

VALORACIÓN GENERAL Y CRÍTICA SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL¹

Dr. Juan Luis Ibarra Robles

I

En octubre de 2011, con ocasión del X Congreso Nacional de la Abogacía celebrado en Cádiz, tuve la oportunidad de reflexionar sobre el modelo de Administración de Justicia caracterizado por el paradigma de la crisis interminable al que venimos sirviendo los juristas prácticos en los últimos doscientos años.

Cité entonces la inquietante proposición de los Cuatro Cuartetos de Eliot que propuse grabar en la fachada principal de nuestros palacios de justicia:

*“... Si todo tiempo es eternamente presente
todo tiempo es irredimible.
Lo que podía haber sido es una abstracción
que queda como perpetua posibilidad
sólo en un mundo de especulación...”*

Concluía, en aquella ocasión, manifestando que si las realizaciones y expectativas alumbradas en la IX^a Legislatura llegaran a cumplirse, podríamos, por fin, confirmar que la Justicia en España tiene solución. Toda vez que, como resultado del impulso de fondo proporcionado por el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia suscrito en el 2011, estábamos percibiendo, en una visión de conjunto, el diseño, la configuración y los elementos centrales de lo que debemos exigir y conseguir para que la Administración de Justicia sirva, con eficacia, a las aspiraciones y a las necesidades de la sociedad española del siglo XXI.

Hoy, sigo plenamente convencido de que la Justicia en España tiene solución. Sin embargo, en el actual estado de la X^a Legislatura, participo del grave desconcierto en el que nos tiene sumidos el Ministerio de Justicia al no poder reconducir a un proyecto perceptible de sistema de justicia las actuaciones legislativas y las decisiones presupuestarias desarrolladas por el Gobierno de España en relación con el Poder Judicial y con la Administración de Justicia.

1. [N. Ed.] Ponencia presentada por el Dr. Juan Luis Ibarra Robles en el debate sobre justicia y estado autonómico del Foro de las Autonomías celebrado en el Senado el 17 de junio de 2013.

Me refiero, sin ningún propósito de exhaustividad, a la dificultad de identificar dentro de un proyecto coherente los objetivos de fondo a los que sirven iniciativas tales como: la sostenida congelación de la plantilla judicial desde febrero de 2011, el clamoroso colapso en la implantación de la Nueva Oficina Judicial, la batería de medidas de severa restricción de derechos económicos y condiciones para el ejercicio de la jurisdicción bautizadas como de “*eficiencia presupuestaria*” por la Ley Orgánica 8/2012, la drástica restricción en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción provocada por el régimen de tasas dispuesto por la Ley Orgánica 10/2012, la suspensión por la Ley Orgánica 1/2013 de la vigencia de los artículos 112 y 114 de la LOPJ sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, o la palmaria ausencia de consenso político con la que se está desarrollando la tramitación parlamentaria del proyecto de ley orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial.

Estas actuaciones, a las que el Gobierno no ha dotado explícitamente de coherencia y que han obtenido el rápido refrendo en solitario de la mayoría absoluta parlamentaria integrada desde el partido que sustenta al Gobierno, han defraudado gravemente las expectativas sobre la reforma y modernización de la Administración de Justicia generadas en los diez años anteriores y han enfrentado al Ministro de Justicia con la práctica totalidad de las corporaciones y organizaciones de las profesiones del foro.

En este contexto de clamorosa pérdida de la razón pública que se nos ofreció como rectora de la actividad legislativa promovida en materia de Justicia en el decenio 2001/2011, el pasado mes de abril de 2013 en la página web del Ministerio de Justicia se editaba el documento titulado como “*Propuesta de texto articulado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborado por la Comisión Institucional creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012*”.

Este texto constituye la segunda de las propuestas articuladas suscritas por la referida Comisión Institucional atendiendo a la encomienda efectuada en el Acuerdo del Consejo de Ministros que se recoge como Anexo de la resolución de 8 de marzo de 2012 de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia (BOE de 13 de marzo de 2012).

En el mes de junio de 2012, la Comisión Institucional entregaba el primer informe correspondiente a la propuesta articulada de reforma sobre el Consejo General del Poder Judicial. En él, la Comisión de expertos propuso que los doce Vocales de integración judicial fueran elegidos de forma directa por los jueces mediante un sistema proporcional puro de listas desbloqueadas. Esta propuesta no fue asumida por el Gobierno en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial que se registró para su tramitación parlamentaria el 1 de marzo de 2013. La iniciativa recibió, en el Congreso de los Diputados, cinco enmiendas a la totalidad, de devolución, y seis propuestas de veto en el Senado. La aprobación del proyecto obtuvo, finalmente, el exclusivo soporte de los grupos parlamentarios PP y UPN, dando lugar a la publicación de la vigente Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio.

II

La segunda de las entregas de la Comisión Institucional de expertos, presidida para este trabajo por D. Luis María Díez-Picazo Giménez, Magistrado del Tribunal Supremo, al día de la fecha aún no ha alcanzado la forma de anteproyecto de ley ni, por tanto, ha sido remitida para informe al Consejo General del Poder Judicial.

Su conocimiento por la judicatura ha levantado una fuerte contestación en relación con sus propuestas centrales referidas a la generalizada provincialización de la primera instancia, con la subsiguiente conversión de los Tribunales Superiores de Justicia en órganos fundamentalmente de segunda instancia; y a la propuesta de una carrera judicial “plana” rígidamente escalafonada a partir del principio de antigüedad.

En relación con esta segunda propuesta, ateniéndome al tiempo que se me ha asignado, ceñiré mi intervención a tres extremos:

a) El primero se refiere a los perfiles del modelo de justicia que se deducen de las propuestas centrales contenidas en el documento articulado elaborado por la Comisión Institucional de expertos. A este efecto, trataré de distinguir si estos perfiles guardan o no coherencia con la encomienda efectuada por el Consejo de Ministros en su reunión de 2 de marzo de 2012.

La conclusión en relación con este apartado va a ser, ya la adelanto, que tanto la encomienda efectuada por el Consejo de Ministros como el trabajo de la Comisión Institucional expresan una situación de neta ruptura con el proceso de reforma de la Justicia desarrollado a partir del Pacto por la Justicia suscrito el 28 de mayo de 2001 entre el Gobierno de España y los Partidos Popular y Socialista; pacto en el que se recogieron, de forma expresa, los consensos sobre la modernización de la Administración de Justicia alcanzados en la Conferencia Sectorial celebrada el día 22 de mayo de 2.001 con los Consejeros de Justicia de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en la materia.

b) El segundo apartado de esta intervención se dirige a señalar lo que considero como una carencia grave de la propuesta articulada que deriva, inexorablemente, de la voluntad del Gobierno de no abordar la regulación de los Consejos de Justicia territoriales, desatendiendo, así, la remisión normativa efectuada desde el bloque de la constitucionalidad por los siete Estatutos de Autonomía renovados (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Illes Balears y Valencia).

Esta directriz negativa del Gobierno va a determinar que la Comisión Institucional se abstenga de efectuar propuestas en un ámbito necesitado de regulación como lo es el de las bases de la materia bautizada por el Tribunal Constitucional como “*Administración de la Administración de Justicia*”; y, muy singularmente, determina que queden privados de regulación los instrumentos de cooperación y de colaboración interadministrativa que permitan un ejercicio eficiente de las competencias sobre la Administración de Justicia compartidas entre el Gobierno de España, el Consejo General del Poder Judicial y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

c) Por último, en tercer extremo, quisiera establecer una primera valoración, por contraste, entre los perfiles de la reforma del sistema de justicia que se viene promoviendo por el Gobierno de la Xª Legislatura y los indicadores sobre la efectividad de los sistemas de Justicia actualmente patrocinados por la Comisión Europea y el Consejo de Justicia de la Unión Europea como un componente central del proceso de coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea. A mi juicio, esta clave referida al papel del sistema de justicia en las políticas de salida de la recesión económica debiera de integrar la reflexión de los profesionales del foro sobre la reconstrucción de la legitimidad y de la eficacia de nuestro sistema de justicia.

III

Para abordar el primero de los extremos anunciados resulta oportuno preguntarse si en la encomienda que se efectúa por el Consejo de Ministros a la Comisión Institucional en marzo de 2012 para la elaboración de una propuesta de texto articulado de Ley Orgánica del Poder Judicial y de Ley de Demarcación y de Planta Judicial, se aportan los perfiles de una reforma del sistema de justicia que puedan entenderse como expresivos de la política de promoción legislativa del Ministerio de Justicia para la Xª Legislatura.

En caso afirmativo, debiera poder esclarecerse hasta qué punto los rasgos de esa reforma comportan una ruptura en la continuidad del programa de modernización comprometido por el Pacto de Estado por la Justicia suscrito el 28 de mayo de 2001.

La respuesta inicial la encontramos en el primer párrafo de la Exposición de Motivos del documento en el que la Comisión consigna que el texto articulado *“...dista de suponer una ruptura radical, pues en bastantes puntos ha mantenido las opciones –e, incluso, la redacción misma– de la vigente Ley Orgánica de 1985”*.

La Comisión se refiere también a esta cuestión en la propia Exposición de Motivos cuando nos enuncia las tres fuentes de inspiración de la propuesta articulada:

a) La Comisión señala, en primer lugar, que las alteraciones normativas que se proponen se han inspirado *“en la experiencia acumulada durante más de veinticinco años en la aplicación de la vigente Ley Orgánica”*. Esta referencia a la experiencia se extiende, también, a *“(n)o pocos datos de derecho comparado”* que han estado presentes en los trabajos de la Comisión.

b) En segundo lugar, la Comisión cita como fuente el borrador de Anteproyecto de reforma de la LOPJ formulado en el año 2002 por el grupo de trabajo dirigido por el recordado D. Ángel Rodríguez García, entonces Presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

c) Y, en tercer lugar, se consigna que la Comisión, ajustándose al mandato recibido, se ha atendido a éste *“en aquellas cuestiones en que existían directrices expresadas en el acuerdo del Consejo de Ministros”*.

Centrándonos en esta tercera y nuclear fuente, la lectura atenta del acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012 nos permite detectar las siguientes cinco directrices expresas:

a) Sentar las bases para una completa transformación de nuestra Administración de Justicia. A este fin, someter a profunda revisión su organización y su estructura sobre premisas distintas al incremento de los recursos materiales y a la elevación de la ratio de jueces por habitantes. Y, para ello,

b) Reducir el ámbito de los conflictos sociales requeridos de respuesta judicial; y, para ello, *“arbitrar las soluciones legislativas necesarias para propiciar que aquellos litigios que, por su naturaleza, no deban ingresar en el ámbito judicial, sean solventados en otras instancias, habilitando al efecto los mecanismos necesarios para la participación de otros colectivos profesionales cualificados en la solución de conflictos”*.

c) Acometer una profunda remodelación del CGPJ que se proyecte, en primer lugar sobre el sistema electoral de los doce Vocales judiciales a fin de garantizar que sean elegidos entre y por los miembros de la carrera judicial con garantías de máxima representatividad; y, también, adecuar las competencias del CGPJ redefiniéndolas de acuerdo con la Constitución. *“La reforma del máximo órgano de gobierno de los jueces –se recoge en el acuerdo del Consejo de Ministros– debe proyectarse, en primer lugar, sobre el sistema de elección de los Vocales y del Presidente, garantizando que los doce Vocales judiciales sean elegidos por los miembros de la Carrera Judicial y de entre éstos, a través de un sistema electoral que garantice la máxima representación de todos aquéllos”*.

d) Establecer una carrera judicial de excelencia, en la que la promoción profesional se sustente en los principios de la capacidad, el mérito y la especialización.

e) Obtener una LOPJ y una LDPJ perdurables y de alta calidad, bajo la premisa de lograr el máximo consenso.

Ya he señalado la completa quiebra en cuanto a la tercera de las directrices enderezada a un objetivo tan sensible para el sistema de justicia como lo es el de reforzar la independencia judicial. La directriz sobre este extremo contenida en el acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012, simplemente no resulta reconocible en la ya vigente Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio.

Tampoco la directriz sobre la regulación de una carrera judicial de excelencia basada en la capacidad, el mérito y la especialidad sale bien parada en el texto de la Comisión: la Comisión, cito textualmente, destaca *“que el modo de ingreso en la Carrera Judicial permanece sustancialmente inalterado”*; y, una vez producido el ingreso, propone la supresión de las actuales tres categorías judiciales (Juez, Magistrado y Magistrado del Tribunal Supremo) para su refundición en una única categoría de miembros de la Carrera Judicial con la denominación de Juez.

La supresión de categorías, como se reconoce en la Exposición de Motivos de la propuesta, excluye de raíz la estructura de *“una genuina carrera (judicial)”* y cierra el paso a un auténtico *“cursum honorum”*, a una ordenación por rango, que exprese la progresión por mérito en la carrera judicial. Por el contrario,

propone, sigo con la cita textual *“una Carrera Judicial esencialmente plana; lo que conduce, tal como aquí se propone, a suprimir las categorías y reforzar aún más el peso de la antigüedad”*.

Este apabullante peso del factor de la antigüedad no se traslada, sin embargo, a la designación de los Jueces y Presidentes de Sala del Tribunal Supremo, ni a la designación de los Presidentes de Tribunal Superior de Justicia y de sus Salas, de la Audiencia Nacional y de sus Salas, así como a la designación de los Presidentes de las Salas del Tribunal de Instancia con más de veinte Jueces. Esta designación se mantiene, como en la actualidad, atribuida a la designación discrecional del Consejo General del Poder Judicial. De donde cabe deducir que, en relación con el requisito de la capacidad, la superación de las pruebas de oposición y de formación en la Escuela Judicial requerida para el ingreso en la carrera judicial habrá de complementarse en el periodo inmediato posterior mediante la realización de las pruebas de especialidad en alguna de las cuatro jurisdicciones. De forma que adquirida esta capacidad específica para la especialidad jurisdiccional, el acceso a plaza se verá regido por los principios de antigüedad y de discrecionalidad, en el caso de la provisión de las plazas de presidentes de Salas y jueces del Tribunal Supremo.

De las directrices restantes aportadas por el Consejo de Ministros a la Comisión Institucional, la que ocupa un lugar central es la que define el objetivo de una profunda revisión de la organización y de la estructura de la Administración de Justicia. Para ello, el acuerdo del Gobierno requiere de la Comisión Institucional un cambio de paradigma en el que se sustituya una supuesta práctica anterior regida por el incremento indefinido de los recursos materiales y la ratio de jueces por habitante; en su lugar se define la premisa de la reducción del ingreso de litigios en el ámbito judicial y la subsiguiente canalización de los litigios fuera del ámbito de la jurisdicción para habilitar la participación en el sistema de justicia *“de otros colectivos profesionales cualificados en la solución de conflictos”*.

La Comisión Institucional no explica de forma expresa la relación que pueda llegar a establecerse entre la señalada directriz gubernativa dirigida a propiciar la privatización de una parte del actual ámbito de conflictos jurídicos reservado a la jurisdicción y su propuesta central de organización de la Administración de Justicia desde los dos parámetros centrales de la radical provincialización de la primera instancia y la definición de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos, fundamentalmente, de apelación con restringidas atribuciones casacionales acotadas a la interpretación del derecho autonómico.

Pero es lo cierto que esta propuesta de organización judicial expresa una ruptura radical con los planteamientos sobre la organización de la Administración de Justicia desde los que se estableció el Pacto de Estado por la Justicia del 2001 y para los que, en su apartado 16, se comprometieron esfuerzos inversores inicialmente evaluados en previsiones presupuestarias plurianuales por alcance de 250.000 millones de pesetas adicionales.

Baste señalar, en cuanto a la organización de la primera instancia, el contraste entre la propuesta de la Comisión Institucional en la que, como nos indica

la Exposición de Motivos, “(L)a idea subyacente, por tanto, es que en cada provincia exista un único órgano judicial de primer grado para todos los órdenes jurisdiccionales, con las excepciones de Madrid y Barcelona”. Y ponerlo en comparación con el apartado 4) del Pacto de Estado por la Justicia, en el que, bajo el epígrafe de “Mapa Judicial” se recoge:

“4. Mapa Judicial.— Se aprobará un nuevo mapa judicial que permita agilizar y acercar la Justicia al ciudadano. El nuevo mapa judicial se establecerá con criterios que permitan ajustar la organización a la carga de trabajo existente en cada parte del territorio nacional. Se potenciará la Justicia de Proximidad, de manera que haya Juzgados más cercanos al ciudadano. Se contemplará la creación de un nuevo órgano unipersonal: el Juzgado de lo Civil, que permitirá aligerar de su actual carga de trabajo a los Juzgados de Primera Instancia, será pieza esencial para acercar la Justicia al ciudadano. Se avanzará en el diseño de juzgados especializados en materia mercantil. Se contemplará el desarrollo de los Juzgados de Familia. En el orden penal, se procederá también a redefinir el ámbito de los Partidos Judiciales más grandes, creando órganos cercanos.”

La propuesta de la Comisión respecto de la función de los Tribunales Superiores expresa, más aún si cabe, la misma finalidad de ruptura respecto del modelo de organización judicial previsto en el Pacto de Estado por la Justicia.

La Comisión, propone que el Tribunal Superior de Justicia asuma las actuales competencias jurisdiccionales de las Audiencias Provinciales y lo define, principalmente, “como órgano judicial de segunda instancia o apelación en todos los órdenes”.

De manera radicalmente distinta, en el acuerdo tercero del Pacto de Estado por la Justicia se propuso como objetivo de política legislativa:

“3. Tribunales Superiores de Justicia.— La redefinición de sus competencias atenderá a criterios de adaptación de la Justicia al Estado de las Autonomías. Se aumentarán, precisándolas con detalle, las competencias de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, y se establecerán mecanismos de delegación de funciones, singularmente en materia inspectora y disciplinaria. Los Tribunales Superiores de Justicia desarrollarán una función casacional en todas las ramas del Derecho Autonómico. Se les atribuirá la segunda instancia penal, en los términos que resulten de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, y se aumentará la cuantía para el recurso de suplicación en el orden social. Asimismo se trasladará a los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer de la petición de ejecución de sentencias extranjeras.”

Tampoco puede dejar de señalarse que la propuesta de la Comisión Institucional arrumba el apenas concluido Plan de infraestructuras judiciales, gravosamente financiado por las Comunidades Autónomas desde la premisa de la demarcación territorial basada en partidos judiciales infraprovinciales. También, pone en quiebra la vigente e inacabada reforma dirigida a la implantación de la Nueva Oficina Judicial en cuya obtención se han empleado muy relevantes recursos materiales y de políticas de ordenación del personal al servicio de la Administración de Justicia. Toda vez que el actual diseño de la Nueva Oficina Judicial no resultaría, en ningún caso, aplicable a un órgano judicial provincial

único de gran complejidad estructural en el que se integren unidades judiciales unipersonales y Secciones colegiadas.

IV

La revisión de la Ley Orgánica del Poder Judicial se ofrecía, y es de confiar que vuelva a seguir ofreciéndose, como una excelente oportunidad para abordar las reformas más urgentes del régimen orgánico que regula el gobierno interno de los tribunales y juzgados, así como de las bases que permitan una mejor articulación interinstitucional entre el Ministerio de Justicia, el CGPJ y las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias atinentes a la gestión territorial de la Administración de Justicia.

La precariedad y el deficiente funcionamiento de los instrumentos de coordinación y de cooperación se presentan, a este efecto, como una cuestión necesitada de abordaje en la legislación orgánica (LOPJ) en el ejercicio de la competencia del Estado para la regulación de las bases de la materia calificada por el Tribunal Constitucional como “*Administración de la Administración de Justicia*”.

La vigente LOPJ presenta un diseño de muy escasa vertebración institucional referido a tres distintos ámbitos de gobierno relacionados con la Administración de Justicia:

a) el ámbito estrictamente referido al gobierno del poder judicial que el artículo 117 CE encomienda al CGPJ;

b) aún en el ámbito del gobierno de la jurisdicción, el área de gestión a la que el legislador orgánico designa como el gobierno interno de los tribunales y juzgados, de manera incompleta ya que incluye la proyección de una actuación externa en relación con el CGPJ, con las instituciones autonómicas y con la Administración periférica del Estado; este ámbito aparece, hoy, ocupado por las Presidencias de los TSJ, las Salas de Gobierno, las Presidencias de Audiencias y de Salas, los Decanatos y las Juntas de Jueces; y

c) un tercer ámbito reservado al gobierno de la organización al servicio de la Administración de Justicia en el que, a su vez, el legislador orgánico distingue entre el gobierno de la Oficina judicial y el de las demás unidades administrativas al servicio de la Administración de Justicia no integradas en la Oficina judicial.

Este tercer ámbito presenta en la actualidad una más acentuada complejidad al concurrir sobre el mismo: las competencias atribuidas al Ministerio de Justicia, singularmente las ejercidas a través de la Secretaría General de la Administración de Justicia y del cuerpo de Secretarios Judiciales; las competencias del CGPJ ejercidas mediante gestión directa y mediante gestión desconcentrada en las Salas de Gobierno y los Presidentes de los TSJ; y el Gobierno de las CCAA con competencias estatutarias en materia de Administración de Justicia ejercidas a través de los Departamentos de Justicia y de los Cuerpos y Escalas de Personal al servicio de la Administración de Justicia.

La articulación entre estos tres distintos ámbitos de gobierno aparece, hoy, atribuida:

a) A un único e incompleto (por no formar parte del mismo el CGPJ) instrumento de coordinación: la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia (constituida el 23/10/1999, cuya última reunión tuvo lugar el 8/8/2012), integrada por el Ministro de Justicia y los titulares de la cartera de Justicia en los doce Gobiernos de las CCAA con competencias estatutarias asumidas.

b) A la Comisión Nacional de Estadística Judicial (RDto 1184/2006), estricto fruto del Plan de Transparencia Judicial (2005). Este órgano funcionalmente desconcentrado adscrito al Ministerio de Justicia, está presidido rotatoriamente por el Secretario de Estado de Justicia y el Vocal encargado de Estadística Judicial en el CGPJ; lo integran los representantes del Ministerio de Justicia, del CGPJ, de la Fiscalía General del Estado y de las CCAA con competencias asumidas en materia de justicia.

c) Al Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica, creado por la Ley 18/2011 y aún no constituido. El pasado 19 de junio, el BOE publicaba el Real Decreto 396/2013, de 7 de junio, por el que se regula este Comité técnico.

d) A una pluralidad desestructurada de convenios bilaterales sobre las más diversas áreas de actuación suscritos entre el Ministerio de Justicia y Gobiernos individualizados de CCAA; así como entre el CGPJ y Gobiernos individualizados de CCAA.

V

Para mejorar la vertebración competencial sobre la Administración de Justicia resulta urgente una reforma en la regulación de la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia que permita la inclusión formal y la participación por derecho propio del CGPJ. Sin la participación del CGPJ como miembro nato y de su Presidente como órgano copresididor de la Conferencia Sectorial, ésta no puede ocupar el lugar central que le corresponde como instrumento de coordinación de la actividad pública en materia de Administración de Justicia.

En el ámbito general de la colaboración interinstitucional, el Plan de Transparencia Judicial (28-10-2005) constituye, hasta ahora, la más completa reflexión sobre la necesidad de una actuación cooperativa (Ministerio de Justicia, CGPJ, Fiscalía General del Estado, CCAA, Corporaciones profesionales...) que permita la planificación, el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas relativas a la Administración de Justicia.

La reducida experiencia de la Comisión Nacional de Estadística Judicial como fruto casi exclusivo del Plan de Transparencia Judicial pone de manifiesto que una eficaz cooperación interinstitucional en políticas públicas relativas a la Administración de Justicia requiere de un instrumento organizativo mejor preparado para la coparticipación de las CCAA, dotado de mayor autonomía

funcional (expresivo de una auténtica descentralización funcional), de mayor capacidad ejecutiva y con instrumentos efectivos de control de resultados.

La figura jurídica que mejor responde a estas características es, hoy, la Agencia Estatal regulada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, como una entidad de Derecho público, dotada de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión.

La creación de una Agencia Estatal de la Administración de Justicia adscrita al Ministerio de Justicia y copresidida con el CGPJ, permitiría el cumplimiento mancomunado de los programas correspondientes a las políticas públicas definidas en el Plan de Transparencia Judicial y el ejercicio de facultades decisorias correspondientes a competencias en materia de Administración de Justicia de la titularidad de la Administración General del Estado, del CGPJ y de las CCAA.

La vida de la Agencia puede vincularse a la obtención de objetivos determinados o de plazos ciertos; y su gestión responde a la figura del contrato plurianual de gestión. En el Consejo Rector de la Agencia, como principal órgano de gobierno, tiene cabida la representación de las distintas Administraciones Públicas, CGPJ y Fiscalía General. Y en el necesario órgano de control tiene cabida la participación de las asociaciones judiciales y de las corporaciones profesionales.

VI

En relación con el gobierno territorial de la Administración de Justicia, la jurisprudencia constitucional (singularmente, la STC 31/2010, FJ. 47 a 55) distingue entre:

a) el gobierno del Poder Judicial y de los órganos jurisdiccionales que se integran en el mismo, constitucionalmente atribuido al CGPJ, cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad; pudiendo la LOPJ dar cabida a fórmulas de desconcentración –tanto funcional como territorial–. De donde se concluye que es constitucionalmente impropio que, en su cualidad de órganos autonómicos cualificados, los Consejos de Justicia respondan a la naturaleza jurídica de órganos de gobierno del Poder Judicial que actúan territorialmente como órgano desconcentrado del CGPJ. Y

b) el gobierno de la Administración de la Administración de Justicia que puede venir atribuido a un órgano autonómico cualificado como el que los diversos Estatutos de Autonomía denomina “Consejo de Justicia” (creados o previstos por los Estatutos de Autonomía de Andalucía –artículo 144–, de Aragón –artículo 64–, Castilla y León –artículo 42–, Cataluña –artículos 98 a 100–, Extremadura –artículo 52–, Illes Balears –artículo 96– y Valencia –artículo 33–). De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los Consejos de Justicia pueden ejercer, en el ámbito autonómico, competencias tanto atribuidas por el respectivo Estatuto de Autonomía, como por la LOPJ, como por el respectivo Parlamento autonómico, como por delegación de atribuciones y encomienda de

gestión del CGPJ. Siempre que se trate de funciones administrativas y de competencias referidas a la materia propia de la Administración de Justicia.

El severo cierre de la jurisprudencia constitucional a la posibilidad de confiar funciones de gobierno del poder judicial a órganos autonómicos cualificados (bajo el nombre genérico de Consejos de Justicia), determina la urgencia en que la LOPJ habilite una más amplia desconcentración de atribuciones de las que son titulares los órganos del CGPJ en las Presidencias de los TSJ y en sus Salas de Gobierno.

Singularmente, guarda prioridad en la desconcentración de funciones la atribución a las Salas de Gobierno de la resolución, por delegación del Pleno del CGPJ, de los recursos administrativos-gubernativos que se deduzcan contra actuaciones resolutorias de los Decanos y de las Juntas de Jueces. Sin perjuicio de que la decisión se considere adoptada por el órgano delegante a efectos del control jurisdiccional.

La homogeneidad y la reconducción a la unidad en el ejercicio de las competencias delegadas podría venir instrumentalmente garantizada mediante la constitución de una Conferencia de representantes del Poder Judicial, presidida por el Presidente del CGPJ e integrada por los Presidentes de los TSJ.

VII

Las actuales Comisiones Mixtas constituidas por las Salas de Gobierno con cada Administración de Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia, se ofrecen como un instrumento escasamente adaptado a las necesidades actuales de la cooperación interinstitucional.

El ámbito de la actividad pública objeto de cooperación que se reserva a las Comisiones Mixtas por el artículo 17 del Reglamento 1/2000 del CGPJ, de órganos de gobierno de los tribunales, se ha quedado netamente desfasado en relación con el alcance que hoy se da a las políticas públicas en materia de Administración de Justicia.

Así mismo, la exclusiva participación de representantes de la Sala de Gobierno y de la Administración Autonómica se revela como un foro insuficiente para abordar algunos programas centrales en orden a la modernización de la Administración de Justicia y a la creciente implantación de servicios no integrados en la oficina judicial.

Singularmente, la Comisión Mixta ha resultado un ámbito insuficiente para promover y controlar la implantación de la NOJ en la que resulta imprescindible articular de manera eficiente la coordinación con la Secretaría Judicial; esa misma insuficiencia funcional se pone de manifiesto en la ausencia de un cauce real de participación en la determinación de las funciones y tareas recogidas en las formulaciones de las Relaciones de puestos de trabajo al servicio de la oficina judicial.

De igual manera, la previsión de que un órgano colegiado tan elemental aborde problemas sobre “informática” resulta muy alejado de las necesidades que presenta, en el ámbito de los TSJ, la implantación y el desarrollo de las nuevas tecnologías al servicio de la Administración de Justicia en el marco normativo de la Ley 18/2011, de 5 de julio.

La reforma de la LOPJ ofrece, por ello, la oportunidad de dar una salida institucional para la constitución de los órganos autonómicos cualificados de cooperación para el desarrollo territorial de políticas públicas relacionadas con la Administración de Justicia.

Una vez efectuada la depuración constitucional como instrumentos administrativos de cooperación institucional, no debe ofrecer ningún reparo el empleo en la LOPJ del nombre de “*Consejo de Justicia*” empleado de forma común en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Illes Balears y Valencia.

La regulación institucional de los Consejos de Justicia en la LOPJ puede responder a la textura propia de la normativa básica en la que se defina: la naturaleza jurídica de la estructura organizativa con perfil interadministrativo como meramente institucional (convenio general de colaboración) o con perfil fundacional (creación de un ente público consorcial previsto en el artículo 6.5 de la Ley 30/1992); las finalidades en las que cabe concretarse el ejercicio mancomunado y desconcentrado de competencias en materia de Administración de la Administración de Justicia; el perfil del órgano de decisión; y la dotación o no de una organización de gestión.

De manera complementaria, una generosa habilitación del legislador orgánico para la participación cualificada de los miembros del poder judicial en los Consejos de Justicia se ofrece como un adecuado fundamento para confiar en estos órganos autonómicos el ejercicio, en régimen de delegación, de competencias con singular proyección territorial de las que es titular el CGPJ.

Los Consejos de Justicia se presentan, también, como la organización más adecuada para la promoción, gestión, ejecución y control de los Convenios de colaboración bilaterales en materias en las que el Ministerio de Justicia, el CGPJ y los Gobiernos de las CCAA titularicen competencias concurrentes o complementarias.

VII

En el contexto de crisis sistémica en el que cotidianamente se desenvuelven nuestras instituciones, la medida de la bondad del sistema de justicia debiera venir contrastada por razón de su contribución a un doble e inaplazable misión institucional: el mantenimiento de la confianza ciudadana en la vigencia y el pleno ejercicio del Estado de Derecho; y, por otra parte, la contribución del buen funcionamiento de la Administración de Justicia a las tareas de preservación de los derechos sociales en el contexto de masiva destrucción de empleo y de contribución a la recuperación del desarrollo económico.

La Comisión Europea y el Consejo de Justicia de la Unión Europea (MEMO/13/173) han puesto de manifiesto la importancia en el logro de estos dos objetivos institucionales por parte de los sistemas de justicia de los Estados miembros.

Los “*Indicadores sobre la efectividad de la Justicia de la UE*”, recientemente adoptados por la Comisión Europea, se ofrecen como una nueva herramienta de comparación dirigida a fomentar la mejora de los sistemas judiciales de los 27 Estados miembros de la UE desde un presupuesto central: unos sistemas judiciales efectivos expresan la confianza en el pleno ejercicio del Estado de Derecho; en tanto que las deficiencias de los sistemas judiciales nacionales no son solo un problema para el Estado miembro de que se trate, sino que también pueden afectar al funcionamiento del mercado único de la UE.

La Comisión Europea reconoce que la inclusión de la efectividad de los sistemas judiciales en el proceso de coordinación de las políticas económicas de la UE, resulta crucial para alcanzar el objetivo de asentamiento de las bases de una recuperación del crecimiento económico y de la creación de empleo.

La Comisión seleccionó tres indicadores respecto de los que se propone proporcionar datos objetivos, fidedignos y comparables:

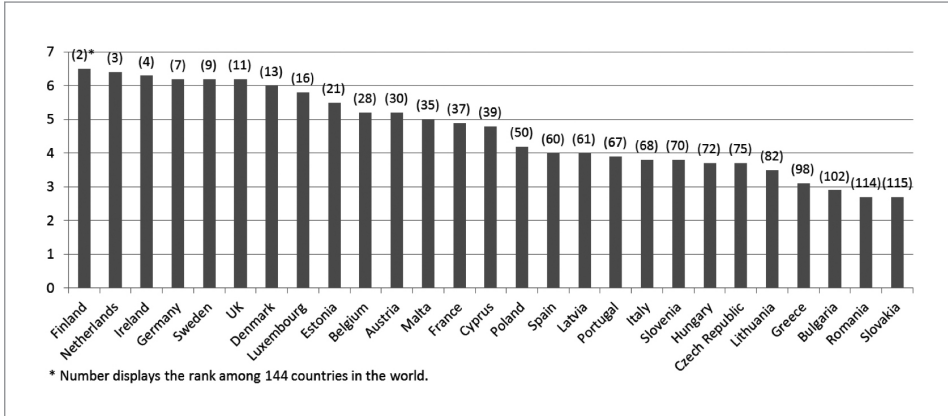
- a) la eficiencia de los sistemas judiciales,
- b) la mejora de la calidad de la Administración de Justicia y
- c) la imagen social sobre la independencia del poder judicial.

La eficiencia del sistema judicial se refiere, desde luego, a la duración de los procedimientos judiciales, al número y a la evolución de las tasa de variación de los stock de asuntos pendientes, al grado de implantación de los sistemas de tecnología de la información y de la comunicación (TIC). Se incluye dentro del parámetro de la eficiencia el incremento en el empleo de métodos alternativos de resolución de conflictos.

En relación con la calidad de la Administración de Justicia, en el memorándum de la Comisión Europea se ha subrayado la conveniencia de contar con un sistema global de supervisión, seguimiento y evaluación constante sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia que permita efectuar el seguimiento de los indicadores y la evaluación sobre su progresión o regresión. De igual manera, se ha puesto de manifiesto, como indicador de calidad, el esfuerzo en la formación inicial y continua de los jueces y del personal al servicio de la Administración de Justicia; así como la puesta a su disposición de recursos adecuados, humanos y económico-presupuestarios.

Para establecer los valores en el indicador sobre la evolución de la percepción ciudadana sobre la independencia del Poder Judicial, la Comisión Europea emplea como fuente el Informe Anual de Competitividad Global confeccionado por el Foro Económico Mundial (WEF):

Cuadro 1:
Independencia judicial²



(Fuente: Foro Económico Mundial)

En este ámbito y en relación con el sistema de justicia en España, no pueden dejar de señalarse las referencias a la percepción ciudadana sobre los jueces y tribunales de justicia recogidos por Metroscopia en los Barómetros externos de opinión sobre la Justicia en España realizados para el Consejo General del Poder Judicial en 1984, 1985, 1986, 1988, 1990, 1997, 2000, 2003, 2005 y 2008. Así como las referencias que se reúnen en el estudio de Metroscopia sobre confianza institucional, publicado por el diario El País con fecha de 29 de diciembre de 2012.

Durante todo el periodo 1984/2011, la imagen de la Administración de Justicia entre la opinión pública nunca ha sido mayoritariamente positiva. Sin embargo, ha sido constante la valoración que sitúa al Poder Judicial, a la Administración de Justicia y a la función jurisdiccional, “con todos sus defectos e imperfecciones”, como “la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades”.

En el segundo semestre del año 2012, la imagen de la Justicia en España experimenta un punto de inflexión en la opinión pública.

En este año se aprecia una mejora neta en la confianza institucional referida a la función de los jueces y tribunales de justicia como últimos garantes de los derechos sociales de las personas. Se trata de una imagen del Poder judicial como “*garantía última*” que despunta al compás de la grave extensión de los efectos sociales de la crisis económico-financiera y que parece intensificarse en los últimos quince meses en los que la crisis se proyecta de forma creciente sobre el sistema institucional.

2. Imagen: los valores más altos significan una mejor imagen.

Así, en el segundo semestre de 2012 (junio/diciembre) vemos que la percepción social de como los jueces desarrollan sus funciones avanza 18 puntos, pasando de estar en seis negativos a doce positivos, el Tribunal Supremo avanza 43 (de -41 a +2), los tribunales de justicia 20 (de -24 a -4) y, por último, el Tribunal Constitucional 27 (de -37 a -10). Sólo tres meses después (diciembre 2012/marzo 2013) la confianza institucional en los jueces había ganado 10 puntos (de 12 a 22), en el Tribunal Supremo 11 (de 2 a 13), en los tribunales de justicia 16 (de -4 a +12) y en el Tribunal Constitucional 10 (de -10 a 0).

VIII

En el discurso de la Presidencia del TSJ del País Vasco, pronunciado con ocasión de la apertura del año judicial 2012/2013 señalé tres rasgos del contexto de la Administración de Justicia que están incidiendo gravosamente en la efectividad de sus funciones:

a) Los impactos que la crisis económica está produciendo en el ámbito de las garantías jurídicas del que conocemos como “*modelo social europeo*”.

b) El colapso producido durante la presente legislatura en el proceso de modernización de la Justicia. Y

c) El avance del desaliento cívico en cuanto a la realización social de los valores constitucionales.

En relación con cada uno de estos rasgos, di cuenta del compromiso de la Sala de Gobierno del TSJ del País Vasco en promover:

a) La vinculación positiva de los jueces y magistrados con el cumplimiento del deber ser constitucional, expresado en la noción de Estado Social de Derecho.

b) El esfuerzo sostenido por recuperar la preeminencia de la razón pública en el proceso inacabado de modernización de la Administración de Justicia.

c) La contribución efectiva de los profesionales de la Administración de Justicia a la reconstrucción de la legitimidad y de la efectividad del sistema de justicia como piedra angular para el ejercicio real del Estado de Derecho.

Algunos datos pueden entenderse como significativos en la realización de estos compromisos.

Singularmente, lucen los referidos a la respuesta de la Administración de Justicia al drama social subyacente en los procedimientos ejecutivos hipotecarios con pérdida de primera vivienda producida como resultado de un sobreendeudamiento familiar de buena fe que, sobrevenidamente, se ve afectado por los efectos de la destrucción masiva de empleo.

Más allá de las cifras, lo que hoy puedo asegurarles es que la Administración de Justicia en el País Vasco mantiene el esfuerzo por la efectividad de una garantía de la tutela judicial atemperada a las exigencias de la realización del deber ser constitucional.