

## OBSERVATORIO DE COMISIONES DE SERVICIO

(Plataforma Cívica por la Independencia Judicial)

La provisión de las comisiones de servicio en la administración de Justicia española necesita urgente revisión, a fin de asegurar el respeto a los principios de mérito y capacidad. Es un ámbito donde reina la subjetividad, al desaparecer los requisitos de antigüedad escalafonal o permanencia mínima que rigen, por ejemplo, en la regulación de los concursos. Además, su designación corresponde a la comisión permanente del Consejo General del Poder Judicial, acaso el elemento más politizado de la superestructura de gobierno judicial. Se aprecian, igualmente, graves deficiencias en materia de publicidad, por lo que nos hallamos ante una de las zonas más refractarias a la creciente demanda de transparencia en la gestión pública.

Conscientes de estas anomalías, la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial acaba de crear un Observatorio sobre Comisiones de Servicio cuya finalidad es la estudiar aquellos casos donde se susciten dudas relativas en la asignación de cualesquiera comisiones de servicio.

A continuación, se ofrecen las bases y un estudio jurídico general sobre los problemas que la Plataforma ha detectado en su arquitectura y funcionamiento.

### BASES

1. El Observatorio de Comisiones de Servicio de la Plataforma tiene por objeto las comisiones de servicio concedidas a los miembros de la carrera judicial para analizar si incurren en alguna apariencia de irregularidad.
2. El Observatorio estudiará aquellos casos que, previa remisión por los interesados o de oficio, considere relevantes. El Observatorio se reserva el derecho a estudiar únicamente aquellos casos que considere de interés.

3. El Observatorio emitirá un informe de aquellos casos que haya analizado, al cual le dará la publicidad que considere necesaria, tanto dentro como fuera de la carrea judicial.

4. El Observatorio advierte que los interesados únicamente deben remitirle información que sea de libre acceso público, sin que se responsabilice del uso indebido de los datos reservados.

5. El Observatorio, basándose en la experiencia de los casos analizados, elaborará propuestas de reforma normativa para aumentar la transparencia y objetividad en la concesión de las comisiones de servicio.

## ESTUDIO JURÍDICO GENERAL SOBRE LAS COMISIONES DE SERVICIO

### 1.-Presentación

Son centenares los jueces y magistrados que se cambian de Juzgado o de Tribunal del que son titulares para desempeñar sus servicios profesionales en otros órganos jurisdiccionales, a través de la figura denominada “comisión de servicio”, si bien, manteniendo la titularidad de su plaza, a la que regresarán una vez finalizada dicha Comisión, que es temporal.

Es un sistema que discurre paralelo a los cauces ordinarios de traslado o cambio de destino, pero de forma más opaca y más flexible, tanto en cuanto a los requisitos para ello, como en su duración; y, por ello, puede convertirse en una rendija por la que se cuelen el nepotismo, el enchufismo, el amiguismo, el seguidismo político, el clientelismo, en definitiva, el abuso y una suerte de desvío de poder, que permita elegir a los jueces que interese que estén en determinadas plazas, en detrimento de otros que lo merezcan más, y que carezcan de vinculaciones con el Poder y sus ramificaciones.

Se observa en los últimos tiempos, un incremento de supuestos de comisiones de servicio, no siempre claros, y que arrojan una sombra de duda sobre la objetividad de la selección, manchando la imagen de independencia que ha de tenerse de los jueces para que las personas sigan confiando en la Justicia; hasta el punto de que hay quien piensa que se coloca

a jueces afines con el poder político para tramitar y enjuiciar determinados casos.

También las comisiones de servicio fueron objeto de nuestra primera denuncia ante la Relatora de la ONU para la independencia judicial (a la que siguieron otras asociaciones y entidades):

<https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2014/01/DENUNCIA-RELATORA-ESPECIAL-ONU-Independencia-judicial.pdf>

Debemos recordar que el sistema ordinario por el que los jueces y magistrados, salvo los casos de traslado forzoso, pueden cambiar de destino voluntariamente, es mediante en un concurso de traslado, que esté regulado por Ley Orgánica, la del Poder Judicial, en donde se establecen unos criterios objetivos, en que prima la antigüedad y la especialidad en el orden jurisdiccional. Una vez obtenido, se pierde la plaza que se ocupaba.

Así, el artículo 326 de la LOPJ establece: “1. El ascenso y promoción profesional de los jueces y magistrados dentro de la Carrera Judicial estará basado en los principios de mérito y capacidad, así como en la idoneidad y especialización para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales correspondientes a los diferentes destinos. 2. La provisión de destinos de la Carrera Judicial se hará por concurso, en la forma que determina esta ley, salvo los de Presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo. “

El artículo 329 es bien claro, cuando dice: 1. Los concursos para la provisión de los juzgados se resolverán en favor de quienes, ostentando la categoría necesaria, tengan mejor puesto en el escalafón.

Y en los apartados siguientes se establecen las preferencias para obtener plazas en determinados Juzgados, por razón de la especialidad, esto es, por ser especialista o haber desempeñado los servicios determinados años en las jurisdicciones correspondientes, como en los Juzgados de Menores, Social, Contencioso-administrativo, etc..., o para las Audiencias Provinciales, Audiencia Nacional o Tribunales Superiores de Justicia. Además, en el caso de Comunidades Autónomas con Derecho Foral propio y/o lengua propia, se valora mérito la

especialización en los Derechos Civil Especial o Foral y el conocimiento del idioma propio de la Comunidad. De este modo, en los concursos ordinarios de traslado, es fácil saber a qué juez le va a tocar cada plaza, porque no depende de ninguna decisión personal de nadie, sino simplemente basta con contar los años de trabajo y los años de especialidad, y, en su caso, añadir los méritos de la lengua autonómica y/o el del derecho Foral o Especial, obtenidos de forma objetiva y con anterioridad al concurso de que se trate.

Sin embargo, cuando estos cambios de destino ocurren mediante comisiones de servicio, las normas ya ni son objetivas ni están tan claras. Y sí dependen de la decisión de las personas que están en los órganos que intervienen en el proceso, en concreto, en las Salas de Gobierno que hay en los Tribunales de Justicia, que proponen o informan, y de los vocales de CGPJ, que deciden. Recordemos que a estos últimos los eligen los políticos.

## 2.- REQUISITOS

### Artículo 350 LOPJ

1. El Consejo General del Poder Judicial podrá conferir comisión de servicio a los jueces y magistrados, que no podrá exceder de un año, prorrogable por otro:
2. a) para prestar servicios en otro juzgado o tribunal, con o sin relevación de funciones;
3. b) para prestar servicios en el Ministerio de Justicia, con o sin relevación de funciones;
4. c) para participar en misiones de cooperación jurídica internacional, cuando no proceda la declaración de servicios especiales.
5. Las comisiones de servicio requieren la conformidad del interesado, así como el informe de su superior jerárquico y el del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial. Sólo podrán conferirse, en resolución motivada, si el prevalente interés del servicio y las necesidades de la Administración de Justicia lo permiten.

### Artículo 216.

1. No podrán conferirse comisiones de servicios para Juzgados o Tribunales si no es por

tiempo determinado, concurriendo circunstancias de especial necesidad y previa conformidad del interesado.

2. Las comisiones se otorgarán por el Consejo General del Poder Judicial, oídas las Salas de Gobierno correspondientes.
3. No se conferirán comisiones para los cargos de Presidente y Presidentes de Sala de la Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, ni para el Presidente de Audiencia Provincial.

#### Artículo 216 bis 3. Medidas de apoyo

1. Las Salas de Gobierno que proyecten el establecimiento de medidas de apoyo mediante comisión de servicio habrán de dar adecuada publicidad a su propósito para que los Jueces y Magistrados que pudieran estar interesados en el nombramiento tengan oportunidad de deducir la correspondiente petición.
2. En el supuesto de que existan varios peticionarios para el otorgamiento de la misma comisión de servicio, la Sala de Gobierno correspondiente, al proponer con preferencia a aquel que estime más idóneo, habrá de valorar las siguientes circunstancias:
  3. a) Pertenencia del Juez o Magistrado solicitante al mismo orden jurisdiccional en que esté integrado el Juzgado o Tribunal a reforzar.
  4. b) El lugar y distancia del destino del peticionario.
  5. c) La situación del órgano el que es titular.
  6. d) El conocimiento del derecho o de la lengua y el derecho sustantivo propios de la Comunidad Autónoma en que vaya a tener lugar la comisión.

En todos los casos en que la comisión vaya a proponerse con relevación de funciones, será requisito previo para su otorgamiento que, a juicio del Consejo General del Poder Judicial, previo informe de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia bajo cuya jurisdicción se encuentre el órgano de procedencia, la ausencia del Juez o Magistrado a quien afecte vaya a cubrirse, al tiempo de producirse, de forma satisfactoria mediante sustitución o cualquiera otra de las fórmulas previstas en esta Ley.

De dichas apreciaciones se hará la oportuna mención en la propuesta de la Sala de Gobierno que, además, habrá de reflejar la aceptación del Juez o Magistrado cuya comisión se propone y expresar si éste ha de quedar o no relevado de sus funciones, en su propio destino.

3. Toda propuesta de comisión de servicio habrá de expresar si su concesión debe acordarse o no con derecho al percibo de dietas y gastos de desplazamiento, así como el régimen retributivo correspondiente.

Aº 177 Reglamento de la Carrera Judicial.

1. El Consejo General del Poder Judicial podrá otorgar comisión de servicio a los miembros de la Carrera Judicial en los siguientes supuestos:
  2. a) Para prestar servicios en otro juzgado o tribunal, con o sin relevación de funciones, en atención a las necesidades perentorias del órgano de destino y de las posibilidades de cobertura del órgano de origen.
  3. b) Para prestar servicios en el Ministerio de Justicia, con o sin relevación de funciones. En este supuesto, la no relevación de funciones tendrá carácter excepcional.
  4. c) Para participar en misiones de cooperación jurídica internacional, cuando no proceda la declaración de servicios especiales. En este caso, la duración será de seis meses, con carácter general. Si la participación en la misión superara el plazo de seis meses, el interesado pasará a la situación de servicios especiales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 351.b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, salvo supuestos excepcionales apreciados por resolución motivada, sin que, en ningún caso, su duración pueda exceder de otros seis meses.
5. Las comisiones de servicio para los juzgados y tribunales sólo se podrán conferir cuando concurran circunstancias de especial necesidad, previa conformidad del interesado, siempre que el prevalente interés del servicio y las necesidades de la Administración de justicia lo permitan.
6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 216 bis.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, podrán concederse comisiones de servicio como medida excepcional de apoyo

judicial cuando el considerable retraso o la acumulación de asuntos en un determinado juzgado o tribunal no puedan ser corregidos mediante el reforzamiento de la plantilla de la Oficina Judicial o la exención de reparto temporal a que se refiere el artículo 167.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, siempre que no proceda el llamamiento de los jueces de adscripción territorial o no se adopten cualquiera de las restantes medidas excepcionales a las que se refiere el artículo 216 bis.1 de la citada Ley. El régimen jurídico aplicable, en estos casos, será el previsto en los artículos 216 bis.2 a 216 bis.4 de la Ley Orgánica del poder Judicial.

7. La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial será competente para resolver sobre la concesión de las comisiones de servicio de cualquier tipo, previa tramitación y propuesta de la Comisión de Modernización. La resolución que se dicte será notificada al interesado.
8. Las Salas de Gobierno con competencia sobre los juzgados o tribunales de origen y destino del interesado emitirán informe sobre la procedencia de esta medida, al igual que el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial."

Como vemos, en las comisiones de servicio, desaparecen los criterios objetivos establecidos para el concurso ordinario, ya no se exige la antigüedad en el escalafón, ganada con los años de trabajo, ni siquiera haber estado un mínimo de años en la jurisdicción de que se trate. La subjetividad es la que prima, porque ni siquiera las circunstancias relacionadas son determinantes, son varias, y no obligatoriamente concurrentes.

La publicidad de la oferta o convocatoria es mucho más restringida en las comisiones de servicio que en las de concurso ordinario, pues, depende de la que den los Tribunales Superiores de Justicia. Los hay que las anuncian a los magistrados de su territorio, los hay que no, pero no anuncian a quien ha sido otorgada la comisión de servicio. Los hay que conceden tan poco plazo, a veces, horas, que hay jueces y magistrados que no llegan a tiempo de pedir, por desconocimiento del anuncio.

Mientras que, en los concursos ordinarios, reglados, la publicidad es a través del Boletín

Oficial del Estado, tanto el anuncio de la convocatoria de plazas, como la resolución de mismo. El plazo de participación es de 15 días naturales, de modo que las posibilidades de que llegue a conocimiento de todos los jueces y magistrados son mucho mayores, además de que también se anuncian en la Intranet del CGPJ. Con dicha publicidad se posibilita el control y el recurso por quien no esté conforme, y el conocimiento por la ciudadanía.

Las comisiones de servicios no se anuncian en el BOE, ni tampoco su resolución, por lo que el conocimiento de estas está muy limitado a muy pocas personas, y, por tanto, las posibilidades de control sumamente mermadas.

Conforme al Aº 177 RCJ no se dispone la publicidad de lo resuelto, ni siquiera la comunicación a los restantes que hayan solicitado la comisión de servicio. La página web del CGPJ tiene una pestaña destinada a la publicidad de las comisiones de servicio, pero sólo aparecen las ofertas, no lo resuelto.

En el acuerdo nº 69 de la CP de 13 de noviembre de 2007, se establece que la difusión de oferta pública de las comisiones de servicio se realice por las salas de gobierno en todo el territorio del estado:

6\_9\_º.\_1.- Tomar conocimiento del Informe del Servicio de Personal de 12 de noviembre de 2007 relativo a las comisiones de servicio que vienen desempeñando los miembros de la carrera judicial.

2.- Acordar que la oferta pública previa a la concesión de comisiones de servicio a Jueces y Magistrados, prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial, se realice por las Salas de Gobierno en todo el territorio del Estado, y no solamente en el ámbito del respectivo Tribunal Superior de Justicia, a través de los medios de publicidad que resulten procedentes y, en todo caso, remitiendo la oferta pública para su inserción en la “Extranet de Jueces y Magistrados” de la página Web del Consejo General del Poder Judicial.

El acuerdo nº 30 regula las normas de inserción de la publicidad en la web del CONSEJO.

3.-DURACION

El artículo 216 bis 4. de la LOPJ dice que las comisiones de servicio se otorgan por un plazo máximo de seis meses pero que, si no se hubiere logrado la actualización pretendida, podrá prorrogarse la medida por otro plazo igual o inferior si ello bastase a los fines de la normalización perseguida. Estas propuestas de renovación se sujetarán a las mismas exigencias que las previstas para las medidas de apoyo judicial originarias.

La duración de la comisión de servicio también es diferente a la del concurso de traslado. La plaza obtenida en este es para siempre que quiera el juez, aunque la Ley le obliga a permanecer dos años al menos sin cambiarse. No depende más que del propio juez permanecer o no en esa plaza, transcurrido el plazo de permanencia.

A<sup>a</sup> 177 RCJ DICE LO SIGUIENTE:

7. Las comisiones de servicio tendrán la duración señalada en el artículo 350.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante, transcurridos los seis primeros meses desde su concesión, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial resolverá, a instancias del interesado y mediante el procedimiento previsto en el número cuatro de este artículo, sobre su continuación hasta un año y, transcurrido dicho periodo, sobre su prórroga por una anualidad más. En ningún caso, la duración total de las comisiones de servicio excederá de dos años.
8. Transcurridos los plazos a que se refiere el número anterior, el comisionado cesará de inmediato en el órgano de destino. Si la comisión de servicio se hubiera concedido con relevación de funciones, el interesado deberá reincorporarse al juzgado o tribunal de origen en el plazo de ocho o veinte días, en función de que el órgano de destino radique en la misma o en distinta localidad que el órgano de origen.

Recordemos que la seguridad en la permanencia de la plaza es una de las garantías que sustentan la independencia judicial, es uno de los aspectos destacados en los estándares internacionales sobre la independencia judicial.

Sin embargo, las comisiones de servicio son temporales y depende su prórroga de los mismos órganos que decidieron la concesión; o sea, depende de otras personas.

Por tanto, parece que no cabe por más tiempo que el de un año máximo, en ese caso, o como máximo, dos años, según lo previsto en el artículo 350 LOPJ.

#### 4.- COMPETENCIA PARA DECIDIR

En cuanto a la competencia de los órganos del Consejo para decidir y resolver los concursos de jueces y magistrados, le corresponde a la Comisión Permanente, en cuanto se trata de nombramientos reglados, estos son, totalmente objetivos, en que no hay margen de discrecionalidad alguna.

Mientras que los nombramientos para comisiones de servicio sería competencia exclusiva del Pleno, conforme a la LOPJ, al disponer en su artículo 599.4º que:

“Corresponde al Pleno de CGPJ, exclusivamente, “Todos los nombramientos o propuestas de nombramientos y promociones que impliquen algún margen de discrecionalidad o apreciación de méritos.”

Por lo que tratándose las comisiones de servicio de nombramientos que implican cierto margen de discrecionalidad, la competencia corresponde sólo y exclusivamente al Pleno del CGPJ.

Pues, en el artículo 602 de la LOPJ, cuando establece las competencias de la Comisión Permanente, indica que a esta le corresponde lo que no esté expresamente reservado a la Presidencia, al Pleno, a la Comisión Disciplinaria, a la Comisión de Igualdad o a la Comisión de Asuntos Económicos por la presente Ley Orgánica.

Sin embargo, en la práctica se realizan por la Comisión Permanente (el núcleo duro de CGPJ).

Contrariamente a lo dispuesto en la LOPJ., el Reglamento de la Carrera Judicial dice en su artículo 177.4 que “ La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial será competente para resolver sobre la concesión de las comisiones de servicio de cualquier tipo, previa tramitación y propuesta de la Comisión de Modernización. La resolución que se dicte será notificada al interesado. ”.

#### 5.- MOTIVACION

Ninguno de los preceptos citados se refiere a la motivación de las resoluciones, que debe exigirse conforme a los principios generales de seguridad jurídica y transparencia en asuntos de tanta trascendencia que implican el cambio de titular de órganos jurisdiccional por plazos de tiempo muy prolongados.

El problema tiene dimensiones muy importantes ya que el número de comisiones que se publican es muy elevado: por ejemplo, doce en diciembre de 2017.

Por todo ello la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, inicia el estudio de esta materia a fin de dar a conocer las prácticas del CGPJ, promover la reforma de esta materia, aumentar la garantía de los solicitantes y eliminar las zonas oscuras que pueden propiciar espacios donde tenga lugar el amiguismo o el trato de favor.