

«DEL DICHO AL HECHO...»: REFORMA DE LA JUSTICIA Y ESTADO AUTONÓMICO

Rafael Jiménez Asensio

I. LA REFORMA DE LA JUSTICIA: ENCUADRE DEL «PROBLEMA»

Presentación

Cuando ya definitivamente hemos iniciado el curso del siglo XXI, puede sorprender sobremanera que en algunos ámbitos de lo público España siga moviéndose con enormes rémoras que proceden nada más y nada menos que de la etapa decimonónica, periodo en el que, como es sabido, se construyeron las bases del Estado liberal. Uno de esos espacios públicos con mayor presencia todavía hoy de *cosas antiguas* y de personas apegadas a ellas, es sin duda el sistema judicial español. Esa alta presencia de elementos *rancios* contrasta paradójicamente con la necesidad objetiva de que ese sistema judicial debe operar también en la *sociedad de la información*, con nuevas tecnologías que avanzan por doquier, con exigencias derivadas de un marco de globalización, que se concreta especialmente en un sistema interrelacionado sobre todo en un (todavía incipiente) espacio judicial europeo, en el que se apuesta por ahondar los elementos de coordinación y caminar lentamente hacia modelos de armonización o, al menos, de aproximación de legislaciones que pueden evaluarse como plausibles.

El estado de la justicia en España ofrece, en consecuencia, una imagen contradictoria: por un lado, se percibe, se palpa y se padece, una pesada herencia de un sistema tradicional, mientras que, por otro, junto a él conviven algunos elementos de apreciable modernidad incorporados, tal vez tardíamente, como exigencias ineludibles de adaptación del sistema judicial a los tiempos actuales. Los déficit tradicionales de nuestro sistema son hartamente conocidos y han sido sintetizados por Toharia en una idea-fuerza: «*nuestra justicia recibe un rotundo y cada vez más intenso suspenso en cuanto a su funcionamiento y más concretamente, en cuanto a su lentitud*».¹ La morosidad judicial, en algunos casos con tardanzas que literalmente exasperan, es consecuencia directa de un cúmulo de circunstancias que la abonan: un modelo organizativo de la justicia que todavía está anclado en un concepto de oficina más próximo al antiguo régimen que a la sociedad industrial, una estructura de personal fragmentada, arcaica en su diseño y muy imbuida en algunos casos de una fuerte impronta corporativa y con enormes resistencias al cambio, una estructura del proceso que en muchos ámbitos debe mejorar notablemente, así como una sobreabundancia de demanda social de resolución de conflictos debido en gran parte a razones estructurales y vicios de funcionamiento (la juris-

1. José Juan TOHARIA, «Un Pacto de Estado para la Justicia», *El País*, 20 de octubre de 2000.

prudencia no cultiva el precedente y se parece cada vez más a un *supermercado de gran superficie* en el que el cliente encuentra siempre lo que quiere). Asimismo, esa carga de presión sobre el sistema encuentra su explicación en la existencia de un colectivo de 115.000 abogados, enormemente desorbitado y en situación de crisis institucional evidente, que nutre a la máquina judicial de un número indeterminado de *litigios aparentes* que podrían encontrar fácil solución a través de otros cauces que no fueran la judicialización «alegre» de determinados asuntos. Asimismo, no cabe duda de que el *mundo empresarial y financiero* está notablemente descontento con el (mal) funcionamiento de un sistema que resuelve tarde los problemas y hace perder a nuestro sistema económico puntos de competitividad frente a otras economías de nuestro entorno regional.²

En este marco, sumariamente descrito, es en el que hay que insertar toda una suerte de iniciativas, medidas, proyectos y leyes, que se vienen impulsando sobre todo los dos últimos años y que pretenden aportar un catálogo de soluciones que pongan fin al lamentable estado de nuestro sistema judicial y al deterioro permanente de su imagen, a la postre la más perjudicada del conjunto de instituciones del sistema constitucional español. El objetivo último de todas esas propuestas y de algunas (no demasiadas todavía) realizaciones, no es otro que *mejorar el funcionamiento del sistema judicial español, reforzar su legitimidad institucional y, en fin, proveer de una tutela efectiva a los ciudadanos en términos razonables, esto es, dotarles de un servicio público de administración de justicia equiparable al de cualquier otro sector.*

A. El punto de arranque de la reforma anunciada: el Libro Blanco de la Justicia

El mandato quinquenal del actual Consejo del Poder Judicial finaliza el 24 de julio de 2001. Cuando en 1996 comenzó su andadura, rápidamente el Consejo fue consciente de que el estado de la justicia ofrecía entonces un estado crítico. El nivel de insatisfacción de los ciudadanos con el sistema judicial era más que evidente, las encuestas de opinión ofrecían unos resultados desoladores, situando a la justicia en los últimos puestos de satisfacción de los ciudadanos. La respuesta fue inmediata: se procedió *institucionalmente* a elaborar un *Libro Blanco* que

2. A todo este cuadro habría que añadir otros elementos *endógenos* que dan como resultado un sistema judicial ineficiente. Como ha expuesto Santos PASTOR, la productividad de los jueces y del personal al servicio de la administración de justicia no es alta, y ello, a su juicio se debe a un cúmulo de factores, entre los que cabe citar una mala organización y una rígida gestión, una deficiente estructura de incentivos, la ausencia de sistemas de información, etc. Tal como diagnostica este autor: «La frecuencia con que algunos jueces se ausentan de sus puestos y dedican su tiempo a dar o participar en conferencias, congresos y cursos, el incumplimiento del tiempo de trabajo por parte de muchos empleados de la Justicia, la desocupación de espacios y recursos durante buena parte del tiempo, la adquisición de equipos obsoletos y el desuso de los disponibles y, en general, la desorganización son indicios –por anecdóticos que parezcan– indicativos de que la productividad y la eficiencia no son todavía cómo pudieran ser y que existen mejoras potenciales claras» («Un marco para evaluar la situación de la Justicia en Cataluña», *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya*, Barcelona, 1998, pág. 365).

diagnosticara cuáles eran los agujeros negros que ofrecía el sector justicia y cuáles podían ser la recetas para afrontar su mejora.³

El *Libro Blanco*, a no dudarlo, representó un aldabonazo en la denuncia de una situación que todos intuían, pero que nadie había diagnosticado con tanta precisión. A través principalmente del análisis de los problemas vinculados con el *estatuto de jueces y magistrados*, de *la oficina judicial*, del estado de los *distintos órdenes jurisdiccionales* (así como las demoras constantes en resolver) y, en fin, del *gobierno de la administración de justicia* (con particular incidencia en el papel de las Comunidades Autónomas), el *Libro Blanco* proponía asimismo distintas soluciones, que podían o no ser compartidas, pero que tenían como finalidad principal iniciar un profundo proceso de reforma de la Justicia en España. El problema radicaba, básicamente, en que la puesta en marcha de tales propuestas, al menos de la mayor parte de ellas, era competencia del *legislador orgánico* o, en su caso, del *Ministerio de Justicia*. Se requería, por tanto, *una voluntad política manifiesta de activar ese proceso de reforma*. Y la voluntad política, tal como luego diré, tardó en llegar.

La secuencia del problema sería incompleta si no me refiriera a otro importante dato. Conviene tener presente, en efecto, que el citado *Libro Blanco* fue aprobado por el Consejo el 8 de septiembre de 1997, es decir, su difusión y conocimiento por las fuerzas políticas, los medios judiciales y la comunidad jurídica, se produjo bien avanzada la legislatura. En esas condiciones, parece obvio señalar que el primer gobierno popular nacido de las elecciones del 3 de marzo de 1996 difícilmente podía haber incrustado en su programa electoral tales previsiones. Se requería, por tanto, un proceso de divulgación, una presentación de las propuestas y, lo más importante, una asunción de las mismas por parte del ejecutivo y, en particular, de la entonces titular del Ministerio de Justicia.

Ni que decir tiene que en la primera legislatura popular (1996/2000) ni hubo tiempo ni presumiblemente ganas de asumir el contenido de tales propuestas, sin embargo el proceso de deterioro del sistema judicial siguió su implacable curso. Únicamente, en el tramo final de la legislatura se adoptaron algunas importantes medidas legislativas que supusieron reformas necesarias en la estructura de determinados procedimientos de diferentes órdenes jurisdiccionales. La Ley de jurisdicción contencioso administrativa de 1998, la nueva Ley de Enjuiciamiento civil de 2000, y la ley de responsabilidad penal del menor, también de 2000, han supuesto sin duda cambios importantes en la estructura de los correspondientes procesos, pero, con ligeras correcciones (en el ámbito del enjuiciamiento civil y de los menores), el proceso sigue actuando en el mismo y desvenecado edificio que es el sistema judicial español.

El *Libro Blanco* partía sobre todo de una *idea-fuerza* en la que asentaba su arquitectura conceptual: *la justicia era un servicio público, que debía ser prestado en condiciones aceptables a sus usuarios que no eran otros que los ciudadanos*. Con un lenguaje que en muchos de sus pasajes se aproximaba (al menos formalmente) al de la gestión pública, el citado documento insistía una y otra vez en la mejora de la calidad del servicio público de la justicia, en hacer efectiva la tutela judicial

3. *Libro Blanco de la Justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.

a través de respuestas rápidas y motivadas en derecho a los conflictos jurídicos, en mejorar y adaptar el trasnochado modelo de oficina judicial, en acabar con el colapso judicial y las dilaciones en la resolución de los asuntos, y, en fin, en reformar un sistema de gobierno judicial asentado en la fragmentación y en el cruce competencial.

Todas estas iniciativas fueron calando lentamente. El Consejo logró implementar algunas de ellas, aunque otras quedaron en el cajón. Las comunidades autónomas con servicios traspasados en materia de Justicia hicieron lo que pudieron, pero al menos en su campo de atribuciones, en líneas generales, los servicios han ido mejorando notablemente.⁴ Tampoco era de extrañar esa paulatina mejora, pues el estado que ofrecía la administración de justicia antes de los decretos de traspasos a las comunidades autónomas podía calificarse como deficiente. Sin embargo, para poner en marcha las medidas más relevantes propuestas por el *Libro Blanco* quedaba, no obstante, la iniciativa verdaderamente importante: esto es, el impulso gubernamental. Habrá que esperar a la segunda legislatura del gobierno del partido popular para que, por fin, este tema entre a formar parte de la agenda política. Sobre ello volveré de inmediato.

En cualquier caso, el *Libro Blanco*, partiendo de «la ineludible necesidad de conseguir una mayor eficacia de la administración de justicia» (pág. 324), adoptaba una serie de propuestas que afectaban directamente a las comunidades autónomas que han recibido traspasos efectivos en la materia. Principalmente, por ejemplo, la propuesta de reforma de la oficina judicial, el nuevo papel del secretario judicial, así como determinadas medidas en relación con el personal al servicio de la administración de justicia (la supresión de los cuerpos nacionales y su dependencia de las Comunidades Autónomas), supusieron reavivar de nuevo el debate sobre cuál debía ser el escenario institucional de futuro del gobierno de la justicia. El diagnóstico era certero: no podía seguir funcionando un «modelo» con tal acumulación de instancias y con un reparto tan complejo (y confuso) de competencias. El resultado de todo ello no podía ser otro que difuminar la responsabilidad y generar mala administración. Como dije en otro lugar, el *gobierno de la fragmentación* no era el mejor remedio para una justicia en estado crítico: se hacía necesario clarificar el escenario institucional.⁵

4. En un cuestionario que remití en su día a las comunidades autónomas con servicios traspasados en materia de justicia, algunas de ellas pusieron de manifiesto que las condiciones en las que se encontraban los juzgados y tribunales cuando se hicieron cargo efectivamente de la competencia eran *malas*, y que su gestión había supuesto una *mejora notable o, al menos, alguna mejora*. Desgraciadamente las respuestas a los cuestionarios han sido parciales (pues muchas comunidades autónomas ni se han molestado si quiera en devolverlo cumplimentado), lo que relativiza mucho las opiniones y, en cualquier caso, impide en lo sucesivo que me refiera a esos datos.

5. R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Gobernar la fragmentación. La Administración de justicia en Cataluña: marco institucional, diseño de oficina judicial y política de personal», *Dos estudios sobre administración de justicia y comunidades autónomas*, Civitas/IVAP, Madrid, 1998, pág. 75 y ss.

B. La justicia y el Estado autonómico: ojeada a un proceso inconcluso

El *Libro Blanco de la Justicia* aparece en escena casi diecinueve años después de la entrada en vigor del texto constitucional. En ese largo *interin*, en lo que a justicia y Estado autonómico se refiere, se produjo un dilatado y complejo proceso que no es lugar ni momento de reflejar aquí.⁶ Únicamente quiero insistir de forma sucinta en algunos datos que pueden ayudar a comprender el momento actual en el que se encuentra el problema.

La Constitución, como es sabido, en su Título VI no cita ni una sola vez a las Comunidades Autónomas, pero conviene subrayar que, si exceptuamos el art. 124 (relativo al Ministerio Fiscal), tampoco se refiere en ninguna ocasión al Gobierno central. Aparte del principio de unidad jurisdiccional recogido en el art. 117.5 CE, que en esa referencia concreta no tiene tanto que ver con la *unidad del poder judicial* como con la supresión de las jurisdicciones especiales, la configuración de *un poder judicial* en el Título VI se apoya principalmente en la articulación de *un cuerpo único de jueces y magistrados* que son quienes ejercen la función jurisdiccional. No obstante, ese último silencio constitucional se suple sobradamente con la previsión recogida en el artículo 152, en el que se afirma que (*dentro de la unidad del poder judicial*) la organización judicial en cada Comunidad Autónoma culminará en unos *Tribunales Superiores de Justicia*, en los que, a salvo de las competencias del TS, se agotarán las sucesivas instancias procesales. Asimismo, se prevé un alambicado sistema de reenvíos (a los estatutos y a una ley orgánica) para que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de demarcaciones judiciales. Y por último, no por ello menos importante, el artículo 149.1.5 de la CE atribuye, como es sabido, en exclusiva al Estado la competencia en materia de *administración de justicia*.

Los primeros Estatutos de Autonomía, como también es conocido, reflejaron en sus textos una serie de atribuciones en materia de justicia y de administración de justicia, cuya concreción, unas veces, se reenviaba a lo que dispusiera la futura LOPJ en favor del Gobierno central y, en otras, sus previsiones quedaban a la espera de obtener un adecuado reflejo en el conjunto de normas estatales que regulaban el sector (lengua, provisión de plazas, conocimiento del Derecho foral o especial, etc.). Como también he recogido en otro lugar, fueron los Estatutos de Autonomía, en su calidad de normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, los textos normativos que, ante el relativo silencio constitucional, procedieron a establecer una serie de disposiciones que abogaban por una *autonomización relativa* del poder judicial y de la administración de justicia.

Pero la perspectiva del problema sería a todas luces incompleta si no se repara en el dato de que el papel del poder judicial en el Estado autonómico no puede

6. Ver, por todos, los trabajos de P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «La posición del Poder judicial a l'Estat autòmic», *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Consell Consultiu, Barcelona, 1998, pág. 18 y ss.; más recientemente, del mismo autor, «El Poder Judicial en el Estado Autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 5 pág. 89 y ss.; y L. LÓPEZ GUERRA, «Poder Judicial i comunitats autònomes: territorialització de la Justícia», *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000, pág. 19 y ss.

entenderse sólo a través del binomio Constitución/Estatutos, sino que requiere el complemento necesario de la LOPJ. En efecto, la LOPJ es principalmente la norma llamada a *cerrar* el modelo de relaciones entre Poder Judicial, Administración de Justicia y Estado autonómico, por lo que tal modelo puede considerarse abierto en la medida en la cual ofrece soluciones muy dispares en función de cuál sea, en definitiva, el grado de concentración de competencias en el Consejo. Si se opta por no apoderar al Consejo de otras competencias que no sean las estrictas de *gestión del estatuto del juez*, en buena lógica (luego desmentida por los hechos) el resto de competencias ejecutivas y normativas (no así la iniciativa legislativa) que desempeña el Ministerio de Justicia podrían ser asumidas por las Comunidades Autónomas.

Pues bien, sabido es que no hemos tenido un modelo estable de reparto de competencias entre las tres instancias citadas: Consejo, Ministerio y Comunidades. En la LOCGPJ de 1980 se hizo un reparto, en principio, favorable al Consejo. En 1985 la LOPJ «recuperó» el protagonismo perdido del Ministerio, limó las atribuciones del Consejo e ignoró prácticamente a las comunidades autónomas. En los inicios del decenio de los noventa, la STC 56/1990 reconoció algunas atribuciones más a las Comunidades Autónomas (medios materiales) y les abrió, con un razonamiento ambivalente, un espacio a la esperanza. En 1994 se reordenó de nuevo el sistema con un retorno de algunas competencias al Consejo, una apertura muy timorata del modelo hacia las comunidades autónomas y, en fin, con un protagonismo todavía fuerte del Ministerio de Justicia. A finales de 2000 el sistema ha tenido otro pequeño reajuste (competencia en materia de selección de jueces), y en un futuro más o menos inmediato ya ha sido anunciada por el Ministro Acebes, tal como se verá, una reforma en profundidad de la Justicia (y, en consecuencia de la LOPJ) que, en el marco de la propuesta *de Pacto de Estado por la Justicia*, volverá a retocar esta delicada y compleja arquitectura competencial. Esperemos que sea la *solución definitiva*, a riesgo si no de que la noria permanente de cambios termine mareando eternamente a nuestro sistema judicial.

El balance que cabe hacer de este proceso esquemáticamente expuesto no puede sino producir una honda insatisfacción. Se ha expuesto, con reiterada insistencia, que el poder judicial sigue estando de espaldas a la realidad autonómica del Estado, y hay mucho de verdad en esta afirmación. Los avances son muy tenues, el proceso de adaptación exageradamente lento y los resultados (en muchos ámbitos) discutibles. Pero el enfoque correcto del problema estriba, a mi juicio, en *unir de forma precisa y clara la pretensión de territorialización del poder judicial y de la administración de justicia con un mejor rendimiento del sistema judicial en su conjunto*. Quiero decir con ello que, por un lado, las soluciones puntuales al sinfín de problemas abiertos deben conectarse necesariamente dentro de un proceso de modernización de la justicia en su conjunto y, sobre todo, con la prestación de un servicio de calidad a los ciudadanos. La autonomización o territorialización de la justicia, sin perjuicio de que sea una demanda política perfectamente legítima, cobra su verdadero sentido en el ámbito de los resultados del proceso. Ni que decir tiene que con tales premisas la legitimación del poder judicial en el seno del Estado Constitucional, así como la dimensión compuesta de ese Estado, se verá notoriamente reforzada.

Por otro lado, creo que es necesario señalar en esta sede que, en el ámbito de

las *soluciones políticas sobre cuál deba ser la posición del poder judicial en el Estado autonómico*, las divergencias son, como puede presumirse, notables. Sobre este aspecto el equilibrio siempre es más difícil, pero se pueden apuntar tres grandes tendencias: la primera sería la resistencia, velada o manifiesta, a cualquier cambio que supusiera una adaptación mayor del poder judicial al Estado autonómico; la segunda, más pragmática, es la que camina por el sendero de la *autonomización y territorialización* del poder judicial y de la administración de justicia como necesidad ineludible de adecuación al estado de estructura compuesta; y la tercera, de carácter más *incisivo o rupturista* con la situación actual, se sitúa en el plano de reivindicar un *poder judicial propio* en las comunidades autónomas (o, al menos, en algunas comunidades autónomas). Estas tres grandes líneas de tendencia tienen, sin duda, innumerables matices, pero al menos nos sirven para situar los escenarios de futuro en torno a tres grandes opciones. En mi opinión, tal como señalaré al final, el sistema judicial español vive todavía de espaldas a la realidad autonómica, sin embargo esa actitud no podrá mantenerse (si es que se puede mantener ya) durante mucho más tiempo: será la propia evolución de los acontecimientos y de la historia inmediata la que haga (exija) un esfuerzo de adaptación del poder judicial y de la administración de justicia a un sistema constitucional en el que las comunidades autónomas son, cada vez más, agentes institucionales de primera importancia. Cuál sea la profundidad de esa necesaria adaptación no es pregunta que pueda contestarse cabalmente en estos momentos.

C. Los problemas abiertos en la relación entre poder judicial y Estado autonómico: un breve catálogo

Los problemas de adaptación del poder judicial y de la administración de justicia han sido reiteradamente examinados en sede doctrinal, pudiéndose decir en verdad que si no está todo dicho, poco falta al respecto. No quiero indicar con ello que los diagnósticos coincidan, pero en el trabajo de detección de los problemas quedan, en verdad, muy pocos huecos. Asimismo, al enfoque estrictamente doctrinal hay que unir un buen cúmulo de reflexiones institucionales, que arrancan del *Libro Blanco de la Justicia*, otras muchas que parten de determinados colectivos, algunas de fundaciones, y las hay también de determinados sectores de la judicatura.⁷ En su conjunto, el cuadro que describen tales aportaciones doctrinales ofrece elementos comunes y también, como no, puntos de divergencia.

A efectos de sintetizar sumariamente dónde residen los problemas más urgentes de adaptación del poder judicial a un Estado de estructura compuesta, se puede seguir un esquema que gira en torno a *seis grandes bloques*. A saber: 1) La función de gobierno del poder judicial; 2) La organización de los Tribunales y el

7. Los foros de debate y las propuestas han sido, como decía, innumerables. Basta con citar aquí algunos textos recientes con aportaciones colectivas, ver, por ejemplo: J. GALOFRÉ (Director), *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya*, Barcelona, 1998; AA.VV., *Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2000; AA.VV., *La justicia a Catalunya en el marc d'un Estat compost*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000.

sistema de recursos; 3) El estatuto de jueces y magistrados; 4) Los medios de gestión de la administración de justicia; 5) La cooficialidad lingüística y su impacto sobre la administración de justicia; y 6) La coordinación entre las instituciones responsables en materia de justicia. Veamos sumariamente estos aspectos.

En lo que afecta al *gobierno del poder judicial* el problema básico reside, por un lado, en la *concentración de atribuciones* en sede del Consejo General del Poder Judicial, habiéndose mostrado éste poco sensible con la realidad autonómica. Ciertamente, se han hecho algunos gestos, limitados a la creación de *vocalías* o a la celebración de algunos plenos itinerantes en comunidades autónomas. Pero ahí acaban en la práctica las iniciativas. En verdad, hay que ser conscientes de que el Consejo se mueve en un marco legal que, en principio, le permite pocas opciones, así como que las competencias desempeñadas por el órgano son claramente limitadas. Por otro lado, los Tribunales Superiores de Justicia, con competencias *horizontales* sobre todos los órganos jurisdiccionales sitos en la comunidad autónoma disponen de unas atribuciones también muy reducidas y tienen, sobre todo un diseño institucional y una composición impropia para ejercer de forma *delegada* atribuciones gubernativas.

En el terreno de la *organización de los Tribunales y del sistema de recursos* se han hecho algunos avances en lo que tiene que ver básicamente con el fortalecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia como última instancia en materias exclusivas de la comunidad autónoma (casación en derecho civil propio y agotamiento de instancias, salvo el recurso de casación, en materia contencioso-administrativo). Queda, no obstante, según se verá, un amplio trecho por recorrer, pues el sistema judicial sigue, a través del diseño actual de la casación, presionando muy fuerte sobre la cúspide del poder judicial; es decir, inundando literalmente de causas al Tribunal Supremo. Además, la Sala de lo Civil y Penal de los TSJ sigue sin encontrar su hueco en el escenario judicial, estando claramente infrautilizadas y sus plazas siguen siendo, hasta límites de escándalo, destinos de oro.⁸ Dejando el lado procesal, las competencias de creación de juzgados y tribunales, así como su clasificación, continúan monopolizadas por el Ministerio de Justicia, sin apenas otra atribución a las comunidades autónomas que la mera propuesta.

En lo concerniente al *estatuto de jueces y magistrados* es, tal vez, donde menos se ha avanzado. La excusa formal es que está en juego el principio de independencia y la configuración de la *carrera judicial como cuerpo único*. Este es el argumento en el que se blindan quienes no quieren reconocer que la existencia de *un cuerpo único* no está reñida con algunas medidas de territorialización.⁹ Tan sólo en el campo de la *formación inicial a la carrera* (con la implantación de la Escuela

8. Un dato sumamente ilustrativo. En una comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el Presidente del CGPJ, Sr. Delgado Barrio, manifestó lo siguiente: «Salas de lo Civil y Penal. Me preguntaba usted antes si había base cuantitativa. Pues si hay base cuantitativa clara y le voy a decir que *conozco algún caso de magistrado de la Sala de lo Civil y Penal que en diez años ha puesto cinco sentencias*» (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VII Legislatura, año 2000, núm. 41, pág. 820).

9. Incide en esta idea, asimismo, J.M. FERNÁNDEZ SEIJO, «L'adaptació del Consell general del Poder Judicial a l'estructura composta de l'Estat», *La Justícia a Catalunya...*, cit., pág. 157.

Judicial en Barcelona) y en la *formación continua*, se han hecho algunas concreciones, siquiera sean simbólicas. Tampoco se ha avanzado nada en absoluto en relación con la adecuación del Ministerio Fiscal al estado autonómico.

Es, ciertamente, en lo que afecta a *competencias de gestión de la administración de justicia* donde los avances han sido más notables, aunque sin duda asimétricos y llenos de numerosas disfunciones. A partir del traspaso de servicios sobre medios materiales de la administración de justicia a las comunidades autónomas del País Vasco y de Cataluña, que se produjeron, respectivamente, en 1987 y 1990-1994, y después de aprobarse la reforma de la LOPJ en 1994, así como los reglamentos de los cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes, y de Médicos forenses, cinco comunidades más se añadieron a las dos citadas en los traspasos de medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia. El resultado de este proceso, que ya he criticado en alguna otra ocasión, ha producido un cúmulo de frustraciones institucionales a las comunidades autónomas receptoras de los servicios traspasados. Únicamente subrayaré aquí que en medios materiales la situación de partida era notablemente insatisfactoria, mientras que en lo que corresponde a *medios personales* el traspaso se ha realizado en unas condiciones muy desfavorables a las comunidades autónomas, puesto que sólo en lo que afecta al personal laboral disponen de competencias efectivas, mientras que los secretarios judiciales siguen dependiendo del Ministerio y el resto del personal, que es el grueso de los recursos humanos de la administración de justicia, han sido calificados por los reglamentos respectivos como *cuerpos nacionales*, hurtándose así a las comunidades autónomas cualquier posibilidad de llevar a cabo una política de personal en este sector, puesto que el Ministerio sigue ejerciendo un importante cúmulo de atribuciones que hipotecan sobremanera las competencias autonómicas.

Capítulo aparte merece la *organización de la oficina judicial*, que forma parte integrante de las competencias de gestión, pero que se encuentra completamente hipotecada por un modelo organizativo periclitado, que se asienta en oficinas micro y con una estructura interna que se asemeja al funcionamiento de las covachuelas administrativas del antiguo régimen, sobre las que, además, se proyectan competencias dispersas de la práctica totalidad de instituciones con atribuciones en el sector. Bien es verdad, que se han hecho algunas experiencias interesantes de crear *servicios comunes, oficinas judiciales de tramitación y otro tipo de adaptaciones organizativas que persiguen racionalizar un modelo a todas luces caduco*. Pero aquí las comunidades autónomas, que han sido pioneras en este campo (especialmente el País Vasco), cuando intervienen lo hacen en un terreno minado por las dificultades internas (resistencias enormes al cambio) y con el problema añadido de no saber a veces quién es efectivamente el titular de la competencia, lo que obliga a un esfuerzo de coordinación muy intenso.

En el terreno de *cooficialidad lingüística* en la justicia el problema es de calado.¹⁰ Ciertamente, la situación es completamente desigual según comunidades autónomas y del tipo de personal al que se apliquen las medidas de *adecuación lingüística* al entorno. El colectivo más resistente al cambio ha sido, sin duda, la

10. Una aportación reciente a este debate en *La administración de justicia en un estado prililingüe*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.

corporación judicial, a la que finalmente se le ha aplicado un sistema *de incentivo* discutible en su diseño y escasamente operativo en la realidad. Posiblemente éste sea un problema de solución compleja, pero al menos se podría haber avanzado algo más que el mero cómputo de períodos en el escalafón en función de los puestos, plazas y cuerpos. La Escuela Judicial viene impartiendo cursos de lenguas autonómicas a los jueces en prácticas, y las comunidades autónomas con lengua oficial distinta al castellano hacen lo mismo para jueces y magistrados, así como para el personal al servicio de las comunidades autónomas. Pero esas *medidas de fomento* o, en su caso, *de discriminación positiva* no son por ahora suficientes para resolver un problema que requerirá seguro varios decenios.

La enorme *fragmentación de responsabilidades en materia de justicia exige, sin duda, un esfuerzo complementario en la coordinación* de las respectivas instancias con competencias en ese ámbito. El problema, que fue diagnosticado tempranamente, ha recibido, sin embargo, un tratamiento tardío. Proliferan es cierto los órganos de coordinación entre comunidades autónomas y salas de gobierno, así como con otra serie de ámbitos (secretarios judiciales, jueces decanos, sindicatos, etc.). Se ha creado, por fin, una *Conferencia sectorial en materia de Justicia*, y las Comunidades Autónomas tienen institucionalizados unos encuentros periódicos (*Comisión de Coordinación*) en los que intercambian pareceres y coordinan sus propuestas. A pesar de todo ello, la coordinación sigue ofreciendo puntos muy débiles, pues está muy segmentada, es muchas veces circunstancial y en ocasiones presenta notables recelos entre las instituciones, dependiendo así, en muchos casos, de puras y estrictas relaciones entre las personas que gobiernan en cada caso la institución respectiva.

II. REFORMA DE LA JUSTICIA Y ESTADO AUTONÓMICO: LOS «NUEVOS» ELEMENTOS DEL DEBATE: PROPUESTAS Y PROYECTOS

Introducción

El año 2000 ha supuesto, sin duda, un florecimiento del debate sobre la *reforma de la Justicia* y, por lo que aquí interesa, *un reverdecer de una necesidad: la adaptación del Poder Judicial y de la Administración de Justicia a un Estado de estructura compuesta*. Pero dicho esto hay que añadir de inmediato que las concreciones han brillado por su ausencia y, en cierto modo, habrá que esperar a que el curso de la presente legislatura avance para conocer hasta qué punto las innumerables propuestas que se barajan tendrán concreción normativa y la ansiada adaptación de nuestro sistema judicial al Estado autonómico vaya siendo realidad palpable.

Ciertamente, según decía antes, el diagnóstico de la mayor parte de los problemas ya estaba hecho en sede doctrinal, lo «nuevo» de este período radica a no dudarlo en que muchas de estas propuestas se han trasladado a *papeles institucionales* y han entrado, por tanto, a formar parte, en alguna medida, de los *circuitos oficiales*, cuando no ya propiamente hablando de la *agenda política*. No obstante, tal como se verá, la aceptación de las propuestas políticas y doctrinales ha sido muy desigual según las instituciones a las que hagamos referencia. Así, el Tribunal Constitucional ha jugado un papel muy tibio en ese proceso (a través de la STC 105/2000). El Gobierno central ha asumido la trascendencia del problema y ha

anunciado «a bombo y platillo» un *Pacto de Estado por la Justicia*, cuyas primeras concreciones se han conocido (aunque en términos todavía muy imprecisos) a mediados del mes de febrero de 2001. El Consejo, una vez más, ha actuado de *motor del cambio* mediante la elaboración de una serie de Propuestas para el *Pacto de Estado*, que se fueron gestando durante los años 1999 y 2000. El Tribunal Supremo ha puesto el dedo en la llaga de muchos problemas y ha pretendido *descargarse del colapso y fortalecer su posición constitucional*. Y, finalmente, las comunidades autónomas han hecho una apuesta razonable por la descentralización efectiva de la administración de justicia, que se concreta asimismo en una serie de propuestas remitidas al Ministerio de Justicia.

En todo caso, lo «nuevo» de la actual situación radica en que tal tema, según decía, forma parte importante de la *agenda política*, y como tal debe ser abordado. Frente a la legislatura anterior, en ésta la *reforma de la justicia* (y es de esperar que su *adecuación* a la forma territorial del Estado) puede ser una realidad; aunque, en honor a la verdad, los problemas que «salpican» las relaciones cotidianas entre Gobierno y poder judicial, así como al Gobierno con la oposición (*indulto de Gómez de Liaño; sentencia de la audiencia nacional sobre congelación de retribuciones a los funcionarios; y, sobre todo, la pretensión gubernamental de cambiar el sistema de designación de los vocales togados del Consejo*) pueden hacer «saltar por los aires» el necesario e imprescindible consenso entre las fuerzas políticas que es imprescindible para llevar a cabo tan ingente tarea.

En cualquier caso, el *cambio de ritmo* en el tratamiento del problema ya se advirtió en el propio discurso de investidura del Presidente del Gobierno en abril de 2000, cuando en un breve pasaje se refirió a esta cuestión en los siguientes términos:

«Existe una notoria insatisfacción en la sociedad española respecto al funcionamiento de la Administración de justicia. Hemos llevado a cabo un importante esfuerzo en estos cuatro años. Pero lograr que la Administración de justicia preste un servicio público de calidad, moderno y eficaz, nos obliga a continuar un decidido programa de inversiones y reformas (...) La necesidad de perfeccionar el desarrollo del modelo constitucional de justicia nos mueve a ofrecer a todos los grupos parlamentarios *un pacto de Estado*. A todos interesa, y todos deberíamos contribuir a ello, una justicia independiente, rápida y eficaz, que sea la garantía última de los derechos y libertades (...) Para ello, si la cámara me otorga su confianza, se abrirán consultas sin dilación»¹¹

A. La Sentencia 105/2000, del Tribunal Constitucional: una breve referencia

No es esta, en efecto, sede apropiada para comentar una sentencia compleja en su trazado que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por diputados del Grupo Parlamentario Popular contra determinados artículos de la Ley Orgánica 16/1994, que daba nueva redacción a algunos preceptos de la Ley orgá-

11. *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente, año 2000, VII Legislatura, núm. 2, sesión celebrada el martes 25 de abril, pág. 24.

nica del poder judicial.¹² Lo que ahora interesa es únicamente subrayar una serie de ideas, de forma un tanto rápida, que tienen conexión directa con nuestro objeto. La primera, es que la citada sentencia del TC se dicta en el año 2000 cuando los recurrentes (que interpusieron el recurso en 1994, estando en la oposición) se encuentran en el poder desde 1996 y, además, han reeditado su victoria electoral, esta vez por mayoría absoluta, un mes antes de que se dicte la sentencia. Este dato, por anecdótico que parezca, es importante para leer la citada sentencia y, sobre todo, los votos particulares. La segunda, radica en que un debate aparentemente zanjado doctrinalmente y en sede constitucional, como era el alcance de la competencia en materia de Administración de Justicia vuelve a renacer, pues los votos particulares apuestan de modo directo por un entendimiento de la competencia que desapodera a las comunidades autónomas de cualquier competencia al respecto. Dicho de otro modo: sorprende que la posición de los dos votos particulares diste tanto de la mayoría, pues más de veinte años después de la entrada en vigor de la Constitución ello desvela un desacuerdo notable sobre cuál ha de ser la configuración del poder judicial en el sistema constitucional español. La tercera, consiste en que la posición de la mayoría del Tribunal Constitucional resuelve los problemas planteados a través de la *vieja doctrina* (en concreto, la recogida en la STC 56/1990), que además se dictó teniendo como referencia enunciados normativos sustancialmente distintos, y sanciona la discutible tesis de que los Reglamentos orgánicos de los cuerpos nacionales en los que se encuadra el personal al servicio de la administración de justicia *son normas delimitadoras de competencia*. Y la cuarta, estriba en que el Tribunal resuelve todas las dudas de constitucionalidad por medio de una *sentencia interpretativa* que va más allá de lo razonable, pues en el caso concreto del artículo 455 LOPJ la interpretación del TC *desfigura* el enunciado normativo. En fin, son tributos, tal vez, de las dificultades de combinar el *tiempo político* con el *tiempo jurisdiccional*, dado que cuando el TC resuelve este caso (seis años después de la interposición del recurso) la (tímida) descentralización de las competencias de gestión de la administración de justicia ya es un hecho en *siete* comunidades autónomas, y el sistema, presumo, tiene vocación de generalizarse en un futuro más o menos inmediato. Por tanto, las posibilidades reales de *vuelta atrás* no dejan de ser un sino manifestaciones de irrealismo o de contumaz resistencia al cambio.

B. La propuesta de reforma del Tribunal Supremo en atención a sus funciones constitucionales

Casi coetáneamente en el tiempo a la celebración de la investidura del Presidente Aznar apareció en la escena pública un importante documento en el

12. El citado recurso tenía por objeto, en concreto, la nueva redacción dada a los artículos 189.1, 231.4, 272.4, 455 y la disposición adicional primera, dos, de la LOPJ. Para un comentario a esta sentencia donde desarrollo las ideas esquemáticamente expuestas en el texto, ver mi trabajo: «Las complejidades de 'un modelo' poder judicial, administración de justicia y estado autonómico en el sistema constitucional español (apuntes de urgencia en torno a la STC 105/2000)», *Repertorio Aranzadi Tribunal Constitucional*, junio 2000, núm. 7, pág. 13 y ss.

que, partiendo de la previsión constitucional que hiciera el art. 123.1 CE, el propio Tribunal Supremo abogaba por una redefinición de sus propias competencias con la finalidad de poder desempeñar de manera más eficaz «las que constitucionalmente le corresponden en orden a la creación de jurisprudencia y unificación de doctrina como medio de salvaguardar la unitaria (...) interpretación del ordenamiento jurídico». En lo que aquí interesa, el documento arrancaba poniendo de relieve que nos encontrábamos en un Estado autonómico con una pluralidad de ordenamientos, «lo que justificó en su día que la Constitución hiciese mención expresa a los Tribunales Superiores de Justicia como culminación de organización judicial en el ámbito de las respectivas comunidades autónomas, sin perjuicio, claro está, de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo».

Ese diagnóstico conducía a que *la redefinición de las competencias del Tribunal Supremo (al fin y a la postre su «aligeramiento») tenía que producir un efecto reflejo necesariamente sobre las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia*. Y así se constataba, en efecto, puesto que, a juicio del TS, los Tribunales Superiores de Justicia «no pueden quedar reducidos a una mera reproducción, más o menos fiel, de las viejas Audiencias Territoriales, de tal manera que la única diferencia esencial con las Audiencias provinciales venga determinada por su ámbito de competencia territorial». El fondo de la tesis ya se puede presumir:

«La creación de los Tribunales Superiores de Justicia responde a la voluntad constitucional de configurarlos como el grado máximo de la organización jurisdiccional en la comunidad autónoma, de tal manera que en ello se agoten las distintas instancias y grados. *De ahí que no se excluya de forma absoluta la posibilidad de otorgarles competencias casacionales*, lo que presupone que no deban configurarse exclusivamente como tribunales de única o segunda instancia, sino que, habida cuenta de su condición de tribunales integrantes de un único poder judicial del Estado... sus competencias habrán de ser congruentes con su condición de Tribunales Superiores en todos los órdenes en el ámbito de la comunidad autónoma, sin más limitaciones de aquellas que se derivan de la normativa que integra el bloque de la constitucionalidad y sin perjuicio, claro está, de lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución respecto del Tribunal Supremo».

Las medidas para hacer efectivo semejante planteamiento se justificaban, sobre todo y ante todo, en el «excesivo número de asuntos que tiene atribuidos» el TS; dicho en palabras más llanas: la situación de *colapso judicial* que sufre el TS (al menos determinadas Salas) obliga a esa *redefinición*. Y para ello el documento baraja una serie de medidas: la primera, *reformar el recurso de casación*, reduciendo el ámbito del recurso de casación ordinario ante el TS y, en consecuencia, extendiendo su conocimiento a los TJS; la segunda, configurar un *recurso de casación por interés casacional ante el TS*, subordinando la admisibilidad a la apreciación de su relevancia para la unificación de doctrina; la tercera, mantener un *recurso de casación para la creación de jurisprudencia (unificación de doctrina)*, condicionado a la existencia de contradicción entre sentencias de Tribunales Superiores de Justicia entre sí o con sentencias del TS, o, en su caso, establecer un deber a los TSJ de *plantear la cuestión prejudicial*, debiendo someter al TS aquellas cuestiones en que sea necesario el ejercicio de la función unificadora, cuando

los TSJ pretendan separarse de la doctrina mantenida en las sentencias del mismo u otro TSJ o del TS.¹³

No terminaban ahí las propuestas del documento, pues el TS se autoconfería como propias algunas atribuciones que tenían relación directa con el Estado autonómico, puesto que, asimismo, extendía su ámbito competencial a una *función armonizadora* de los distintos subsistemas normativos que conviven en el Estado autonómico, así como a supuestos de reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.¹⁴ Pero al margen de lo anterior, resulta obvio que semejante planteamiento no sólo supone una reorganización interna del propio TS, sino que, como se indica gráficamente en el texto, tiene unos *efectos derivados* sobre la actual planta judicial de los TSJ.

C. Las «propuestas» gubernamentales: el difícil tránsito de la oferta programática a las acciones concretas. El debate en sede política: algunos elementos preliminares

Tras el anuncio que llevo a cabo el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno en su discurso de investidura de que se impulsaría de inmediato un *Pacto de Estado por la Justicia*, quedaba por desvelar cuáles serían esos primeros pasos del nuevo gobierno en esa dirección. El nuevo Ministro de Justicia, Sr. Acebes, en sendas comparencias ante el Congreso y el Senado, que tuvieron por finalidad informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, abundaría algo más en el detalle de contenidos, aunque ciertamente tampoco concretaría en exceso *cuáles eran los ritmos y cuáles los objetivos de ese futuro Pacto de Estado*. Habrá que esperar, tal como se verá, a la comparencia de 14 de abril de 2001 para que esas propuestas se conviertan en algo más tangible.

Así, en su primera comparencia ante el Congreso, el 24 de mayo de 2000, el Ministro volvió a insistir en la idea de *modernizar* la justicia y en el dato de impulsar un *Pacto de Estado* al que invitaba a todas las fuerzas políticas a participar:

13. Sobre todos estos temas, ver las interesantes reflexiones de Juan Antonio XIOL RIOS, «El Tribunal Superior de Justicia de Catalunya como a òrgan superior a Catalunya sense perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem», *La justicia a Catalunya...*, cit., pág. 89 y ss.

14. En estos términos se expresa el reiterado documento: «*La función armonizadora del Tribunal Supremo*. La función armonizadora de los distintos subsistemas que conviven en el ordenamiento del Estado autonómico debe llevarse a cabo mediante la atribución excepcional de competencias al Tribunal Supremo en materia de Derecho autonómico, como medio de salvaguardar la unidad en la interpretación de esta esfera del ordenamiento jurídico, cuando deba ser aplicado por razones de extraterritorialidad por un Tribunal Superior distinto del de la comunidad autónoma de la que emane el Derecho aplicado, garantizando que la interpretación prevalente sea, en principio, la del Tribunal Superior que tiene su sede en ésta, y también en aquellos otros supuestos en que de la aplicación del ordenamiento autonómico pueda resultar afectado el orden de distribución de competencias entre comunidades autónomas o entre una comunidad autónoma y el Estado, facilitando así la labor armonizadora del ordenamiento jurídico que corresponde al Tribunal Supremo».

«Nos encontramos —decía— ante una oportunidad histórica para mejorar la justicia *a través del consenso*».¹⁵ Aun siendo consciente de las dificultades que conllevaba el diseño del pacto, el Ministro, en un tono un tanto vago, indicó que el pacto debía tener «un carácter global y una vocación de estabilidad y permanencia», y en el capítulo, también genérico, de las reformas pendientes apostó por «la colaboración entre la administración general del estado, la comunidades autónomas y el Consejo general del poder judicial». En este ámbito, también indicó que potenciaría la labor de la conferencia sectorial de justicia creada en la anterior legislatura, así como una reforma en profundidad de la gestión de la oficina judicial.

En fin, poco más dio de sí esa primera comparecencia del Ministro. A nuestros efectos, tuvieron mayor concreción algunas reflexiones y diagnósticos que llevaron a cabo determinados portavoces parlamentarios en esa misma sesión. La diputada Lasagabaster, del grupo mixto, indagó sobre la futura colaboración entre administración del estado y comunidades autónomas en la vía de modernizar la justicia, y puso el dedo en una de las llagas del problema: la *supresión del carácter nacional de los cuerpos del personal al servicio de la administración de justicia*. Estas fueron sus palabras: «Es una cuestión decisiva, porque evitaría disfunciones evidentes que existen en este momento en relación al actual sistema de distribución de competencias en la gestión del personal y que, en definitiva, abogaría por una prestación más adecuada de ese servicio público de la justicia». En términos similares se expresó el diputado del grupo parlamentario catalán, Silva Sánchez, que abogó «por la necesidad de la existencia de cuerpos propios de funcionarios al servicio de la administración de justicia en las comunidades autónomas», y defendió, asimismo, reforzar las competencias y modificar la composición de las salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

La comparecencia del Ministro de Justicia en el Senado tampoco dio mucha información adicional.¹⁶ Al ser unas semanas más tarde que la anterior permitió, no obstante, anunciar un *plan de choque para agilizar la administración de justicia*, que meses después se concretaría en una Ley orgánica, pero que en nada afecta a nuestro objeto. Únicamente por parte de los portavoces de los grupos parlamentarios de nacionalistas vascos y catalán se insistió, una vez más, en la necesaria supresión del carácter nacional de los cuerpos del personal al servicio de la administración de la justicia.

En este breve repaso al pulso que el debate de la reforma adquirió en sede política, puede ser de interés traer a colación también aquí la comparecencia del presidente del Consejo general del poder judicial ante la comisión de justicia e interior del Congreso de los Diputados a finales de junio de 2000.¹⁷ En lo que a nuestro

15. Todas las citas que se hagan a esta comparecencia y a las opiniones vertidas por los parlamentarios se pueden hallar en el siguiente documento: *Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones, año 2000, VII Legislatura, núm. 19, sesión celebrada el 24 de mayo de 2000.

16. Se puede consultar en: *Cortes Generales. Diario de sesiones del Senado*. Comisiones (Comisión de Justicia), año 2000, VII legislatura, núm. 28, sesión celebrada el 15 de junio de 2000.

17. Ver: *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VII legislatura, núm. 41, sesión celebrada el 27 de junio de 2000.

objeto afecta, la citada comparecencia sólo presentó el interés de que en la misma se expusieron algunas reflexiones en voz alta, tanto por parte del Presidente del Consejo como por algunos portavoces de la oposición, en relación con el papel del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia en el Estado autonómico. El Sr. Delgado Barrio era consciente de que había que redimensionar el Tribunal Supremo, pero que ello era una tarea que competía al Legislativo. Así se expresaba:

«El Poder legislativo tiene que pensar si quiere un Tribunal Supremo con cientos de magistrados, como ocurre en Italia, con gravísimo riesgo para la unidad de entendimiento del ordenamiento jurídico, para la unidad jurisprudencial, o si por el contrario quiere un Tribunal Supremo con menos competencias y que pueda desarrollar con mayor celeridad sus funciones. Este es un problema que tiene que resolver el Poder Legislativo».

El portavoz del grupo parlamentario socialista, Sr. López Aguilar, ahondó en el tema, poniendo de relieve el cambio de escenario que se había producido en el Estado autonómico tras la opción de la LOPJ de universalizar los Tribunales de Justicia, insistiendo en algunas tesis que ya venían siendo defendidas por el Tribunal Supremo:

«Es una situación cualitativamente distinta; es un Estado autonómico en el que claramente podemos acompañar el edificio jurisdiccional al estado de madurez del Estado de las autonomías, otorgando a los tribunales superiores de justicia ese papel ... que es la culminación de instancias ... Esa culminación de instancias, eso que se ha venido denominando en los documentos o reflexiones que circulan desde hace tiempo la casación autonómica, tenga también su lugar precisamente para potenciar el papel casacional en el sentido puro, en el sentido de uniformización de jurisprudencia y asunción de casos de interés casacional por parte del Tribunal Supremo».

La intervención, qué duda cabe, entronca con las tesis defendidas en la *Propuesta de reforma del Tribunal Supremo* que, en parte, serían luego asumidas por el propio Consejo y, en fin, por el Ministerio de Justicia, pero la respuesta del Presidente del Consejo, pendiente como estaba aún de debate el tema en el Pleno del Consejo, adoptó un sesgo de primera persona del singular.¹⁸

18. Así se expresaba el Presidente del Consejo en la respuesta a la intervención de López Aguilar: «Agota las instancias [se refiere a la regulación constitucional de los TSJ en el art. 152.1 CE]. Naturalmente los redactores de la Constitución sabían perfectamente cuál era el sentido técnico-jurídico de la palabra instancia. Si se agotan las instancias dentro del Tribunal Superior de Justicia, quiérese decir que [no] es un tribunal de casación. Agota las instancias, la instancia apelación, casación Tribunal Supremo. Ahora vamos a la otra expresión: culmina la organización judicial. Si queremos darle un sentido distinto ... la culminación del Poder judicial dentro de la comunidad autónoma significa que en algunos casos ese Tribunal Superior de Justicia puede ser un tribunal de casación, específicamente cuando estamos hablando del derecho foral o del derecho autonómico creado por la propia comunidad autónoma» (pág. 819-820).

D. El «Pacto de Estado por la Justicia» y el Estado autonómico: las propuestas del Consejo General del Poder Judicial

El Consejo General del Poder Judicial aprobó en julio de 2000 un conjunto de propuestas mediante las cuales pretendía, en línea de continuidad con lo esbozado en el *Libro Blanco*, aportar elementos de reflexión al futuro *Pacto de Estado por la Justicia*. En verdad, por lo que al ámbito autonómico se refiere, las propuestas aprobadas no innovan de forma sustantiva otras que el propio Consejo ya había avanzado o, en su caso, que habían sido esbozadas por el documento del Tribunal Supremo. A efectos de su exposición, las propuestas que afectan directa o indirectamente a la materia autonómica, se pueden dividir en *tres grandes bloques*, a saber: a) las relativas *al sistema de recursos*, y al papel que corresponde jugar en ese ámbito al Tribunal Supremo y a los Tribunales Superiores de Justicia; b) las que se encuadran dentro del capítulo *autonomía y justicia*, que conciernen *al personal al servicio de la administración de justicia* y a las *lenguas oficiales*; y c) las contempladas dentro de la parte dedicada a la *oficina judicial*. Veamos.

En cuanto al *sistema de recursos* las propuestas están inspiradas de modo directo en el documento del TS, puesto que, como indica la introducción el objetivo es muy claro: se persigue, como regla general, «atribuir de manera efectiva a los Tribunales Superiores de Justicia el carácter de órgano que culmine, en todos los órdenes, la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma», y con esa finalidad «se propone que sean estos Tribunales los competentes, tanto en materias de Derecho propio de cada comunidad autónoma, mediante la casación, como a través de un recurso específico, en materia de Derecho estatal sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo».¹⁹

En lo que afecta al apartado de *autonomía y justicia*, aparte del fortalecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia que, a través de la vía de recursos, ya se ha hecho referencia, el núcleo central de las propuestas gira en torno a la supre-

19. Estas ideas se desarrollan de modo preciso en el apartado IV, de la primera parte, dedicada al *Sistema jurisdiccional*, puntos 26, 27, 28, 29 y 30, donde no se añaden muchas más cosas a las ya previstas en la *Propuesta de reforma del Tribunal Supremo*, aunque algunas de las ideas esbozadas en este documento se matizan oportunamente. En síntesis, se parte de un mismo diagnóstico: «una defectuosa regulación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo y un inadecuado sistema de recursos ha determinado que ni el Tribunal Supremo ni los Tribunales Superiores de Justicia cumplan adecuadamente la función que les es propia» [punto 27]. Y la finalidad era, asimismo, común: «evitar... que el Tribunal Supremo se convierta en una instancia más y que el elevado número de asuntos, a veces de menor entidad, que al Tribunal Supremo acceden, le impida cumplir adecuadamente su verdadera y última función jurisdiccional superior en el ámbito de la legalidad ordinaria» [punto 28]. Y en lo concerniente a los Tribunales Superiores de Justicia la propuesta no se apartaba tampoco de lo antes visto: «En cuanto a los Tribunales Superiores de Justicia, debe establecerse un sistema de recursos que, en materia del derecho propio de la Comunidad Autónoma, le atribuya una función y un carácter homólogo al Tribunal Supremo, al ser los ordenamientos autonómicos subsistemas del ordenamiento estatal. En consecuencia, y respecto del ordenamiento autonómico, los Tribunales Superiores de Justicia deben ejercer, mediante un recurso de naturaleza extraordinaria y última, funciones casacionales como las que acaban de mencionarse respecto del Tribunal Supremo» [punto 29].

sión del carácter nacional de los cuerpos del personal al servicio de la administración de justicia (con la excepción de los Secretarios judiciales), lo que ya fue avanzado en el *Libro Blanco de la Justicia* y, caso de llevarse a cabo, tendría efectos importantes sobre la estructura de personal y la organización de la administración de justicia.²⁰ En concreto, se propone *la integración de ese personal dentro de la administración autonómica*, respetando, no obstante, las peculiaridades de los órganos con jurisdicción nacional y debiéndose prever asimismo fórmulas de intercomunicación funcional. Aparte de lo que inmediatamente diré en torno a la configuración de *una categoría única de funcionarios de justicia*, la propuesta del Consejo se asienta en el *mantenimiento de un régimen común en cuanto a «las bases» relativas a condiciones de selección, formación y perfeccionamiento*, que deberán ser homogéneas en todo el ámbito estatal, así como «resulta aconsejable una cierta homogeneidad retributiva». Sin embargo, tales opciones, como viene a reconocer el propio Consejo, *tendrán amplias consecuencias*, pues la selección se deberá territorializar, lo mismo que la movilidad y el régimen disciplinario. En cambio, en el apartado de *lenguas autonómicas y administración de justicia*, la medidas propuestas no pasan de ser puramente tibias.²¹

Y, por último, aunque con conexiones más indirectas, es oportuno referirse asimismo a algunas de las propuestas recogidas en torno al enunciado *Oficina Judicial*, pues de algún modo afectan también a las comunidades autónomas. Porque, de nuevo, en línea de continuidad con lo expuesto en el *Libro Blanco de la Justicia*, se propone que los *secretarios judiciales queden adscritos al Consejo General del Poder Judicial*.²² Lo paradójico de la propuesta es que no sólo se persigue su reforzamiento procesal (lo que podría justificar su adscripción al Consejo), sino que se hace una apuesta encendida por conferirles asimismo *competencias de gestión*.²³ No creo que esa propuesta, tal como está formulada, pueda

20. El punto 11, del apartado relativo a *autonomía y justicia*, desarrolla pormenorizadamente esos extremos.

21. Ver punto 36, donde en concreto se afirma: «A los efectos de que los órganos judiciales alcancen la plena capacitación para desarrollar su cometido en las correspondientes lenguas autonómicas, *se continuará con la elaboración de los planes para la normalización de su uso en el ámbito de la administración de justicia*, en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, y con la participación de las Salas de Gobierno y las Comisiones Mixtas, en su caso».

22. En este aspecto parecen haber triunfado en sede de Consejo las tesis del Cuerpo de Secretarios Judiciales, que apuestan por una suerte de *tertium genus* entre los jueces y el personal al servicio de la administración de justicia. Así se indica en el apartado 101: «... debiendo regularse su estatuto y competencias en un nuevo título dentro del Libro IV o en un libro específico de la *Ley Orgánica del Poder Judicial diferenciado de aquél en el que se comprenda al resto del personal al servicio de la administración de justicia*».

23. El punto 103 es muy ilustrativo al respecto: «Los Secretarios Judiciales ostentarán la jefatura de personal que posibilite la tramitación procesal, como directores y expertos en la gestión procesal de todo tipo de servicios comunes y de algunas oficinas especialmente complejas o de varias conjuntamente que no precisen a un Secretario Judicial al frente de cada una de ellas, sin perjuicio de, y en coordinación con, las competencias de las administraciones competentes en materia de justicia. Todo ello sin la superior dirección de jueces y presidentes».

racionalizar lo más mínimo la organización ni que suponga, sino todo lo contrario, claridad en el reparto de responsabilidades entre las diferentes instancias de gobierno sobre el tema de justicia. También en ese ámbito tienen una trascendental importancia las propuestas de crear *una categoría única de funcionarios de justicia* (decisión que facilitaría enormemente la gestión), articular un sistema de *relaciones de puestos de trabajo como instrumento técnico de ordenación de personal*, así como *que en la provisión de puestos se erradique de forma definitiva el viejo criterio de la antigüedad*.²⁴

E. Los Acuerdos de la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia: su remisión al Ministerio de Justicia para ser incorporados en el «Pacto por la Justicia»

Desde hace aproximadamente dos años, las comunidades autónomas con competencias en materia de administración de justicia vienen celebrando unas reuniones conjuntas que han institucionalizado a través de una *Comisión de coordinación*, en la cual intercambian experiencias, diagnostican problemas comunes y proponen a las instancias competentes los cambios normativos y las medidas que sean necesarios.

Esta *Comisión de coordinación*, que habitualmente reúne a los consejeros de los gobiernos autonómicos con responsabilidades en la materia, en su sesión celebrada en Valencia el 2 de junio de 2000, acordó que el futuro *Pacto de Estado por la Justicia* debería incorporar a todos los agentes con capacidad de intervención en la mejora del servicio público de la justicia y, en particular, a las comunidades autónomas con servicios traspasados en este ámbito, pues éstas deben ser protagonistas evidentes en cualquier proceso de reforma.

En la siguiente reunión, celebrada en Sevilla el día 20 de octubre de 2000, esta comisión de coordinación estableció unos importantes acuerdos que tenían como finalidad ser comunicados al Ministerio y, en su caso, ser incorporados al *Pacto de Estado por la Justicia*.²⁵ La importancia de estos acuerdos, así como el pluralismo que refleja la composición de esa Comisión (pues no se olvide que forman parte de la misma *siete comunidades autónomas en las que gobiernan una buena parte de las fuerzas políticas del arco parlamentario*: PP, PSOE, CIU, PNV/EA, CC, etc.), aconsejan detenerse en los contenidos de esos acuerdos.

24. Todo esto, qué duda cabe, incidirá de modo directo sobre aquellas comunidades autónomas que han asumido el traspaso de medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia. Sobre el tema, ver puntos 105, 106 y 107, especialmente.

25. *Acuerdos adoptados en la VI reunión de la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de administración de justicia por los Consejeros competentes de los gobiernos de las comunidades autónomas de Andalucía, País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias y Navarra* [ejemplar policopiado]. Agradezco sinceramente a Assumpta Palau (Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia de la Generalitat), así como a Inmaculada de Miguel (Directora de Relaciones con la Administración de Justicia del Gobierno Vasco), la amabilidad que han tenido de remitirme este documento.

El primer acuerdo tiene como objeto proponer al Ministerio de Justicia la convocatoria de la *Conferencia sectorial* con el fin de debatir una serie de temas, entre los que pueden señalarse: a) *modificación* del estatuto jurídico del personal al servicio de la administración de justicia; y b) nuevo modelo de oficina judicial.

El segundo acuerdo, sin duda trascendente, tiene como objeto *aprobar un documento que contiene las bases del futuro estatuto del personal al servicio de la administración de justicia*, a efectos de que sea incluido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y garantice a las comunidades autónomas con servicios traspasados *un pleno ejercicio de las competencias*. Asimismo, en los acuerdos tercero y cuarto, se aprueban las *líneas básicas del nuevo modelo de oficina judicial* y se proponen *nuevas funciones de dirección de la oficina* como consecuencia de su nueva organización.

Conviene detenerse, siquiera sea de forma somera, en los dos documentos citados. En el *anexo I* se recogen las «bases del estatuto al servicio de la administración de justicia», y allí, entre otras cosas, se prevén los siguientes puntos de interés: a) el estatuto del personal al servicio de la administración de justicia que se contemple en la reforma de la LOPJ *constituirá el marco básico*, que podrá *desarrollarse mediante leyes y reglamentos* por parte de los órganos generales del Estado y de las comunidades autónomas con competencia en la materia; b) se configurará *un cuerpo de personal al servicio de la administración de justicia* en el que se integrarán los actuales cuerpos de médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales; estructurándose en *dos escalas*: técnica y básica; c) se podrán exigir requisitos específicos, como el conocimiento de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas, para ingresar en el citado cuerpo; d) las convocatorias y la resolución de las pruebas respectivas se hará por la administración competente en el territorio; e) se pretende establecer una «verdadera carrera administrativa» y se facilitarán los sistemas de promoción; f) se establecerán relaciones de trabajo como instrumento de ordenación de este personal; y g) se regulan los sistemas de provisión de puestos, así como su convocatoria, y se determina la posibilidad de que en los concursos de provisión sea mérito preferente.

En el *Anexo II* se recogen las *líneas básicas de lo que debe ser un nuevo modelo de oficina judicial*, y allí como elementos nucleares se parte de la premisa de que para implantar un nuevo modelo de oficina judicial se debe reformar previamente el estatuto jurídico del personal, redefinir las competencias entre los distintos niveles de gobierno, así como resituar el papel del secretario judicial. Se opta, asimismo, por una *estructura flexible*, cuya *jefatura* (en lo organizativo) *deba ser ejercida por personal especializado dependiente de las administraciones con competencias en la materia*. Y este modelo, en fin, «contará con un soporte administrativo para la tramitación procesal que podrá ser compartido entre varios jueces, sin perjuicio de la existencia de un apoyo administrativo directo a la función jurisdiccional».

Ciertamente, la medidas propuestas siguen, por un lado, la línea marcada por las comunidades autónomas de *racionalizar el modelo de gestión de la administración de justicia*, y, por otro, de *reforzar competencialmente el protagonismo de las comunidades en esa gestión*. En cualquier caso, los documentos aportados, con ser importantes, presentan algunos pasajes pendientes de un desarrollo más pun-

tual. No obstante, como inmediatamente se verá, la acogida que han tenido estas propuestas en sede ministerial ha sido muy tenue e, incluso, en algunos casos, han sido literalmente ignoradas (*supresión de cuerpos nacionales*).

F. Las «primeras concreciones» del Pacto por la Justicia. La comparecencia del Ministro de Justicia de 14 de febrero de 2001 ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados

No exenta de un inusitado interés, debido tal vez a los problemas abiertos entre gobierno y justicia, así como consecuencia de unas recientes declaraciones del Ministro a un diario en las que *adelantaba* algunos (polémicos) contenidos de su próxima comparecencia, el 14 de febrero de 2001 el ministro del ramo, Sr. Acebes, expuso con cierto detalle ante la comisión de justicia del Congreso cuáles eran los contenidos de «esta segunda y capital fase del proceso de reforma».²⁶

La comparecencia del Ministro era, sin duda, relevante, sobre todo para comprobar *hasta qué punto el discurso gubernamental hacía suyo ese caudal de propuestas que se habían elaborado en los últimos años*. Y sin perjuicio de constatar que la intervención del Ministro presenta numerosos (y polémicos) campos de interés en lo que es hoy en día el estado y el futuro de la justicia (composición del CGPJ, estatuto de jueces y magistrados, reformas legislativas pendientes, papel de la abogacía, infraestructuras, etc.), lo que ahora importa destacar es *en qué medida el Pacto por la Justicia hace suya la idea de que toda reforma de la justicia que se precie debe tener en cuenta el contexto de que, guste más o guste menos* (pues parece que a algunos no gusta mucho) *España es, en la actualidad, un Estado de estructura compuesta: ¿cuándo calará esta idea en el último bastión de la resistencia a la adaptación autonómica que representa el poder judicial?*

La *propuesta Acebes* de reforma de la justicia parte, a no dudarlo, de un diagnóstico que, con matices importantes, se puede compartir,²⁷ tiene un «envoltorio»

26. La reproducción textual de la intervención del Ministro no ha sido todavía reproducida en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, por lo que se ha utilizado aquí el texto que aparece reproducido en la página correspondiente de la dirección de Internet del Ministerio de Justicia.

27. Como dice en concreto el Ministro: «Si hablamos de reforma de la Justicia es porque los españoles no estamos satisfechos con su funcionamiento, empezando por lo que dedican la vida a su servicio. Es lenta, cara, complicada, está anclada en procedimientos de gestión anticuados, y no tiene capacidad para asumir el creciente incremento del número de asuntos, cada vez más sofisticados. Como se ha dicho tantas veces, no ha seguido el ritmo de actualización de otros servicios públicos, y veinte años después de la ilusión y las expectativas generadas por el novedoso (*sic*) Título VI de nuestra Constitución, la Justicia parece estar descolgada del proceso espectacular de modernización que ha vivido España en estos años». Hasta aquí se puede compartir, casi plenamente, el diagnóstico, los problemas comienzan cuando el Ministro sitúa, una vez más, como problema central del poder judicial el de «delimitar con claridad la delicada frontera entre la Política y la Justicia». Como luego diré, los viejos demonios decimonónicos renacen de nuevo, y ante tal estado de cosas la receta también está inventada: *frente a la politización de la justicia, la opción es fortalecer el corporativismo*. Como siempre ocurre entre nosotros, entre el blanco y el negro, o viceversa, no tenemos colores intermedios.

aceptable, esto es, adopta un lenguaje de modernización y de gestión pública (no en vano el Ministro procede del ministerio de administraciones públicas), y presenta una indudable ambición en su «premisa metodológica»: «nuestra Justicia –dice el Ministro– precisa *reformas múltiples de gran envergadura*» (el simple catálogo de medidas que se pretenden adoptar, o que se dicen que se van a adoptar, es imposible de ser citado en estos momentos, y en cierta medida convierte la tarea en inabarcable, al menos en una legislatura).

Pero también es cierto que esa propuesta presenta algunos flancos de crítica que, en ningún caso, pueden minimizarse. Y uno de ellos precisamente es el relativo a la concepción que la *propuesta Acebes* tiene de *la justicia en el Estado autonómico*, pues en este terreno las pretensiones del Ministro desoyen buena parte de las sugerencias que de modo reiterado y razonado han venido haciendo determinadas instancias con responsabilidades de gobierno sobre la administración de justicia (particularmente CGPJ y CCAA). Veamos.

Aunque diseminadas a lo largo de un prolijo discurso, los objetivos que enuncia el Ministro en relación con el Estado autonómico pueden dividirse en *seis grandes bloques* a efecto de su análisis. A saber: a) *generalización de los traspasos de servicios en materia de justicia*; b) *el papel de los Tribunales Superiores de Justicia* en la organización judicial; c) *El fortalecimiento competencial de las Salas de Gobierno*; d) *El personal al servicio de la administración de justicia*; e) *oficina judicial y el papel de los secretarios judiciales*; y f) *una apuesta por la coordinación como medio de paliar el «desgobierno» de la justicia*.

La reforma de la justicia contempla, en primer lugar, *universalizar el traspaso de servicios en materia de administración de justicia a todas las comunidades autónomas*, con lo cual se caminará definitivamente a un modelo de *descentralización en todo el territorio español de determinadas facetas de la gestión de la administración de justicia*. Con ello también se evitará que existan, como hasta ahora, *dos territorios judiciales* en el ámbito de la gestión de la administración de justicia (uno el del Ministerio y otro el de las comunidades autónomas con traspasos de servicios en la materia).

En segundo lugar, la propuesta (o plan de intenciones) afronta la necesidad de reformar *el sistema de recursos* lo que obligará a una reformulación de la posición del Tribunal Supremo en la organización judicial, así como a un correlativo fortalecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia. Estas eran sus palabras:

«En materia de organización y distribución de competencias de los órganos judiciales, en primer lugar, del Tribunal Supremo *perocupa principalmente su carga de trabajo* y su capacidad para cumplir el papel que la Constitución le encomienda como órgano jurisdiccional superior de todos los órdenes. Afrontar esa situación exige un replanteamiento del recurso de casación... que ha de potenciar la función de este tribunal como garante de la unidad de doctrina...».

«Los Tribunales Superiores de Justicia deben también modificar sus competencias, como última instancia en cada territorio autonómico, sin perjuicio de lo dicho para el Tribunal Supremo».

En tercer lugar, se prevé un incremento de *las atribuciones de las Salas de Gobierno* de los Tribunales Superiores de Justicia «en razón a la proximidad a los

juzgados y tribunales de su territorio, que permite una adecuada evaluación de cuestiones concretas, en particular en materia inspectora y disciplinaria». Nada se dice de otras competencias y mucho menos aún de la modificación de su composición actual: exclusivamente integrada por miembros de la *corporación judicial*.

Si bien el Ministro, en cuarto lugar, anunció una *ampliación de las competencias* a transferir a las comunidades autónomas, en la línea de avanzar en el desarrollo del Estado autonómico, lo cierto es que, en materia de personal al servicio de la administración de justicia, las innovaciones propuestas no pasan del mero maquillaje: *el personal al servicio de la administración de justicia seguirá encuadrado en cuerpos nacionales*. Se proponen una serie de cambios, pero que no afectarán a esa adscripción.²⁸

En quinto lugar, en la comparecencia también se anunciaron algunos cambios en el modelo de *Oficina Judicial*, mediante la introducción de las relaciones de puestos de trabajo y la figura del *Secretario-Director*, con un perfil profesional y gestor. Y se añade: «los puestos que... no conlleven el ejercicio de funciones de tramitación procesal, podrán ser cubiertos por funcionarios de las administraciones estatal y autonómica». Esta propuesta plantea de lleno el problema, el complejo problema, de los *secretarios judiciales* (¿qué hacer con los secretarios judiciales en el seno de una reforma organizativa de la justicia que cambie radicalmente el modelo de oficina judicial?). El Ministerio prevé una *potenciación* de estos profesionales, por un lado, mediante el refuerzo de sus perfil de técnicos procesalistas, y, por otro, insertándolos en puestos de gestión en los que podrán desempeñar *funciones de dirección administrativa* y, en su caso, ejercer la *jefatura de personal*.²⁹ En todo caso, *el cuerpo de secretarios judiciales mantendrá el carácter de cuerpo nacional y será dependiente del Ministerio de Justicia*.

Y en sexto lugar, cabe reseñar la *apuesta por la coordinación* que, en una materia tan compleja y fraccionada, se convierte en una necesidad objetiva. Así, Acebes, hizo una defensa dirigida a impulsar «el trabajo conjunto y la colaboración entre comunidades autónomas; CGPJ y Ministerio de Justicia, y el fortalecimiento de la labor de la Conferencia sectorial de Justicia.

28. Así se afirma: «El resto del personal al servicio de la administración de justicia estará formado fundamentalmente por personal funcionario de carrera, integrado en *Cuerpos Nacionales de nueva definición*, en el que se potenciará su profesionalización, premeditándose su nivel de exigencia para el ingreso en el respectivo Cuerpo y exigiéndose especial formación para el acceso a determinados puestos previstos en las relaciones de puestos de trabajo. *A tal fin se aprobará un nuevo estatuto que recoja con claridad el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*, atribuyendo a éstas mayor capacidad de decisión en lo que respecta a la gestión del personal...».

29. Con estas palabras, en concreto, afrontaba Acebes el polémico tema de los Secretarios Judiciales: «En lo que se refiere a los Secretarios Judiciales se pretende una potenciación de estos profesionales, hoy no suficientemente aprovechados, para que puedan ejercer distintas funciones en una organización cada vez más compleja... Por una parte, impulsarán los procesos de todo tipo y asumirán la responsabilidad de la práctica de los actos de comunicación; asumirán competencias en los procedimientos de ejecución y en la resolución de determinados procedimientos de jurisdicción voluntaria, conservando el ejercicio de la fe pública judicial. Por otra, las relaciones de puestos de trabajo... incluirán puestos de gestión a los que podrán acceder los secretarios...».

III.«DEL DICHO AL HECHO...»: REFORMA DE LA JUSTICIA Y ESTADO AUTONÓMICO. UN DEBATE ABIERTO

La justicia es, efectivamente, lenta, incluso cuando de reformarla se trata. La adaptación del sistema judicial español al Estado autonómico está resultando un proceso plagado de dificultades sinfín, situación que contrasta sobremanera con el proceso de adecuación que han tenido otros sectores de la administración al Estado autonómico que, aunque presentaron *focos de resistencia*, finalmente se plegaron a la *realidad constitucional*. La doctrina, así como las diferentes propuestas que se han expuesto, han detectado con claridad que el poder judicial debe hacer un esfuerzo por aclimatarse a una estructura territorial en la cual la potestad legislativa y ejecutiva ya no es exclusiva de los órganos generales del Estado. Sin embargo, el proceso de adaptación no ofrece, a corto plazo, salidas razonables, ni mucho menos soluciones que sean compartidas por todos. Tal como veo actualmente las cosas, hay una fractura más que evidente en el modo y manera de concebir cómo debe ser el poder judicial en el Estado constitucional español. Para unos, *la corporación judicial* (en su mayor parte) y el gobierno que les defiende, la autonomización del poder judicial tiene que ser la mínima constitucionalmente posible, para otros, oposición y comunidades autónomas, el desarrollo armónico del Estado autonómico *exige* un poder judicial *más cercano* a la estructura territorial del Estado.

También sorprende que se haya aireado tanto la fórmula del *Pacto de Estado por la justicia*, cuando la *gestión* del proceso de elaboración de ese *Pacto* que plantea el Gobierno (*rectius*, el Ministro de Justicia) se asienta sobre un diálogo, sí, pero en la idea de que el Ministerio es quien explica *los contenidos* del acuerdo y los agentes políticos e institucionales escuchan tales proyectos. Si así fuera, el *Pacto por la Justicia* estaría condenado al fracaso. En el ámbito que ahora me ocupa, Estado autonómico y justicia, tienen que emitir su opinión el Gobierno central y las fuerzas políticas del arco parlamentario, pero también y de modo preferente el propio Consejo, las comunidades autónomas, los sindicatos, las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, fiscales y secretarios, así como los colegios de abogados. Una óptima gestión del proceso de elaboración del *Pacto* exigiría una *Conferencia sobre la reforma de la Justicia* en la que estuvieran presentes todos esos agentes descritos, y en la que pudieran participar también *expertos* externos que, desde el campo de la empresa, la universidad y otras instituciones, procurando incorporar nuevas sensibilidades que enriquecieran el contenido de las propuestas. Mucho me temo que esto no se hará de este modo.

Tal como antes decía, sobre *justicia y Estado autonómico*, ciertamente, está todo dicho (o casi dicho), falta, por tanto, *buscar puntos de encuentro y concretar las medidas necesarias para materializar los acuerdos*. En esta esfera, sin embargo, las opciones iniciales que se barajan por parte del Ministerio de Justicia, como también indicaba, amenazan con modificar muy poco la situación existente. Da la impresión que el ministerio se ha plegado, en esto como en otros tantos temas relacionados con la justicia, a los intereses del núcleo más conservador de la magistratura, que ciertamente es muy potente numéricamente en el seno del poder judicial, pero que ello no es expresión en ningún caso de una sensibilidad mayoritaria en la sociedad, sino que exclusivamente es muestra de «una

mayoría» en una carrera funcional predominante conservadora y renuente al cambio.

En efecto, si detenemos la atención sobre el plano de la descentralización gubernativa del poder judicial, conforme se ha expuesto las opciones son dos: por un lado, la creación de *consejos autonómicos del poder judicial*, tesis bien vista en las comunidades autónomas de Cataluña y del País Vasco (y no sólo en medios nacionalistas); por otro, la opción defendida en su momento por el *Libro Blanco*, de reforzamiento de las competencias gubernativas de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, solución que requeriría una profunda transformación de las mismas en lo que afecta a su composición. Creo que es conocido que esas salas de gobierno tienen una composición *exclusivamente* togada, sin presencia de ningún otro cuerpo o colectivo que colabora en la administración de justicia (una expresión más de que el poder judicial se concibe como patrimonio exclusivo de los jueces). Además, disponen de miembros natos y electivos, y por lo que afecta a estos últimos el sistema electoral actualmente vigente fomenta el *monopolio* de la asociación más conservadora de la magistratura en la mayor parte de estos órganos. No hay presencia ni de abogados, ni otros juristas, ni fiscales, ni de personal al servicio de la administración de justicia. Los proyectos del Ministerio no apuntan cambio alguno, salvo incrementar (en pequeña medida) algunas de sus competencias; y los cambios de composición ni se mencionan. Y, por su parte, la reivindicada descentralización de las competencias del CGPJ no aparece ni por asomo.³⁰

Donde sí ha sido receptivo el Ministerio de Justicia ha sido en el campo de *reforma del sistema de recursos*. Para ser más exactos, en esta materia el Ministerio ha aceptado *las propuestas del Tribunal Supremo* y, en menor medida, las del CGPJ. La reforma del sistema de recursos, y en particular de la casación, conllevará, al parecer, un fortalecimiento efectivo de los Tribunales Superiores de Justicia, que adquirirán mayor protagonismo en el escenario judicial, y, en suma, una racionalización del papel del Tribunal Supremo. El avance en esta dirección puede ser importante, a la espera de los datos concretos que se expongan en su día. Pero, una vez más, el proyecto del Ministerio desoye algunas voces doctrinales que ya apostaban por un mayor anclaje de estos Tribunales a la comunidad autónoma, por medio de la extensión del turno del art. 330.3 LOPJ a otras salas distintas que no fueran la de lo civil y penal (por ejemplo, contencioso-administrativo).³¹ El fuerte protagonismo que adquirirán con el paso del tiempo los Tribunales Superiores haría necesario (no sólo oportuno) establecer la posibilidad de involucrarlos más directamente, en cuanto a su composición, con el territorio. Bien es cierto que el citado procedimiento del art. 330.3 LOPJ tiene «muy mala prensa» por la aplicación torticera que se ha hecho de él en algunos casos tanto por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (al proponer la terna) como del CGPJ (al seleccionar). Pero que la práctica haya sido mala, no quiere decir que el sistema lo sea. La apuesta por el Ministro (¿o de la asociación

30. Sobre todos estos temas, ver los trabajos de E. ALBERTÍ ROVIRA y L. LÓPEZ GUERRA, en el libro *La justicia a Catalunya...*, cit., pág. 137 y ss, y 165 y ss.

31. Esta tesis ha sido expuesta, por ejemplo, por L. LÓPEZ GUERRA, «Poder judicial...», cit., pág. 36.

profesional de la magistratura?) de configurar *una carrera judicial prácticamente cerrada al exterior* hace de estas propuestas algo irrealizable a corto plazo.

Lo anterior conecta, sin duda, con la ausencia de cualquier tipo de medida que tienda a aproximar la carrera judicial al modelo de Estado de estructura compuesta. En el ámbito del *estatuto del juez* no hay ni una sola concesión ni siquiera mínima a la descentralización. Aquí, el *sistema de carrera judicial* es un modelo inspirado (salvo alguna pequeña concesión: el anunciado «nuevo» sistema de provisión de puestos) en el *más rancio corporativismo judicial*. La «derecha judicial», que es tanto como decir la mayor parte del colectivo judicial, ha impuesto aquí sus criterios. Puede ser que se necesiten *doscientos cincuenta jueces cada año* durante un espacio temporal de diez años, pero ello no impedirá que las oposiciones se sigan haciendo en Madrid, con diez, doce o trece tribunales, que no se suscite ni por un momento la posibilidad de modificar razonablemente un sistema anclado en pautas del siglo diecinueve, que no se plantee ni en lo más remoto *descentralizar territorialmente* las pruebas selectivas, o que no se aborde, en fin, el (complejo) tema de la valoración en el acceso a la carrera judicial de las leguas autonómicas. El único elemento simbólico que resta en esta materia es la ubicación de la *escuela judicial* en Barcelona, y leyendo las opiniones del Ministro al respecto en la comparecencia mentada me entran serias dudas sobre la continuidad del actual modelo de formación inicial.

Pero donde el modelo de *Pacto* desfallece por completo es, sin duda, en las propuestas relativas al *personal al servicio de la administración de justicia*. En su día denuncié (no se puede hablar en otros términos) que el modelo de reparto de responsabilidades sobre la administración de justicia conducía a la ingobernabilidad. No puede ser de otro modo cuando en materia de personal (lo he repetido muchas veces) los jueces dependen del Consejo y, en parte, todavía del Ministerio (retribuciones); los secretarios judiciales del Ministerio y, en parte (muy pequeña, por cierto), también de las comunidades autónomas; el resto del personal funcionario depende de las comunidades autónomas y, en parte, en cuanto cuerpos nacionales, también del Ministerio; y el personal laboral de las comunidades autónomas. Las grandes líneas del proyecto que presenta el Ministerio *no cambian nada en esencia de los déficit expuestos*, el proyecto ministerial tan sólo pretende encajar de algún modo la figura del secretario judicial en un modelo organizativo en el que su papel se diluye hasta desaparecer por completo, intentará también racionalizar un sistema de cuerpos del resto de personal al servicio de la administración de justicia que está, como decía, *fuera del tiempo histórico en el que nos ha correspondido vivir*, y modificará su estatuto jurídico que plagado de reliquias históricas. Poco más. Sorprende que todavía hoy, en pleno siglo XXI y tras más de veintidós años de desarrollo del Estado autonómico, se siga insistiendo en que ese personal seguirá perteneciendo a *cuerpos nacionales*. Sólo añadiré una cosa: de seguir por esa línea, se podrá *invertir* mucho dinero en la justicia, se crearán buenas infraestructuras, posiblemente se alterará el ya demasiado viejo modelo de oficina judicial, pero el sistema resultante seguirá ofreciendo notables disfunciones en el plano de la gestión de recursos humanos, que es tanto como decir que lisa y llanamente la reforma fracasará de modo estrepitoso.

Bien es cierto que en la comparecencia del Ministro de Justicia se atisban rasgos de una apuesta por la modernización del sector, que se manifiestan, cosa que

es de agradecer, en un lenguaje muy apegado al mundo de la gestión (pues la justicia, hemos tardado muchos años en descubrirlo, es *también* un servicio público), así como en una serie de propuestas (o esbozos) de *cambio del modelo organizativo de oficina judicial*. Este es, sin duda, un aspecto de enorme importancia, conectado con toda la estrategia de infraestructuras y de implantación de tecnologías de la información en el sector. Y aquí las comunidades autónomas, sobre todo algunas, tienen mucho que enseñar al Ministerio, pues lisa y llanamente en algunos casos la gestión de la administración de justicia por parte de alguna comunidad autónoma está a años luz de la ejecutada por el ministerio. Pero, lo cierto es que el modelo finalmente propuesto no se trasluce de forma nítida en una apuesta por el cambio en este ámbito, pues la figura tradicional del secretario judicial tiene difícil encaje en un modelo de organización judicial que apueste por la gestión, y tampoco aparecen nítidamente unas líneas de cambio que se proyecten hacia la supresión lisa y llanamente de unas micro oficinas judiciales que son un insulto a las formas «modernas» de organización que lleva varios decenios aplicándose en el sector privado y algunos años ya en el resto del sector público.

Y concluyo. La reforma del Ministro de Justicia ha sido recibida con división de opiniones. Dependerá, en cualquier caso, de cuál sea *la gestión de la elaboración del pacto que se haga y cómo se implementen las medidas*. Lo que sí parece cierto es que, al menos, hay voluntad de *invertir* un buen montante económico en *adecentar* el penoso estado de las infraestructuras de todo tipo que padece el sistema judicial. El problema será, obviamente, de dónde detraer ese dinero que se va a dedicar al sector justicia. El objetivo en sí mismo es una buena noticia, aunque posiblemente habría que incluir en el *Pacto de Estado* un compromiso de todas las fuerzas políticas de que los Presupuestos Generales del Estado y los de aquellas comunidades autónomas con competencias dediquen un porcentaje mínimo a la modernización del sistema judicial.

Pero al margen de estas propuestas de modernización, la reforma puede quedarse en una operación de maquillaje si no se abordan los males endémicos que padece la administración de justicia. Tampoco se avanzará mucho en el camino de la reforma si la justicia sigue caminado de espaldas (o mirando simplemente de reojo) al Estado autonómico. A corto plazo, sin embargo, mi opinión está teñida de cierto escepticismo: queda todavía mucho trecho por cubrir para que el sistema judicial español se impregne *de verdad* de la *cultura de descentralización* necesaria para ubicarse correctamente en un Estado de naturaleza compuesta. Sin embargo, más pronto o más tarde, por muchos obstáculos que al proceso se le pongan, la justicia *también* se tendrá que adaptar materialmente, y no solo en las formas, al modelo de organización territorial y a la cultura que éste conlleva. Como todo cambio que supone un hito histórico, el proceso será lento, con muchas resistencias corporativas, quizás con resistencias también sindicales, pero inevitablemente llegará a término. El poder judicial del nuevo siglo XXI que ahora comienza en nada se parecerá a esa vieja estructura, llena de arcaísmos y plagada de ritos, que hoy en día conocemos como poder judicial.