



**FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL**

INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL PROYECTO DE REGLAMENTO DE CREACIÓN DE LAS ESPECIALIDADES CIVIL Y PENAL Y DE DESARROLLO PARCIAL DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DE LA LEY ORGÁNICA 7/2015, DE 21 DE JULIO, EN RELACIÓN CON QUIENES SUPERARON LAS PRUEBAS DE ESPECIALIZACIÓN ANULADAS POR SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 30 DE MAYO DE 2014.

1. ANTECEDENTES. 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO. 3. ESTRUCTURA DEL PROYECTO. 4. INCIDENCIA DEL PROYECTO EN RELACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL. 5. OTRAS CONSIDERACIONES 6. CONCLUSIONES.

1. ANTECEDENTES

Por medio de comunicación del Sr. Director del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial de fecha 22 de septiembre de 2017, ha sido remitido a la Fiscalía General del Estado el texto del Proyecto de Reglamento de creación de las especialidades civil y penal y de desarrollo parcial de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, en relación con quienes superaron las pruebas de especialización anuladas por sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, con objeto de que sea emitido informe del Consejo Fiscal.

A tenor del artículo 14.4.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Proyecto objeto de informe no afecta a la organización y estructura del Ministerio Fiscal pero tiene su cobertura legal en el artículo 560.2 de la LOPJ en cuanto dispone que los proyectos de reglamentos de desarrollo que el Consejo General del Poder Judicial dicte, en el ámbito de su competencia y en el marco estricto de desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se someterán a informe de las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados y de las corporaciones profesionales o asociaciones de otra naturaleza que tengan reconocida legalmente representación de intereses a los que puedan afectar. El Ministerio Fiscal será oído cuando le afecte la materia sobre la que verse el proyecto y especialmente en los supuestos contemplados en las letras d) y f) a j) del apartado 1.16^a de este artículo.

En este sentido es preciso señalar que el artículo 560.1.16^a h) se refiere a la *especialización de órganos judiciales*.

Por otra parte, tal y como refleja la Exposición de Motivos de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se optó de manera decidida, en aras de lograr una mayor eficiencia en la actuación del Ministerio Fiscal, por dar un mayor impulso al principio de especialización como respuesta a las nuevas formas de criminalidad que han ido surgiendo en los últimos tiempos.

Por último, el Proyecto de Reglamento prevé la creación de un Tribunal para cada uno de los órdenes jurisdiccionales - penal y civil-, en cuya composición se integrará un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo. En este sentido, se puede



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

entender que el texto que se somete a nuestra consideración sí afecta a las funciones del Ministerio Fiscal.

En base a lo expuesto, el presente informe entra dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal y da cumplimiento al preceptivo trámite previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Mediante Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 28 de abril de 2011, se aprobó el Reglamento 2/2011, de la Carrera Judicial, cuyo Título II proporcionó una nueva regulación para las pruebas de promoción a la categoría de magistrado en los órdenes civil y penal, y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social, así como en materia mercantil y de menores. El Reglamento, según se afirmaba literalmente en su preámbulo, introdujo “la novedad que supone el establecimiento de unas pruebas específicas para que quienes ostenten la categoría de magistrado puedan obtener la especialización en los órdenes civil y penal, mediante un proceso de especialización *sui generis*”.

Las sentencias de la Sala Tercera de Tribunal Supremo de fecha 19 de julio de 2013 - recursos nº 349 y 356/2011- declararon la nulidad de los artículos 24, 41 y 42 del Reglamento de la Carrera Judicial, poniendo de manifiesto que la Ley Orgánica del Poder Judicial no contemplaba otros especialistas o «asimilados a especialistas» -que es como la jurisprudencia había calificado a quienes superaban las pruebas de promoción en los órdenes jurisdiccionales civil y penal- que los previstos en sus artículos 311 y 312, y no incluía la posibilidad de que por el Consejo General del Poder Judicial se estableciesen especialidades o pruebas diferentes que las incluidas en dichos preceptos. En



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

definitiva, el CGPJ había incurrido en *ultra vires* al actuar sin respaldo legal para introducir modificaciones en el estatuto de los miembros de la Carrera Judicial y ello determinó la nulidad de su reglamento, así como de las pruebas convocadas a su amparo mediante Acuerdo del Pleno del CGPJ de 30 de junio de 2011, declarada por sentencia de la misma Sala Tercera de fecha 30 de mayo de 2014 -recurso nº 772/2011-.

Sin embargo, el TS determinó que *la conclusión alcanzada sobre la extralimitación reglamentaria en la regulación de estas pruebas no obsta para que la superación de las mismas por los magistrados codemandados pueda ser apreciada como un mérito cualificado para su promoción en la Carrera Judicial, que tenga en cuenta la objetividad y rigor de las referidas pruebas.*

La Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, habilita al CGPJ para, mediante reglamento, establecer y regular otras pruebas de especialización adicionales a las reguladas en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial. Y por otro lado para, también mediante reglamento, reconocer y valorar las pruebas realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la propia Ley.

En concreto la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica citada ha dispuesto que:

"El Consejo General del Poder Judicial podrá convocar, además de las expresamente previstas en esta Ley, otras pruebas de especialización entre miembros de Carrera judicial en las que se valoren conocimientos específicos dentro de las distintas ramas del Derecho. Su superación será considerada como mérito en los concursos que no se resuelvan exclusivamente por criterios de antigüedad. Reglamentariamente se determinará el número, contenido y desarrollo de estas pruebas que podrá comprender el reconocimiento y



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

valoración de las realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley. Si de esta especialización se derivara algún incremento de gasto, será preciso informe favorable de la Administración competente para soportar dicho gasto".

Atendiendo a la habilitación contenida en la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, el CGPJ ha apreciado la conveniencia de crear las especializaciones en la jurisdicción civil y en la penal. Si embargo, los trabajos llevados a cabo hasta el momento, en los que ha participado el colectivo judicial a través de los representantes de sus asociaciones profesionales, han puesto de manifiesto que la elección del concreto modelo o modelos exige de un periodo mayor de reflexión y maduración y de la ampliación de los contactos con esos representantes.

Ello no obstante, el CGPJ ha considerado necesario y conveniente dar ya una solución definitiva al colectivo de magistrados y magistradas que realizaron en su día las pruebas de especialización al amparo de las previsiones iniciales del Reglamento de la Carrera Judicial de 2011 a las que se alude en la Disposición Adicional Tercera de la L.O. 7/2015.

3. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El Proyecto se integra por un Preámbulo o Exposición de Motivos, cinco artículos y una Disposición Final.

El art. 1, atendiendo a la habilitación contenida en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, crea las especialidades de la jurisdicción civil y de la jurisdicción penal.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

El art. 2 prevé que en el plazo de un año desde la publicación del Reglamento, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial aprobará una modificación del Reglamento de la Carrera Judicial en la que se regularán el contenido y desarrollo de las pruebas que deberán superarse para obtener la condición de especialista en las jurisdicciones civil y penal.

El art. 3 regula las condiciones por las que, quienes hubiesen superado las pruebas de especialización en los órdenes jurisdiccionales civil y penal a las que se refiere el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 30 de junio de 2011, puedan solicitar el reconocimiento y valoración de las mismas.

A tal efecto, establece el plazo de diez días desde la entrada en vigor del Reglamento para solicitarlo y el nombramiento por la Comisión Permanente de un Tribunal para cada uno de los órganos jurisdiccionales.

Los Tribunales serán presididos por el Presidente de la Sala del Tribunal Supremo del orden jurisdiccional correspondiente y tendrán la siguiente composición: dos Magistrados del Tribunal Supremo de la Sala de lo Civil o de lo Penal, según corresponda; un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo, un Abogado del Estado y un Letrado del Consejo General del Poder Judicial, que tenga la licenciatura en Derecho, y que actuará como Secretario.

Llevaran a cabo una nueva valoración del currículum actualizado de los candidatos, de las pruebas superadas y de los trabajos desarrollados en su día en el curso de formación realizado de forma complementaria con arreglo al Acuerdo de 30 de junio de 2011 y convocarán a los candidatos a una entrevista personal, que tendrá como único objeto comprobar y valorar los méritos alegados y las pruebas y trabajos realizados en su día.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Concluida la entrevista, el tribunal formulará una propuesta favorable o desfavorable al reconocimiento de la condición de especialista que será remitida a la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial para su nombramiento, en su caso, como magistrados especialistas en el orden jurisdiccional correspondiente.

El art. 4 contempla la constancia en el Escalafón General de la Carrera Judicial de especialistas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal, tanto para los que hubiesen accedido a la categoría de magistrado mediante la superación de las pruebas correspondientes de promoción, como quienes obtengan la consideración de especialistas ostentando ya la categoría de magistrados. Adicionalmente a la mención indicada constarán, en sus respectivos casos, en un mismo apartado diferenciado por órdenes jurisdiccionales del Escalafón General.

El art. 5 confiere a los magistrados a los que se refiere el Reglamento proyectado, la posibilidad de hacer valer la condición de especialistas en los concursos y procedimientos de provisión de vacantes que se convoquen a partir de su entrada en vigor.

La Disposición Final única regula la entrada en vigor del Reglamento al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

4. INCIDENCIA DEL PROYECTO EN RELACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

Aunque el Proyecto, salvo en lo referente a la composición de los Tribunales, en nada hace referencia al Ministerio Fiscal, sí pudiera entenderse que, a priori, afecta siquiera tangencialmente a la organización del mismo.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Debe tenerse en cuenta, como pone de manifiesto la Instrucción 1/2015 FGE, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, que el impulso al principio de especialización en su doble vertiente orgánica y funcional ha sido una de las líneas maestras de las últimas reformas del EOMF, especialmente de la operada mediante Ley 24/2007, de 9 de octubre.

Desde el punto de vista orgánico, una de las principales derivaciones de la implementación de este principio ha sido la creación de las Unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado, encabezadas cada una de ellas por un Fiscal de Sala, así como la generalización de las Secciones especializadas en las Fiscalías.

El proceso de especialización del Ministerio Fiscal ha generado sin duda efectos positivos en la decantación de criterios técnicos unificados en las diferentes áreas.

En el presente Proyecto se crean las especialidades de la jurisdicción civil y de la jurisdicción penal, que en términos generales, dado que el contenido de dichas especialidades se regulara con posterioridad, debe ser acogido favorablemente.

No obstante todo lo anterior, en el ámbito organizativo del Ministerio Fiscal, carece de incidencia la atribución a magistrados de la condición de especialistas a los efectos de adjudicación de plazas en las que la especialización sea mérito preferente. Es evidente que solo si la especialización de las jurisdicciones supusiera la creación de secciones o tribunales especializados afectaría al Ministerio Fiscal.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

En el mismo sentido cabe pronunciarse sobre la posibilidad de que los magistrados que hubiesen superado las pruebas de especialización en los órdenes jurisdiccionales civil y penal a las que se refiere el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 30 de junio de 2011, puedan solicitar el reconocimiento y valoración de las mismas, puesto que no afecta a la organización y estructura del Ministerio Fiscal.

5. OTRAS CONSIDERACIONES

Sin perjuicio de lo anterior, que desde luego no tiene incidencia en el ámbito organizativo del Ministerio Fiscal y de la ulterior regulación del contenido y desarrollo de las pruebas que deberán superarse para obtener la condición de especialista en las jurisdicciones civil y penal, la única referencia en el Proyecto al Ministerio Fiscal, como se indicaba *supra*, es la intervención de un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo en los Tribunales proyectados, regulada en el art. 3.3 del mismo. Respecto de ella llamamos la atención en un aspecto.

El art. 3.3 prevé el nombramiento de cada Tribunal por la Comisión Permanente del CGPJ, la presidencia de cada uno de ellos y su composición. Ello no obstante, se observa que en el nombramiento del Fiscal de Sala del Tribunal Supremo, se omite que tal nombramiento se realice a propuesta del Fiscal General del Estado. Con carácter general se sugiere una redacción del precepto similar a la del art. 304.2 de la LOPJ, que regula el nombramiento de los miembros del Tribunal que evaluará las pruebas de ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal, al especificar que el nombramiento de los miembros del Tribunal se efectuará a propuesta de los órganos correspondientes.



**FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL**

6. CONCLUSIONES

Se valora positivamente la creación de las especialidades de la jurisdicción civil y de la jurisdicción penal.

En el ámbito organizativo del Ministerio Fiscal, carece de incidencia la atribución a magistrados de la condición de especialistas a los efectos de adjudicación de plazas en las que la especialización sea mérito preferente.

En el mismo sentido cabe pronunciarse sobre la posibilidad de que los magistrados que hubiesen superado las pruebas de especialización en los órdenes jurisdiccionales civil y penal a las que se refiere el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 30 de junio de 2011, puedan solicitar el reconocimiento y valoración de las mismas, puesto que no afecta a la organización y estructura del Ministerio Fiscal.

Respecto de la participación de un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo en los Tribunales que llevarán a cabo una nueva valoración del currículum actualizado de los candidatos, el nombramiento debería ser a propuesta del Fiscal General del Estado.

Por razones de técnica legislativa se sugiere que en el art.3.3, en lo relativo a la composición del Tribunal, se incluyan con mayúsculas al Abogado del Estado y al Letrado del Consejo General del Poder Judicial, en consonancia con los demás miembros del Tribunal.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

Con la formulación de estas observaciones el Consejo Fiscal da cumplimiento al preceptivo trámite de audiencia previsto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Madrid, a 25 de octubre de 2017

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL

JOSÉ MANUEL MAZA MARTÍN