

PERFECTO ANDRÉS IBÁÑEZ Y CLAUDIO MOVILLA ÁLVAREZ, *El Poder Judicial*, Temas Clave de la Constitución española, Tecnos, Madrid, 1986.

El artículo 122 de nuestra Constitución 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.

No obstante, esta «Ley Orgánica del Poder Judicial» prevista en la Constitución de 1978 no fue aprobada hasta 1985, permaneciendo mientras tanto en vigor la llamada «Ley provisional sobre Organización del Poder Judicial» de 1870. Por fin, con la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial se pone término a la situación de provisionalidad existente en la organización y funcionamiento del Poder Judicial y se cumple el mandato constitucional.

Recién aprobada la LOPJ, se publicó el libro objeto de este comentario, del que son coautores Perfecto Andrés Ibáñez (Juez de Instrucción y anteriormente vocal del CGPJ) y Claudio Movilla Álvarez (Magistrado de lo Contencioso-administra-

tivo y Juez de menores). Se trata de un trabajo exhaustivo en el que los autores abordan con un gran rigor científico diversos problemas relativos al Poder Judicial, manifestando en todo momento su dominio sobre la materia. Por otra parte, a lo largo de las más de cuatrocientas páginas de que consta este libro, se recogen infinidad de opiniones doctrinales sobre cada uno de los puntos que se tratan, que enriquecen considerablemente la obra y que permiten al lector adquirir una visión completa de la materia. En síntesis, se trata de una obra de referencia obligada para todos aquellos que esté interesados en el estudio del Poder Judicial.

En cuanto a su estructura interna, la obra se divide en diez capítulos. Con un marcado carácter introductorio, la obra comentada comienza con una reflexión general sobre el Poder Judicial, la legitimación democrática del llamado Poder Judicial y la del Juez mismo y la independencia de la magistratura.

Ya, de forma más concreta, el capítulo 2 está dedicado al gobierno de la Justicia y, en particular, al Consejo General del Poder Judicial, en la Constitución, en la Ley Orgánica 1/1980 y en la Ley Orgánica 6/1985.

Según el art. 122.2 CE «El Consejo General del Poder Judicial es el órgano

de gobierno del mismo. La Ley Orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario». En la concepción constitucional este órgano de gobierno del Poder judicial representaba el intento de desapoderar al poder ejecutivo de todas las competencias relativas al estatuto jurídico de Jueces y Magistrados.

La LO 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, es el primer desarrollo legal en la configuración del Consejo. Esta Ley atribuyó al Consejo buena parte de las que hasta entonces habían sido competencias del Ministerio de Justicia. La LOPJ de 1985 atribuye al Consejo competencias decisorias (art. 107 LOPJ), y competencias de informe o audiencia.

En cuanto a su composición, el Consejo está integrado por el Presidente, que lo es también del Tribunal Supremo, y por veinte vocales nombrados por un período de cinco años. El nombramiento se realiza por el Congreso de los Diputados y por el Senado, de modo que cada Cámara elige por mayoría de 3/5 cuatro vocales entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional y seis vocales entre jueces y magistrados de todas las categorías que se hallen en servicio activo.

La LOPJ derogó la LO 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial. Es ahora la LOPJ la que regula las funciones y estructura de dicho Consejo y a la LOPJ se debe que, a diferencia de la interpretación del art. 122.3 CE manifestada en la LO de 1980, todos los vocales del Consejo sean designados por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ésta fue, sin duda, una de las más significativas innovaciones de la LO de 1985.

Hasta la aceptación de una enmienda al Proyecto de Ley de LOPJ, el Parlamento designaba ocho vocales (4 el Con-

greso y 4 el Senado) y los 12 restantes, que deben ser Jueces o Magistrados, los designaban mediante elecciones secretas, los Jueces y Magistrados de todas las categorías.

En este segundo capítulo los autores hacen una interesante reflexión sobre el nuevo sistema de elección de los vocales del CGPJ instaurado por la LOPJ de 1985, advirtiendo de sus posibles riesgos, riesgos que hoy 15 años después de la publicación de este libro son ya una realidad: el sistema de la LOPJ se ha convertido en reparto de cuotas de poder entre los partidos políticos.

En cuanto a su organización, los órganos del Consejo son el Presidente, el Vicepresidente, el Pleno, la Comisión Permanente y la Comisión de calificación.

El capítulo 3 se ocupa del estatuto personal del Juez. En primer lugar, nos encontramos con un estudio histórico de los distintos sistemas de ingreso y de ascenso en la carrera judicial desde la Ley Orgánica de 1870 hasta la LOPJ de 1985, para pasar seguidamente al análisis de las garantías constitucionales de independencia y sometimiento exclusivo al imperio de la ley y de responsabilidad judicial.

La independencia, como característica esencial de la función jurisdiccional, supone que los Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional están sometidos única y exclusivamente al *imperio de la ley*, como dice el art. 117.1 CE, esto es, están sometidos únicamente al Derecho. Pues bien, una de las principales garantías de la independencia judicial es la inamovilidad, es decir, tal y como dispone el art. 117.2 CE, que «los Jueces y Magistrados no pueden ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley»; garantía constitucional que se encuentra desarrollada legalmente en la LOPJ (Capítulo I del Título II del Libro IV).

Ahora bien, los Jueces y Magistrados no sólo son independientes e inamovibles y están sometidos únicamente al imperio de la ley. El art. 117.1 CE añade que han de ser responsables. De ahí que los autores de este trabajo terminen este capítulo con un tratamiento pormenorizado del tema de la responsabilidad judicial, distinguiendo las tres formas de responsabilidad a la que están sometidos los Jueces y Magistrados: penal, civil y disciplinaria.

La responsabilidad penal de los Jueces y Magistrados es la que deriva de la comisión de delitos o faltas en el ejercicio de su cargo (arts. 405-409 LOPJ). La responsabilidad civil abarca el resarcimiento de los daños y perjuicios que causen cuando en el desempeño de sus funciones incurran en dolo o culpa (arts. 411-413 LOPJ). Y la responsabilidad disciplinaria se refiere a acciones u omisiones que supongan el incumplimiento de deberes legales del Juez o Magistrado (arts. 414-427 LOPJ).

Finalmente, los autores ponen fin a este capítulo con un debate acerca de la posible exigencia al juez de algún género de responsabilidad política.

El capítulo 4 está dedicado al estudio de los principios constitucionales de unidad y exclusividad de la jurisdicción. El principio de exclusividad de la jurisdicción tiene un aspecto positivo y otro negativo. En sentido positivo, el principio de exclusividad (que otros autores denominan principio de reserva de jurisdicción) se encuentra consagrado en el art. 117.3 CE: «El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde *exclusivamente* a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan». Este principio de exclusividad en sentido positivo, significa, por tanto, que sólo los Juzgados y Tribunales estableci-

dos por las leyes pueden ejercer la potestad jurisdiccional. Por su parte, el principio de exclusividad en sentido negativo, consagrado en el art. 117.4 CE, significa que los Juzgados y Tribunales no pueden ejercer más función que la jurisdiccional. En efecto, según dispone el mencionado precepto constitucional: «Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho». Y el art. 2.2 LOPJ dice: «Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el párrafo anterior, las de Registro Civil y las demás que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho». Así pues, los Tribunales, aparte de la función jurisdiccional, sólo pueden ejercer las funciones que taxativamente les atribuyan las leyes en garantía de cualquier derecho.

El principio de unidad jurisdiccional se encuentra expresamente consagrado en el art. 117.5 CE: «El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los tribunales». Este principio constitucional de unidad de la jurisdicción supone, por tanto, la prohibición de jurisdicciones especiales al margen de la jurisdicción ordinaria. Ahora bien, no se trata de un principio absoluto sino que tiene excepciones constitucionalmente reconocidas, como, por ejemplo, los Tribunales militares y los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.

Por último, como quiera que el art. 117.5 CE, después de proclamar el principio de unidad jurisdiccional, dice en su inciso segundo que «la ley regulará el ejercicio de la Jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución» finaliza este capítulo con un interesante epígrafe dedicado a la Jurisdicción especial militar.

En el capítulo 5 de este libro se realiza un breve examen de la organización

judicial española en la LOPJ de 1985. El Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas, sobre los que ejercen potestad jurisdiccional Juzgados de Paz, Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Contencioso-administrativo, de lo Social, de Vigilancia Penitenciaria y de Menores, Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia. Sobre todo el territorio nacional ejercen potestad jurisdiccional la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. La Ley contiene en este punto innovaciones importantes. Así, se democratiza el procedimiento de designación de los Jueces de Paz; se suprimen los Juzgados de Distrito, que se transforman en Juzgados de Primera Instancia o de Instrucción; se crean Juzgados unipersonales de lo Contencioso-administrativo, así como de lo Social, que sustituyen a las Magistraturas de Trabajo; se atribuyen competencias en materia civil a las Audiencias Provinciales y, en fin, se modifica la esfera de la Audiencia Nacional, creando en la misma una Sala de lo Social, y manteniendo las Salas de lo Penal y de lo Contencioso-administrativo.

A lo largo de las páginas de este capítulo se analizan por separado las competencias de cada uno de estos órganos jurisdiccionales. En relación con la organización jurisdiccional española, considero oportuno hacer en este momento dos advertencias: 1.ª) los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, los verdaderamente novedosos dentro de los órganos jurisdiccionales unipersonales, no entraron en funcionamiento hasta diciembre de 1998 y 2.ª) los Juzgados de lo Penal no estaban previstos en la redacción originaria de la LOPJ. A consecuencia de la STC 145/1988, de 12 de julio, en la que, por ser contrario al derecho a un juez imparcial, se declaró la inconstitucionalidad del denominado

Juez prevenido, se aprobó la LO 7/1988, de 28 de diciembre, que, entre otras modificaciones de la LOPJ y de la LECrim, creó esos Juzgados de lo Penal.

En cuanto a la organización jurisdiccional, las modificaciones más relevantes, como expresamente reconoce la Exposición de Motivos de la LOPJ (V), «son las derivadas de la configuración territorial del Estado en Comunidades Autónomas que realiza la Constitución y que, lógicamente, se proyecta sobre la organización territorial del Poder Judicial».

La importancia de esta materia llevó a los autores de este libro a dedicar el capítulo 6 al estudio del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas. Este capítulo ofrece al lector una interesante exposición y valoración de los aspectos más importantes de la regulación introducida por la LOPJ en lo que respecta a la Administración de Justicia en las Comunidades Autónomas. Se analizan también las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia en los distintos órdenes jurisdiccionales (civil, penal, contencioso-administrativo, social), así como las competencias de los poderes autonómicos en relación a la organización de la administración de justicia. En síntesis, podemos decir que los autores quieren dejar clara ante todo la siguiente idea: en la Constitución se regula un único Poder Judicial, de modo que las Comunidades Autónomas no tienen cada una de ellas un Poder Judicial propio. Ahora bien, esto no significa que las Comunidades Autónomas no participen de forma alguna en la organización y funcionamiento del Poder Judicial en nuestro Ordenamiento. Las Comunidades Autónomas tienen competencia en la administración de la Administración de Justicia, o sea, en la provisión y gestión de los medios materiales y personales necesarios para un adecuado funcionamiento de aquélla.

En el Capítulo 7, tras un breve apunte sobre la participación ciudadana en las

áreas de dirección política y actividad administrativa, se realiza un estudio de los diversos aspectos de la participación popular en la Administración de Justicia, constitucionalizada en el art. 125 CE: el acceso a los Tribunales y la acción popular, la participación a través de la designación, modalidad de participación que hace referencia tanto al nombramiento de los órganos de gobierno del Poder Judicial como a los propios órganos jurisdiccionales y, de forma especial, la participación popular en la propia función jurisdiccional, esto es, la institución del Jurado. Los autores se hacen eco de la polémica existente en esos años sobre la conveniencia o no de introducir en España el juicio por Jurado, e incluso, entre los partidarios de su instauración, de las discrepancias existentes en cuanto al tipo de Jurado a establecer: Jurado puro, histórico o anglosajón, o Jurado escabinado o escabinato.

A pesar del mandato contenido en el art. 125 CE, según el cual, «los ciudadanos podrán participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma, y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine», hemos tenido que esperar más de 16 años hasta la LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, Ley que, siguiendo nuestra tradición histórica, ha optado por el modelo de Jurado puro. En la LOPJ no sólo se regula lo relativo al Tribunal del Jurado desde un punto de vista orgánico (composición, estatuto jurídico de los jurados, competencia...), sino también un procedimiento penal para la sustanciación de las causas criminales ante dicho Tribunal.

Aparte de la responsabilidad personal (penal, civil y disciplinaria) de los Jueces y Magistrados (ampliamente tratada en el capítulo 3 de este libro), el art. 121 CE y los arts. 292 y ss. LOPJ regulan la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, responsabilidad amplia-

mente comentada en el capítulo 8 de esta obra. A través de esta responsabilidad se garantiza el resarcimiento de los daños y perjuicios que los particulares puedan sufrir injustamente como consecuencia de un error judicial o del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

El art. 121 CE hace referencia a dos títulos o supuestos de imputación de la responsabilidad: el error judicial, y el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, pero la LOPJ ha añadido un supuesto específico: la prisión provisional o preventiva.

El Ministerio Fiscal es el objeto de estudio del capítulo 9. Tras una breve referencia a los antecedentes históricos del Ministerio Fiscal en nuestro país, los autores se centran en la ordenación vigente. En concreto, se analiza la «misión» que tiene encomendada el Ministerio Fiscal, su organización, funcionamiento y, sobre todo, el papel que desempeña en el proceso penal.

Corresponde al Ministerio Fiscal promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar la satisfacción del interés social (art. 124.1 CE, reproducido en el art. 435 LOPJ y en el art. 1 EOMF aprobado por la ley 50/1981, de 30 de diciembre).

En cuanto a su organización, el Ministerio Fiscal actúa por medio de un conjunto de órganos, jerárquicamente estructurado, a cuyo servicio se encuentra un cuerpo especializado de funcionarios que integra la llamada Carrera Fiscal. La cúspide de la jerarquía la ocupa el Fiscal General del Estado, a quien asisten en sus funciones la Inspección Fiscal, la Secretaría técnica y dos órganos colegiados de carácter consultivo: el Consejo Fiscal, que asesora al Fiscal General en materia de gobierno

interno de la organización, y la Junta de Fiscales de Sala, que asiste al Fiscal General en materia doctrinal y técnica (arts. 12 a 16 EOMF).

Por lo que respecta a su funcionamiento, el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los principios de legalidad e imparcialidad (art. 124.2 CE).

Finalmente, se realiza un estudio del Ministerio Fiscal en el proceso penal, pues, si bien es cierto que la función del Ministerio Fiscal no se agota en la dimensión procesal-penal, es evidente sin embargo que es en ese ámbito donde se proyecta de manera más decisiva. En concreto, se analiza el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Fiscal, puesto que, entre las funciones del Ministerio Fiscal, por lo que al proceso penal se refiere, la función específica y más importante, aunque no la única, es el ejercicio de la acción penal.

La obra concluye con el capítulo 10 dedicado a la Policía Judicial. Durante décadas se ha venido sosteniendo la necesidad de la creación de una verdadera policía judicial, esto es, de un cuer-

po de funcionarios de policía especializado y exclusivamente dedicado a auxiliar a la Administración de Justicia en la averiguación del delito y en el descubrimiento del delincuente. A esta aspiración respondió el art. 126 CE al establecer que «la policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca». Sobre esta base constitucional la LOPJ de 1985 (arts. 443 a 446) y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establecen el siguiente modelo de policía judicial: todos los miembros de las distintas fuerzas de seguridad han de desempeñar funciones de policía judicial cuando sean requeridos para este fin; pero, sin perjuicio de ello, existen unas específicas unidades de policía judicial que dependen funcionalmente de los órganos judiciales y del Ministerio Fiscal.

ALICIA BERNARDO SAN JOSÉ

Doctora en Derecho.

*Profesora Asociada de Derecho
Procesal de la Universidad Complutense.*

Díez-Picazo Giménez, L. M.: *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Cívitas, 1991; y *La Jurisdicción en España. Un ensayo de valoración constitucional*, Instituto de Estudios Económicos, 1994.

Luis María Díez-Picazo es Catedrático de Derecho Constitucional. En 1991 publicó la obra titulada *Régimen constitucional del Poder Judicial*, en la que se ofrece un estudio exhaustivo, sistemático y muy riguroso de los preceptos de la Constitución relativos a la jurisdicción, y comprendidos en el Título VI que lleva por rótulo «Del Poder Judicial» (arts. 117-

127). Este trabajo —como apunta el autor en la nota introductoria— estaba destinado a ser parte de una obra colectiva y global sobre la Constitución española que no llegó a ver la luz. En él —como a continuación se verá— se analizan, de una parte, todas las cuestiones tratadas en la Constitución sobre la potestad jurisdiccional (en qué consiste, por qué principios