes de PGE. Sin embargo, el Reglamento 1/2011 del CGPJ no termina de resolver los posibles problemas de compatibilidad con la LGS que plantea este modelo, y en particular con los posibles excesos de financiación derivados de la coexistencia de las ayudas y subvenciones del CGPJ con otros ingresos o recursos de las asociaciones».

#### 4.2.7 Comisión de Ética Judicial

El apartado veinticuatro del art. 1 APLO se dedica a la Comisión de Ética Judicial, que integrará el nuevo contenido del Título V Libro IV LOPJ, de tal forma que el vigente Título V («de la formación continua de jueces y magistrados») pasará a ser el Título VI y su art. 433.bis será el art. 433.quinquies con idéntico contenido.

El proyectado Título V lleva la rúbrica «De la Comisión de Ética Judicial» y se compone de los arts. 433.bis, 433.ter y 433.quater LOPJ.





La justificación de esta reforma, según la exposición de motivos, radica en la necesidad de «introducir en la ley la regulación de la Comisión de Ética Judicial, por su labor fundamental en la interpretación tanto de los principios de independencia, imparcialidad e integridad, como de los modelos de comportamiento relativos a la justicia como prestación de un servicio, tales como cortesía, la diligencia y la transparencia. La confianza pública en el sistema judicial y en la autoridad moral y la integridad del poder judicial es de extrema importancia en nuestra sociedad».

Se observa lo que debe ser una errata al referirse la exposición de motivos a «un nuevo Título IV» destinado a la regulación de la Comisión de Ética Judicial.

El texto propuesto reproduce parcialmente algunos de los preceptos de las Reglas de organización y funcionamiento de la Comisión de Ética Judicial (Acuerdo CGPJ de 22 de junio de 2020), excepto los relativos a la composición y elección de los miembros de la Comisión de Ética Judicial.

El art. 433.bis señala que la Comisión de Ética se configura como «un órgano consultivo e independiente de los órganos de gobierno del poder judicial que orienta sobre la interpretación de los Principios de Ética Judicial, a través de la emisión de dictámenes e informes». Su actuación no puede interferir en el ejercicio de la potestad disciplinaria ni inmiscuirse en la determinación de la responsabilidad civil o penal de los jueces y sus actos carecen de fuerza jurídica obligatoria y de efectos vinculantes.

Finaliza el proyectado art. 433.bis LOPJ indicando que «la Comisión regulará sus propias normas de funcionamiento».

El Consejo Fiscal nada objeta al respecto, si bien considera que las funciones asignadas a la Comisión de Ética Judicial deberían concretarse en la ley, independientemente de la regulación del funcionamiento de la Comisión, similar





al art. 3 de la Reglas de organización y funcionamiento de la Comisión de Ética Judicial.

Por lo que respecta a su composición y elección de sus miembros, se distinguen los miembros judiciales (art. 433.ter) de los de procedencia no judicial (art. 433.quater).

Los cinco miembros pertenecientes a la carrera judicial son elegidos mediante voto personal telemático y secreto por los integrantes de esta en servicio activo. Cada elector podrá votar al candidato que estime adecuado. Este sistema de un juez un voto pretende garantizar «una mayor representatividad de las diversas formas de entender e interiorizar los estándares de conducta ética judicial», según la exposición de motivos.

Los miembros no judiciales serán elegidos por el Congreso y el Senado entre catedráticos en disciplinas relacionadas con la Ética, la Filosofía del Derecho o la Filosofía Moral. Cada Cámara elegirá por mayoría dos expertos.

Cada miembro de las respectivas Cámaras votará a un solo candidato, la finalidad perseguida con este sistema de votación, como indica la exposición de motivos, es la de «lograr una mayor representación de los diversos grupos parlamentarios». Resultarán elegidos los dos candidatos que obtuvieran el mayor número de votos.

El Consejo Fiscal muestra su oposición a esta nueva configuración de la Comisión de Ética Judicial, modificando la actual composición de seis miembros procedentes de la Carrera Judicial y de una persona de reconocido prestigio del ámbito académico de la Ética, la Filosofía del Derecho o de la Filosofía Moral, de manera que pasa a componerse por 5 miembros judiciales y de cuatro no judiciales, catedráticos en la disciplina de la Ética, la Filosofía del Derecho o la Filosofía Moral, se desvirtúa la propia esencia judicial de los miembros de la Comisión.





La elección de este nuevo peso específico de los miembros no judiciales (4 de 9) puede generar tres tipos de problemas.

El primero, vinculado con la propia esencia de esta Comisión, que es la resolución de las dudas a nivel ético que puede suscitar el desempeño de la actividad jurisdiccional por quienes forman parte precisamente de la actividad jurisdiccional, para pasar a resolverse por quienes son ajenos a la misma y, por tanto, la desconocen.

Como recoge el CGPJ en su informe al APLO (párrafos 293, 294, 295, 296, 297 y 299), «esta cuestión ya se recogió en los principios de Bangalore sobre la conducta judicial, adoptados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC 207/23), en relación con la aplicación de los principios recogidos en el documento dispone que debido a la naturaleza de las funciones jurisdiccionales sean las propias judicaturas nacionales las que adopten medidas efectivas para proporcionar mecanismos de aplicación de estos principios. (...) Este mismo planteamiento ha sido sostenido por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos en el Informe n.º 3 /2002) sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y especialmente la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad. En su apartado 29 se afirma que el CCJE anima a la puesta en marcha, en el seno del cuerpo judicial, de uno o varios órganos, o de una o diversas personas, que tengan un papel consultivo y de consejo, a los que los jueces se puedan dirigir cada vez que tengan una duda sobre la compatibilidad de una actividad privada con su posición de juez. Igualmente informa que sería deseable crear en cada país uno o varios órganos o una o varias personas en el seno del cuerpo judicial, que desempeñen un papel consultivo de consejo para los jueces que tengan un problema relativo a la deontología profesional o una duda en cuanto a la compatibilidad de una actividad privada con su posición de juez. Esto es, la posición del CCJE es favorecedora de establecer mecanismos consultivos de aplicación de códigos de ética judicial dentro y por la misma judicatura.





El establecimiento de comisiones internas de asesoramiento está previsto igualmente a nivel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, a nivel del Tribunal de Justicia, el 7 de octubre de 2021 entró en vigor el Código de conducta de los miembros y antiguos miembros del Tribunal de Justicia (2021/C 397/01) cuyo artículo 10 prevé la constitución de un comité consultivo que velará por la correcta aplicación del código de conducta, integrado por...El Pleno del Tribunal Europeo de Derechos Humanos adoptó el 21 de junio de 2021 la Resolución sobre ética judicial, que supone una revisión de la resolución de los principios éticos adoptados previamente en 2008 y en la que se incorpora la previsión de un Consejo ético del Tribunal compuesto por el Vicepresidente de mayor antigüedad del tribunal, el presidente de Sección de mayor antigüedad y los tres jueces en ejercicio de mayor antigüedad.

En derecho comparado podemos destacar el caso de Francia, en donde el artículo 20-2 de la ley orgánica n.º 94-100 de 5 de febrero de 1994, en la redacción dada por la ley orgánica de 5 de marzo de 2007, atribuye al Conseil Supérieur de la magistrature la tarea de elaborar y hacer público un compendio de las obligaciones éticas de los magistrados, recopilación que fue publicada en 2010. En relación con la aplicación y asesoramiento en materia de ética judicial existen dos mecanismos complementarios. Por un lado, en el seno del Conseil Supérieur de la magistrature se ha creado un Servicio de ayuda y seguimiento ético, integrado por tres miembros del Conseil, que tienen como función el asesoramiento directo e inmediato a los jueces que lo precisen, a través de vías como el correo electrónico o el teléfono. Por otro lado, la ley orgánica nº 2016-1090 de 8 de agosto dio una nueva redacción al artículo 10-2 de la ley orgánica sobre el estatuto de la magistratura en el que se crea el Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire cuya función es la de emitir dictámenes sobre cuestiones deontológicas de alcance general.

En conclusión, los mecanismos o instrumentos de asesoramiento en materia de ética judicial se integran por miembros de la judicatura, bien exclusivamente bien,





cuando se prevé la existencia de miembros de origen no judicial, con una participación limitada de personas externas».

El segundo problema, vinculado con el carácter eminentemente consultivo y voluntario de los acuerdos de esta comisión para los jueces y magistrados en el desempeño de su ejercicio profesional, corriéndose el riesgo de pérdida de la *auctoritas* que tiene actualmente la Comisión de Ética judicial con la introducción en la misma y en número tan relevante de personas ajenas al Poder Judicial que lleve a la no asunción por los/as compañeros/as de los principios de ética judicial que fijen la Comisión, como también reconoce el CGPJ en su informe (párrafo 301).

El tercero, derivado de que la reforma proyectada genera «una divergencia adicional entre los mecanismos de asesoramiento ético en el ámbito de la carrera judicial y de la carrera fiscal», pues «en este segundo caso la interpretación del Código Ético [en la carrera fiscal] a través de dictámenes e informes corresponde a la Comisión de Ética Fiscal cuya composición y forma de designación sigue fielmente el modelo de la actual Comisión de Ética Judicial» (párrafo 300 del informe del CGPJ al APLO).

Los miembros de la Comisión serán designados por una sola vez y por un período de tiempo de cuatro años y se renovarán por mitad cada dos años, dentro de la categoría de miembros judiciales y no judiciales. Tanto la duración del mandato como la renovación de los miembros de la Comisión resulta semejante a la vigente regulación ofrecida por el art. 8 de la Reglas de organización y funcionamiento de la Comisión de Ética Judicial.

Finalmente, los integrantes electos de la Comisión de Ética elegirán a la presidencia entre magistrados del Tribunal Supremo, en un proceso similar y conforme a los estándares de la elección de la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, esto es, por mayoría de tres quintos.





#### 4.2.8 Disposiciones finales

El APLO culmina con tres disposiciones finales de las que nada se objeta.

La primera de ellas dedicada a la naturaleza de la ley como ley orgánica, salvo su artículo segundo dedicado a la modificación del EOMF.

La segunda, relativa al título competencial habilitante que se incardina en el art. 149.1.5.<sup>a</sup> CE como competencia exclusiva del Estado.

En este punto, cabe recordar la STC 158/1992, de 26 de octubre, que, al tratar los procesos de selección de jueces y magistrados, afirma que se está ante la integración de un conjunto orgánica (Poder Judicial) cuyo estatuto y régimen jurídico es el de la exclusiva competencia del Estado. Se trata, por tanto, de un ámbito que la STC 56/1990 calificó como «materia inaccesible» a las Comunidades Autónomas por imperativo del artículo 149.1.5.<sup>a</sup> CE.

La tercera disposición final establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el BOE, salvo la parte dedicada al sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal que tendrá lugar el 1 de enero de 2026. En cuanto al cómputo de los plazos máximos de llamamiento de jueces sustitutos que a la fecha de entrada en vigor se encuentren prestando servicios, el *dies a quo* será el siguiente a la entrada en vigor de la presente ley.

El Consejo Fiscal considera, como ya ha expuesto anteriormente, que sería conveniente, para evitar problemas interpretativos o disfunciones prácticas, la introducción de una disposición derogatoria, siquiera de carácter genérico y de una disposición transitoria, toda vez que la entrada en vigor de la norma podría coincidir con la existencia de procesos selectivos en curso o, incluso, con la provisión de determinadas plazas cuya regulación se verá afectada por la reforma que se propone.





**VOTO PARTICULAR DEL EXCMO. SR. FISCAL GENERAL DEL ESTADO, LA  
VOCAL NATA EXCMA. SRA. TENIENTE FISCAL DEL TRIBUNAL SUPREMO,  
LA VOCAL NATA EXCMA. SRA. FISCAL DE SALA JEFA DE LA INSPECCIÓN  
FISCAL Y LOS VOCALES ELECTIVOS DEL CONSEJO FISCAL EXCMO. SR.  
D. SANTIAGO MENA CERDÁ Y EXCMA. SRA. D.<sup>a</sup> YOLANDA ROCÍO ORTIZ  
MALLOL<sup>1</sup>**

Índice: 1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Análisis del anteproyecto. 4.1 Propuestas que inciden directamente en el Ministerio Fiscal. 4.1.1 Sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal. 4.1.2 Ascenso automático y traslado forzoso: arts. 37 EOMF y 311 LOPJ. 4.1.3 Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal: disposición adicional única. 4.1.4 Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia: art. 434 LOPJ. 4.2 Otras propuestas. 4.2.1 Cuestiones de competencia. 4.2.2 Salas de gobierno. 4.2.3 Sustituciones. 4.2.4 Provisión de plazas. 4.2.5 Incompatibilidades y prohibiciones. 4.2.6 Asociaciones profesionales. 4.2.7 Comisión de Ética Judicial. 4.2.8 Disposiciones finales

## **1. Antecedentes**

En fecha 31 de enero de 2025 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial*, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal (en adelante APLO). El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

<sup>1</sup> La vocal electiva Excma. Sra. Dña. Yolanda Rocío Ortiz Mallol, en lo relativo al punto 3 sobre la disposición adicional se adhiere al informe de la mayoría del Consejo Fiscal





El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4 j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (arts. 124 CE y 1 EOMF).

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, siempre dentro del ámbito de las competencias que tiene atribuidas legalmente, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

La exposición de motivos comienza recordando que «el artículo 1 de la Constitución española afirma que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Asimismo, en su artículo 122 dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial





determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia, así como el estatuto y el régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Y en el artículo 117 configura la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado como elemento esencial para que los ciudadanos puedan obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (...).

El derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva requiere como presupuesto necesario para su realización práctica que la planta judicial cuente con órganos suficientes para atender la función jurisdiccional, que esos órganos jurisdiccionales estén provistos de sus correspondientes titulares, y que estos titulares sean ciudadanos y ciudadanas que han accedido a dichos puestos sobre la apreciación de su mérito y capacidad, y en condiciones de igualdad. Transcurridos cuarenta años desde la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, surgen nuevas necesidades que es necesario atender para asegurar la adecuación de la estructura y el trabajo de los miembros del Poder Judicial a las realidades del Estado social y democrático de derecho. Son necesidades que derivan de las transformaciones que ha experimentado la sociedad y el entorno jurídico en las últimas décadas y que tienen que ver con la preparación, la estructura y los valores de la carrera judicial, y que se aprecian igualmente en la carrera fiscal».

El APLO sometido a informe incide, por tanto, en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes (art. 3.1 EOMF), de ejercer cuantas funciones le atribuya la ley en defensa de la independencia de los jueces y tribunales (art. 3.2 EOMF) y de velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades





públicas con cuantas acciones exija su defensa (art. 3.3 EOMF). Asimismo, resulta evidente que la estructura y organización del Ministerio Fiscal también se ven involucradas en el texto proyectado.

Es por ello que la emisión del presente informe forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

## 2. Justificación del anteproyecto

El APLO parte de la necesidad de actualizar y adaptar la LOPJ a las nuevas realidades del Estado social y democrático de derecho ante las profundas transformaciones experimentadas en estos últimos cuarenta años y los retos que se plantean en una sociedad cada vez más compleja.

Tanto la exposición de motivos del APLO como la MAIN que lo acompaña señalan las tres grandes finalidades perseguidas con la reforma propuesta.

En primer lugar, «potenciar la excelencia de las personas que accedan a las carreras judicial y fiscal, profundizando en el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a estos cargos, en la adecuación de los procedimientos de acceso a la realidad social y académica, y en la acomodación del número de jueces a las necesidades del país».

En segundo lugar, atender las demandas de la carrera judicial relativas a la mejora en sus procesos de especialización y promoción profesional. Para ello, «se mejoran los procesos de especialización de jueces y magistrados, concretamente en los ámbitos mercantil y de violencia sobre la mujer, atendiendo además a los cambios en la competencia de estos últimos órganos operad[os] por la mencionada Ley orgánica 1/2025, de 2 de enero. Y, por otro, se actualizan





los sistemas de promoción profesional de jueces y magistrados, sustituyendo el sistema anterior de ascenso supeditado a la existencia de plazas vacantes, por un sistema de ascenso automático basado en la antigüedad. Este sistema se extrapola a la carrera fiscal, introduciendo a tal fin reformas en su Estatuto Orgánico».

Por último, se pretende «ahondar en los valores de integridad y transparencia de la carrera judicial introduciendo reformas en el régimen de incompatibilidades de sus miembros, en el funcionamiento de las comisiones y órganos del Consejo General del Poder Judicial con competencia en esta materia, y en la elección y funcionamiento de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia».

En cuanto a las posibles soluciones alternativas regulatorias, se señala en la MAIN que «los objetivos que se han expuesto exigen una modificación relevante y cualificada en una parte del ordenamiento jurídico, no existiendo una alternativa no regulatoria para su consecución».

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 a) 3.º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, *por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, también se ha valorado la denominada «alternativa cero», esto es, la inactividad normativa, si bien el prelegislador ha considerado que «esta alternativa [cero] no permite el desarrollo de los aspectos esenciales de la organización y funcionamiento del Poder Judicial que se persiguen [en] esta ley».

Asimismo, se ha valorado la posibilidad de realizar una tramitación separada de la reforma de la LOPJ y del EOMF. Sin embargo, como indica la MAIN, «se considera pertinente y adecuada la tramitación y tratamiento en un único proyecto normativo de los distintos cambios y mejoras que se introducen en las carreras judicial y fiscal, a fin de que la ampliación y fortalecimiento de ambas carreras se produzca de forma conjunta y simultánea en el tiempo».





Atendiendo a la finalidad de ampliar y fortalecer las carreras judicial y fiscal, la valoración que merece el APLO es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.

### 3. Estructura y contenido

El APLO se estructura en una exposición de motivos dividida en nueve subapartados y en una parte dispositiva que consta de dos artículos: el primero de modificación de la LOPJ y el segundo de modificación del EOMF, lo que resulta conforme con lo recogido en las reglas 11, 15 y 58 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Asimismo, contiene una disposición adicional única y tres disposiciones finales.

Por lo que respecta al artículo primero, dedicado a la reforma de la LOPJ, se encuentra dividido en veinticinco apartados, que versan sobre las cuestiones de competencia (apartado uno: art. 51.1 LOPJ); las Salas de Gobierno (apartados dos a seis: arts. 149.3, 150, 151, 152 y 153 LOPJ); el régimen de sustituciones en la carrera judicial (apartados siete a nueve: arts. 210, 213 y 216 bis LOPJ); el sistema de ingreso y ascenso en la carrera judicial (apartados diez a diecinueve: arts. 301, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 311, 313 y 314 LOPJ); las reglas de preferencia para resolver los concursos para la provisión de determinadas plazas (apartados veinte a veintiuno: arts. 329 y 330 LOPJ); el régimen de incompatibilidades y prohibiciones de la carrera judicial (apartado veintidós: art. 389.5 LOPJ); el régimen jurídico de las asociaciones judiciales (apartado veintitrés: art. 401 LOPJ); la Comisión de Ética Judicial (apartado veinticuatro: arts. 433 bis, 433 ter y quater LOPJ) y el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia (apartado veinticinco: art. 434 LOPJ).





El artículo segundo propone la modificación del EOMF y se divide en dos apartados: uno relativo al ascenso en la carrera fiscal (art. 37 EOMF) y el segundo, dedicado al sistema de ingreso en la misma (art. 42 EOMF).

La disposición adicional única regula un proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal.

Las tres disposiciones finales tratan la naturaleza jurídica de la ley (primera), el título competencial que habilita la reforma planteada (segunda) y la entrada en vigor de la norma (tercera).

El Consejo Fiscal considera que sería conveniente, para evitar problemas interpretativos o disfunciones prácticas, la introducción de una disposición derogatoria, siquiera de carácter genérico y de una disposición transitoria, toda vez que la entrada en vigor de la norma podría coincidir con la existencia de procesos selectivos en curso o, incluso, con la provisión de determinadas plazas cuya regulación se verá afectada por la reforma que se propone.

#### **4. Análisis del anteproyecto**

Sin perjuicio del examen pormenorizado que se realizará del articulado propuesto, el Consejo Fiscal considera conveniente, en aras de una mayor claridad expositiva, comenzar analizando aquellas cuestiones proyectadas en el texto y que tienen una incidencia directa en el Ministerio Fiscal: sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal; régimen de ascensos; proceso de estabilización de jueces sustitutos; magistrados suplentes y abogados fiscales sustitutos y reforma relativa al Centro de Estudios Jurídicos.

##### **4.1 Propuestas que inciden directamente en el Ministerio Fiscal**

###### **4.1.1 Sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal**





Los apartados 10 al 19 del art. 1 y el apartado 2 del art. 2 APLO proponen la modificación del sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal a través de la reforma de los arts. 301, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 313 y 314 LOPJ y del art. 42 EOMF, respectivamente.

Una de las finalidades perseguidas por el APLO, según la exposición de motivos, es «potenciar la excelencia de las personas que accedan a las carreras judicial y fiscal, profundizando en el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a estos cargos, en la adecuación de los procedimientos de acceso a la realidad social y académica, y en la acomodación del número de jueces a las necesidades del país». Al respecto, el Consejo Fiscal sugiere que, por razones de coherencia con el texto propuesto, en esa acomodación del número de jueces se incluya también el número de fiscales.

Para alcanzar esa finalidad, se propone, entre otras, la actualización de los procesos selectivos para el acceso a las carreras judicial y fiscal, «de modo que contemplen el examen de las competencias adecuadas para el ejercicio de la actividad jurisdiccional conforme al marco europeo de enseñanzas superiores vigente en la actualidad. Igualmente, esta Ley incrementa la eficiencia de los procesos mediante la introducción de pruebas prácticas y la transparencia mediante ejercicios anonimizados y la grabación de los ejercicios orales».

En este punto, convendría recordar que la Ley 34/2006, de 30 de octubre, *sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales*, exige para el ejercicio de estas profesiones estar «en posesión del título universitario de licenciatura en derecho o del grado en derecho», así como superar la correspondiente formación especializada y la evaluación regulada por la ley.

Esa formación especializada necesaria que permite el acceso al ejercicio profesional de la abogacía o de la procura se define como «una formación reglada y de carácter oficial que se adquirirá a través de la realización de cursos de formación acreditados conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el





Ministerio de Universidades, tras ser oídas las comunidades autónomas y en la forma que reglamentariamente se determine» (art. 2 de la Ley 34/2006). Así, por ejemplo, en el caso de la formación universitaria supone la obtención de un título oficial de máster universitario (art. 4.1 de la Ley 34/2006).

Es decir, actualmente, para presentarse a las pruebas de evaluación y acceso a la abogacía y la procura se exige mayor titulación académica (grado y máster) que para poder presentarse a las pruebas de acceso a las carreras judicial y fiscal por el turno libre (grado).

Continúa la exposición de motivos señalando que, atendiendo a «la relevancia constitucional de la función jurisdiccional y la importancia que a este respecto revisten todos los modos de ingreso en la carrera judicial y fiscal», se proyecta regular detalladamente el sistema de acceso por el turno libre.

Asimismo, se propone aplicar a la carrera fiscal el acceso por el denominado cuarto turno.

Sostiene la exposición de motivos que el acceso a las carreras judicial y fiscal, «previsto en los artículos 301 y siguientes, se basa con independencia de su modalidad en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional, lo que constituye una garantía básica y relevante de independencia e imparcialidad. El modelo, en lo que se refiere al acceso por la oposición libre, tiene su origen en el artículo 94 de la Constitución de 1869, desde el cual se trasladó a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 y -con algunas reformas- se afianza como vía ordinaria de acceso en la actual Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio».

En este punto convendría recordar el contenido completo del art. 94 de la Constitución de 1869: «el Rey nombra los magistrados y jueces a propuesta del Consejo de Estado y con arreglo a la ley orgánica de tribunales. El ingreso en la carrera judicial será por oposición. Sin embargo, el Rey podrá nombrar hasta la





cuarta parte de magistrados de las audiencias y del Tribunal Supremo sin sujeción a lo dispuesto en el párrafo anterior, ni a las reglas generales de la ley orgánica de tribunales, pero siempre con audiencia del Consejo de Estado y dentro de las categorías que para estos casos establezca la referida ley».

La Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial de 1870 remitía a una regulación reglamentaria «los ejercicios teóricos y prácticos» de la oposición, así como la duración de estos, estableciendo que en todo caso serán ejercicios públicos (art. 89).

Por su parte, el art. 6 de la Ley de 19 de agosto de 1885, que unificó las carreras judicial y fiscal, establecía que «el ingreso en la carrera judicial en la Península tendrá lugar por la categoría de juez de entrada en virtud de oposición, (...), y sin perjuicio de la facultad que concede al Gobierno para nombrar un cuarto turno a los que tengan las condiciones exigidas por la ley citada en su artículo 40».

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1926, en el que se separaron las carreras judicial y fiscal, remitía el sistema de oposición para el acceso a la regulación reglamentaria, si bien recogía en el art. 12 que «c) los ejercicios serán varios, siendo el primero escrito, el último de carácter práctico y los demás orales, siendo calificados en la forma y por normas análogas a las que ahora rigen en las oposiciones para ingreso en las carreras judicial y fiscal; d) los ejercicios orales versarán sobre derecho civil común y foral (especialmente en lo referente a los incapacitados, limitaciones de la capacidad y personas jurídicas), derecho mercantil, derecho internacional público y privado (con preferente atención a los Tratados internacionales vigentes, curso y orientaciones de los congresos y conferencias internacionales y organizaciones nacidas de la Liga de las Naciones), derecho político, derecho administrativo, derecho canónico vigente, legislación de Hacienda y leyes de carácter social, y muy especialmente sobre derecho penal y derecho procesal en todas las ramas de éste y organización de tribunales de todas las jurisdicciones, con nociones de la misma organización en el extranjero».





En cuanto al sistema de ingreso, el art. 20 del Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal de 1927 establecía que todo lo relativo a las oposiciones a la carrera fiscal se regiría por lo dispuesto en el art. 12 del Estatuto Orgánico y por el Reglamento del cuerpo de aspirantes a la carrera fiscal de 4 de noviembre de 1926, cuyo art. 13 describía los cuatro ejercicios en los que consistía la oposición: «el 1.º consistirá en redactar, por escrito, tres disertaciones sobre temas sacados a la suerte y relativos: uno, a derecho civil o mercantil; otro, a derecho penal, y otro, a derecho procesal u organización de tribunales. El 2.º será oral y se realizará contestando el opositor, en un mismo acto, a dos temas de derecho penal, dos de derecho procesal, uno de derecho civil común y foral y otro de derecho mercantil, cuyos temas no podrán ser conocidos de aquel hasta el momento del ejercicio y serán simples enunciados de artículos de leyes vigentes. El 3.º consistirá en contestar, también oralmente y sin preparación ni textos de ninguna clase, a un tema de cada una de las siguientes materias: organización de tribunales, derecho canónico, derecho político, derecho administrativo, derecho internacional público y privado, leyes de Hacienda y leyes de carácter social. El 4.º comprenderá tres partes: en la primera, el opositor formulará, por escrito, un dictamen fiscal en asunto civil o mercantil; en la segunda, redactará, sobre un hecho que suministrará el Tribunal, un escrito de calificación; y en la tercera, leerá el dictamen y hará oralmente la defensa de la calificación. Para este ejercicio podrá utilizar el opositor los textos legales y libros de consulta que le admita el Tribunal».

Así pues, este sistema de oposición, según se dice importado de Francia y que a su vez se inspiró en el sistema de examen imperial chino instaurado en el año 606, con alguna reforma —tal y como reconoce la exposición de motivos del APLO—, ha continuado hasta nuestros días como la vía ordinaria de ingreso en las carreras judicial y fiscal.

En 2012 la Asamblea General de la *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ por sus siglas en inglés) aprobó la Declaración sobre los estándares de reclutamiento y selección de los miembros de la carrera judicial y





entre los requisitos que debían cumplir los procesos de selección se indicaba que debían permitir demostrar la capacidad de análisis de los candidatos.

Volviendo a la exposición de motivos del APLO, en ella se plasma la necesidad de revisar y actualizar el sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal con la finalidad de adaptarlo a la realidad del siglo XXI, toda vez que el derecho ha cambiado sustancialmente y ha devenido muy complejo y, sin embargo, el sistema de acceso se ha mantenido sin demasiados cambios.

El Pleno del CGPJ, en su sesión extraordinaria celebrada el 18 de enero de 2011, acordó lo siguiente:

*Tras la oportuna reflexión ha considerado la conveniencia de tener en cuenta las siguientes bases con respecto a los futuros procesos de selección de jueces:*

- 1. A la vista de la posible evolución de la legislación sobre el Espacio Europeo de Educación Superior y de las leyes de acceso a las profesiones jurídicas, podrá ser necesario reformar la legislación vigente en el sentido de permitir la participación en las pruebas de acceso a la Escuela Judicial a quienes se hallen en posesión de un Grado y un Máster de contenidos esencialmente jurídicos, con intervención del CGPJ.*
- 2. Deben adoptarse las medidas oportunas para racionalizar el tiempo de preparación para las pruebas de acceso, y que esta preparación permita el acceso a otras profesiones jurídicas a quienes, por decisión propia o por otras circunstancias, no culminen con éxito el proceso de selección.*
- 3. Las pruebas de acceso deben verificar la adquisición, o en su caso, la posibilidad de adquisición de las competencias técnicas, analíticas, relacionales y personales. Para ello, se desarrollarán en tres fases: una primera consistente en un ejercicio tipo test, una segunda fase escrita y una tercera oral.*
- 4. Periódicamente, se realizará una previsión a medio plazo de las plazas a convocar.*
- 5. El Tribunal de evaluación de las pruebas debe ser único y sus miembros deben ser seleccionados en función de su preparación y especialidad; puede ser necesario*





*reformular la legislación vigente para modificar su composición y prever su funcionamiento conjunto o por comisiones.*

*6. El temario de los ejercicios debe ser racionalizado y acomodado a las exigencias prácticas de jueces en sus primeros destinos.*

*7. La Escuela Judicial debe seguir siendo selectiva de forma efectiva y el período de prácticas podrá incluir el ejercicio de jurisdicción.*

Sentado lo anterior, debe recordarse que en el derecho comparado existen diversos modelos de acceso a las carreras judicial y fiscal que van desde la elección popular (EE.UU); la experiencia de los candidatos (Reino Unido); la oposición (España, Francia, Italia o Portugal) e, incluso, el sorteo entre candidatos que reúnan ciertos requisitos (México).

Siendo Francia el modelo en el que se inspiró nuestro país, convendría analizar en qué consisten sus pruebas de acceso equiparables a nuestro turno libre, puesto que existen otras vías cercanas al denominado cuarto turno.

Así, en Francia deben superarse dos tipos de pruebas, unas escritas y otras orales. Las escritas comprenden pruebas de cultura general, un informe sobre derecho civil y derecho procesal civil o sobre derecho penal y derecho procesal penal, un caso práctico de derecho civil y derecho procesal civil o de derecho penal y derecho procesal penal (la materia será distinta a la que se haya utilizado en el informe), un ejercicio de síntesis y una prueba test sobre derecho público.

Las pruebas orales consisten en una prueba oral de inglés, otra prueba sobre derecho de la Unión Europea, derecho internacional o derecho administrativo (a elección del candidato), otra prueba oral sobre derecho laboral o derecho mercantil (a elección del candidato), una entrevista con el tribunal en la que se le realizarán preguntas sobre cuestiones de actualidad o de cultura general o jurídica y una prueba oral de otro idioma (optativa).





En nuestro país, por ejemplo, el art. 49.4 del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, *por el que se regula el Reglamento de la Abogacía General del Estado*, dispone que la oposición para el ingreso en la Abogacía del Estado «constará de cinco ejercicios, de los que dos tendrán carácter teórico; dos, carácter práctico, y uno consistirá en la lectura y traducción de, al menos, un idioma extranjero, todos ellos con eficacia eliminatoria».

Atendiendo a todo ello, parece aconsejable, por tanto, la actualización del sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal para adaptarlo a las exigencias del siglo XXI.

La exposición de motivos del APLO indica que en el sistema actual «la selección se realiza en base a pruebas principalmente memorísticas que permiten constatar algunas destrezas fundamentales para la jurisdicción, pero que no potencian y, desde luego, no evalúan otras aptitudes igualmente necesarias para el ejercicio de uno de los poderes del Estado en una sociedad compleja desde el punto de vista jurídico, social, económico y tecnológico. Una sociedad, cuanto menos, muy alejada de aquella en la cual se gestó el vigente sistema ordinario de acceso [...] Los conocimientos que habilitan para el acceso a la carrera y para la promoción de jueces y fiscales deberían estar informados desde una perspectiva que ayude a la contextualización de la función jurisdiccional, con capacidad crítica y conocimiento y sensibilidad social. Es indudable la necesidad de contar con profesionales que dominen amplios conocimientos técnicos, pero también habilidades, conocimientos y capacidades en otros ámbitos, especialmente ahora que los medios tecnológicos a nuestro alcance permiten acceder tanto a la legislación actualizada en todo momento como a distintas bases de datos con jurisprudencia. Ya no se trata tanto de conocer la Ley, que por la propia complejidad del derecho actual se revela harto difícil de conocer con exhaustividad, sino de conocer el derecho y saber aplicarlo en la solución de los conflictos y en la defensa de los derechos de la ciudadanía. Muchas de estas habilidades pueden fortalecerse y mejorarse durante la fase de formación y selección desarrollada en la Escuela Judicial y en el Centro de Estudios





Jurídicos, pero resulta obvio que ya en un momento anterior deben introducirse pruebas que permitan evaluar, desde el primer momento, la aptitud de las personas candidatas en este campo».

En la exposición de motivos se resume el sistema proyectado señalando que «se propone que el turno libre comience con un cuestionario tipo test que abarque la totalidad del temario; una segunda prueba oral que versará sobre derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil y derecho penal y que se registrará en soporte audiovisual; y, una tercera prueba escrita y anónima que consistirá en la resolución de uno o varios casos prácticos de derecho procesal y sustantivo».

El objetivo perseguido por esta tercera prueba escrita es «detectar en el aspirante aquellas otras habilidades, más allá de las puramente memorísticas, que son imprescindibles para una correcta y compleja interpretación de las normas jurídicas y para desarrollar de manera óptima la labor de resolución de conflictos. A modo de ejemplo podemos citar destrezas como la lógica deductiva, la capacidad de argumentación, la interrelación de conceptos, la contextualización e integración de la norma jurídica en un supuesto concreto y la transversalidad en la aplicación del conocimiento teórico».

Por lo que respecta a la concreta reforma propuesta, ha de comenzarse analizando el art. 301 LOPJ (apartado 10 del art. 1 APLO).

Los apartados 1, 2, 4, 6 y 8 se mantienen inalterados.

El apartado tercero del art. 301 LOPJ incorpora la referencia al concurso oposición para el acceso por la categoría de magistrado, quedando la redacción de la siguiente manera: «el ingreso en la carrera judicial por la categoría de juez se producirá mediante la superación de oposición libre, mientras que el ingreso por la categoría de magistrado se producirá mediante la superación de concurso





oposición. En ambos casos, será necesario superar igualmente una fase práctica de formación y selección organizada por la Escuela Judicial».

Al incorporar esta referencia al acceso por la categoría de magistrado mediante el concurso oposición se suprime la mención en el apartado 5 del precepto que se dedica en la reforma propuesta al acceso a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, lo que se valora positivamente, puesto que se trata de dos supuestos distintos y no equiparables.

La modificación del apartado 7 del art. 301 LOPJ consiste, únicamente, en la denominación actual del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, restando inalterado su contenido.

El art. 304 LOPJ (apartado 11 del art. 1 APLO) concreta la composición del tribunal encargado de la evaluación de las pruebas de ingreso en las carreras judicial y fiscal sin cambios en su contenido esencial. Añade tres nuevos apartados al precepto que establecen que en los procesos selectivos para el acceso por concurso oposición se nombre a un tribunal diferente por cada especialidad (apartado 3); que puedan nombrarse varios tribunales para un concreto proceso selectivo cuando el número de aspirantes así lo aconseje (apartado 4) y que la composición del tribunal responderá al «principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas».

El Consejo Fiscal valora favorablemente estas propuestas y, respecto a la del último apartado, cabe señalar que responde a la previsión contenida ya en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (art. 53).

En cuanto al art. 305 LOPJ (apartado 12 del art. 1 APLO), que regula la Comisión de Selección, las reformas propuestas consisten en incluir la denominación actual del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes,





siendo la principal novedad la introducida en el apartado 4, consecuencia del establecimiento del acceso por concurso oposición a la carrera fiscal. Así, mientras en el vigente art. 305.4 LOPJ se le atribuyen competencias para proponer el temario, el contenido de los ejercicios y las normas complementarias que han de regir la oposición por turno libre, se propone que las mismas se extiendan al acceso por concurso oposición.

El proyectado art. 306 LOPJ (apartado 13 del art. 1 APLO) constituye una de las grandes novedades de la reforma al regular el sistema de acceso propiamente dicho.

El apartado 1 establece que «la oposición libre y el concurso oposición para el ingreso en las carreras judicial y fiscal por la categoría de juez y abogado fiscal, y por la categoría de magistrado y fiscal respectivamente, se convocarán anual y simultáneamente, realizándose la convocatoria por la Comisión de Selección prevista en el apartado 1 del artículo 305, previa propuesta del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, atendiendo al número máximo de plazas que corresponda ofrecer de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 301 y en atención a los presupuestos generales del Estado y a las disponibilidades presupuestarias. En la convocatoria del concurso oposición para juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional se ofertará un número de plazas que no podrá ser inferior al equivalente a un tercio de las ofertadas para el acceso por el turno libre».

El Consejo Fiscal valora positivamente que se disponga en la ley la convocatoria anual de pruebas de acceso, toda vez que, la vigente regulación establece una convocatoria «al menos cada dos años».

Este art. 306.1 LOPJ debe ponerse en relación con la propuesta de reforma del art. 42 EOMF (apartado 2 del art. 2 APLO), según el cual «el ingreso en la carrera fiscal se hará por oposición libre y por concurso oposición entre juristas de





reconocida competencia con más de diez años de experiencia profesional entre quienes reúnan las condiciones de capacidad exigidas en esta Ley, que se realizará conjuntamente con la de ingreso en la carrera judicial en el caso de la oposición libre, y de forma independiente pero simultánea con la del ingreso en la carrera judicial en el caso del concurso oposición, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. La fase práctica de formación y selección de los aspirantes que superen la primera fase de los procesos selectivos anteriormente reseñados se llevará a cabo en el Centro de Estudios Jurídicos y no podrá tener una duración superior a la prevista para la respectiva forma de acceso en la carrera judicial. Quienes accedan por oposición libre tendrán categoría de abogado fiscal y quienes lo hagan por concurso oposición tendrán la categoría de fiscal».

Por lo que respecta al acceso a la categoría de fiscal por concurso oposición entre juristas de reconocida competencia, debe recordarse que ya la Ley provisional de organización del Poder Judicial de 1870 contemplaba supuestos similares: «de cada cuatro plazas de abogados fiscales de Audiencia, a excepción de la de Madrid, se proveerán: Las tres primeras en fiscales de Tribunales de ascenso, por el mismo orden de turno que prescribe el art. 779, observándose respecto a los corregidos disciplinariamente lo ordenado en el art. 780. En el cuarto turno se podrá conferir la vacante a abogados procedentes de Universidades costeadas por el Estado, que hayan ejercido la abogacía en poblaciones donde exista Tribunal de partido por espacio de doce años, habiendo pagado en los seis últimos la primera cuota de la contribución industrial, o en población en que haya Audiencia por diez años, habiendo pagado por contribución industrial en los cinco últimos por lo menos la segunda cuota; o en Madrid por ocho años, habiendo pagado en los cuatro últimos una de las cinco primeras cuotas» (art. 782).

Volviendo a la reforma propuesta, el Consejo Fiscal considera que la simultaneidad de las convocatorias, sin perjuicio de su anualidad, puede generar disfunciones en la práctica, atendiendo al número de candidatos a evaluar. Por





otro lado, se desconoce si esa simultaneidad supondrá coincidencia en las fechas de las distintas pruebas, lo que, a su vez, plantea problemas de mera logística. En otro orden de cosas, no puede obviarse que en el concurso oposición se continúa valorando como mérito el haber aprobado con anterioridad alguno de los ejercicios de acceso a las carreras judicial y fiscal.

El apartado 2 del art. 306 LOPJ se mantiene inalterado.

El apartado 3 del art. 306 LOPJ atribuye a la Comisión de Selección la competencia para «la elaboración del temario de la oposición libre respecto del que deban examinarse los aspirantes, que versará sobre las siguientes materias: derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil, derecho penal, derecho procesal civil, derecho procesal penal, derecho mercantil, derecho administrativo y derecho laboral. En todo caso, se incluirán temas sobre igualdad y perspectiva de género, protección de la infancia y juventud y personas en situación de vulnerabilidad, derecho orgánico de las carreras judicial y fiscal y otras materias transversales».

El Consejo Fiscal considera que la expresión «otras materias transversales» resulta extraordinariamente indefinida y que debería ser concretada en aras de la seguridad jurídica.

Al mismo tiempo, debe recordarse una de las bases del acuerdo del Pleno del CGPJ de 2011, citado anteriormente, que interesaba la racionalización del temario de los ejercicios para el acceso y su acomodo a las exigencias prácticas de los jueces en sus primeros destinos, añadiendo el Consejo Fiscal las exigencias prácticas de los abogados fiscales en sus primeros destinos.

En el apartado 4 se describen los ejercicios en los que consistirá la oposición:

- a) Una prueba escrita eliminatoria tipo test sobre la totalidad del temario. Con esta prueba se examinará el conocimiento por el opositor de la materia objeto del*





*temario, así como de las principales novedades jurisprudenciales y doctrinales en la misma.*

*b) Una prueba oral eliminatoria que versará sobre derecho constitucional y de la Unión Europea, derecho civil y derecho penal. En esta prueba se valorarán las competencias técnicas y analíticas que demuestren en el aspirante una preparación técnico-jurídica suficiente, concretada en el conocimiento de la norma jurídica, los conceptos e instituciones y las teorías doctrinales y jurisprudenciales sobre los mismos, analizando con corrección los problemas que plantean y obteniendo conclusiones generales a partir de sus diferentes elementos, relacionando adecuadamente cada instituto expuesto con otros puntos del programa. Asimismo, se valorarán las competencias relacionales que demuestren que el aspirante expone los temas con coherencia, claridad, orden y fluidez, dedicando el tiempo necesario a cada institución y empleando con propiedad y corrección jurídica términos y expresiones. Esta prueba se registrará en soporte audiovisual y en ningún caso podrá consistir en una mera exposición memorística.*

*c) Una prueba escrita eliminatoria que consistirá en la resolución de uno o varios casos prácticos, que versarán sobre derecho civil y procesal civil, y sobre derecho penal y procesal penal. En esta prueba se valorarán las competencias siguientes: capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos que se sometan a su valoración. Para la corrección de estas pruebas, se adoptarán las medidas necesarias que preserven el anonimato de sus autores.*

El Consejo Fiscal valora favorablemente la revisión planteada del sistema de acceso por oposición, revisión, por otro lado, necesaria.

La introducción de la grabación en soporte audiovisual del ejercicio oral resulta no solo una garantía para la persona que se examina, sino que dota, además, de mayor nivel de transparencia al proceso selectivo.

La inclusión de una tercera prueba escrita se considera acertada para valorar la capacidad de argumentación y la integración de la norma jurídica en un supuesto concreto, máxime si se tiene en cuenta que en el futuro ejercicio profesional de





las personas que superen el proceso selectivo serán competencias esenciales en su quehacer diario. No obstante, el Consejo Fiscal sugiere que, para que la prueba escrita resulte más completa, debería consistir en dos casos prácticos, uno de derecho civil y derecho procesal civil y otro de derecho penal y de derecho procesal penal. De hecho, una prueba similar ya existió en el ingreso en la carrera fiscal: la Orden de 2 de agosto de 1991 en la que se describía el tercer ejercicio de la oposición consistente «en la emisión por escrito de una calificación de derecho penal y de un dictamen de derecho civil, elaborados sobre casos concretos previamente formulados por el tribunal».

Sin embargo, el Consejo Fiscal entiende que los criterios de valoración de cada prueba deberían corresponder a la Comisión de Selección, atendiendo a las competencias que le atribuye el art. 305 LOPJ y al tribunal evaluador. Por ello, se sugiere su supresión del texto propuesto.

Por último, respecto de la tercera prueba escrita, se valora positivamente la preservación del anonimato de sus autores, garantía de transparencia e imparcialidad del tribunal evaluador, si bien, para que este anonimato resulte efectivo, el tribunal debería proceder a la corrección de la prueba directamente.

El proyectado apartado 5 del art. 306 LOPJ se dedica al acceso por concurso oposición en los siguientes términos:

*Las convocatorias de concurso oposición para el acceso a la carrera judicial y fiscal por la categoría de magistrado y fiscal de juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional se realizarán de forma independiente y conforme a lo previsto en el artículo 313. En el caso del acceso a la carrera judicial, cada convocatoria incluirá las especialidades de civil, penal, mixto, contencioso-administrativo y social, limitando aquella a la valoración de méritos relativos a la especialidad correspondiente y a las materias jurídicas comunes a todos los órdenes y reservando al efecto plazas de características adecuadas dentro de la proporción general establecida en el apartado 1 de este artículo. En el caso del acceso a la carrera fiscal, la convocatoria limitará la valoración de méritos a los*





*órdenes penal, civil, contenciosos-administrativo y social y a las materias jurídicas comunes a todos ellos.*

*Una cuarta parte de las plazas ofertadas en cada convocatoria se reservará a miembros del cuerpo de letrados de la Administración de Justicia de primera o segunda categoría y otra cuarta parte a jueces y juezas sustitutos, magistrados y magistradas suplentes y abogados y abogadas fiscales sustitutos.*

La exposición de motivos del APLO informado recuerda que el acceso por la categoría de magistrado para juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional se justifica en la redacción original de la LOPJ diciendo que «permitiría, de una parte, dotar a la carrera judicial de jueces y magistrados suficientes, y, de otra parte, incorporar a función tan relevante como la judicial a quienes, en otros campos jurídicos, han demostrado estar en condiciones de ofrecer capacidad y competencias acreditadas, consiguiendo con ello la aportación de perspectivas y sensibilidades diferentes que enriquecerían el ejercicio jurisdiccional». Esta posibilidad de enriquecer la carrera judicial con profesionales procedentes de otros ámbitos del derecho se aplica a la carrera fiscal, «potenciando así el aumento de los efectivos del Ministerio Público con profesionales de acreditada trayectoria y experiencia profesional».

Al respecto, nada se objeta, valorándose favorablemente la periodicidad anual de las convocatorias, con la salvedad antedicha respecto de la simultaneidad y sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.

El Consejo Fiscal sugiere la posible valoración por parte del prelegislador de establecer un sistema de concurso oposición similar al establecido para el turno libre, esto es, la unificación de los procesos en uno único, en atención a que las especialidades indicadas para cada una de las carreras son las mismas y, posteriormente, una vez superadas las pruebas, en función de la calificación obtenida se opte por el ingreso en una carrera o en la otra.





Asimismo, el Consejo Fiscal considera que debería aclararse si la reserva de plazas ofertadas a miembros del cuerpo de letrados de la Administración de Justicia de primera o segunda categoría se refiere solo al ingreso por la categoría de magistrado o si también se incluye el acceso por la categoría de fiscal. Igualmente, se considera necesaria una aclaración similar en cuanto a la reserva de plazas para jueces sustitutos, magistrados suplentes y abogados fiscales sustitutos.

En lo relativo a la reserva de plazas ofertadas para determinados colectivos, el Consejo Fiscal sugiere que se valore la posibilidad de establecer una reserva de plazas similar para miembros de la carrera judicial y de la carrera fiscal que pretendan acceder por medio del concurso oposición a la otra carrera. Toda vez que carece de lógica la vigente reserva de plazas para el cuerpo de letrados de la Administración de Justicia y no para miembros de las carreras judicial y fiscal.

Por último, el apartado 6 del art. 306 LOPJ dispone que «quienes hubiesen superado la oposición o el concurso oposición como aspirantes al ingreso en la carrera judicial, tendrán la consideración de funcionarios en prácticas».

El texto planteado es similar al vigente, salvo por la referencia a «quienes hubiesen superado el concurso oposición». En este sentido, nada se objeta, sin perjuicio de que el Consejo Fiscal interese una previsión similar para el ingreso en la carrera fiscal.

El art. 307 LOPJ (apartado 14 del art. 1 APLO) regula la fase de formación y selección de la Escuela Judicial.

El apartado 1 del art. 307 LOPJ se mantiene con idéntico contenido.

En cuanto al apartado 2 del art. 307 LOPJ, la principal innovación es la referencia a la «fase práctica de formación y selección», subrayándose el carácter práctico de la misma y la inclusión en el período de prácticas tuteladas de órganos de





segunda instancia, lo que es valorado positivamente como complemento de la formación práctica. Esta previsión aparece contemplada, también, en el apartado 6 del art. 307 para las personas que hayan superado el concurso oposición.

La exposición de motivos indica que «quienes superen la oposición libre y opten por la carrera judicial iniciarán a continuación una fase práctica de formación y selección organizada por la Escuela Judicial en la que, como novedad, y para garantizar una formación que abarque los métodos de trabajo propios de los órganos colegiados, se incluye que las prácticas tuteladas en los diferentes órganos de todos los órdenes jurisdiccionales se amplíen a tribunales de la segunda instancia».

En cuanto a los proyectados apartados 3, 4 y 5 del art. 307 LOPJ, mantienen el contenido vigente, si bien se incluye la referencia al «programa práctico de formación multidisciplinar».

Finalmente, se propone dotar de un contenido nuevo al apartado 6 del art. 307 LOPJ: «la fase práctica de formación y selección para los aspirantes para el ingreso en la carrera judicial que hayan superado el concurso oposición entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional incluirá necesariamente: un programa práctico y un periodo de prácticas tuteladas en diferentes órganos del orden jurisdiccional correspondiente, en los que se incluirán los órganos de segunda instancia. En ningún caso la duración del programa práctico en la Escuela Judicial será inferior a dos meses. Las prácticas tuteladas tendrán una duración mínima de dos meses».

El apartado 15 del art. 1 APLO proyecta la reforma del art. 308 LOPJ con la siguiente redacción:

*1. La Escuela Judicial elaborará una relación con los aspirantes que aprueben la fase práctica de formación y selección, según su orden de calificación, que se elevará al Consejo General del Poder Judicial.*





*El Consejo General del Poder Judicial nombrará, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, jueces y juezas, magistrados y magistradas a los aspirantes que hayan superado la fase práctica de formación y selección.*

*2. Los que hubieran superado la oposición libre o el concurso oposición ya la fase práctica de formación y selección para el ingreso en la carrera judicial por las categorías de juez o magistrado quedarán adscritos a un Tribunal Superior de Justicia, debiendo optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente.*

*3. Los jueces y juezas, magistrados y magistradas que queden en dicha situación tendrán preferencia sobre los jueces y juezas sustitutos en cualquier llamamiento para el ejercicio de funciones de apoyo, sustitución o de refuerzo y cesarán en su cometido en el momento en el que obtengan la plaza respectiva.*

La modificación del apartado 1 del art. 308 LOPJ supone una redacción distinta, pero manteniendo el contenido vigente. De la misma manera, el nuevo apartado 3 mantiene el contenido del vigente párrafo segundo del apartado 2.

En cuanto al apartado segundo que se propone, el Consejo Fiscal sugiere que el carácter imperativo de la adscripción a un tribunal superior de justicia se produzca en el caso de que no se les pueda nombrar titulares de órganos judiciales y queden en expectativa de destino.

La modificación propuesta para el art. 309 LOPJ (apartado 16 del art. 1 APLO) supone la adaptación a la terminología empleada en el resto de la reforma que se proyecta, por lo que nada se objeta al respecto.

Así, se indica que quienes «no superen la fase práctica de formación y selección podrán repetirla en la siguiente, a la que se incorporarán con la nueva promoción» y, si tampoco la superan, «quedarán definitivamente excluidos y





decaídos en la expectativa de ingreso en la carrera Judicial derivada de las pruebas de acceso que hubiesen aprobado».

El apartado 18 del art. 1 APLO plantea la reforma del art. 313 LOPJ dedicado al acceso por la categoría de magistrado mediante concurso oposición.

Su apartado primero se reforma para adecuarse a la configuración dada en el APLO a la Comisión de Selección y a la introducción del acceso por la categoría fiscal mediante concurso oposición.

El nuevo apartado 2 establece que «podrán participar en el concurso oposición quienes, contando con el título de grado en derecho o titulación equivalente, acrediten tener al menos diez años de ejercicio profesional en las materias propias de la convocatoria. Los aspirantes sólo podrán presentarse a uno de los procesos de acceso a la carrera judicial o fiscal, y si lo hicieran al primero de ellos, solo podrán presentarse a una de las especialidades del proceso selectivo que se convoque».

Sólo cabría entender que, cuando el precepto hace mención a una titulación equivalente al título de grado en derecho, se está refiriendo a la licenciatura en derecho, de conformidad con la Resolución de 14 de septiembre de 2015, de la Dirección General de Política Universitaria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2015, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del Título Universitario Oficial de Licenciado en Derecho (en adelante MECES). Ahora bien, la ausencia de una mínima explicación en la Exposición de Motivos pudiera abrir la duda de que pudieran entenderse equivalentes otras titulaciones expedidas por universidades públicas y privadas españolas y de otros estados de la Unión Europea que en ningún caso debieran tener tal consideración. Por ello, el Consejo Fiscal sugiere mantener la referencia al título de grado en Derecho, perfectamente comprensible de titulaciones cuya denominación no se separa de la ciencia jurídica y que eviten que a través de





esta fórmula puedan acceder a la función fiscal y judicial personas con títulos referentes a disciplinas ajenas al Derecho, como Ciencias Políticas o graduación social. A su vez, dado que en la citada Resolución de 14 de septiembre de 2015 se señala que la licenciatura en derecho se corresponde con el nivel 3 del MECES, esto es, nivel de máster, mientras que el grado en derecho se corresponde con un nivel 2, el Consejo Fiscal considera que debería valorarse esta diferencia entre los méritos baremados.

Por otro lado, se considera positiva la aclaración expresa referida a la imposibilidad de presentarse a varias convocatorias simultáneamente, sin perjuicio de que en futuras convocatorias pudieran cambiar su solicitud.

El apartado 3 describe la fase de oposición remitiendo a las bases de la convocatoria en las que «se establecerá una única prueba escrita eliminatoria relativa a la elaboración de un dictamen que permita al tribunal valorar las competencias siguientes: capacidad de redacción escrita y argumentación, lógica deductiva, razonamiento y motivación en relación con el supuesto o supuestos objeto del dictamen. Para la corrección de esta prueba se adoptarán las medidas necesarias que preserven el anonimato de sus autores».

La decisión del prelegislador de comenzar este proceso de selección con la prueba escrita, el dictamen, se califica en la exposición de motivos como una mejora del sistema, «de modo que solo entre quienes acrediten la solidez y el rigor técnicos exigibles se realizará la baremación de méritos. Se pretende con ello poner en valor el tiempo que debe dedicarse a la preparación técnica de la fase de oposición, a la adquisición de las competencias propias del ejercicio de la función jurisdiccional, al conocimiento de la jurisprudencia y doctrina, y a la elaboración de dictámenes donde se desarrollen estos conocimientos con lógica deductiva, capacidad de síntesis y motivación. El nuevo modelo conseguirá dos objetivos: elevar de forma significativa la calidad técnica de los aspirantes al garantizarse que solo quienes preparen la fase de oposición con rigor, disciplina y profundidad podrán superar la prueba técnica, y, en segundo lugar, se reducirá





significativamente la duración de cada proceso selectivo, imprescindible ahora que las convocatorias serán más frecuentes».

Al respecto, el Consejo Fiscal valora positivamente esta propuesta, sin perjuicio de las consideraciones ya realizadas al analizar la descripción de los ejercicios por turno libre a las que nos remitimos.

Asimismo, se sugiere que, si el número de candidatos fuese elevado, se planteara una prueba tipo test eliminatoria previa al dictamen.

El apartado 4 del art. 313 LOPJ enumera los méritos que podrán ser valorados, una vez superada la fase de oposición, e introduce alguna novedad.

Al respecto, cabe reiterar lo manifestado en cuanto a la equivalencia del grado en derecho y la licenciatura en derecho (letra a).

En la letra c) se añaden los años de ejercicio efectivo en la procura y como graduados sociales ante los juzgados y tribunales.

La letra e) modifica levemente su redacción actual al disponer que se valorarán «los años de servicio como funcionario de carrera o interinos en cualquier otro cuerpo de las Administraciones públicas que estando en posesión del título de doctor, doctora o licenciado o graduado en derecho o titulación equivalente realicen funciones que impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia o de asesoramiento jurídico, en la carrera fiscal, Abogacía del Estado o en el cuerpo de letrados de la Administración de Justicia, destinos servidos y funciones desempeñadas en los mismo».

Por lo que respecta a la letra f), en ella se recogen como méritos «los años de ejercicio efectivo de funciones en el ámbito judicial como jueces sustitutos, magistrados suplentes, abogados fiscales sustitutos, abogados del Estado





sustitutos y letrados de la Administración de Justicia sustitutos, y número de resoluciones dictadas o intervenciones profesionales».

El Consejo Fiscal considera que debería aclararse que los méritos de las letras e) y f) referidos al personal interino se computarán una sola vez.

La letra g) constituye una novedad positiva al incluir «los años de servicio efectivo como notarios, registradores y cualquier otra profesión de naturaleza jurídica que exija legal o estatutariamente para su ejercicio estar en posesión del título de graduado en derecho o titulación equivalente».

La letra h), relativa a las publicaciones científico-jurídicas, se amplía a «las resoluciones dictadas por los jueces sustitutos, magistrados suplentes y letrados de la Administración de Justicia, así como, las intervenciones profesionales documentadas del resto de profesionales que concurran al proceso selectivo, que serán valoradas en cuanto a su calidad jurídica».

El Consejo Fiscal entiende que debería suprimirse la mención a las resoluciones dictadas por los jueces sustitutos, magistrados suplentes y letrados de la Administración de Justicia, al estar incorporadas en las letras e) y f).

Como última de las novedades del apartado 4 se encuentra la redacción de la letra k): «haber aprobado alguno de los ejercicios que integren las pruebas de acceso a las carreras judicial y fiscal en cualquiera de sus modalidades».

El proyectado apartado 5 mantiene el contenido del vigente apartado 4, aunque adaptándolo a las nuevas atribuciones de la Comisión de Selección. Igualmente, el apartado 6 propuesto se corresponde con el vigente apartado 5.

Se introduce un nuevo apartado 7 en el que se indica que «en las bases se establecerán las previsiones necesarias para que el tribunal calificador pueda tener conocimiento de cuantas incidencias hayan podido afectar a los





concursantes durante su vida profesional y que pudieran tener importancia para valorar su aptitud en el desempeño de la función judicial».

La indeterminación de los términos empleados puede generar disfunciones en la práctica, por lo que el Consejo Fiscal sugiere que, en aras de la seguridad jurídica, se determine con mayor concreción a qué incidencias se refiere.

Los apartados 8, 9, 10, 12 y 13 se corresponden con los vigentes 7, 8, 9, 10 y 11, respectivamente. Se observa lo que debe ser una errata en la redacción del apartado 9 en su segundo párrafo, puesto que la referencia correcta no es al apartado 10, sino al 12, conforme la redacción propuesta en el APLO.

El Consejo Fiscal sugiere que el acta de la entrevista (apartado 10) sea grabada en soporte audiovisual, de igual forma que los ejercicios orales del turno libre. La relación definitiva de aprobados se configurará mediante la suma de la puntuación obtenida en la fase de oposición y la de concurso, tras la entrevista, según el nuevo apartado 11.

Por último, el apartado 19 del art. 1 APLO modifica el art. 314 LOPJ que diseña la composición del tribunal de las pruebas previstas en el art. 312 LOPJ, esto es, de las pruebas selectivas y de especialización en la carrera judicial.

La novedad introducida con la reforma consiste en añadir que «todos los miembros del tribunal evaluador deberán tener formación acreditada en las materias propias de la especialidad objeto de la convocatoria».

El Consejo Fiscal valora positivamente esta previsión que supone un incremento de las garantías de seleccionar a los mejores candidatos de entre los que se presenten sobre la base de su mérito y capacidad.





#### 4.1.2 Ascenso automático y traslado forzoso: arts. 37 EOMF y 311 LOPJ

El apartado uno del art. 2 APLO propone la modificación del art. 37 EOMF, en lógica consecuencia con la reforma del art. 311 LOPJ planteada en el apartado diecisiete del art. 1 APLO.

Se proyecta la modificación del apartado 2 y la inclusión del apartado 3 en el art. 37 EOMF, con similar redacción a la de los apartados 1 y 4 del art. 311 LOPJ.

Se ofrece la siguiente redacción al art. 37.2 EOMF:

*Los miembros de la carrera fiscal de tercera categoría promocionarán a segunda categoría fiscal transcurridos cinco años desde su ingreso.*

*El fiscal así ascendido podrá optar por continuar en la plaza que venía ocupando en tercera categoría o por ocupar la plaza vacante que sea ofertada en segunda categoría en los siguientes concursos de traslado. En el primer supuesto, transcurrido un máximo de tres años deberá optar necesariamente a todas las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y, caso de no resultar adjudicatario, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estime conveniente.*

La exposición de motivos indica, en términos generales, que «se actualizan los sistemas de promoción profesional de jueces y magistrados, sustituyendo el sistema anterior de ascenso supeditado a la existencia de plazas vacantes, por un sistema de ascenso automático basado en la antigüedad. Este sistema se extrapola a la carrera fiscal, introduciendo a tal fin reformas en su Estatuto Orgánico». Esta reforma se concibe como respuesta a las demandas de la carrera judicial de mejora en su promoción profesional.

Continúa la exposición de motivos señalando, en idénticos términos que la MAIN, que «se pretende así mejorar el sistema actual, que demora excesivamente el ascenso a la categoría, dificulta la promoción profesional de los jueces de nuevo





ingreso en un tiempo razonable y genera una situación de incertidumbre que perjudica el adecuado desempeño de la función jurisdiccional y, de ello derivado, la eficiente organización del servicio público de justicia. Quienes asciendan pueden optar por continuar en la plaza de juez, como en la actualidad, o bien concursar a plazas de magistrado, pero ya consolidando la categoría. Este nuevo sistema de ascenso se extrapola a la carrera fiscal. Al objeto de que los abogados fiscales asciendan en los mismos términos a la categoría de fiscal a cuyo efecto se modifica en la disposición final primera de esta ley el artículo 37 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal».

La referencia a la disposición final primera del APLO debe tratarse de un error, puesto que la modificación del art. 37 EOMF se realiza en virtud del apartado 1 del art. 2 APLO.

El Consejo Fiscal considera, asimismo, que la exposición de motivos debería mencionar a la carrera fiscal y a sus demandas de mejora en la promoción profesional, que también las tiene, más allá de la referencia a la extrapolación del modelo diseñado para la carrera judicial.

La MAIN explica que con la reforma del sistema de ascensos se obtendrá «una mayor eficacia en la cobertura de las plazas vacantes en las distintas unidades judiciales evitando lo que actualmente ocurre con vacantes de larga duración cubiertas por jueces sustitutos. También se evitará que plazas que hayan de ser cubiertas por magistrados queden desiertas en los sucesivos concursos y hayan de ser ofertadas finalmente a jueces recién ingresados en la carrera. Se evitará también la desigualdad de trato entre promociones de jueces que acceden por el turno libre y que, en función de la reserva de plazas que se haya efectuado previamente, han ascendido o no a la categoría de magistrados con diferencias temporales en ocasiones muy significativas. Y finalmente, se consigue eliminar con la nueva regulación el conflicto permanente entre promoción/ascenso, turno de juristas y especialidades, ya que las tres se nutrían de las mismas plazas vacantes».





Por otro lado, la MAIN pone de manifiesto que «el nuevo sistema no perjudica en absoluto a las nuevas promociones que accedan a la carrera judicial ya que, frente a la situación actualmente existente en que una buena parte de los aprobados quedan durante largo tiempo adscritos a la espera de que se liberen vacantes, con el nuevo sistema los concursos ofertarán un mayor número de plazas, ya que no será preciso reservar cupo alguno, y a todas ellas se podrá optar en igualdad de condiciones, siendo el criterio de adjudicación el orden en el escalafón de los solicitantes. Como es un primer concurso obligatorio, la congelación en la plaza solo alcanza al primer año, transcurrido el cual se podrá concursar nuevamente».

El Consejo Fiscal valora positivamente la sustitución del modelo de ascenso por vacante por un ascenso automático a los cinco años desde el ingreso en la carrera fiscal, máxime si se tiene en cuenta que los últimos ascensos de tercera a segunda categoría se han producido más de once años después del ingreso. Esta tardanza en el ascenso a segunda categoría supone no solo perjuicios de carácter retributivo, sino también de promoción profesional [plazas que solo pueden cubrirse por integrantes de la segunda categoría (art. 35.2 EOMF)].

Asimismo, el Consejo Fiscal sugiere que se incorpore cierta flexibilidad en la previsión del ascenso automático, en el sentido de incluir expresamente la posibilidad de que se produzca antes de los cinco años en caso de que existieran vacantes de segunda categoría, sin necesidad del transcurso de ese tiempo.

Como es de ver en la redacción proyectada del art. 37.2 EOMF, junto con el ascenso automático, se regula un traslado forzoso a los tres años máximo de haber ascendido a la categoría de fiscal.

En este punto, el Consejo Fiscal muestra su disconformidad con dicha medida por las razones que se expondrán a continuación.





En primer lugar, la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, *complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, ya suprimió el traslado forzoso tras el ascenso a la categoría de magistrado.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2009 justificaba la desaparición de este traslado forzoso señalando que «a los anteriores propósitos ha de unirse la intención de mejorar la conciliación de la vida familiar y laboral para los miembros de la Carrera Judicial. A ello contribuye la supresión del traslado forzoso con motivo del ascenso a la categoría de magistrado, rompiendo el vínculo existente hasta ahora entre la categoría del órgano judicial y la profesional de su titular. De este modo se posibilita la permanencia en el mismo destino aun cuando se hubiere producido el ascenso, y pudiendo optar por continuar en la plaza que venía ocupando o bien ocupar la vacante que en el momento del ascenso le sea ofertada. En el texto se prevé también el mecanismo de cobertura de plazas y el régimen transitorio aplicable a quienes hubieren renunciado con anterioridad al ascenso forzoso».

Se desconocen las razones que han llevado al prelegislador a reintroducir el traslado forzoso en los supuestos de ascenso, toda vez que ni la exposición de motivos ni la MAIN hacen referencia a ello, más allá de indicar que «quienes asciendan pueden optar por continuar en la plaza de juez, como en la actualidad, o bien concursar a plazas de magistrado, pero ya consolidando la categoría».

Es más, el traslado forzoso en caso de ascenso se suprimió al objeto de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral. La normativa nacional e internacional en la materia potencian y garantizan esa conciliación.

Sirva de ejemplo la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que se transpuso en virtud





del Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre; el art. 44 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*; el art. 14 j) del Real decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*; el art. 118 g) del Reglamento del Ministerio Fiscal.

Reintroducir el traslado forzoso en caso de ascenso a magistrado y extenderlo a la carrera fiscal supondría un retroceso y resultaría contradictorio con el espíritu de la propia reforma. Obsérvese que el proyectado apartado 3 del art. 37 EOMF establece una excepción a la posible excedencia voluntaria si la razón de esta es la conciliación con la vida familiar.

Tampoco puede obviarse que el art. 77 del Reglamento del Ministerio Fiscal establece que «los fiscales podrán ser trasladados con carácter forzoso en los siguientes supuestos: a) por incurrir en las incompatibilidades relativas establecidas en la ley 50/1981, de 30 de diciembre; b) por disidencias graves con el Fiscal Jefe respectivo o enfrentamientos graves con el Tribunal por causas imputables a aquéllos [...]; c) como sanción disciplinaria por faltas muy graves cometidas en el ejercicio de su cargo».

No resultaría congruente, por tanto, vincular al ascenso de categoría una consecuencia tan drástica como el traslado forzoso cuya aplicación se encuentra tasada y reservada a la comisión de una falta disciplinaria muy grave. Es decir, ascender de categoría y cometer una falta muy grave no deberían tener las mismas consecuencias prácticas.

En cuanto al art. 37.3 EOMF, referido a aquellas personas que accedan directamente a la categoría de fiscal a través de la superación del concurso oposición, el APLO propone la siguiente redacción, similar a la planteada en el art. 311.4 LOPJ:





*Quienes accedieran a la categoría de fiscal sin pertenecer con anterioridad a la carrera fiscal se incorporarán al escalafón inmediatamente a continuación del último fiscal que hubiese accedido a la categoría. Se les reconocerá a todos los efectos cinco años de servicios prestados en la categoría de abogado fiscal.*

*No podrán obtener la situación de excedencia voluntaria, salvo en los casos previstos en el artículo 356 d) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, hasta haber completado el tiempo de servicios efectivos en la Carrera Judicial que establece el párrafo c) del citado artículo.*

En este punto, aunque referido únicamente a la carrera judicial, la exposición de motivos indica que «si bien se incorporarán al escalafón inmediatamente a continuación del último magistrado que hubiese accedido a la categoría, se les reconocerá cinco años de servicios prestados en la categoría de juez en el correspondiente orden jurisdiccional, como reconocimiento a la trayectoria profesional previa acreditada por su participación en el proceso selectivo».

Ha de señalarse que la única novedad, respecto de lo establecido en el vigente art. 311.4 LOPJ, radica en el reconocimiento de esos cinco años como servicios prestados en la categoría de juez.

Como ya se ha señalado anteriormente, el APLO plantea la introducción del concurso oposición para acceder a la carrera fiscal, extremo que equipara el acceso a ambas carreras. Por ello, en lógica consecuencia, las personas que ingresen en la carrera fiscal superando el concurso oposición y accediendo directamente a la categoría segunda deberán incorporarse inmediatamente a continuación del último fiscal de dicha categoría.

Sin embargo, el Consejo Fiscal discrepa del reconocimiento de cinco años de servicios prestados como abogado fiscal «a todos los efectos». En primer lugar, porque ese reconocimiento a su trayectoria profesional previa ya fue tenido en cuenta en el proceso de selección. En segundo lugar, porque a los abogados fiscales, al superar la oposición por el turno libre, no se les reconoce su





trayectoria previa. En tercer lugar, porque el reconocimiento que se plantea lo es «a todos los efectos», es decir, no solo retributivos, sino también a la hora de participar en un concurso reglado o de acceder a determinados nombramientos discrecionales que exigen una concreta antigüedad en la carrera.

En cuanto a esos efectos retributivos, los denominados trienios, el art. 4.2 de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, *reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal*, establece que «en el caso de que los miembros de la carrera judicial hubiesen prestado servicios previamente en otras carreras o cuerpos funcionariales tendrán derecho a seguir percibiendo, por este concepto retributivo, las cantidades correspondientes a la antigüedad acreditada en éstos».

Así pues, solo se reconoce esa antigüedad previa si se han prestado servicios en otra carrera o cuerpo funcional y únicamente a esos efectos.

Cuestión distinta, y sobre la que se volverá, es la previsión contenida en el art. 311.5 LOPJ y que el APLO mantiene, según la cual «a quienes superen las pruebas de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social perteneciendo con anterioridad a la carrera fiscal, se les computará en la carrera judicial el tiempo de servicios prestados en aquella cuando participen en concursos que tengan por objeto la provisión de plazas y cargos de nombramiento discrecional».

El último párrafo que se pretende introducir, en consonancia con el vigente art. 311.4 LOPJ, regula el tiempo necesario para obtener una excedencia voluntaria, con la salvedad de aquellos supuestos de conciliación de la vida familiar.

En cuanto a las restantes previsiones proyectadas en el art. 311 LOPJ, el nuevo apartado segundo prevé que el CGPJ convocará al menos cada dos años pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal y de





especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social, y en materia mercantil y de violencia sobre la mujer, lo que se valora positivamente.

Asimismo, se incorpora en este apartado segundo el último párrafo del vigente art. 311.1 LOPJ: «en las comunidades autónomas en las que exista más de una lengua oficial o tengan derecho civil propio se aplicarán, para la provisión de estas plazas, las previsiones establecidas a tal efecto en la presente Ley».

En este punto, el Consejo Fiscal considera que debería aclararse a qué plazas se está haciendo mención, si solo a las resultantes de las pruebas selectivas y de especialización o a todas las plazas existentes, con independencia de la forma de acceso a las mismas.

Debe recordarse que el art. 43 del Reglamento del Ministerio Fiscal establece que las bases que regirán las convocatorias para la provisión de plazas vacantes contendrán, entre otros extremos una «concreción de si, por tratarse de una plaza de fiscal con sede en una comunidad autónoma que cuente con idioma cooficial o derecho civil propio, se tendrá en cuenta el conocimiento de los mismos para la cobertura de dicha plaza».

En cuanto al propuesto apartado tercero del art. 311 LOPJ, se suprime la referencia a la necesidad de haber prestado tres años de servicios efectivos como juez para el ascenso por escalafón, en lógica consecuencia con el nuevo modelo de ascenso automático.

De esta forma, el nuevo apartado tercero indica que «para presentarse a las pruebas de especialización será necesario haber prestado al menos dos años de servicios efectivos como jueces, cualquiera que fuere la situación administrativa del candidato. Podrán presentarse también a las pruebas selectivas o de especialización en los órdenes contencioso-administrativo, social, civil y penal y en las materias mercantil y de violencia sobre la mujer, los miembros de la carrera judicial con categoría de magistrado y, como forma de





acceso a la carrera judicial, los de la carrera fiscal; en ambos casos, será necesario haber prestado al menos dos años de servicios efectivos en sus respectivas carreras. Igual exigencia se requerirá a quienes se presenten a las pruebas selectivas a las que se refiere el apartado 4 del artículo 329».

De una primera lectura del precepto pudiera concluirse que a las «pruebas selectivas o de especialización en los órdenes contencioso-administrativo, social, civil y penal y en las materias mercantil y de violencia sobre la mujer» pudieran presentarse los miembros de la carrera fiscal, si bien el apartado quinto del art. 311 LOPJ las limita a la especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social. En consonancia con ello, el art. 24.3 del Reglamento de la carrera judicial sostiene que «en las pruebas de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social podrán presentarse los miembros de la carrera fiscal como forma de acceso a la carrera judicial, siendo necesario haber prestado, al menos, dos años de servicios efectivos en la carrera fiscal».

El Consejo Fiscal considera que quizás sea este el momento en que se valore la posibilidad de que los miembros de la carrera fiscal puedan presentarse a las pruebas de especialización de las restantes materias y de articular un mecanismo similar para que los miembros de la carrera judicial puedan acceder a la carrera fiscal, máxime si se tiene en cuenta que una de las finalidades perseguidas con el APLO es la de «potenciar la excelencia de las personas que accedan a las carreras judicial y fiscal».

El sistema de acceso a la carrera judicial y a la carrera fiscal por oposición se unificó en virtud de la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, *sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*.

Es cierto que juristas de reconocido prestigio pueden acceder a la carrera judicial con categoría de magistrado a través del denominado cuarto turno, que el APLO articula también para el acceso a la carrera fiscal. Cualquier miembro de la





carrera fiscal que lo desee puede, por tanto, acceder a la categoría de magistrado superando ese proceso selectivo de ingreso en la carrera judicial.

Pero también es cierto que la LOPJ diseña un sistema específico de acceso a la carrera judicial para miembros de la carrera fiscal con especificidades propias que lo diferencian del cuarto turno, el acceso a través de la superación de las pruebas de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social. Este sistema exige haber prestado dos años de servicios efectivos en la carrera fiscal y, una vez superadas las pruebas de especialización, se computará en la carrera judicial el tiempo de servicios prestados en aquella, no solo a efectos retributivos, sino también cuando participen en concursos que tengan por objeto la provisión de plazas y cargos de nombramiento discrecional (art. 311.5 LOPJ).

Este sistema se introdujo en la LOPJ en virtud de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, *por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, en cuya exposición de motivos se decía que «igualmente se admite en el texto propuesto la participación de miembros de la carrera fiscal en las pruebas de especialización, aumentando la participación en éstas y recogiendo la tradición anterior a la Ley Orgánica».

Esa «tradición anterior» nos retrotrae a la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial de 1870 en cuyo articulado se establecía un sistema en el que bien se disponía que de cada cuatro vacantes en la categoría de magistrado una se proveería con miembros de la carrera fiscal con determinados requisitos de categoría y/o antigüedad (arts. 133, 135, 138, 140, 144), bien se permitía que la presidencia de las Audiencias pudiera recaer en un miembro del Ministerio Fiscal (arts. 141 y 142), incluso para presidir alguna sala del Tribunal Supremo (art. 145) o el propio Tribunal Supremo (art. 146). De la misma manera, se recogía la previsión de proveer determinadas plazas de la carrera fiscal con miembros de la carrera judicial (arts. 785 y 786).





La Ley de 19 de agosto de 1885 unificó las carreras judicial y fiscal al disponer que: «se unifican las carreras judicial y fiscal de la Península y Ultramar, reconociéndose a los que sirven en ellas iguales derechos dentro de sus respectivas categorías, con sujeción a las leyes vigentes en lo que por la presente no fueren modificadas» (art. 1).

Será el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1926 el que separe las carreras judicial y fiscal en aras de la eficacia del sistema, como expresa la exposición de motivos al afirmar que «la organización actual impedía que los funcionarios judiciales en categoría inferior, precisamente cuando por su juventud ponen mayor entusiasmo en su labor, pudieran pertenecer al Ministerio Fiscal; venían luego a él muchos contra su voluntad cuando le tomaban afición y lograban práctica, la escasez de plazas fiscales en determinadas escalas les alejaba nuevamente, perdiendo pronto en el silencio de otras labores las facultades que en el ejercicio activo de la acción pública habían fomentado, y no eran pocos los que llegaban al Ministerio fiscal en la última parte de su carrera obligados a dar ejemplo como Jefes de lo que nunca habían practicado y más deseosos de descansar que de dirigir».

En la actualidad, contamos con ejemplos de equiparación de las carreras judicial y fiscal para el acceso a determinadas plazas. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, *de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*, dispone en su art. 14.2 como uno de los requisitos para ser candidato a fiscal europeo o fiscal europeo delegado ser miembro activo de la carrera fiscal o judicial.

El Real Decreto 882/2022, de 18 de octubre, *por el que se regula el procedimiento para la selección y designación de la terna de candidatos a Fiscal Europeo y candidatos a Fiscal Europeo delegado en España*, reitera este requisito en su art. 2 y recoge en la exposición de motivos la conveniencia de





«equiparar los requisitos de participación establecidos para las carreras judicial y fiscal».

Otros ejemplos similares los encontramos en el Real Decreto 242/2019, de 5 de abril, *por el que se regula el régimen jurídico del personal del Ministerio de Justicia que lleva a cabo la acción en el exterior en materia de justicia*, cuyo art. 5, relativo a las magistraturas de enlace, exige pertenecer a la carrera judicial o fiscal, al tratarse de «puestos ante terceros Estados [...], dadas sus funciones, pero especialmente por su naturaleza de cooperación jurídica penal y civil y de apoyo a las autoridades judiciales», como indica la exposición de motivos.

Igualmente, la Ley 29/2022, de 21 de diciembre, *por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre Eurojust, y se regulan los conflictos de jurisdicción, las redes de cooperación jurídica internacional y el personal dependiente del ministerio de Justicia en el exterior*, enumera en su art. 5 los requisitos exigidos para la candidatura del miembro nacional, del adjunto y del asistente en Eurojust, entre los que se encuentra pertenecer a la carrera judicial o fiscal.

Por todo ello, el Consejo Fiscal sugiere que se considere esta posibilidad de ampliación de los supuestos en los que los miembros de la carrera fiscal puedan presentarse a las pruebas de especialización y de articulación de un sistema similar para los miembros de la carrera judicial respecto de la fiscal.

Por otro lado, el APLO propone una nueva redacción al apartado sexto del art. 311 LOPJ: «Quienes, de acuerdo con las previsiones del apartado 4, en lo sucesivo ingresen en la carrera judicial por concurso oposición, no podrán ocupar plazas correspondientes a un orden jurisdiccional o una especialidad distinta, salvo que superen las pruebas selectivas o de especialización previstas en esta Ley en materia contencioso-administrativa, social, civil, mercantil, penal y de





violencia sobre la mujer. Esta previsión no operará cuando se trate de la provisión de plazas de nombramiento discrecional».

La exposición de motivos justifica este cambio de redacción en aras de la claridad de la norma, «pues aunque de la regulación actual se deduce que es de aplicación solo en concursos reglados, podía dar lugar a dudas interpretativas en la concurrencia a plazas tales como presidencias de audiencias provinciales o salas y presidencias de los tribunales superiores de justicia, entre otras, [...], y ello aunque se trate de cargos de naturaleza mixta, gubernativa y jurisdiccional, que permiten una adscripción funcional y por especialidad del Presidente si ejerciera funciones jurisdiccionales conforme a las previsiones del artículo 81 y concordantes de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio».

El Consejo Fiscal considera positiva la redacción ofrecida que disipa las posibles dudas interpretativas.

Finalmente, se suprimen los apartados 7 y 8 del vigente art. 311 LOPJ en coherencia con el sistema de acceso y ascenso diseñado en el APLO.

#### 4.1.3 Proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal: disposición adicional única

La disposición adicional única propone regular un proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal, siendo esta una de las finalidades perseguidas por la reforma propuesta en el APLO, como se indica en la exposición de motivos.

La disposición final trigésima tercera de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, disponía que el Gobierno debía presentar a las Cortes Generales, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, un proyecto de ley orgánica que permitiera acabar con la temporalidad, aumentar el número de efectivos y fortalecer las carreras judicial y fiscal. «Este proyecto de ley orgánica debía garantizar el





cumplimiento de los estándares europeos fijados en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, y conforme a la interpretación realizada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», según la exposición de motivos.

Se parte del reconocimiento de la inevitable tasa de temporalidad en cualquier organización; sin embargo, cuando esta deviene estructural se distorsiona el propio funcionamiento del sistema y compromete su adecuada prestación, en la medida en que impide desarrollar políticas de recursos humanos dirigidas a garantizar la calidad de los servicios públicos.

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

Por ello, el APLO —continúa la exposición de motivos— «aborda, por tanto, en primer lugar, como medidas preventivas destinadas a evitar la utilización abusiva de nombramientos temporales, aquellas reformas de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, que permitirán reforzar y asegurar el carácter temporal de la figura de los jueces sustitutos y magistrados suplentes a casos excepcionales de indudable y estricta necesidad, objetivando y definiendo las causas de





llamamiento y delimitando en todo caso el plazo máximo de su duración. A tal fin, se reduce a un año de manera general el plazo máximo de permanencia de un juez sustituto en una plaza vacante, exigiendo su cobertura por personal titular transcurrido aquél. En segundo lugar, en el ámbito de las medidas efectivas que la Comisión Europea y la doctrina del TJUE reclaman para disuadir y, en su caso, sancionar de forma clara el abuso de la temporalidad, la presente ley regula una única y excepcional convocatoria de procesos selectivos extraordinarios, uno para el acceso en la carrera judicial por la categoría de juez y otro para el acceso en la carrera fiscal por la categoría de abogado fiscal».

Sostiene el APLO que «el sistema así diseñado tiene acomodo en nuestro marco constitucional, en el que no cabe en el seno de la Administración la transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente, ya que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo sólo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de libre concurrencia, igualdad, mérito y capacidad». Para fundamentar esta afirmación y el proceso extraordinario propuesto se citan una serie de sentencias del Tribunal Constitucional sobre las que más adelante se volverá.

Este único proceso de consolidación de empleo temporal en las carreras judicial y fiscal se convocará por la Comisión de Selección del art. 305.1 LOPJ, previa propuesta del CGPJ y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según el apartado 1 de la disposición adicional.

Será el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, una vez oído el CGPJ y la Fiscalía General del Estado, el que fije el número total de plazas ofertadas en cada uno de los procesos extraordinarios, uno para la carrera judicial y otro para la carrera fiscal. Añade el apartado 2 de la disposición adicional que «se atenderá a las disponibilidades presupuestarias, teniendo en cuenta las necesidades estructurales y permanentes de la Administración de Justicia y las vacantes previsibles consecuencia de la nueva regulación de la





temporalidad en las carreras judicial y fiscal, debiendo incluirse en todo caso todas las plazas en que se hubiese abusado de la temporalidad».

El sistema elegido para este proceso selectivo es el del concurso oposición, garantizándose, como indica el apartado 3, «el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad».

El apartado 4 de la disposición adicional establece que «podrán participar en el proceso selectivo quienes, contando con el título de Grado en Derecho o titulación equivalente, acrediten tener al menos cinco años de ejercicio profesional. Los aspirantes sólo podrán presentarse a uno solo de los procesos selectivos».

Al respecto y sin perjuicio de lo que se dirá al analizar detalladamente la disposición adicional, el Consejo Fiscal considera que en aras de evitar problemas interpretativos debería explicitarse con mayor concreción a qué tipo de ejercicio profesional se refiere el precepto.

La fase de oposición se describe en el apartado 5 de la disposición adicional y consistirá «en un dictamen práctico relativo a un caso concreto relacionado con el derecho sustantivo y procesal en cualquier rama del Derecho. El Tribunal determinará el número de aspirantes que podrán concurrir a esta fase teniendo en cuenta las plazas ofertadas. A tales efectos, el ejercicio profesional se computará conforme a los siguientes criterios: a) Jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos 0,20 por cada año de nombramiento y 0,80 por cada año de trabajo efectivo; b) resto de profesionales, 0,25 por cada año efectivo de trabajo. Los periodos concurrentes en varias profesiones computarán una sola vez».

En este punto, llama la atención la parquedad de la regulación de la fase de oposición si se compara con el detalle que ofrece la regulación de la oposición por turno libre o del denominado cuarto turno en el APLO.





Una vez superado el dictamen, el apartado 6 indica que se procederá a la valoración de los méritos aducidos de conformidad con la baremación ofrecida por el art. 313.4 LOPJ.

La relación definitiva de aprobados se configurará mediante la suma de la puntuación obtenida en la fase de oposición y la de méritos, como recoge el apartado 7 de la disposición adicional.

El apartado 8 configura el tribunal evaluador que «estará presidido por un magistrado o magistrada del Tribunal Supremo o de un tribunal superior de justicia o un fiscal de sala o fiscal del Tribunal Supremo o de una fiscalía de tribunal superior de justicia, y serán vocales dos magistrados, dos fiscales, un catedrático de universidad, un abogado del Estado, un abogado con más de diez años de ejercicio profesional y un letrado de la Administración de Justicia de la categoría primera o segunda, que actuará como secretario. Podrán nombrarse varios tribunales para cada uno de los concretos procesos selectivos cuando el número de aspirantes así lo aconseje».

Debe hacerse notar la incorrecta denominación utilizada al hacer mención este apartado 8 a «una fiscalía de tribunal superior de justicia» cuando su nomenclatura oficial es la de «fiscalía de comunidad autónoma» [art. 12 k) EOMF].

Por su parte, el apartado 9 establece que «la fase práctica de formación y selección para los aspirantes para el ingreso en la carrera judicial que hayan superado el concurso oposición se efectuará en la forma prevista en el artículo 307.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial».

Debe señalarse en este punto que nada se indica respecto de la carrera fiscal, sin que la exposición de motivos o la MAIN hagan referencia a ello. El Consejo Fiscal considera necesario introducir una mención a la carrera fiscal en este apartado.





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

Nombrados jueces o abogados fiscales quedarán adscritos, respectivamente, a «un tribunal superior de justicia o a la fiscalía de una comunidad autónoma», debiendo optar a las plazas que se oferten en el primer concurso de traslados de su categoría que se convoquen, y en caso de no resultar adjudicatarios, en los sucesivos, con obligación de solicitar todas las plazas en el orden que estimen conveniente.

No establece la disposición adicional la forma en la que se incorporarán al escalafón respectivo, extremo fundamental para la resolución de los concursos de traslado ordinarios. Ni cómo afectará a los abogados fiscales que en la actualidad se encuentran en expectativa de destino.

Se prevé una compensación económica en el apartado 11, «equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para los jueces sustitutos, magistrados suplentes y fiscales sustitutos que, estando en activo como tal, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración. La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso».

Debe ponerse de manifiesto la necesidad de concreción de lo que significa «la no participación», es decir, ¿basta con presentar la correspondiente instancia, será necesario superar el primer filtro para acceder a la fase de oposición, será exigible superar el dictamen, pero no la baremación de méritos?





La disposición adicional fija el calendario de este proceso extraordinario en su apartado 12: «la publicación de la convocatoria del proceso selectivo deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2025 y la resolución del proceso selectivo deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2026».

Por último, el apartado 13 establece que «el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, y oídas las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de justicia, presentará un proyecto de ley de modificación de la Ley de demarcación y planta judicial para adecuar la planta a la nueva realidad resultante en la carrera judicial tras estos procesos selectivos».

Tras la entrada en vigor de la LO 1/2025 y la implantación de los tribunales de instancia, se precisa, igualmente, adecuar la plantilla de la carrera fiscal a «la nueva realidad resultante tras estos procesos selectivos».

#### 4.1.4 Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia: art. 434 LOPJ

El apartado veinticinco del art. 1 APLO propone la reforma del art. 434 LOPJ dedicado al Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia (en adelante CEJ).

Tanto la exposición de motivos como la MAIN justifican esta modificación al considerarla necesaria «para que la actuación del centro se adelante al momento de la selección, ofreciendo la posibilidad de preparar los exámenes de ingreso a las carreras judicial o fiscal, al ser común a ambas el proceso selectivo, así como del Cuerpo de letrados de la Administración de Justicia y Abogacía del Estado. El reconocimiento del Centro de Estudios Jurídicos como centro público y oficial de preparación complementa la oferta privada, aportando a la labor de preparación altos estándares de profesionalidad, medios humanos y tecnológicos, accesibilidad y transparencia».





En consonancia con la inclusión de una nueva modalidad de acceso a la carrera fiscal mediante el concurso oposición por la categoría de fiscal, «además de la formación inicial de los fiscales de nuevo ingreso por el turno libre, el centro asumirá también la de aquellos que accedan por concurso oposición a la carrera fiscal».

Respecto de esta última afirmación, el Consejo Fiscal quiere precisar que el CEJ asume la ejecución del Plan de Formación diseñado por la Fiscalía General del Estado. Por ello, considera que debería reformularse esta expresión para evitar cualquier duda interpretativa.

Por lo que respecta al art. 434.1 LOPJ, la modificación que se propone es la adaptación a la actual nomenclatura del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. En este punto, el Consejo Fiscal reitera —como en otros informes precedentes— la necesidad de utilizar una terminología con vocación de permanencia, siendo lo esencial el Ministerio que asuma las competencias en materia de Justicia y no su denominación concreta en un momento histórico determinado.

El proyectado apartado segundo del art. 434 LOPJ indica que «tendrá como función la colaboración con el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en la selección, formación inicial y continuada de los miembros de la carrera fiscal, Abogacía del Estado, el cuerpo de Letrados y demás personal al servicio de la Administración de Justicia».

Al respecto, el Consejo Fiscal, en aras de una mayor claridad del texto propuesto, sugiere que se utilice la expresión letrados de la Administración de Justicia en lugar de cuerpo de letrados.

Por otro lado, debe cohonestarse la redacción propuesta con el contenido del art. 2 del Reglamento del Centro de Estudios Jurídicos, cuyo tenor literal atribuye,





respecto de la Abogacía del Estado, competencias únicamente en formación continuada.

La principal novedad se encuentra en la redacción ofrecida al apartado tercero, según el cual:

*Además, al Centro de Estudios Jurídicos le corresponde:*

*a) Como centro de capacitación, la realización de actividades formativas de preparación del proceso selectivo para acceder a la carrera judicial o fiscal, Abogacía del Estado y cuerpo de letrados de la Administración de Justicia.*

*b) La concesión de ayudas económicas para la preparación de oposiciones para el ingreso en las carreras judicial y fiscal, Abogacía del Estado y en el cuerpo de letrados de la Administración de Justicia. La cuantía de estas ayudas nunca podrá ser inferior al salario mínimo interprofesional en cómputo anual, se concederán anualmente y podrán prorrogarse hasta un máximo de cuatro años.*

*La percepción de ayudas económicas para la preparación de oposiciones para el ingreso en las carreras judicial y fiscal, Abogacía del Estado y en el Cuerpo de letrados de la Administración de Justicia será compatible con otras ayudas concedidas para la misma finalidad, por cualesquiera Administraciones públicas, organismos o entes públicos.*

En este punto, el Consejo Fiscal nada objeta a la configuración del CEJ como centro de capacitación complementario al sistema privado de preparación, teniendo en cuenta la existencia de modelos similares de centros públicos que preparan el acceso a las carreras judicial y fiscal y a otros cuerpos de funcionarios públicos, como en Cataluña o Galicia. Se sugiere la posibilidad de ampliar esta función del centro a la preparación del acceso al resto de personal al servicio de la Administración de Justicia.

Asimismo, debería establecerse la incompatibilidad absoluta entre las personas que realicen ese tipo de preparación en el CEJ y su participación en los procesos selectivos y de formación inicial.





En cuanto a la regulación de becas para la preparación del acceso, el Consejo Fiscal valora favorablemente su regulación en la LOPJ.

Finalmente, el apartado cuarto del art. 434 LOPJ establece que «reglamentariamente se establecerá la estructura organizativa del Centro, que podrá concertar los convenios que sean necesarios para el desempeño de su función en los distintos territorios del Estado. Asimismo, se establecerán las relaciones permanentes del Centro con los órganos competentes de las comunidades autónomas».

Estos convenios resultan necesarios para extender las nuevas funciones del CEJ a todo el territorio nacional, al tiempo que podrían articularse fórmulas telemáticas que facilitasen el acceso a esta preparación en un centro público.

En el estricto ámbito de la formación de la carrera fiscal, el Consejo Fiscal considera que debe recordarse que esta materia constituye un objetivo estratégico prioritario, íntimamente vinculado a la necesaria autonomía presupuestaria.

Ya el informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación del año 2013 señalaba, en su párrafo 130, que «la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. [...] El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales [...]. El EEG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión nº7 (2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal». Por tanto, el GRECO recomienda, en su párrafo 131, «(iii) explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal».





En el informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación del año 2016, en su párrafo 51, se recogía la existencia de un borrador para fortalecer la autonomía de la gestión de los recursos a disposición de la Fiscalía, considerando que ello iba en la dirección recomendada en el informe anterior (párrafo 130 del informe de 2013).

Sin embargo, en el informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación de 2017, en su párrafo 63, reconoce que ninguna información nueva se le ha comunicado relativa a las «nuevas formas de aumentar la autonomía financiera de la Fiscalía» y que las observaciones realizadas en este ámbito siguen siendo relevantes, estándose a la espera de más detalles en esta área.

El Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos aprobado por Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, destaca entre sus objetivos principales el de potenciar la autonomía de la formación de la carrera fiscal con la creación de la plaza de Director de Formación de la carrera fiscal.

Esta reforma del Estatuto del CEJ fue acogida satisfactoriamente por el informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación de 2019 que señala en su párrafo 56 que la creación del puesto de Director de Formación de la carrera fiscal contribuye a una mayor autonomía en relación con la formación de los/las fiscales, un hito en el camino hacia el cumplimiento de la recomendación del GRECO. En este sentido, las propias autoridades consideran que «estas medidas van en el sentido de mejorar la percepción de la autonomía financiera de la Fiscalía», pero el GRECO entiende que no son suficientes para considerar plenamente cumplida su recomendación al objeto de lograr dotar al Ministerio Fiscal de un real grado de autonomía.

Por ello, el GRECO concluye, en el párrafo 78 de su informe, que «el Ministerio Fiscal debe adoptar medidas más decisivas en relación con la aplicación de las recomendaciones pendientes, que requieren mejoras específicas en materia de autonomía, integridad y responsabilidad».





El informe del GRECO de la IV Ronda de Evaluación de 2022 reitera la necesidad de profundizar en las medidas que incrementen la autonomía del Ministerio Fiscal.

Aunque el Estatuto del CEJ afianzó el protagonismo de la Fiscalía General del Estado en materia de formación de los integrantes del Ministerio Fiscal, una formación verdaderamente autónoma pasa por desligarse de la organización y gestión del Ministerio de Justicia y por la asunción de competencias exclusivas o compartidas con el CGPJ en base a unos objetivos, necesidades y presupuestos propios. No puede olvidarse que la formación de los integrantes del Ministerio Fiscal constituye un elemento esencial para garantizar un servicio público de Justicia eficaz, como destaca el punto XIII de la denominada Carta de Roma contenida en el Informe n.º 9 (2014) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, y desarrollan los párrafos 57 a 64 de la nota explicativa que lo integra, al indicar que «para lograr la eficacia del Ministerio Fiscal y la confianza pública en su actuación se requiere el máximo nivel de preparación y de integridad profesional. Por consiguiente, los fiscales deben contar con la apropiada formación inicial y continua con vistas a su especialización».

La formación constituye uno de los elementos más importantes, junto con las instrucciones y circulares que dicta el Fiscal General del Estado, para garantizar que los miembros del Ministerio Fiscal asumen los criterios doctrinales y los usos forenses que la Fiscalía General del Estado estime más adecuados para lograr la satisfacción del interés general.

Resulta esencial que la Fiscalía ostente plena autonomía para determinar qué materias deben ser objeto de mayor atención en la formación de los/las fiscales, pues es la Fiscalía General del Estado quien se encuentra en mejor disposición para determinar qué competencias deben ser reforzadas para conseguir una actuación más eficaz y eficiente. Así, el punto XIX de la citada Carta de Roma establece que «la Fiscalía debe estar habilitada para estimar sus necesidades,





negociar sus presupuestos y decidir cómo utilizar los fondos asignados de manera transparente, a fin de lograr sus objetivos de forma rápida y cualificada».

El mencionado Informe n.º 9 (2014) del CCFE, en la nota explicativa que lo acompaña, manifiesta, en su párrafo 33, que «la independencia de los fiscales, fundamental para el Estado de derecho, debe estar garantizada por la ley al más alto nivel posible, de manera similar a la de los jueces». Aclara el párrafo 35 de esta nota explicativa que «la independencia de los fiscales no es una prerrogativa o privilegio que se confiere a los fiscales, sino una garantía en beneficio de una Justicia equitativa, imparcial y eficaz que proteja los intereses públicos y privados de las personas interesadas».

La atribución de competencias exclusivas al Ministerio Fiscal en materia de formación de la carrera fiscal resulta un elemento fundamental en la consecución de una auténtica y efectiva autonomía funcional del Ministerio Fiscal, pues se revela sin dificultad como una pieza basilar a la hora de lograr la unidad de actuación que el art. 124 CE proclama como uno de los principios fundamentales de actuación de éste.

Así pues, lo deseable sería que la Fiscalía General del Estado tuviera plena autonomía (a modo del Consejo General del Poder Judicial) y, en consecuencia, llevara a cabo tanto la planificación como la ejecución de la formación de sus fiscales y, al igual que en todos los países de nuestro entorno, se creara la Escuela de Formación del Ministerio Fiscal.

De no crearse la Escuela de Formación del Ministerio Fiscal, una alternativa sería la unificación —al menos parcial— de la formación inicial de los fiscales y jueces en prácticas. Ello posibilitaría el pleno conocimiento entre las carreras, la comprensión de sus respectivas funciones, evitando duplicidad de costes y facilitando una elección más fundada de futuro profesional.





## 4.2 Otras propuestas

### 4.2.1 Cuestiones de competencia

El art. 1.1 APLO propone la modificación del apartado 1 del art. 51 LOPJ, relativo a las cuestiones de competencia, para que de manera expresa se refiera tanto a las cuestiones de competencia positivas como a las negativas.

La exposición de motivos indica que se pretende con ello «evitar interpretaciones divergentes sobre su ámbito [...], a semejanza del artículo 43 [conflictos de competencia]».

Nada se objeta al respecto, sin perjuicio de considerar que la ubicación del párrafo explicativo en la exposición de motivos no resulta correcta, al incluirse al final de la Sección VIII dedicada a la disposición adicional única del APLO, debiendo iniciar la sección II de la exposición de motivos, por razones de coherencia expositiva.

### 4.2.2 Salas de gobierno

Los apartados dos a seis del art. 1 APLO proyectan la modificación de los arts. 149 a 153 LOPJ.

Para «ahondar en los valores de integridad y transparencia de la carrera judicial», entre otras medidas, se pretende la modificación del sistema de elección y funcionamiento de las salas de gobierno.

Por lo que respecta a su funcionamiento, se propone la reforma de los arts. 149.3 y 153 LOPJ, de tal manera que las salas de gobierno se constituyan siempre en forma de pleno, gracias a las nuevas tecnologías, suprimiendo la posibilidad de constitución en comisión cuando el número de sus miembros exceda de diez, «asegurando de esta manera la posibilidad de que la totalidad de quienes forman





parte de ella puedan participar en la toma de decisiones», según la exposición de motivos.

El Consejo Fiscal considera que la supresión de esta posibilidad de constitución en comisión puede suponer disfunciones prácticas en aquellas salas de gobierno con más de diez integrantes, por lo que sugiere el mantenimiento de dicha medida para el despacho de asuntos meramente rutinarios.

Asimismo, se plantea la reducción del periodo de ejercicio de sus integrantes de cinco a tres años, reformando el art. 150 LOPJ, «de manera que exista una mayor rotación en su composición, lo que redundará en beneficio de la participación de todos los jueces, juezas, magistrados y magistradas, en sus órganos de gobierno más inmediatos».

En cuanto al sistema de elección de sus miembros, se propone la modificación del art. 151 LOPJ.

La exposición de motivos señala que se pretende, «con carácter principal, facilitar la participación mayoritaria en el proceso de elección de sus miembros, introduciendo la posibilidad de voto telemático junto con el voto presencial. Queda desterrada la opción del voto delegado, cuya procedencia resulta cuestionable. Así, la Junta Electoral Central, a raíz de problemas en procesos electorales recientes, donde varias personas se personaron en la oficina de correos con decenas de sobres con votos, dictó la Instrucción 5/23, de 8 de junio, sobre la interpretación del artículo 73.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para imponer la exigencia de identificación personal del elector en la entrega del voto en la oficina de correos y en presencia de los funcionarios de correos, con el fin de garantizar que el voto incluido en el sobre se correspondía con la voluntad del votante. Por otro lado, la viabilidad tecnológica del voto telemático es indiscutible desde el momento que las elecciones a la Comisión de Ética Judicial se realizan de este modo sin problemas. A fin de garantizar que el resultado electoral es el más fiel y completo reflejo de la voluntad de los





electores, se modifica el actual sistema de elección por listas de candidatos por un sistema de candidaturas individuales donde el elector podrá votar a un solo candidato, en la convicción de que ello garantizará en mayor medida que la pluralidad de sensibilidades de la carrera judicial dentro de un mismo territorio alcance representación».

Así pues, las principales novedades radican en la supresión del voto por correo y, consecuentemente, del voto delegado, así como en la instauración de un sistema en el que cada elector pueda votar a una sola de las candidaturas individuales.

Se propone, por tanto, que el voto sea únicamente personal, en cualquiera de las dos modalidades admitidas, esto es, «el voto presencial y el voto telemático mediante un sistema que garantice las características del voto antes enunciadas [personal, libre, igual, directo y secreto] y que impida que cada elector vote más de una vez, no siendo posible el voto delegado».

El voto por correo se encuentra regulado en el art. 40 del Reglamento CGPJ 1/2000, *de los Órganos de Gobierno de los Tribunales*, que establece que «el elector que vote por correo introducirá la papeleta en el sobre de votación, y éste, junto con fotocopia de su documento nacional de identidad o carné profesional, lo incluirá en otro sobre en el que hará constar la indicación: “Elecciones para la Sala de Gobierno”. El sobre así preparado se remitirá por correo ordinario o medio análogo a la presidencia del tribunal correspondiente, cuyo secretario de gobierno conservará todos los sobres recibidos hasta el día de la votación, en cuya fecha hará entrega de los mismos a la mesa electoral, en el momento de su constitución. Del mismo modo irá haciendo entrega a la Mesa Electoral de los que se reciban ese mismo día hasta el momento de cerrarse la votación».

La Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del CGPJ, relativa a las formalidades exigidas a la entrega de la documentación de voto de un elector que no pudiera hacerlo personalmente en las elecciones a salas de gobierno,





indicaba que «los electores que no puedan acudir personalmente a la mesa electoral a fin de depositar de manera presencial su voto, y que no deseen o no puedan enviar el voto por correo ordinario o similar, podrán entregar el sobre a la compañera o compañero de su confianza, para que se pueda presentar ante la mesa electoral».

El ATS (Sala Tercera) de 19 de noviembre de 2024 (rec. 692/2024) suspendió cautelarmente la ejecución de esa Instrucción 1/2024, afirmando que «la Sala considera prevalente el interés de los recurrentes de que las elecciones se desarrollen por los dos sistemas de votación previstos en la LOPJ y en la LOREG (presencial o por correo), con exclusión del sistema de votación a través de compañera o compañero de confianza, por la sencilla razón de que el presencial y por correo son los dos sistemas de votación que se aplican con carácter general a todos los procesos electorales, en tanto que, en un juicio provisional, existen dudas sobre la legalidad del sistema de votación a través de compañero».

Por lo que se refiere a la inclusión del voto telemático, debe recordarse que la Comisión Permanente del CGPJ aprobó en fecha 2 de noviembre de 2023 el informe del Servicio de Estudios e Informes del Gabinete Técnico sobre viabilidad jurídica del voto telemático en las elecciones a las salas de gobierno, acuerdo que fue convalidado el 25 de abril de 2024 por el Pleno del CGPJ.

Consecuencia de la consolidación de las nuevas tecnologías en la sociedad, en general, y en la Administración de Justicia, en particular, esta modalidad de voto ya se encuentra contemplada para las elecciones de los miembros de la Comisión de Ética Judicial.

Por ello, el Consejo Fiscal valora positivamente la supresión expresa de esta modalidad de votación delegada y la inclusión del voto telemático.





Finalmente, se proyecta la reforma del art. 152 LOPJ que enumera las competencias asignadas a las salas de gobierno. Esta reforma consiste en la eliminación de la referencia a las comisiones de las salas de gobierno, en consonancia con la modificación propuesta de que únicamente puedan constituirse en formación de pleno.

#### 4.2.3 Sustituciones

Los apartados siete a nueve del art. 1 APLO proponen la modificación de los arts. 210, 213 y 216 bis LOPJ relativos al régimen de sustituciones.

Por lo que respecta al art. 210 LOPJ, el APLO no altera el orden de prelación existente de «las sustituciones de jueces, juezas, magistrados y magistradas en los tribunales de instancia».

No obstante, se propone añadir un párrafo en la letra f) del apartado 1 (sustituto no profesional): «en todo caso, transcurrido un año desde el llamamiento del juez sustituto, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 213 de esta ley, se procederá a la finalización de aquel, sin posibilidad de renovación ni prórroga, y la plaza ya no podrá ser cubierta más que por un titular». Se reforzaría así el carácter excepcional de las sustituciones no profesionales.

El Consejo Fiscal valora favorablemente esta limitación temporal, aunque considera que para que realmente resulte efectiva, en la práctica, debería modificarse la redacción del art. 326.3 LOPJ, según el cual «el Consejo General del Poder Judicial, mediante acuerdo motivado, podrá no sacar temporalmente a concurso determinadas vacantes, siempre que estuvieren adecuadamente atendidas mediante magistrados suplentes o jueces sustitutos, cuando las necesidades de la Administración de Justicia aconsejasen dar preferencia a otras de mayor dificultad o carga de trabajo».





La otra novedad que se pretende en este art. 210 LOPJ es la inclusión de un nuevo apartado 7 con una redacción de difícil comprensión: «El incumplimiento de los plazos temporales previstos o su utilización en fraude de ley o respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente dará lugar a una compensación económica para el personal afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades».

Esta previsión de compensación económica es similar, cuantitativamente, a la prevista en la disposición adicional única respecto de los jueces sustitutos, magistrados suplentes y abogados fiscales sustitutos que, estando en activo, no superen el proceso selectivo de estabilización y vean finalizada su relación con la Administración. En este punto, el Consejo Fiscal se remite a lo ya expresado al analizar el proceso extraordinario de estabilización.

Volviendo al proyectado apartado 7, se considera necesario delimitar el ámbito subjetivo de aplicación, puesto que, por su ubicación, podría generar dudas interpretativas en cuanto a si se refiere únicamente a las sustituciones no profesionales o a todas ellas.

Asimismo, debería clarificarse, toda vez que no se hace mención alguna a ello ni en la exposición de motivos ni en la MAIN, qué se entiende por «incumplimiento de los plazos temporales previstos o su utilización en fraude de ley o respecto de personas, finalidades y supuestos distintos a los previstos legalmente».

Inciendo y reforzando el carácter excepcional de las sustituciones no profesionales, se reformula el apartado 1 del artículo 213 LOPJ, cuyo tenor será el siguiente:





*Cuando no resulte posible la sustitución por un miembro de la carrera judicial o por un juez o jueza en prácticas conforme a lo previsto en los artículos precedentes, de manera excepcional y siempre que concurra causa justificada de temporalidad ejercerá la jurisdicción con idéntica amplitud que si fuese titular del órgano un juez sustituto, debiendo especificarse en cada caso con precisión la causa habilitante del llamamiento temporal, las circunstancias concretas que lo justifican y su conexión con la duración prevista.*

*Cuando el llamamiento obedezca a una medida de apoyo o refuerzo aprobado por el excepcional retraso o la acumulación de asuntos en un determinado tribunal, que no pueda ser atendida por titulares, su duración no podrá ser superior a seis meses, prorrogables por una sola vez, caso de que la medida fuera renovada por continuar las causas que determinaron su aprobación.*

*Cuando el llamamiento responda a la necesidad de cubrir una plaza vacante por encontrarse su titular en comisión de servicios, excedencia con reserva de plaza o servicios especiales, su duración se extenderá hasta la cobertura de la vacante por los mecanismos a que se refiere el artículo 355 bis de esta ley.*

*Cuando la sustitución se realice para la cobertura de una plaza vacante pendiente de concurso, su duración coincidirá con la resolución del concurso, sin que pueda superar los seis meses.*

*Para el resto de las ausencias transitorias, el llamamiento finalizará con la extinción de la causa que lo determinó.*

*En todo caso, la duración máxima del llamamiento será de un año, sin posibilidad de prórroga ni renovación.*

Se establece, por tanto, un límite absoluto de duración de las sustituciones no profesionales de un año y límites relativos atendiendo a las distintas causas que determinaron la sustitución.

El Consejo Fiscal valora favorablemente esta limitación temporal que subraya el carácter excepcional de las sustituciones no profesionales.





Por otro lado, el Consejo Fiscal considera que podría plantearse algún tipo de limitación temporal a las sustituciones por miembros de la carrera judicial, toda vez, que con ellas se podría ocultar *de facto* auténticos déficits estructurales, que requerirían una adecuación de la realidad de las plantillas a las exigencias de un servicio público de Justicia de calidad.

Por lo que respecta al apartado 2 del art. 213 LOPJ, tal y como recoge la exposición de motivos, «la modificación que se aborda [...] en relación con el régimen de incompatibilidades y prohibiciones que afecta a jueces y juezas sustitutos y a magistrados y magistradas suplentes responde a la necesidad de vincular aquél con su razón de ser, que no es otra que evitar simultanear en el tiempo la realización en el tiempo la realización de actividades públicas y privadas que se consideran concurrentes para la función jurisdiccional. Por ello, la incompatibilidad solo cobra sentido cuando de modo efectivo existe simultaneidad temporal, pero no mientras no estén desempeñando un llamamiento, ya que en estos períodos no existen funciones retribuidas. Este es además el sistema que se aplica a los fiscales sustitutos desde la entrada en vigor del Real Decreto 147/2022, de 22 de febrero, por el que se regula el régimen de sustituciones y de medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal».

Al respecto, cabe señalar que el art. 30 del RD 147/2022, después de indicar que «los abogados o abogadas fiscales sustitutos, durante el ejercicio efectivo de sus funciones, estarán sujetos al régimen de incompatibilidades y prohibiciones reguladas en el capítulo VI del título III de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal», en su apartado 3 manifiesta que «los [...] que hayan emitido declaración formal de haber desempeñado actividad, cargo o profesión incompatible conforme a lo dispuesto en el apartado d) del artículo 18.1, prestarán especial observancia al deber de abstención, comunicando con carácter inmediato al fiscal jefe respectivo toda aquella circunstancia que pueda constituir una causa de abstención de conformidad con la normativa aplicable».





El Consejo Fiscal sugiere que en el art. 213.2 LOPJ se incluya una referencia a la especial observancia al deber de abstención, en similar sentido al del art. 30.3 del RD 147/2022.

Se propone la reforma del art. 216 bis LOPJ utilizando lenguaje inclusivo, manteniendo el contenido del precepto sin alteración, al tiempo que se sustituye la referencia al Ministerio de Justicia por su actual denominación, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. El Consejo Fiscal nada objeta al respecto, si bien considera que resultaría conveniente, como se ha dicho, emplear fórmulas con vocación de permanencia.

Por último, ha de recordarse que, en virtud de la disposición final segunda del RD 147/2022 «será de aplicación, en lo no previsto en este real decreto, con carácter supletorio y en lo que resulte procedente, lo dispuesto en la normativa reguladora del régimen de sustituciones de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

#### 4.2.4 Provisión de plazas

Los apartados veinte y veintiuno del art. 1 APLO proponen la reforma de los arts. 329 y 330 LOPJ, relativos a la provisión de plazas en los tribunales de instancia, en concreto en las secciones civil, de instrucción, civil y de instrucción, de lo contencioso-administrativo, de lo social, de menores, de lo mercantil, de violencia sobre la mujer, de lo penal especializados en violencia sobre la mujer, de familia, infancia y capacidad, de violencia contra la infancia y adolescencia, así como en el Tribunal Central de Instancia.

Como señala la exposición de motivos, mediante esta reforma se pretende dar respuesta a las demandas de mejora de la carrera judicial en sus procesos de especialización y promoción profesional.





Tanto la exposición de motivos como la MAIN sostienen que «es preciso corregir ciertas disfunciones que afectan a la carrera profesional y la especialización de determinados jueces y magistrados. Así, se considera más acorde y ajustado al principio de especialización de la carrera judicial modificar los artículos 329 y 330 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, para que en los concursos convocados para la provisión de plazas en los órganos judiciales de la jurisdicción mercantil y con competencias específicas en materia de violencia sobre la mujer, tengan preferencia los jueces y magistrados y magistradas que tengan una experiencia acumulada de, al menos, tres años en los cinco años anteriores en esos órdenes específicos en juzgados de violencia sobre la mujer y juzgados de lo penal con competencia exclusiva en materia de violencia sobre la mujer, y en juzgados de lo mercantil, o seis años en los diez anteriores cuando se trate de órganos colegiados especializados en estas materias. Ello conlleva la equiparación del régimen legal de los concursos de estas especialidades con el de otras, como la jurisdicción de menores, los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo y los órganos judiciales del orden social, u otras secciones especializadas de Audiencias Provinciales».

Nada se objeta a los proyectados arts. 329 y 330 LOPJ, aunque respecto de este último debe señalarse que no «se añaden las letras f) y g)» al apartado 5, puesto que las mismas ya existen, debiendo indicar, por tanto, que «se modifican».

Sin embargo, al margen de las reformas señaladas en la exposición de motivos, llama la atención que la principal divergencia con los preceptos vigentes sea la supresión del empleo de lenguaje inclusivo, lo que no resulta lógico con el espíritu no solo de este APLO concreto sino, también, de las últimas reformas legislativas aprobadas.

#### 4.2.5 Incompatibilidades y prohibiciones

El apartado veintidós del art. 1 APLO proyecta la modificación del art. 389.5 LOPJ.





La exposición de motivos manifiesta que «el artículo 127 de la Constitución española, al referirse a las incompatibilidades de los jueces y magistrados, dispone en su número 2 que la ley establecerá el régimen de incompatibilidades de los miembros del poder judicial, que deberán asegurar la total independencia de estos. En desarrollo de dicho precepto, se modifica el artículo 389 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, para exigir que la actividad docente e investigadora cuente en todo caso con licencia del compatibilidad del Consejo General del Poder Judicial, quien, cuando la docencia consista en la preparación del acceso a la función pública, deberá publicar un registro de jueces y magistrados que desempeñen tal actividad, a fin de facilitar a los opositores el conocimiento de profesionales que lleven a cabo la misma».

El APLO propone añadir al apartado 5 del art. 389 LOPJ que la actividad docente e investigadora, pública y privada, requiera licencia de compatibilidad por parte del CGPJ, «debiendo desarrollarse fuera del horario de audiencia en el órgano judicial del que sea titular o al que esté adscrito, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual». Asimismo, se plantea que «en todo caso, la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá licencia de compatibilidad, debiendo publicar el Consejo General del Poder Judicial un registro de los jueces y magistrados que desarrollen tal actividad».

Por lo que se refiere a la docencia, investigación jurídica y producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquella, el art. 327.2 del Reglamento de la Carrera Judicial prevé que el CGPJ, previa petición, pueda autorizar a los miembros de la carrera judicial para compatibilizar su cargo con ellas, «cuando sea necesario de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

La remisión legislativa se entiende realizada a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, *de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones*





*Públicas*, en cuya exposición de motivos se establece que «la regulación de esta Ley exige de los servidores públicos un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vía pública y la eficacia de la Administración».

El límite máximo en las retribuciones percibidas en los términos proyectados (30% en cómputo anual) resulta respetuoso con lo señalado en el art. 7.1 de la Ley 53/1984.

El Consejo Fiscal quiere poner de manifiesto que, por lo que respecta a la actividad docente y la investigación jurídica, ninguna de ellas aparece expresamente recogida en el art. 19 de la Ley 53/1984, que enumera las excepciones al régimen de incompatibilidad. Las actividades que resultarían más cercanas a la docencia y a la investigación jurídica mencionadas en el art. 19 de la Ley 53/1984 serían «la dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año».

En este sentido, se sugiere que, en aras de la seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto en los arts. 417.6 y 418.14 LOPJ en materia disciplinaria, se incluya en la reforma propuesta el límite de 75 horas en cómputo anual para el ejercicio de la docencia y la investigación jurídica exceptuado de la exigencia de licencia de compatibilidad.

En cuanto al último párrafo que pretende incluirse en el art. 389.5 LOPJ, esto es, el relativo a la preparación para el acceso a la función pública, se propone la necesidad de solicitar licencia de compatibilidad en todo caso y la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad.

Por lo que respecta a la preparación de acceso a la función pública, con carácter previo, ha de señalarse que dicha actividad no se encuentra entre las





enumeradas en el art. 389 LOPJ, sino que aparece en el art. 344 del Reglamento de la carrera judicial con el siguiente tenor: «La preparación para el acceso a la función pública, que implicará en todo caso incompatibilidad para formar parte de órganos de selección de personal, sólo se considerará actividad exceptuada del régimen de incompatibilidades cuando no suponga una dedicación superior a setenta y cinco horas anuales y no implique incumplimiento de la jornada de audiencia pública. Si la actividad a que se refiere este artículo requiriese una dedicación superior setenta y cinco horas será necesario solicitar la previa declaración de compatibilidad». No existe, por tanto, remisión en este punto a la Ley 53/1984.

La exigencia de licencia de compatibilidad, con independencia de las 75 horas anuales (*de facto* representan, aproximadamente, una hora y media semanal), debería relacionarse con la lógica incompatibilidad absoluta entre esta actividad y la posibilidad de formar parte de órganos de selección de personal, puesto que la única manera posible y eficaz de controlar el respeto a dicha incompatibilidad absoluta radica en la exigencia de la licencia de compatibilidad que se propone.

Asimismo, teniendo en cuenta que el régimen de incompatibilidades establecido en la LOPJ tiene como fundamento garantizar la imparcialidad de la función jurisdiccional, la medida proyectada se considera idónea para alcanzar tal fin y con ello fortalecer la independencia judicial.

Mayores interrogantes plantea la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad, toda vez que también hay miembros de la carrera fiscal que se dedican a la misma y en ese supuesto se plantea el interrogante de si han de incluirse en ese registro o en uno propio.

Al hilo de ello, ha de recordarse que en la carrera fiscal se ha establecido un régimen de incompatibilidades similar al analizado en este apartado respecto de la carrera judicial (véanse el art. 57.5 EOMF y los arts. 125, 126 y 127.5 del Reglamento del Ministerio Fiscal y que la LOPJ resulta de aplicación supletoria





en este punto). Asimismo, este régimen de incompatibilidades regulado en la LOPJ, a excepción de las recogidas en el art. 395 LOPJ, resulta de aplicación a los letrados de la Administración de Justicia (art. 445.2 LOPJ).

#### 4.2.6 Asociaciones profesionales

En virtud del apartado veintitrés del art. 1 APLO se propone la reforma del art. 401 LOPJ.

Como señala la exposición de motivos y reitera la MAIN, «los principios de ética judicial aprobados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial comienzan resaltando, como uno de sus elementos vertebradores, la percepción por la ciudadanía de la independencia del poder judicial y sus integrantes como fundamento básico de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Las asociaciones judiciales, conforme a sus fines constitucionales, deben velar igualmente por preservar esa apariencia de imparcialidad, no solo en sus actividades, sino también en su organización interna y financiación. Desde esta perspectiva, la financiación privada de las mismas puede comprometer dicha apariencia, por cuanto las personas físicas o jurídicas privadas que las financien pueden relacionarse con la administración de justicia, y por ello generarse desconfianza en el resto de justiciables. Se reforma para ello el artículo 401 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, considerando que la financiación pública de las asociaciones judiciales y la proveniente de sus cuotas asociativas debe ser suficiente para que su funcionamiento y actividades puedan desarrollarse con normalidad, y permitiendo en todo caso que concierten créditos con entidades financieras siempre que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos».

La modificación planteada supone conferir un nuevo contenido al apartado noveno del art. 401 LOPJ, relativo al régimen económico de las asociaciones judiciales, de tal forma que la referencia al régimen supletorio de la regulación





del derecho de asociación en general integraría el nuevo apartado décimo del precepto.

El artículo 401.9 4º inciso 2º LOPJ recoge expresamente que las Asociaciones judiciales podrán recabar del Consejo General del Poder Judicial ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25 por 100 del importe total de las subvenciones percibidas por cada Asociación. Sin embargo, esta previsión no se contempla respeto de la Carrera Fiscal, lo que genera una discriminación que ha sido históricamente apuntada y rechazada por las asociaciones de fiscales. Por ello, el Consejo Fiscal estima necesario que la reforma que se propone contemple la asunción por el Ministerio de Justicia de la financiación de las asociaciones fiscales en la cuantía que, respecto de las asociaciones judiciales, prevé el CGPJ.

Así, los recursos económicos de las asociaciones judiciales estarán integrados por recursos procedentes de la financiación pública y privada.

Por lo que respecta a los recursos procedentes de la financiación pública, estarían constituidos por:

- 1.º) Las subvenciones públicas anuales percibidas con cargo al presupuesto del CGPJ por gastos de organización y funcionamiento, por actividades de interés para la justicia y la vida asociativa y por el grado de efectiva implantación en la carrera judicial.
- 2.º) La subvención pública anual que el CGPJ abone por el resultado electoral de las elecciones a Salas de Gobierno.
- 3.º) Las subvenciones públicas que puedan obtener para el desarrollo de sus fines de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.





4.º) Las becas que puedan concederse por las comunidades autónomas, entidades locales u otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.

Además, las asociaciones judiciales podrán recabar del CGPJ ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25% del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación.

No podrán aceptar ninguna forma de financiación que proceda de Gobiernos u organismos extranjeros, sin perjuicio de la cobertura de los gastos directamente derivados y propios de aquellos actos a los que hayan sido oficialmente invitadas.

La financiación privada estará constituida por:

- 1.º) Las cuotas y aportaciones de sus asociados.
- 2.º) Los productos de las actividades propias de las asociaciones y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.
- 3.º) Los créditos que concierten con entidades financieras que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos.

En ningún caso podrán las asociaciones judiciales aceptar o recibir aportaciones, contraprestaciones o donaciones privadas para su constitución, funcionamiento interno o para las actividades que se desarrollen.

Teniendo en cuenta que el vigente art. 401 LOPJ nada dice sobre los recursos económicos de las asociaciones judiciales, más allá de indicar en su apartado séptimo que deberán mencionarse en los respectivos estatutos, se valora favorablemente la inclusión de esta previsión que permitirá reforzar la





imparcialidad y, sobre todo, la apariencia de imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

El Acuerdo de 28 de febrero de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, *por el que se aprueba el Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales*, dedica su Capítulo V al régimen económico, concretamente los arts. 18 a 22 a la financiación pública y el art. 23 a la financiación privada.

El apartado tercero del art. 23 del Reglamento 1/2011 indica que «en ningún caso las asociaciones judiciales podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones anónimas, cualquiera que sea su cuantía. Tampoco podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones provenientes de partidos políticos o sindicatos». Esta prohibición pretende garantizar la imparcialidad y la apariencia de imparcialidad que, como se decía anteriormente, se verá reforzada con la medida propuesta.

La íntima vinculación entre la imparcialidad y la independencia judicial conlleva que la medida sea valorada positivamente.

Los argumentos empleados en el Dictamen de la Comisión de Ética Judicial de 12 de junio de 2019 (Consulta n.º 10/19), relativo a la aceptación de regalos por parte de jueces y magistrados y su afectación a la imparcialidad y apariencia de imparcialidad y la independencia judicial, resultan trasladables a la financiación privada de las asociaciones judiciales.

En el citado dictamen, la Comisión de Ética Judicial comienza indicando los principios de ética judicial que se verían comprometidos con este tipo de prácticas.

En primer lugar, el principio 28, según el cual «el juez o la jueza no aceptarán regalo, cortesía o consideración que exceda de las lógicas convenciones





sociales y, en ningún caso, cuando pongan en riesgo su apariencia de imparcialidad».

Además, continúa afirmando la Comisión de Ética Judicial, «en la medida en que la aceptación de regalos puede poner en tela de juicio la imparcialidad del juzgador y socavar de este modo la confianza pública en la justicia, aparecen comprometidos otros principios, como el 16: la imparcialidad impone también el deber de evitar conductas que, dentro o fuera del proceso, puedan ponerla en entredicho y perjudicar la confianza pública en la justicia; o el 17: el juez y la jueza han de velar por el mantenimiento de la apariencia de imparcialidad en coherencia con el carácter esencial que la imparcialidad material tiene para el ejercicio de la jurisdicción. Por las mismas razones, las conductas que son objeto de esta consulta afectan también a principios que son garantía de la independencia, como el 3, que invita al juez a promover en la sociedad una actitud de respeto y confianza en el Poder Judicial; o el 9, que recomienda comportarse siempre de forma que no comprometan o perjudiquen la percepción que, en un Estado democrático y de Derecho, tiene la sociedad sobre la independencia del Poder Judicial».

En su análisis, la Comisión de Ética Judicial sostiene que «si se pone en riesgo la apariencia de imparcialidad ni siquiera cabría aceptar los pequeños obsequios en sí mismos tolerables por las convenciones sociales».

En este dictamen se ofrecen pautas interpretativas de los principios de ética judicial señalados: la modesta cuantía de la dádiva o regalo, la naturaleza pública o privada del sujeto oferente, la asiduidad y la generalidad de la práctica en cuestión.

Por lo que respecta a la naturaleza pública o privada del oferente, se indica que cuando sea privado deberá procederse a «un escrutinio más exigente, pero acaso no hasta el punto de excluir por completo y a priori su compatibilidad con las exigencias de la ética judicial. Piénsese, por ejemplo, en el obsequio de un





simple bolígrafo de propaganda comercial, de un libro acaso escrito por el propio oferente o [...] de unas entradas de teatro [ofrecidas] por una compañía artística de la localidad».

En cuanto a la asiduidad y generalidad de la conducta, se concluye que «parece obvio que cuanto más frecuentes son los regalos, mayor peligro corre la apariencia de imparcialidad y menos comprensible resulta para las convenciones sociales. [...] Y seguramente no debe merecer el mismo juicio un regalo ofrecido singularmente al juez que ese mismo regalo obsequiado al conjunto de las autoridades o de los colectivos de una localidad».

A mayor abundamiento, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su resolución de 25 de noviembre de 2014, asumió el contenido del informe de fiscalización del CGPJ elaborado por el Tribunal de Cuentas en el que se recomendaba la revisión y, en su caso, la modificación del modelo de financiación.

El mencionado informe señala que «el CGPJ ha venido subvencionando a las asociaciones judiciales [...] con la finalidad principal de facilitar su funcionamiento y de fomentar el asociacionismo judicial y el mayor dinamismo de cada asociación en el ejercicio de las actividades, así como el trabajo de sus órganos directivos asociados. En el informe del Gerente para el cálculo de los porcentajes de financiación no se tuvieron en cuenta ni el resto de los ingresos obtenidos por estas asociaciones ni los demás gastos. Sin embargo, en 2010 estas obtuvieron otros ingresos que, en concurrencia con las subvenciones del CGPJ, les permitieron finalizar el ejercicio con superávit presupuestario. Esta situación de superávit deriva del modelo de financiación con cargo a fondos públicos de las asociaciones judiciales establecido en el CGPJ en virtud del cual la actividad asociativa ordinaria ha estado financiada con carácter global, prácticamente en su integridad, con cargo a subvenciones y ayudas públicas, con independencia de sus otros ingresos y recursos».





A la vista de la fiscalización realizada, el Tribunal de Cuentas concluye, entre otras cosas, que «cabe indicar que la singularidad de la naturaleza de estas subvenciones otorgadas a las asociaciones judiciales para su funcionamiento, las especialidades de la configuración de los requisitos para su concesión, así como su carácter estructural, hubieran aconsejado que las mismas se regulasen de forma específica en una norma con rango suficiente, con el fin de resolver adecuadamente las discordancia que dichas particularidades pueden plantear con respecto a la aplicación de las reglas y principios comunes establecidos por la LGS [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones]. En supuesto similares de financiación pública de entidades de tipo asociativo de especial interés o relevancia, se ha acudido a una regulación sustantiva propia mediante leyes especiales (como es el caso de la financiación de los partidos políticos), o bien se ha procedido a su concesión directa mediante su consignación normativa en los PGE y su regulación mediante convenio. La ausencia de una regulación especial se ha resuelto en parte con la aprobación por el Pleno del CGPJ del Reglamento 1/2011 [...], el cual, además de fijar las reglas a las que debe someterse la relación entre las asociaciones judiciales y el CGPJ, tiene como objeto la determinación de los parámetros objetivos de referencia para la gestión y concesión de ayudas y subvenciones a estas asociaciones, que, en cualquier caso, quedarán supeditadas a los créditos aprobados anualmente en las leyes de PGE. Sin embargo, el Reglamento 1/2011 del CGPJ no termina de resolver los posibles problemas de compatibilidad con la LGS que plantea este modelo, y en particular con los posibles excesos de financiación derivados de la coexistencia de las ayudas y subvenciones del CGPJ con otros ingresos o recursos de las asociaciones».

#### 4.2.7 Comisión de Ética Judicial

El apartado veinticuatro del art. 1 APLO se dedica a la Comisión de Ética Judicial, que integrará el nuevo contenido del Título V Libro IV LOPJ, de tal forma que el vigente Título V («de la formación continua de jueces y magistrados») pasará a ser el Título VI y su art. 433.bis será el art. 433.quinquies con idéntico contenido.





El projectado Título V lleva la rúbrica «De la Comisión de Ética Judicial» y se compone de los arts. 433.bis, 433.ter y 433.quater LOPJ.

La justificación de esta reforma, según la exposición de motivos, radica en la necesidad de «introducir en la ley la regulación de la Comisión de Ética Judicial, por su labor fundamental en la interpretación tanto de los principios de independencia, imparcialidad e integridad, como de los modelos de comportamiento relativos a la justicia como prestación de un servicio, tales como cortesía, la diligencia y la transparencia. La confianza pública en el sistema judicial y en la autoridad moral y la integridad del poder judicial es de extrema importancia en nuestra sociedad».

Se observa lo que debe ser una errata al referirse la exposición de motivos a «un nuevo Título IV» destinado a la regulación de la Comisión de Ética Judicial.

El texto propuesto reproduce parcialmente algunos de los preceptos de las Reglas de organización y funcionamiento de la Comisión de Ética Judicial (Acuerdo CGPJ de 22 de junio de 2020), excepto los relativos a la composición y elección de los miembros de la Comisión de Ética Judicial.

El art. 433.bis señala que la Comisión de Ética se configura como «un órgano consultivo e independiente de los órganos de gobierno del poder judicial que orienta sobre la interpretación de los Principios de Ética Judicial, a través de la emisión de dictámenes e informes». Su actuación no puede interferir en el ejercicio de la potestad disciplinaria ni inmiscuirse en la determinación de la responsabilidad civil o penal de los jueces y sus actos carecen de fuerza jurídica obligatoria y de efectos vinculantes.

Finaliza el projectado art. 433.bis LOPJ indicando que «la Comisión regulará sus propias normas de funcionamiento».





El Consejo Fiscal nada objeta al respecto, si bien considera que las funciones asignadas a la Comisión de Ética Judicial deberían concretarse en la ley, independientemente de la regulación del funcionamiento de la Comisión, similar al art. 3 de la Reglas de organización y funcionamiento de la Comisión de Ética Judicial.

Por lo que respecta a su composición y elección de sus miembros, se distinguen los miembros judiciales (art. 433.ter) de los de procedencia no judicial (art. 433.quater).

Los cinco miembros pertenecientes a la carrera judicial son elegidos mediante voto personal telemático y secreto por los integrantes de esta en servicio activo. Cada elector podrá votar al candidato que estime adecuado. Este sistema de un juez un voto pretende garantizar «una mayor representatividad de las diversas formas de entender e interiorizar los estándares de conducta ética judicial», según la exposición de motivos.

Los miembros no judiciales serán elegidos por el Congreso y el Senado entre catedráticos en disciplinas relacionadas con la Ética, la Filosofía del Derecho o la Filosofía Moral. Cada Cámara elegirá por mayoría dos expertos.

Con la introducción en la Comisión de Ética de expertos cualificados en el campo de la Ética, la Filosofía del Derecho o la Filosofía Moral, se pretende asegurar, como recoge la exposición de motivos, «que su composición refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Derecho».

Cada miembro de las respectivas Cámaras votará a un solo candidato, la finalidad perseguida con este sistema de votación, como indica la exposición de motivos, es la de «lograr una mayor representación de los diversos grupos parlamentarios». Resultarán elegidos los dos candidatos que obtuvieran el mayor número de votos.





Los miembros de la Comisión serán designados por una sola vez y por un período de tiempo de cuatro años y se renovarán por mitad cada dos años, dentro de la categoría de miembros judiciales y no judiciales. Tanto la duración del mandato como la renovación de los miembros de la Comisión resulta semejante a la vigente regulación ofrecida por el art. 8 de la Reglas de organización y funcionamiento de la Comisión de Ética Judicial.

Finalmente, los integrantes electos de la Comisión de Ética elegirán a la presidencia entre magistrados del Tribunal Supremo, en un proceso similar y conforme a los estándares de la elección de la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, esto es, por mayoría de tres quintos.

#### 4.2.8 Disposiciones finales

El APLO culmina con tres disposiciones finales de las que nada se objeta.

La primera de ellas dedicada a la naturaleza de la ley como ley orgánica, salvo su artículo segundo dedicado a la modificación del EOMF.

La segunda, relativa al título competencial habilitante que se incardina en el art. 149.1.5.<sup>a</sup> CE como competencia exclusiva del Estado.

En este punto, cabe recordar la STC 158/1992, de 26 de octubre, que, al tratar los procesos de selección de jueces y magistrados, afirma que se está ante la integración de un conjunto orgánica (Poder Judicial) cuyo estatuto y régimen jurídico es el de la exclusiva competencia del Estado. Se trata, por tanto, de un ámbito que la STC 56/1990 calificó como «materia inaccesible» a las Comunidades Autónomas por imperativo del artículo 149.1.5.<sup>a</sup> CE.

La tercera disposición final establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el BOE, salvo la parte dedicada al sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal que tendrá lugar el 1 de enero de 2026. En





cuanto al cómputo de los plazos máximos de llamamiento de jueces sustitutos que a la fecha de entrada en vigor se encuentren prestando servicios, el *dies a quo* será el siguiente a la entrada en vigor de la presente ley.

El Consejo Fiscal considera, como ya ha expuesto anteriormente, que sería conveniente, para evitar problemas interpretativos o disfunciones prácticas, la introducción de una disposición derogatoria, siquiera de carácter genérico y de una disposición transitoria, toda vez que la entrada en vigor de la norma podría coincidir con la existencia de procesos selectivos en curso o, incluso, con la provisión de determinadas plazas cuya regulación se verá afectada por la reforma que se propone.

Madrid, a 20 de mayo de 2025

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL

Fdo.: Álvaro García Ortiz

