

EL LIBRO BLANCO DE LA JUSTICIA

CGPJ

1998

ÍNDICE;Error!Marcador no definido.

Introducción

CAPÍTULO PRIMERO: EL ACCESO A LA JUSTICIA

- I. Consideraciones generales
- II. La representación: Los procuradores de los Tribunales
- III. La Defensa: El abogado
 - 3.1. La función del abogado
 - 3.2. Selección e ingreso en la profesión de abogado
 - 3.3. Asistencia jurídica gratuita
 - 3.4. Otras cuestiones
- IV. Los graduados sociales

CAPÍTULO SEGUNDO: JUECES Y MAGISTRADOS

- I. Consideraciones generales
- II. La selección de los jueces y magistrados
 - 2.1. Pruebas selectivas para ingreso en la Escuela Judicial
 - 2.2. Acceso por los turnos de juristas
 - 2.3. Formación inicial: La Escuela Judicial
 - 2.4. La formación continuada de los jueces y magistrados
 - 2.4.1. Voluntariedad - obligatoriedad
 - 2.4.2. Formación continuada de jueces sustitutos y magistrados suplentes.
 - 2.4.3. Participación de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil en los programas de formación continuada.
 - 2.4.4. Implicación de la carrera judicial en la formación continuada
 - 2.4.5. Fortalecimiento de la Escuela Judicial
- III. El sistema de compatibilidades de los jueces y magistrados
- IV. La inspección de la actividad de jueces y magistrados
 - 4.1. La inspección: necesidad de su reforma
 - 4.2. Ámbito y contenido de la inspección
 - 4.3. Criterios de la inspección
 - 4.4. Otros sistemas de conocimiento de la inspección
 - 4.5. Distribución de competencias entre los diversos órganos inspectores
 - 4.6. Especial referencia a la estadística judicial
 - 4.7. Un nuevo tratamiento de las quejas de los ciudadanos y las diligencias informativas
- V. El régimen disciplinario de los jueces y magistrados
 - 5.1. Régimen y procedimiento disciplinarios
 - 5.2. Procedimiento de incapacitación de jueces y magistrados
- VI. Módulos y productividad judicial
 - 6.1. La necesidad de elaborar unos nuevos módulos de carga de trabajo
 - 6.2. Problemas en la fijación de módulos
 - 6.3. Algunos criterios a seguir en la fijación de módulos
 - 6.4. Medidas de apoyo coyuntural
 - 6.5. Una nota sobre retribuciones e incentivos
 - 6.6. Elaboración de nuevos módulos
- VII. Especial referencia al gabinete técnico del Tribunal Supremo
 - 7.1. Consideraciones generales
 - 7.2. Competencias
- VIII. Necesidades ineludibles en función de la carga de trabajo existente
 - 8.1. Órganos unipersonales

- 8.1.1. Juzgados civiles únicos
- 8.1.2. Juzgados de Familia
- 8.1.3. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción
- 8.1.4. Juzgados de Instrucción
- 8.1.5. Juzgados de lo Penal
- 8.1.6. Juzgados de lo Social
- 8.2. Órganos colegiados
 - 8.2.1. Salas de lo Contencioso-Administrativo
 - 8.2.2. Salas de lo Social
 - 8.2.3. Secciones civiles de las Audiencias Provinciales
 - 8.2.4. Secciones penales de las Audiencias Provinciales
 - 8.2.5. Secciones mixtas de las Audiencias Provinciales
- IX. Jueces sustitutos, jueces de provisión temporal y magistrados suplentes
- 9.1. De la regulación de la Ley Orgánica del Poder Judicial a la situación real
- 9.2. Causas de la situación actual
- 9.3. Medidas que se proponen
 - 9.3.1. Magistrados suplentes
 - 9.3.2. Jueces sustitutos
 - 9.3.3. Jueces en régimen de provisión temporal

CAPÍTULO TERCERO: LA OFICINA JUDICIAL

- I. Diagnóstico: La situación de la oficina judicial
 - 1.1. Configuración actual de la oficina judicial. Cuestiones generales.
 - 1.2. La reforma de la oficina judicial
 - 1.2.1. Órgano judicial y oficina judicial
 - 1.2.2. Normas procesales, su reforma y la reforma de la oficina judicial
 - 1.2.3. Oficinas judiciales sin Juzgados
 - 1.2.4. Oficina judicial e informática
 - 1.2.5. Oficina judicial y entorno social
 - 1.2.6. Tamaño de la oficina judicial
- II. Soluciones que se proponen
 - 2.1. Tamaño y funciones de las secretarías (oficina judicial tradicional)
 - 2.2. Los servicios comunes
 - 2.2.1. Importancia de los servicios comunes
 - 2.2.2. Regulación de los servicios comunes
 - 2.2.3. Servicios comunes, actos de tramitación, de ejecución y auxilio judicial
 - 2.2.4. Dirección y jefatura de los servicios comunes
 - 2.3. El juez en la nueva oficina judicial
 - 2.4. Las funciones de los secretarios judiciales
 - 2.4.1. Funciones procesales
 - 2.4.2. Funciones en materia de gestión
 - 2.4.3. Dependencia de los secretarios judiciales
 - 2.4.4. La fe pública judicial
 - 2.5. Personal al servicio de la Administración de Justicia
 - 2.6. Competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia
 - 2.7. Aspectos económicos de la gestión de la oficina judicial

CAPÍTULO CUARTO: LOS DISTINTOS ÓRDENES JURISDICCIONALES

SECCIÓN PRIMERA: EL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

- I. Consideraciones generales
 - 1.1. La situación actual
 - 1.2. Algunas cuestiones sobre la litigiosidad en el orden jurisdiccional civil
 - 1.3. La duración de los procesos en la justicia civil
- II. Aspectos organizativos
 - 2.1. Demarcación judicial

- 2.2. Planta judicial
 - 2.3. Especialización de órganos judiciales en el orden jurisdiccional civil
 - 2.4. Formación especializada de los jueces y magistrados en el orden jurisdiccional civil
 - III. Aspectos procesales
 - 3.1. Los problemas del proceso civil
 - 3.2. El proceso ante el Tribunal Supremo: el recurso de casación
 - 3.3. El proceso ante las Audiencias Provinciales: el recurso de apelación
 - 3.3.1. Las dilaciones en los recursos de apelación civil
 - 3.3.2. Cuestiones referentes a la estructura y a la plantilla
 - 3.3.3. Cuestiones procesales
 - 3.4. El proceso en la instancia: los Juzgados civiles
 - 3.4.1. Fase de alegaciones
 - 3.4.2. Fase de sustanciación del proceso
 - 3.4.3. Fase de ejecución
 - IV. Especialidades del proceso y de los Juzgados en materia de familia, tutelas e incapacitaciones
 - 4.1. Especialización de Juzgados y especialización de jueces y magistrados en estas materias
 - 4.2. Cuestiones referentes a la estructura personal de estos Juzgados
 - 4.3. El proceso en materia de familia
 - 4.4. El proceso en materia de tutela e incapacitaciones
- SECCIÓN SEGUNDA: EL ORDEN JURISDICCIONAL PENAL**
- I. Consideraciones generales
 - 1.1. Referencias cuantitativas
 - 1.2. El problema específico de la ejecución penal
 - II. Aspectos organizativos
 - 2.1. Tribunal Supremo
 - 2.1.1. El recurso de casación penal
 - 2.1.2. La instrucción de causas contra aforados
 - 2.2. La Audiencia Provincial
 - 2.3. Audiencias Provinciales
 - 2.3.1. Problemática general
 - 2.3.2. Medidas que se proponen
 - 2.4. Juzgados de Instrucción
 - 2.4.1. Referencia a los aspectos procesales
 - 2.4.2. Medidas organizativas
 - 2.5. Juzgados de lo Penal
 - III. La ejecución penal
 - 3.1. La ejecución penal en general
 - 3.2. Problemática específica del juez de Vigilancia Penitenciaria
 - IV. Especial referencia a la justicia de menores
 - 4.1. Planteamiento general
 - 4.2. Estructura
 - 4.3. Problemas procesales
 - 4.4. Cuestiones específicas sobre personal y medios
- SECCIÓN TERCERA: EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
- I. Planteamiento general
 - 1.1. Marco constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa
 - 1.2. El incremento de la litigiosidad en este orden jurisdiccional
 - 1.3. El retraso en la resolución de los recursos como aspecto negativo del orden jurisdiccional contencioso-administrativo
 - II. Estructura
 - 2.1. La Sala Tercera del Tribunal Supremo
 - 2.2. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

- 2.3. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia
- 2.4. La primera instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo
- 2.5. La especialización en este orden jurisdiccional

III. Cuestiones relativas al procedimiento

- 3.1. Presupuestos generales
- 3.2. Delimitación de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social
- 3.3. Las vías previas y los mecanismos transaccionales
- 3.4. Las partes: representación y defensa
- 3.5. El procedimiento: modalidades
- 3.6. La calificación inicial del recurso
- 3.7. La tramitación de los recursos repetitivos
- 3.8. La remisión del expediente
- 3.9. La prueba
- 3.10. El señalamiento para votación y fallo
- 3.11. La ejecución
- 3.12. Las medidas cautelares
- 3.13. Otras consideraciones de naturaleza procesal

IV. Cuestiones relativas a personal y medios

- 4.1. Los letrados adscritos a los Tribunales
- 4.2. Especial consideración de la informática en este orden jurisdiccional

SECCIÓN CUARTA: EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

I. Consideraciones generales

- 1.1. El orden jurisdiccional social y la Administración de Justicia
- 1.2. Datos generales del orden jurisdiccional social

II. Estructura y organización

- 2.1. Cuestiones previas
- 2.2. Los órganos de la jurisdicción social: su configuración
- 2.3. Especialización de los magistrados de este orden jurisdiccional
- 2.4. Un caso singular: los Presidentes de Sala y Sección

III. Cuestiones relativas a procedimiento

- 3.1. Delimitación de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo
- 3.2. Cuestiones específicas del procedimiento ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo
- 3.3. Cuestiones específicas del procedimiento ante las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia
- 3.4. Cuestiones específicas del procedimiento ante los Juzgados de lo Social
 - 3.4.1. Cuestiones previas
 - 3.4.2. Fase de alegaciones en el proceso laboral. Forma de la contestación
 - 3.4.3. Acumulaciones
 - 3.4.4. Citaciones, notificaciones, emplazamientos
 - 3.4.5. Competencia territorial
 - 3.4.6. Fase de sustanciación del proceso. Celebración del juicio oral
 - 3.4.7. Fase de resolución
 - 3.4.8. Fase de ejecución

IV. Cuestiones relativas a personal y medios

CAPÍTULO QUINTO: ESPECIAL REFERENCIA A LA JUSTICIA DE PAZ

I. Cuestiones generales

II. Problemas que se aprecian en la situación actual

III. La reforma de la Justicia de Paz

- 3.1. Competencias de los Juzgados de Paz
- 3.2. Una nueva organización de la Justicia de Paz
- 3.3. El juez de Paz
- 3.4. Personal y medios
- 3.5. Cuestiones organizativas. La oficina judicial y las agrupaciones de secretarías de los Juzgados de Paz

CAPÍTULO SEXTO: EL GOBIERNO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

I. La situación actual

II. Los inconvenientes que resultan de la presente situación

III. Propuestas

Introducción

El origen del presente Libro Blanco se encuentra en la preocupación del Consejo General del Poder Judicial, elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado en julio de 1996, respecto al estado de la Administración de Justicia en España, consecuencia de los problemas estructurales, funcionales y organizativos de la misma, y a la necesidad de abordar una reforma en profundidad. Esta preocupación no resulta únicamente de que el Consejo cumpla la obligación de todo poder público de examinar críticamente el estado del área o materia encomendada a su gestión, para detectar deficiencias y proponer mejoras, sino también de la conciencia de que, aun tras las profundas reformas que ha experimentado la Justicia en nuestro país, existe en la sociedad un extendido estado de opinión que refleja una profunda insatisfacción con el funcionamiento de la Administración de Justicia, y que afecta, o puede afectar muy negativamente, a la confianza del pueblo español en ella.

La confianza en la Justicia, la convicción de que Jueces y Tribunales van a responder adecuadamente y mediante una pronta y correcta aplicación de las leyes a las demandas de los ciudadanos, es un elemento esencial para el mantenimiento del respeto al ordenamiento jurídico y de la convivencia ciudadana; y es un requisito previo ineludible para que Jueces y Tribunales puedan cumplir efectivamente sus funciones, para que sus decisiones sirvan de orientación a la interpretación y aplicación de la ley en las relaciones interpersonales, y para que la solución de conflictos no se haga depender de posiciones de predominio social o económico.

Pues bien, los datos de que dispone este Consejo, a partir de estudios, promovidos por él mismo o por otras instituciones, estudios en ocasiones ampliamente divulgados y comentados por los medios de comunicación social, conducen a estimar que se está desarrollando en la sociedad española una creciente y generalizada desconfianza en la Justicia y en la capacidad de Jueces y Tribunales para resolver adecuadamente los conflictos ante ellos planteados, y para garantizar, en suma, la correcta aplicación de la ley. La última encuesta realizada a iniciativa del Consejo General del Poder Judicial, en el mes de julio de 1997, viene a mostrar, con un alto grado de fiabilidad, que la Administración de Justicia se situaba por los ciudadanos, en cuanto al grado de confianza que suscita, en los últimos lugares (el número trece de quince) de una serie de instituciones públicas. La posición de la Administración de Justicia queda muy por debajo de Instituciones como las Cortes Generales, el Gobierno, el Defensor del Pueblo, la Seguridad Social o los Ayuntamientos, por citar algunos de los enumerados en la encuesta. En otra reciente encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, realizada en el último trimestre de 1996, la Administración de Justicia recibía una calificación de 3,67 sobre 10, y estaba situada en el último lugar de las instituciones públicas evaluadas por los encuestados.

Estos estudios corroboran lo apuntado por otros muchos análisis de opinión, entre ellos los Barómetros de la Opinión Pública sobre la Justicia promovidos regularmente por el Consejo General del Poder Judicial. Tras una fase de incremento de la confianza de los ciudadanos en la Justicia, que coincidió con la transición a la democracia y el proceso constituyente, se hace evidente, a lo largo de los años ochenta y noventa, un gradual deterioro de su imagen, que aparece sistemáticamente, en cuanto a prestigio y confianza, peor valorada que las correspondientes a las demás instituciones públicas. El porcentaje de los encuestados que opina que la Justicia funciona mal, frente a los que expresan una opinión positiva, crece continuamente: el 28 por ciento en 1987, el 33 por ciento en 1990, el 38 por ciento en 1992, el 46 por ciento en 1995 y el 51 por ciento en 1997.

Pudiera considerarse que estos datos reflejan un estado de opinión que no recoge correctamente la realidad de la Justicia, sino modas o corrientes de opinión pasajeras y sin relación con la auténtica situación de aquélla. Ciertamente, cuando las encuestas se realizan entre aquellos ciudadanos más directamente afectados por la acción de la Administración de Justicia, los resultados no resultan tan abrumadoramente negativos. Por ejemplo, la encuesta realizada a usuarios de la Administración de Justicia, uno de cuyos resultados positivos como es que el 84 por ciento de los encuestados declara que el trato recibido ha sido bueno o muy bueno. Pero, en

todo caso, siguen suscitando graves preocupaciones, al mostrar una opinión muy crítica en materias como las dilaciones en el procedimiento, el funcionamiento del turno de oficio y otras. Aun cuando la opinión pública puede ser coyunturalmente moldeable, en el caso que se trata las posturas críticas son también expresadas y corroboradas por los mismos integrantes de la Administración de Justicia, que muy frecuentemente exponen los defectos acumulados y la necesidad de adicionales y profundas reformas. Finalmente, son también abundantes las manifestaciones de los representantes de la doctrina científica en el ámbito del Derecho, señalando esa acumulación de problemas, y su incidencia en la buena marcha de la Administración de Justicia.

El Consejo General del Poder Judicial, a raíz de su renovación en julio de 1996, acordó elaborar un Informe, bajo el formato de Libro Blanco, que recogiera aquellos aspectos de la Administración de Justicia que requirieran mayores reformas y mejoras: tanto para, en la medida de sus competencias, llevar a cabo las necesarias actuaciones, como, cuando se tratase de materias atribuidas a la competencia de otros poderes del Estado, para llamar su atención sobre los problemas existentes y proponer la adopción de las medidas que, a su juicio, resultaran adecuadas.

Para la elaboración de este Informe, el Consejo General del Poder Judicial designó, en septiembre de 1996, una Comisión que procedió a recoger, de todos los sectores relacionados con la Administración de Justicia, opiniones sobre los problemas a su juicio existentes y las posibles soluciones pertinentes para su remedio. La Comisión elaboró una serie de cuestionarios que fueron enviados a un amplio número de instituciones y organizaciones; dentro del Poder Judicial, a todos los niveles de los diversos órdenes jurisdiccionales en todas las Comunidades Autónomas; en otros ámbitos, el Consejo se dirigió al Defensor del Pueblo y requirió también la opinión de Asociaciones de Jueces y Fiscales y de Secretarios Judiciales, de Colegios de Abogados y de Procuradores, así como de organizaciones sindicales de personal de Justicia. Junto a ellos, se requirió la colaboración de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en materia de Justicia.

Sobre la base de los cuestionarios enviados y las respuestas escritas obtenidas, se llevaron a cabo, entre enero y mayo de 1997, más de doscientas entrevistas con representantes de las instituciones y organizaciones mencionadas, —que, a su vez y con carácter previo, habían llevado a cabo extensas consultas en su ámbito funcional y territorial— que tuvieron oportunidad de ampliar y matizar más personalmente sus contestaciones, así como intercambiar puntos de vista con los miembros de la Comisión. El presente Libro Blanco se ha elaborado partiendo de las respuestas, orales y escritas, suministradas a lo largo de ese proceso de recogida de información; un resumen de las cuales, con expresión de sus autores, se incluye como Anexo. Elementos también decisivos para su elaboración han sido los datos e informaciones suministrados por los Servicios de Inspección y Estadística del Consejo General del Poder Judicial, así como estudios expresamente encargados por el Consejo a la Fundación de la Universidad Carlos III de Madrid sobre cálculo de tiempos en procesos civiles, y a la empresa Demoscopia sobre estado de la opinión pública sobre la Justicia.

Las opiniones expuestas a la Comisión del Libro Blanco por instituciones y organizaciones versaron, en gran parte, sobre temas propuestos por la misma Comisión, a partir de un análisis inicial de los problemas de la Administración de Justicia. De este análisis surgieron dos tipos de cuestiones, relativas a los problemas cuantitativos y cualitativos que, en una primera aproximación, parecen aquejar más profundamente a la Justicia.

En lo que se refiere a los problemas cuantitativos, en opinión del Consejo resulta paradigmático el de las dilaciones y la excesiva duración de los procedimientos judiciales. Sin duda, constituye éste el tema más recurrente en cualquier consideración sobre la Justicia, y representa uno de los tópicos comunes y arraigados en la opinión pública. En los sucesivos barómetros de opinión sobre la imagen del Poder Judicial encargados por el Consejo General del Poder Judicial, la «lentitud de los Tribunales» aparece como una de las cuestiones que más atrae la atención de los ciudadanos, como criterio para evaluar la mejora o el deterioro de la Justicia. Y, de los datos de opinión, la evaluación que resulta al respecto no es favorable. Ciertamente, en todas las

épocas y en todos los países, las quejas sobre la lentitud de la Justicia son generales, como han podido observar los sociólogos de la Justicia. Ahora bien, en el caso español, esa queja es particularmente intensa. En la encuesta promovida por el Consejo General del Poder Judicial, correspondiente a julio de 1997, la respuesta más común a las preguntas relativas a las disfunciones de la Administración de Justicia era la «excesiva lentitud, procesos interminables», lo que se vería corroborado por la encuesta específica, del mismo mes y año, dirigida a usuarios de la Justicia. De los entrevistados, más de un tercio —el 34 por ciento— estaban implicados en procesos cuya duración era ya superior a un año, y esa cifra era muy superior en algunas zonas. Lo que, por otro lado, favorece la idea de que, ante tales dilaciones, es mejor llegar a cualquier otra vía de resolución de conflictos. Los datos del barómetro del Consejo General del Poder Judicial entre 1985 y 1992 (fecha del último) muestran un continuo y claro ascenso de la opinión en ese sentido (de un 55 por ciento en 1983, a un 61 por ciento en 1992). En otra encuesta, realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en diciembre de 1996, más del ochenta por ciento de los encuestados se mostraba de acuerdo con la afirmación de que «las decisiones de los Tribunales son tan lentas que más vale evitar meterse en pleitos legales».

Independientemente del mayor o menor fundamento de este clima de opinión en lo que se refiere a la generalidad de los procedimientos, no es difícil encontrar, en una primera aproximación, casos singulares que muestran al menos indicios de que la queja sobre dilaciones pueda ser justificada. Otra cosa es hasta qué punto y en qué supuestos. Como ejemplo, y en las instancias superiores, ante la Sala Primera del Tribunal Supremo pendían, a finales de 1996 y según la Memoria del Consejo General del Poder Judicial referente a ese año, 8.097 casos, habiendo resuelto la Sala 3.118 en los doce meses previos, lo que significa, aplicando una simple fórmula, que sólo para resolver los casos pendientes, la Sala necesitaría más de dos años y siete meses; o, en otros términos, que cualquier caso ingresado el 1 de enero de 1997 debería, en teoría, esperar durante 31 meses a ser examinado por la Sala. Otro dato indicador de la efectiva existencia de un problema en este sentido era el representado por las condenas al Estado Español por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por dilaciones indebidas en diversos casos. Y, finalmente, resulta ilustrativo el informe, ya citado, del Defensor del Pueblo; el dieciocho por ciento de las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo se refieren a dilaciones, que se concentran sobre todo en los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y civil.

Las disfunciones para el sistema de la Administración de Justicia derivadas de un exceso de dilaciones son evidentes, lo que situaba a esta cuestión en un lugar de atención prioritario para el Consejo General del Poder Judicial. Es bien conocido que la dilación de un proceso redundaba en desventaja, al menos, para una de las partes, aquélla que ve prolongada hasta la decisión judicial una situación antijurídica de la que, a su vez, obtiene ventaja el incumplidor. Para los sujetos en esta última situación, el retraso en los procesos sirve de estímulo para la negativa a transigir ante demandas frente a ellos, debido a las ventajas que les supone la prolongación de su posición favorable. Representa igualmente una incitación a recurrir ante decisiones desfavorables, para mantener durante largo tiempo la apariencia —o la realidad— de una posición respaldada por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la Comisión comprobó que la efectiva verificación de la existencia y alcance de un problema generalizado de dilaciones en la Justicia —sea cual sea la «sabiduría popular» sobre el tema— presenta notables dificultades. La primera de ellas es la falta de una información estadística adecuada, ausencia ésta cuyo remedio compete al propio Consejo General del Poder Judicial. Como ejemplo, no existe una estadística fiable referida al aspecto, esencial, de ejecución de sentencias civiles y penales: el epígrafe «asuntos resueltos» en la Memoria anual del Consejo General del Poder Judicial hace referencia a asuntos decididos, no necesariamente ejecutados.

Por otra parte, y pese a las deficiencias estadísticas, los datos disponibles muestran una notable diferencia entre órdenes jurisdiccionales, lo que aconsejaba llevar a cabo un análisis diferenciado, a este respecto, de cada uno de ellos. La expresión «dilaciones en la Administración de Justicia» resulta así desorientadora, puesto que no se puede hablar de un nivel común o general de retrasos, ya que éstos parecen concentrarse en algunas jurisdicciones, y, dentro de éstas, en algunos niveles. Una ojeada inicial, así, mostraba una menor incidencia de este problema en la

jurisdicción penal, frente a su exacerbación en la jurisdicción contencioso-administrativa y, especialmente, en el primer nivel atribuido a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

Un tercer factor a tener en cuenta para la elaboración de cuestionarios sobre el alcance del problema de las dilaciones y el desarrollo de sus entrevistas e investigaciones fue la multiplicidad de elementos que pueden encontrarse en el origen de las dilaciones en la Justicia, sin que sea fácil encontrar un responsable único y, quizás, ni siquiera un responsable principal. Como razones probables aparecían las deficiencias procesales, que alcanzan y complican innecesariamente los litigios, el número insuficiente de Jueces para la cobertura de las vacantes, lo que originaría no sólo la aparición de auténticos cuellos de botella en el nivel de toma de decisiones sino el recurso excesivo a los Jueces interinos en régimen de sustitución o de provisión temporal, la falta de medios materiales, fundamentalmente informáticos, y una deficiente organización de la oficina judicial. En relación con ésta, aparecía como posible causa de retrasos en el procedimiento, la defectuosa utilización de sus medios debido a una ineficaz – por obsoleta– organización. No cabía tampoco excluir que los retrasos se debieran a disfunciones en la fase última –dictar sentencia– no sólo por una eventual escasez de órganos jurisdiccionales, o su mala distribución, sino también por la inadecuada respuesta, dentro de sus medios, a las exigencias derivadas de las demandas de Justicia. Se plantea, pues, la delicada cuestión de cómo determinar el «módulo» ideal de actividad judicial, como punto de referencia para evaluar su rendimiento, y, sobre todo, para determinar las necesidades reales del sistema. Pues sólo conociendo (siquiera en términos de media, o promedio) la capacidad resolutoria de los órganos judiciales será posible determinar las necesidades existentes en cuanto al número de efectivos a añadir a la Administración de Justicia para responder, sin dilaciones excesivas, a las demandas que a ésta se formulen.

Estas consideraciones, de índole cuantitativa, no agotan, como es obvio, los problemas que tiene hoy planteados la Administración de Justicia y que fueron objeto de los cuestionarios y entrevistas llevadas a cabo. Aparecen también presentes, en la opinión pública, en las manifestaciones de los miembros de la propia Administración de Justicia y en las publicaciones científicas, abundantes expresiones respecto a la necesidad de mejorar la calidad del servicio público de la Justicia. No sólo en lo que se refiere a la calidad de las resoluciones judiciales, sino también a la calidad en la prestación de ese servicio, y a las relaciones y al acceso de los ciudadanos al sistema judicial, aspectos todos éstos que afectan a la confianza en la Justicia.

En este último aspecto, resulta de considerable interés el informe del Defensor del Pueblo a que anteriormente se ha hecho mención. Tras resaltar los problemas de medios personales y materiales que se han ido detectando en el transcurso del tiempo, y los problemas de organización de plantilla, centra sobre todo su atención en el control del horario de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. El Defensor del Pueblo expresa su sorpresa porque una cuestión, como la del cumplimiento del horario, que es plenamente pacífica en otros ámbitos de la Administración Pública, sea aún un problema en los órganos judiciales y se extraña de que «existiendo datos fehacientes, acreditados de forma exhaustiva del incumplimiento reiterado de las treinta y siete horas y treinta minutos semanales, no se haya impuesto hasta la fecha ninguna sanción en dicho sentido». Aconseja, pues, el Defensor del Pueblo que se establezca una única responsabilidad en esta materia de control del horario.

Estas apreciaciones del Defensor del Pueblo, que coinciden con el informe del Consejo General del Poder Judicial en materia de horarios, se ven, por otra parte, corroboradas por las entrevistas realizadas en la elaboración del Libro Blanco. En las más de doscientas entrevistas con Jueces y Magistrados de todos los órdenes jurisdiccionales, y de todas las instancias han sido excepcionales las respuestas que estiman que se está cumpliendo el horario en las oficinas judiciales. La generalidad de los entrevistados ha reconocido palmariamente que la banda horaria de cumplimiento alcanza en el mejor de los casos entre las 28 y las 30 horas semanales, y no ha faltado quien la ha situado aun por debajo.

Como es evidente, en lo que se refiere a la evaluación de la calidad en la prestación del servicio público de la Justicia, es muy difícil llevar a cabo mediciones cuantitativas, a diferencia del

tratamiento del problema de las dilaciones, que (con las dificultades señaladas) pueden medirse en días, meses o años. No existe, ciertamente, una unidad de medición de la calidad. Por ello, en la elaboración del Libro Blanco, hubo que atenerse a indicadores genéricos y aproximativos, ponderando magnitudes muy diversas.

Desde luego, también en lo que se refiere a la calidad de la Justicia, existen posiciones muy críticas en la opinión pública, a partir de los sondeos de que el Consejo dispone. Al menos en dos aspectos, los datos no son muy favorables. En primer lugar, y de manera especialmente preocupante (porque afecta a la confianza en la Justicia) la opinión sobre la imparcialidad de Jueces y Tribunales es profundamente crítica. De manera sistemática, los sondeos encargados por el Consejo General del Poder Judicial muestran que las reacciones a la afirmación «en general los Tribunales españoles suelen ser imparciales» son negativas. En 1990 un 45 por ciento de los encuestados estimaba que los Tribunales en general no eran imparciales (frente a un 37 por ciento que creía en su imparcialidad). En 1997, era un 51 por ciento el porcentaje de los que negaban la imparcialidad de los Tribunales. En una línea similar, los ciudadanos estiman que a la hora de aplicar las leyes no se da el mismo trato a todos, y se hacen diferencias según de quien se trate. En este sentido se pronunciaban el 86 por ciento de los encuestados en un sondeo del Centro de Investigaciones Sociológicas en diciembre de 1996; y en julio de 1997, de la encuesta realizada por Demoscopia resultaba que un 72 por ciento de los entrevistados estimaba que en la aplicación de las leyes penales no se da en España el mismo trato a todos.

Otro dato desfavorable, en cuanto a la opinión sobre la calidad de la Justicia, es el referente a la coherencia de las decisiones judiciales, esto es, la existencia de criterios comunes y estables a la hora de emitir sentencia. La citada encuesta de Demoscopia, por encargo del Consejo General del Poder Judicial, de julio de 1997, mostró que un 47 por ciento de los entrevistados opinaba que los Tribunales españoles no son coherentes al resolver de forma diferente casos iguales.

La Comisión del Libro Blanco, para llegar a conclusiones fiables sobre la calidad de prestación del servicio público de la Justicia atendió a varias dimensiones del mismo, que se traducen en los correspondientes apartados, y que se centran en la calidad de los medios de defensa de los ciudadanos –esto es, el acceso a la Justicia– y en la calidad del personal judicial, medida con criterios –forzosamente aproximativos– de profesionalidad y formación. A estos dos aspectos se añadieron dos focos de atención: las formas de control de la prestación del servicio por los Jueces –esto es, el funcionamiento del servicio de inspección– y, más lejanamente en cuanto a su conexión, las garantías de eficiencia del sistema judicial, en cuanto a la relación costos/resultados.

Por lo que se refiere a la calidad en la defensa de los ciudadanos, elemento fundamental en cualquier procedimiento, se tuvo en cuenta –no sólo, pero sí preferentemente– la opinión de la organización colegial letrada, así como la correspondiente de la organización colegial de los Procuradores, centrándose sobre todo en el dato de la selección y formación de Abogados, y en los inconvenientes que se derivan del actual sistema de inscripción inmediata en los Colegios de Abogados y Procuradores al final de los estudios de Derecho. También se recabó de las organizaciones colegiales su parecer acerca de las fórmulas que hiciesen posible una mejor colaboración con la organización de Jueces y Tribunales en interés de los justiciables.

En cuanto a la calidad de los Jueces y Magistrados, se consideró que el criterio de profesionalidad representaba un instrumento para detectar problemas y necesidades. Por ello, parte del Libro Blanco encara la situación derivada de la participación de Jueces no profesionales –sustitutos, suplentes, de provisión temporal–, la conveniencia o no de su presencia en la Administración de Justicia, la extensión en que prestan sus servicios, y la medida en que tales servicios derivan de necesidades ineludibles, o de una mala distribución de los recursos existentes.

En relación con este aspecto, la Comisión definió también otros dos puntos de interés: la conveniencia o necesidad de especialización de órganos judiciales –incluso dentro de los respectivos órdenes jurisdiccionales– y, en forma concreta, los procedimientos de selección y formación, y su capacidad para proveer Jueces con el grado de conocimiento, y eventual especialización, necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Y, finalmente, y

también desde la perspectiva de la calidad en la actuación de Jueces y Tribunales, se planteó como tema de examen el funcionamiento de la inspección judicial y el modo de mejorar su productividad.

Por último, se incluyó en el conjunto de cuestiones a tratar en el Libro Blanco, la relativa a la organización del gobierno y administración de la Administración de Justicia, desde la perspectiva del análisis del reparto competencial entre autoridades diversas en la eficiencia de la Justicia, esto es, en la correcta utilización de los recursos disponibles para unos mejores resultados. Con esta finalidad se incluyó entre los destinatarios de la investigación para elaborar este Libro Blanco a los Consejos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, así como a sindicatos de funcionarios de la Administración de Justicia.

El objetivo del presente Informe ha sido el de localizar y definir problemas y situaciones disfuncionales en la Administración de Justicia, y a la vista de ellas, en lo que se incluye dentro de las competencias del Consejo General del Poder Judicial, elaborar las oportunas propuestas de solución o, en su caso, mejora. En lo que queda fuera de esas competencias, proponer a los correspondientes poderes públicos vías de actuación que pudieran contribuir a un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia. Por ello, el presente Libro Blanco es, a la vez, un análisis de la Justicia en España hoy, una lista de propuestas y soluciones y, en lo que atañe al Consejo General del Poder Judicial, un programa para su actividad en los próximos años.

Ciertamente, el análisis realizado no es, ni podía ser, omnicompreensivo, incluyendo todos los problemas presentes en el ámbito de la Administración de Justicia. Por razones tanto de extensión como de disponibilidad temporal, se han dejado fuera del presente Libro Blanco cuestiones de innegable relevancia –como pudieran ser, y sólo a título de ejemplo, las referentes a la posición del Ministerio Fiscal, a los procedimientos de abstención y recusación, a la institución del Jurado o al desarrollo del artículo 53.2 de la Constitución Española– que deberán ser objeto, y tal es la voluntad del Consejo, de posteriores estudios e informes.

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial es consciente de que las páginas que siguen no describen una tarea que pueda realizar por sí sólo. Ciertamente, muchas de las conclusiones a que aquí se llega, en cuanto se refieren a materias que son de su competencia, se convierten en un compromiso o programa de actuación del mismo. Así sucede con cuestiones tales como selección y formación de Jueces y Magistrados, organización y actividad de los servicios de inspección, planes de apoyo y refuerzo, confección de una estadística más fiable y completa, atención a las quejas y denuncias de los ciudadanos, etc... Pero la amplitud de las cuestiones tratadas implica que, si se quieren llevar a cabo las reformas que se proponen, será necesario, no sólo la actuación de otros poderes públicos –tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo, y tanto del Estado cuanto de las Comunidades Autónomas– sino, además, que esta actuación se lleve a cabo a lo largo de un amplio período de tiempo, si se quiere que las medidas a introducir sean efectivas y profundas. Ello debe suponer, sin duda, un compromiso o pacto estable para la Justicia entre las fuerzas políticas y sociales más significativas, para que el proceso de reforma de la Administración de Justicia que ya comenzó en el inicio de la presente etapa constitucional, pueda continuar –en las líneas señaladas por este informe– como un plan y objetivo a largo plazo, aunando el mayor número posible de voluntades.

CAPITULO PRIMERO EL ACCESO A LA JUSTICIA

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Elemento esencial y previo para el correcto funcionamiento del sistema judicial en la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos es la posibilidad de que éstos accedan efectivamente a Juzgados y Tribunales. Pero, además, es imprescindible que ese acceso se produzca con la necesaria asistencia técnica, ante la inevitable complejidad, en la gran mayoría de los casos, de las cuestiones procesales y de fondo inherentes a todo procedimiento, y ante la necesidad de que la defensa de intereses y derechos se lleve a cabo con todas las garantías. En esta primera fase, pues, se plantean sobre todo los problemas relativos a esa asistencia: su necesidad, quién debe prestarla, qué cualificaciones debe reunir y cómo subvenir, en su caso, a la falta de recursos propios para litigar. Por ello, la información recabada para la elaboración del Libro Blanco en este aspecto, se centró, por un lado, en el papel respectivo de los profesionales en estas materias (procuradores, abogados, graduados sociales) y, por otro, en su formación y acceso a la profesión, y en los mecanismos de defensa gratuita.

II. LA REPRESENTACIÓN: LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES

La profesión de procurador encuentra sus orígenes, en los «personeros» de las Partidas. Tiene, pues, una honda raigambre histórica. Nacida esta profesión para proteger la igualdad de las partes en juicio, tiene como atribución única la representación procesal.

Esta función de representación procesal, como cometido propio del procurador, aparece recogida con carácter general en el artículo 438 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, particularmente, en los artículos 3 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 118, 119, 277 y 652 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, 18 de la Ley de Procedimiento Laboral y 33 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Desde el punto de vista corporativo, los procuradores se encuentran sometidos a su Estatuto General, aprobado por el Real Decreto 2046/1982, de 30 de julio.

La figura del procurador, en el ámbito de la Administración de Justicia, ha venido siendo cuestionada a lo largo de los últimos años. De hecho, su posición como profesional diferenciado del abogado es patrimonio de pocos países en nuestro entorno socio-cultural. En concreto, el procurador subsiste exclusivamente en Portugal, España e Irlanda. En países como Alemania y Francia las profesiones de abogado y procurador se han fusionado y en el Reino Unido las funciones de representación procesal las tienen asignadas básicamente los *solicitors* y los *barristers*.

A pesar de esta inclinación manifiesta en el Derecho comparado hacia la desaparición de la figura del procurador como profesión diferenciada, lo cierto es que en España el contenido de esta actividad existe (representar, recibir notificaciones, transmitir las, gestionar los fondos, presentar escritos...) y, por tanto, resulta útil y conveniente el mantenimiento de la procura sin perjuicio de la actualización y de la revisión, en su caso, de sus formas de actuación. De hecho, en los trabajos previos a la elaboración de este Libro Blanco, las distintas fuentes jurídicas consultadas, especialmente los jueces y magistrados, se han mostrado partidarios de establecer la preceptiva intervención del procurador en todo tipo de procedimientos o, al menos, en aquellos de mayor entidad. Han argumentado, en apoyo de esta tesis, que en aquellos procedimientos en que no se exige dicha intervención se originan importantes disfunciones y dilaciones en la tramitación de las actuaciones. En este mismo sentido, el propio Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto la trascendencia de la intervención del procurador en el correcto desarrollo del proceso «sin cuya colaboración no sólo se resentiría gravemente el normal funcionamiento del mismo, sino que resultarían de imposible cumplimiento las garantías de efectividad y defensa que impone la Constitución a la tutela judicial» (STC 110/1993).

Vinculándonos a este parecer, entendemos que en nuestro país debería considerarse la conveniencia de tender a un sistema en el que, manteniendo la figura del procurador como representante de los ciudadanos ante los Tribunales, pudiera el mismo también asumir otros

cometidos de colaboración con los órganos jurisdiccionales y con los abogados directores de la defensa de las partes en el procedimiento, concretamente en el marco de los actos de comunicación, en las fases procesales de prueba y ejecución y en los sistemas de venta forzosa de bienes embargados, en los términos y con las limitaciones que se establecen en otras partes de este estudio.

Además, el perfeccionamiento progresivo de los sistemas de comunicación informática y electrónica ha de comportar las imprescindibles reformas de los procedimientos tradicionales de notificación y recepción de documentos, con la consiguiente reducción de dilaciones. En esta cuestión es de vital importancia la colaboración de los procuradores de los Tribunales.

Salvando las particularidades propuestas en este mismo Libro Blanco con relación a cada uno de los órdenes jurisdiccionales, habría de exigirse la intervención preceptiva del procurador cuando se litigara ante los órganos colegiados y en aquellos procedimientos de mayor trascendencia que se siguieran ante los Juzgados. Ello ha de entenderse sin perjuicio de que, hasta un límite razonable y en función de la entidad del litigio, el propio letrado, director-técnico, pueda asumir también la representación del litigante.

En cuanto a la formación inicial y continuada de estos profesionales, debe referirse aquí expresamente la conveniencia de que los procuradores, como presupuesto para el inicio del ejercicio profesional, sean sometidos a algún tipo de prueba oficial acorde con sus cometidos, aunque sobre esta cuestión se incidirá más ampliamente en el apartado siguiente.

III. LA DEFENSA: EL ABOGADO

3.1. *La función del abogado*

El abogado ocupa un lugar esencial en la Administración de Justicia, por cuanto le corresponde la dirección, asesoramiento y defensa de las partes en toda clase de procesos, con lo que su posición aparece íntimamente ligada a los derechos fundamentales recogidos en los artículos 17.3 y 24.2 de la Constitución. El abogado tiene también una intervención no menos decisiva en la fase previa a la exigencia de los derechos de los ciudadanos y en la evitación de los procesos. El propio artículo 441 de la Ley Orgánica del Poder Judicial compele a los poderes públicos a garantizar la asistencia y defensa de abogado, en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes. Es por ello que en la Administración de Justicia, el artículo 27 del Estatuto General de la Abogacía aprobado por Real Decreto 2090/1982, de 24 de julio, establece la vinculación del abogado al fin supremo de la Justicia. Para un mejor cumplimiento de estos fines, sería necesario potenciar una mayor colaboración entre abogados, procuradores y jueces. Ello se podría materializar a través de la organización conjunta de cursos de formación inicial y continuada, flexibilidad del horario de la oficina judicial, programas de cooperación y cualesquiera otras formas de colaboración en su sentido más amplio.

Desde esta inicial perspectiva, y salvando las particularidades propias de cada orden jurisdiccional, la regla general ha de ser la preceptiva intervención de letrado debidamente habilitado en todos los procedimientos. Ello no obstante, dicha regla general debe encontrar una excepción en los procedimientos de menor entidad, ya que mal puede exigirse a los ciudadanos la asunción de unos gastos de defensa superiores a aquellos beneficios que pudiera reportarles la legítima satisfacción de sus pretensiones.

Por otro lado, criterios de racionalización en determinadas clases de procedimientos, aconsejan no descartar la posibilidad de reconducir la iniciativa de los ciudadanos en el ejercicio de concretas y específicas pretensiones a las denominadas «demandas formulario», si bien garantizando que las funciones de representación y defensa en los procedimientos que aquéllas originen no puedan ser asumidas por otros profesionales que los abogados, procuradores o, en el ámbito de la jurisdicción social, los graduados sociales.

En todo caso, debería configurarse como una potestad del juez la posibilidad de advertir o, incluso, exigir a las partes la defensa por letrado, cuando así lo considerara necesario a la vista

de la complejidad del asunto, para garantizar el principio de igualdad en el proceso, aunque no fuera preceptiva su intervención, siempre que uno de los litigantes compareciera asistido de letrado. Con ello se daría cumplida acogida a la doctrina del Tribunal Constitucional, en cuya jurisprudencia se expresa que el derecho a la defensa y a la asistencia letrada consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución tiene por finalidad asegurar la efectiva realización de los principios procesales de igualdad y de contradicción, e impone a los órganos judiciales el deber positivo de evitar desequilibrios entre la respectiva posición de las partes en el proceso o limitaciones en la defensa que puedan inferir a alguna de ellas un resultado de indefensión constitucionalmente prohibido (SSTC 208/1992, 7/1986 y 47/1987, entre otras).

3.2. Selección e ingreso en la profesión de abogado

Sin duda una de las cuestiones que más preocupan a los distintos foros jurídicos es la de la formación de los abogados y, asimismo, la de los procuradores. Es evidente la necesidad de articular un sistema de formación obligatoria para los abogados y procuradores previa al desempeño de la profesión, así como procedimientos de formación continuada durante toda su vida profesional.

Por lo que se refiere a la formación inicial, España es el único país de la Unión Europea en el que abogados y procuradores pueden ejercer la profesión exclusivamente tras obtener la licenciatura en Derecho y formalizar su inscripción colegial. Ello lleva a considerar la conveniencia de establecer algún procedimiento de formación obligatoria previo al inicio del ejercicio profesional. Dicho procedimiento debería venir condicionado a la superación de algún tipo de prueba oficial e inspirarse en cualquiera de los sistemas de acceso a la profesión implantados en los diferentes países de la Unión Europea.

Por otro lado, la trascendencia de la función que desarrolla el abogado en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, aconseja la exigencia de elevados niveles de formación en las propias universidades.

En cuanto a la formación continuada, lógicamente habrá de centralizarse y gestionarse por los Colegios Profesionales, sin perjuicio del mantenimiento del régimen actualmente vigente respecto de la formación de quienes prestan los servicios de asistencia jurídica gratuita.

3.3. Asistencia jurídica gratuita

El sistema de asistencia jurídica gratuita, tal como se encuentra actualmente configurado en la Ley 1/1996, de 10 de enero, del mismo nombre, ha de considerarse básicamente adecuado. Ello no obstante, se observa la conveniencia de ampliar sus medios personales y materiales, así como la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los servicios de orientación jurídica, instrumentos fundamentales en la evitación de prestaciones del servicio y tramitación de procedimientos inútiles o sin ningún fundamento.

También tendrían que ser objeto de reconsideración las previsiones recogidas en la Ley 1/1996 en lo que se refiere a la asistencia gratuita de los ciudadanos extranjeros. En efecto, como se ha puesto de manifiesto por algún sector doctrinal, limitar los beneficios de la asistencia jurídica gratuita exclusivamente a aquellos extranjeros nacionales de Estados vinculados con España por Tratados internacionales, no deja de ser discutible desde la perspectiva constitucional. No hay que olvidar que, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución, todas las personas – incluidos los extranjeros– tienen derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa y asistencia de letrado, precepto que ha de ponerse en relación con el 119 de nuestra Carta Magna que prevé la gratuidad de la justicia en todo caso, «respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar».

Sería igualmente conveniente que la Ley 1/1996 precisara con más concreción la extensión de la justicia gratuita en cuanto a las personas jurídicas, excluyendo terminante y expresamente el beneficio respecto de las sociedades de capital.

Por lo que se refiere al turno de oficio, parece imprescindible dotarlo del número de letrados suficiente, garantizando a sus integrantes no sólo el necesario nivel de calidad, mediante los medios generales de control de la formación para el acceso a los turnos y de prestación del servicio con la atención precisa al ciudadano, sino también una retribución adecuada.

La atención en la prestación del servicio ha de ser motivo de preocupación. Según la encuesta llevada a cabo por Demoscopia en julio de 1997, por encargo del Consejo General del Poder Judicial, entre usuarios de la Administración de Justicia, en los Juzgados del orden penal el 50 por ciento de los usuarios entrevistados manifestaron estar defendidos por abogados del turno de oficio. Las prestaciones de estos abogados no dejan de ser sometidas a crítica: de los entrevistados que habían estado presos, un 53 por ciento no habían sido visitados por sus abogados de oficio en la prisión. Entre quienes no habían sufrido la situación de prisión un 39 por ciento manifestó no haber preparado con su abogado su declaración ante el Juzgado o el acto del juicio oral.

3.4. Otras cuestiones

Particular interés merece, como propuesta, la tendencia a potenciar la intervención del abogado en actividades de mediación, transacción y arbitraje, cometidos esenciales para limitar el número de asuntos que llegan a los Juzgados y Tribunales.

En otro orden de cosas, sería conveniente regular, de forma expresa y suficiente, la atribución exclusiva y excluyente a los Colegios Profesionales de la habilitación de los letrados en los procedimientos –de conformidad con el artículo 36 de la Constitución–, sin perjuicio de las facultades de policía de estrados propias del órgano jurisdiccional y del establecimiento de mecanismos de información entre los Colegios y los Juzgados y Tribunales. Dicha regulación normativa debería extenderse a las atribuciones de los letrados y a las diferentes maneras de ejercer la profesión, con especial consideración al ejercicio ante los Tribunales, a su consecuente régimen de incompatibilidades, y a la regulación del secreto profesional.

Finalmente, y aunque la posibilidad de sancionar a los letrados en estrados se encuentra suficientemente avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha visto en las referidas correcciones, así como en las resoluciones revisoras de las mismas, auténticas decisiones jurisdiccionales dictadas en el proceso con todas las garantías (SSTC 205/1994 y 157/1996, entre otras), sería conveniente establecer un cauce que permitiera la impugnación de aquéllas ante la jurisdicción.

IV. LOS GRADUADOS SOCIALES

Especial consideración merecen, como profesionales directamente vinculados con la Administración de Justicia en el orden jurisdiccional social, los graduados sociales.

El estatuto profesional de los graduados sociales en el ámbito jurisdiccional ha sido fuente de constantes disputas en los últimos años. La posición que ocupan en el procedimiento y el solapamiento de sus cometidos con los de abogados y procuradores ha originado numerosas fricciones, especialmente alimentadas por la escasa y confusa regulación legal de sus cometidos profesionales.

La tradicional libertad de representación y defensa en la primera instancia de la jurisdicción social, unida a la posibilidad de nombrar a cualquier persona como representante –rompiendo el principio general del proceso civil que exige la condición de abogado o procurador para el que representa–, ha conducido a la coexistencia, en este ámbito jurisdiccional, de tres profesionales relacionados más o menos intensamente con el Derecho: el abogado, el procurador y el graduado social.

La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial operada por la Ley Orgánica 16/1994, de 9 de noviembre, intentó clarificar la posición de los graduados sociales dando una nueva redacción al artículo 440.3 y estableciendo que en los procedimientos laborales y de Seguridad Social la representación podría ser ostentada por un graduado social, al que serían de aplicación las obligaciones inherentes a los artículos 187, 437.2 y 442 de la misma Ley.

Por todo ello, parece especialmente necesario que se lleven a cabo las reformas legislativas precisas para clarificar el alcance y contenido de las competencias de los graduados sociales y titulaciones equivalentes en el ámbito jurisdiccional, delimitando expresamente el cometido de su función de representación en el proceso laboral.

CAPITULO SEGUNDO JUECES Y MAGISTRADOS

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Aunque, ciertamente, no sea el único (pues otros, como la organización y los medios, han de tenerse necesariamente en cuenta), el elemento personal, y dentro de él, el personal judicial aparece como primario y determinante para el buen funcionamiento de la Administración de Justicia. El primero de enero de 1997 había 3.434 plazas de jueces y magistrados. De la forma en que esas plazas estén cubiertas y de la capacidad de sus titulares dependerá esencialmente que la tutela judicial proclamada en el artículo 24 de la Constitución sea «efectiva», como el propio Texto Fundamental quiere.

La formación inicial debe servir para lograr un tipo de juez que, con los suficientes conocimientos jurídicos, sea capaz de integrarlo en los valores de la sociedad en la que vive; respetuoso con las libertades, la igualdad y el pluralismo y alerta frente a los abusos del Derecho y las desviaciones del poder. Para ello es necesario integrar en los correspondientes programas pedagógicos contenidos formativos humanísticos.

Desde un examen inicial, los problemas que se plantean se refieren, por un lado, a la calidad – esto es, a la formación, capacidad y prestaciones– de su personal, y por otra, a su suficiencia numérica, esto es, al número necesario de jueces y magistrados para responder adecuadamente a la demanda ciudadana de tutela judicial. En cuanto a lo primero, este informe atiende a los procedimientos de selección y de formación y a la garantía del cumplimiento de las funciones judiciales, concebidos (fundamentalmente la inspección) no como meros medios de control, sino también de colaboración con los órganos jurisdiccionales para su mejor funcionamiento. Respecto a lo segundo y para verificar la efectiva necesidad de plazas judiciales, el Libro Blanco pretende partir de unos datos iniciales –la carga máxima de asuntos que un órgano judicial puede atender en un plazo razonable– para establecer, en grandes cifras, las dimensiones mínimas e irrenunciables de la planta judicial. Y, más allá de este punto de partida, que se sitúa en el nivel de mínimos, se proponen unos criterios para la elaboración de unos módulos o cánones de prestaciones judiciales, que supongan un punto de referencia para evaluar futuras necesidades y ponderar el esfuerzo y dedicación de jueces y magistrados; ello desde presupuestos que pretenden ir ahora más allá del nivel de mínimos, para entrar en el ámbito de lo deseable y de la consideración de la calidad del trabajo judicial. Finalmente, se plantean las cuestiones relativas a la inexistencia, incluso, de los niveles de planta legalmente establecidos, y las situaciones que derivan de la consiguiente adopción de soluciones provisionales (jueces sustitutos y de provisión temporal y magistrados suplentes).

II. LA SELECCIÓN DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS

2.1. Pruebas selectivas para ingreso en la Escuela Judicial

Las competencias asumidas por el Consejo General del Poder Judicial en materia de selección de jueces y magistrados, a raíz de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1994, atribuyen a este Órgano Constitucional una tarea esencial: mantener la cobertura de la planta judicial, mediante el desarrollo de los procesos establecidos legal y reglamentariamente, que garantice la calidad de los seleccionados.

Ambos objetivos encuentran en ocasiones algunos obstáculos que llevan a plantearse ciertas modificaciones en el método actual de selección. Por una parte, es necesario dotar a la carrera judicial –a medio plazo– del número de jueces suficiente para cubrir las vacantes existentes y previsibles, de tal forma que puedan ir disminuyendo las cifras de jueces sustitutos y magistrados suplentes alcanzadas hoy en día. No es desconocido que la adecuada selección de jueces se ha enfrentado con la improvisación acelerada por razones de necesidad. Asimismo, se ha llegado a contar con un número de aspirantes a ingreso en la carrera judicial (en torno a los 5.000 en los

últimos cuatro años) que dificulta el proceso de selección en períodos de tiempo razonables. La solución de la multiplicidad de tribunales calificadoros no es idónea por la inevitable disparidad de criterios que comporta y, por ello, es necesario articular procedimientos que permitan llevar a cabo una selección inicial que reduzca su número.

Otro problema relevante se plantea en cuanto a los criterios de selección. En la actualidad, el proceso selectivo valora preferentemente los conocimientos memorísticos jurídicos de los opositores, descuidando otras facetas de capital importancia como son la capacidad argumental o la verificación de la cultura jurídica general que debe poseer un juez. Ciertamente, ambos aspectos cuentan con una notable atención en otros sistemas de selección en el Derecho Comparado, pudiendo invocar los modelos portugués o francés como los más próximos al respecto. Ahora bien, no es menos cierto que estos conocimientos han de ser proporcionados por la formación universitaria. La oposición a judicatura ha de centrarse, por tanto, en acreditar conocimientos jurídicos. Ello no impide, sin embargo, que se introduzcan en el temario de acceso una serie de materias relacionadas con la función judicial, de necesario conocimiento.

A la vista de todo ello, cabe efectuar las siguientes conclusiones:

a) Con carácter general, es conveniente que en los planes de estudios de la licenciatura en Derecho se intensifiquen los programas de especialización en áreas. Entre ellas debe encontrarse la orientada a la función jurisdiccional.

b) En cuanto a las pruebas selectivas para ingreso por el turno libre:

* La fase de selección debería consistir en dos ejercicios teóricos orales con la misma estructura actual, aunque integrando en el programa nociones elementales de disciplinas que son complemento necesario para el ejercicio de la función judicial, tales como psicología social o criminología.

En función de la evolución de las pruebas selectivas en curso, podría plantearse la conveniencia de establecer un sistema de selección previa a los ejercicios teóricos orales que consistiera en una prueba de cultura jurídica general, y que posibilitara la reducción de la actual multiplicidad de tribunales calificadoros, con la consiguiente simplificación de la disparidad de criterios.

* La pluralidad de tribunales calificadoros debida al número de aspirantes que se ha consolidado, dificulta, por razones evidentes, la unificación de criterios de valoración. Debe reducirse, a ser posible, a un tribunal calificador esta multiplicidad actual. Para que el proceso selectivo pueda desarrollarse en un período no dilatado, los miembros de este tribunal deberían tener dedicación exclusiva durante el tiempo que dure la fase de oposición.

c) Se propone la unificación de los procesos de selección para ingreso en las carreras judicial y fiscal, que deberían desarrollarse con un mismo programa y ante el mismo tribunal calificador, bajo la dependencia del Consejo General del Poder Judicial en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, a cuyo efecto habría de llevarse a cabo la oportuna modificación del artículo 107.4 de dicha Ley Orgánica del Poder Judicial y demás normas concordantes.

2.2. Acceso por los turnos de juristas

La práctica en los últimos años, en lo referente al acceso por vías específicas a la carrera judicial de otros profesionales del Derecho, ha venido a mostrar las ventajas e inconvenientes del sistema y la necesidad de asegurar aquéllas y de evitar o reducir éstas.

Con el fin de perfeccionar el procedimiento de selección de jueces y magistrados por los turnos de juristas y a la luz de los datos e informes recabados, se propone:

— El sistema de acceso por el turno de licenciados en Derecho, debe mantenerse en su actual configuración de concurso-oposición.

— El acceso directo por la categoría de magistrado para juristas de reconocida competencia, ha de anunciarse sistemáticamente por especialidades, convirtiendo en regla general la facultad reconocida en el artículo 311.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Con el fin de garantizar la exigible adecuación práctica de sus conocimientos, con la que en todo caso deben contar los nuevos miembros de la carrera judicial, después de la superación de las pruebas del concurso de méritos, quienes acceden por la categoría de magistrado deberían seguir un curso de prácticas jurisdiccionales en órganos del mismo orden jurisdiccional en que hayan concursado.

— Tanto en el acceso por la categoría de juez, como en el acceso por la categoría de magistrado, junto con la acreditación de los méritos de los aspirantes, debe exigirse, además, una memoria explicativa de las razones por las que se opta al ingreso en la carrera judicial, y un informe profesional detallado de los Colegios Profesionales, Salas de Gobierno u otras instituciones a las que hubiesen estado vinculados, en cada caso, los candidatos.

— Asimismo, es preciso incrementar el número de años de ejercicio profesional para los licenciados en Derecho, como mínimo, a ocho años para el acceso por la categoría de juez, y a doce para el acceso por la categoría de magistrado.

2.3. Formación inicial: La Escuela Judicial

El curso teórico-práctico previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial como formación posterior a la superación de la oposición cumple diversos objetivos. Por una parte, completar una serie de conocimientos necesarios para el ejercicio de la función judicial y que no se contienen en los programas de las pruebas de acceso. Por otra, la conocida e imprescindible capacitación de los aspirantes a ingreso para abordar con la necesaria actitud el estudio, trámite y resolución de los asuntos que les corresponderán dentro de su competencia, una vez obtengan destino. Ambos objetivos han de lograrse integrando la teoría y la práctica del mencionado curso como metodología general, dedicando asimismo en los correspondientes proyectos docentes una buena parte de sus contenidos a las denominadas actividades instrumentales (informática, documentación, gestión de procesos, conciliación, etc.).

La formación práctica adquirida de esta forma ha de completarse antes de la toma de posesión. La Escuela Judicial debe proporcionar a los aspirantes en prácticas la necesaria capacidad profesional para acometer su función desde el primer momento con total garantía. Por ello, después del curso en la Escuela, se complementará la formación mediante estancias prolongadas en Juzgados de Primera Instancia y de Instrucción en las formas contempladas en el artículo 307.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por lo expuesto, cabe formular, en cuanto al curso de formación inicial en la Escuela Judicial, las siguientes conclusiones:

a) El contenido del curso teórico-práctico de la Escuela Judicial se orientará preferentemente a la capacitación de los aspirantes a ingreso en la carrera judicial, insistiendo en aspectos como el refuerzo de la capacidad motivadora de sus resoluciones, cuidando siempre la calidad de las mismas.

b) Son contenidos convenientes los propios de actividades instrumentales en el campo de la informática, documentación, expresión, gestión procesal e intermediación de conflictos que, por no hallarse incluidas en el temario de las oposiciones, han de impartirse como formación complementaria.

c) La fase de formación inicial de la Escuela Judicial se desarrollará conforme a un método pedagógico que contemplaría dos fases. Una, de prácticas jurisdiccionales, y otra, de reflexión teórica y análisis, de puesta en común, de las experiencias que van adquiriendo los alumnos. Se

trata de evitar la repetición mimética o mecánica de las actividades procesales y comportamientos que se producen en los Juzgados donde los jueces en prácticas están destinados. Se pretende un aprendizaje crítico que ponga en cuestión en ese momento inicial de la formación del juez su propio papel y las formas de dirección del proceso. En definitiva, el estudio de los contenidos teóricos desde la técnica de casos prácticos.

d) En el segundo período, los jueces en prácticas serán nombrados jueces adjuntos. En caso necesario podrán actuar en régimen de sustitución o refuerzo.

e) En la Escuela Judicial se organizarán programas de aprendizaje de las lenguas cooficiales del Estado, distintas del castellano, mediante la suscripción de convenios con las correspondientes Comunidades Autónomas, a quienes correspondería sufragar los gastos derivados de dichos programas. La asistencia a los mismos será voluntaria para los jueces en prácticas.

2.4. La formación continuada de los jueces y magistrados

2.4.1. Voluntariedad-obligatoriedad

Es indiscutible la necesidad de mantener los programas de formación continuada para los miembros de la carrera judicial. Las innovaciones legislativas, doctrinales y jurisprudenciales ofrecen de modo permanente un campo de estudio y reflexión cuyos primeros destinatarios deben ser los titulares del Poder Judicial como aplicadores del Derecho.

La experiencia que en este terreno puede contrastarse en los programas del Consejo General del Poder Judicial es altamente positiva, tanto en la organización de los cursos, jornadas y estancias del llamado Plan Estatal, como en los de los Planes Territoriales, cuyo refuerzo, incentivo y promoción ha de recabar la misma, si no mayor, atención con que hasta ahora viene contando. Así resulta confirmado por los barómetros de opinión llevados a cabo por el propio Consejo General del Poder Judicial entre los destinatarios de los cursos; concretamente, la encuesta realizada en el año 1997 por el Centro de Investigaciones Sociológicas recoge una valoración por jueces y magistrados de la formación continuada como «muy importante» en un 58 por ciento, y de «bastante importante» en un 35,6 por ciento. Tan sólo un 2,3 por ciento la califican de «poco importante» y apenas tienen entidad numérica quienes la estiman «nada importante».

En el barómetro de opinión antes mencionado –que se publica como anexo de este informe– se destaca de forma generalizada la consideración de la formación continuada como una obligación profesional y, al mismo tiempo, como un derecho de los jueces y magistrados.

Este derecho-deber ha tenido reflejo hasta el momento en la oferta de formación dirigida a todos los miembros de la carrera judicial que, voluntariamente, han decidido participar en actividades formativas, sin carácter obligatorio puesto que, aparentemente, tal exigencia no es necesaria a la vista del nivel de participación tan elevado que se registra.

No obstante lo anterior, casi siete años después de iniciarse las actividades formativas en la forma actual, parece conveniente modificar el Reglamento de Carrera Judicial para definir expresamente como una obligación profesional del juez el mantenimiento, a lo largo de toda su carrera profesional, de una adecuada capacitación para el desempeño de sus funciones jurisdiccionales.

En todo caso, convendría acentuar la participación más activa de los jueces y magistrados en la formación continuada.

En el mismo sentido y, por lo tanto, en la misma medida, debería también recogerse en la modificación reglamentaria que la formación continuada constituye, al tiempo, una potestad debida del Consejo General del Poder Judicial, razón por la que debería precisarse, en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano Constitucional, el deber del Consejo General de articular los programas de formación continuada necesarios para que los jueces y magistrados puedan atender adecuadamente la obligación anteriormente descrita.

El Consejo General del Poder Judicial facilitará la participación de jueces y magistrados en las actividades de formación continuada mediante procedimientos ágiles y eficaces de sustitución en sus destinos.

No obstante, hay que complementar la anterior afirmación con algunas precisiones respecto a algunos supuestos en los que el criterio de la obligatoriedad en la formación continuada debería imponerse.

El artículo 329 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tras su reforma de 1994, previó que el acceso a los Juzgados de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo de los magistrados no especialistas ni especializados por su permanencia en los dos órdenes citados, se realizaría previo un curso de formación obligatoria. Esta previsión es plenamente compartida por el Consejo General del Poder Judicial, como se afirma en otras partes de este informe. Más aún, sería conveniente extender los supuestos en que procede la formación continuada de los jueces y magistrados con carácter obligatorio a todos los casos en que se produce un cambio de orden jurisdiccional y, en particular, en los siguientes supuestos:

- Acceso no sólo a los Juzgados (cuando sean creados) sino también a las Salas de lo Contencioso-Administrativo.
- Acceso a las Salas de lo Social, extendiendo el régimen ya aplicable al acceso a los órganos unipersonales.
- Acceso a Juzgados de Menores.
- Acceso a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.
- Acceso a los Registros Civiles exclusivos.
- Acceso a los Juzgados de Familia.

Probablemente ha llegado el momento de que el Consejo General del Poder Judicial convoque con carácter obligatorio a jueces y magistrados titulares para tomar parte en actividades de formación continuada en supuestos de reformas legislativas con importante incidencia en la jurisdicción.

Y, finalmente, cabe asimismo establecer la obligatoriedad de que los jueces de nuevo ingreso, al menos durante los dos años siguientes a su incorporación a la carrera judicial, deban participar al menos durante diez días efectivos anuales en actividades de formación continuada o, al menos, de primar su participación en actividades de formación específicamente diseñadas para ellos.

2.4.2. Formación continuada de jueces sustitutos y de magistrados suplentes

En otra parte de este estudio se alude específicamente a los jueces sustitutos y a los magistrados suplentes. Se afirma allí la necesidad de que, al menos coyunturalmente, deban seguir existiendo estas figuras, aunque con carácter excepcional. Con las cautelas precisas, básicamente dependientes de su procedencia profesional, se debería establecer la obligatoriedad de participar en las actividades de formación para las que fuesen convocados o, incluso, de introducir actividades formativas previas y obligatorias antes de comenzar el ejercicio de la función jurisdiccional, aunque esta sea temporal o esporádica.

2.4.3. Participación de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil en los programas de formación continuada

A) *Comunidades Autónomas*. Hasta el momento, la mayoría de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas ha colaborado con el Consejo General del Poder Judicial en las actividades de formación de jueces y magistrados que le compete de forma especial y directa. Esta colaboración es particularmente valiosa para el órgano de gobierno de los jueces y da una idea del compromiso de estos órganos ejecutivos autonómicos con la Administración de Justicia. El Consejo General del Poder Judicial no sólo está decidido a mantener esta línea de colaboración, sino que quiere generalizar este sistema de trabajo territorial basado en los convenios con las Comunidades Autónomas, procurando la suscripción de estos instrumentos con los Consejos de Gobierno con los que todavía no existe una vía de colaboración institucional.

B) *Administraciones Públicas y sociedad civil*. Esta vía de colaboración institucional, no debe limitarse a las actividades descentralizadas que se realizan con los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, sino que han de potenciarse simultáneamente los mecanismos de colaboración con la Administración General del Estado por medio de acuerdos y convenios de colaboración con Administraciones e Instituciones Públicas, con los Colegios Profesionales y con otras asociaciones de carácter privado, que posibiliten el diseño conjunto de actividades de formación y la participación en las mismas tanto de jueces y magistrados como de otros sujetos vinculados a la Administración de Justicia, así como de otros grupos profesionales relacionados directa o indirectamente con la actividad judicial.

2.4.4. Implicación de la carrera judicial en la formación continuada

Una de las principales razones de la aceptación de la formación continuada por parte de los integrantes de la carrera judicial ha sido, sin duda, la coparticipación en los programas de formación y en los requisitos básicos de la misma. El Consejo General del Poder Judicial, responsable de la formación de los jueces, quiere continuar este camino de colaboración y para ello se propone potenciar la colaboración no sólo de los órganos institucionales por medio de los cuales los miembros de la Carrera Judicial y las asociaciones profesionales participan en la definición de los programas de formación continuada –Comisión Pedagógica, Comisiones autonómicas de formación continuada, grupos de expertos– sino de todos y cada uno de los jueces y magistrados que estén interesados en facilitar su opinión.

2.4.5. Fortalecimiento de la Escuela Judicial

La vitalidad de la Escuela Judicial es fundamental para el Consejo General del que depende. La Escuela Judicial no sólo ha de ser un centro de formación para quienes quieren acceder a la carrera judicial, o un centro de formación continuada para quienes ya están integrados en ella. Debe ser también un centro de estudio, investigación y debate para los temas fundamentales de la Justicia.

III. EL SISTEMA DE COMPATIBILIDADES DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS

Tradicionalmente, se ha considerado al juez como una persona alejada de la realidad social, distante y totalmente entregada a su trabajo. Esta concepción se resume en la expresión de que «el juez sólo es, y siempre es, juez».

Sin embargo, en la actualidad el juez está integrándose cada vez más en la sociedad. El juez no es sólo aquella persona que, detrás de su toga, se ve en la lejanía de los estrados, sino que también se le puede ver impartiendo conferencias, clases en la universidad, cursos de doctorado, etc. Ha pasado de ser el «juez sólo juez» a ser, además de juez, jurista que participa como un profesional más en la comunidad de los juristas.

Es positivo y repercute favorablemente en la actividad jurisdiccional que el juez esté cada día más inmerso en la sociedad en la que vive y que tenga una formación más omnicomprendensiva. Pero, si esta actividad extrajurisdiccional resulta desproporcionada, puede llegar a perjudicar la principal actividad de los jueces que es resolver los conflictos que cada día se someten a su consideración. Estas actividades siempre han de ser complementarias de la primera, que constituye su esencia y razón de ser.

El Consejo General del Poder Judicial debe velar por que las actividades extrajurisdiccionales no comprometan la actividad jurisdiccional ni para que ocupen tal cantidad de tiempo al juez que éste no dedique sus mayores esfuerzos a su tarea principal.

Sin embargo, aun afirmado lo anterior, es una cuestión ciertamente compleja definir los medios más adecuados que equilibren la exclusividad de la función jurisdiccional y la complementaria inserción del juez en otras actividades jurídicas, porque el propio Consejo General del Poder Judicial no sólo autoriza las compatibilidades de los jueces y magistrados –es decir, ejerce un control sobre ellas–, sino que también las valora y, normalmente, lo hace para considerar a las actividades complementarias como méritos para cargos de designación cuando la cobertura de un puesto no se realiza por el sistema tradicional de la antigüedad y el escalafón.

Ahora bien, existe un buen número de jueces y magistrados que, bien por decisión propia, bien por haberseles negado el ejercicio de una actividad compatible, no pueden ejercer actividades extrajurisdiccionales continuadas debido a la carga de trabajo de un órgano judicial que no les permite realizarlas o no permite al Consejo General del Poder Judicial concederles la autorización pertinente para no abocar al Juzgado o Tribunal a un empeoramiento de la situación, aunque en ocasiones el retraso no se deba a la laboriosidad y dedicación del juez, sino a la carga de trabajo coyuntural o estructural de un determinado órgano judicial. Obvio es decir que esto pueda propiciar situaciones de desigualdad a la hora de optar por determinados puestos de libre designación, que el Consejo General del Poder Judicial está obligado a solucionar. Hay que garantizar, pues, que además de la valoración de las actividades extrajurisdiccionales se valorará fundamentalmente el resultado de la actividad jurisdiccional desarrollada.

En todo caso parece evidente, tratándose de jueces y magistrados, que la realización de esta actividad extrajurisdiccional ha de someterse siempre a las exigencias de transparencia que la propia función judicial requiere.

Lo anterior obliga a diferenciar las actividades que podríamos denominar fijas –normalmente, el ejercicio de la actividad de profesor asociado en universidades públicas o privadas–, de las que el Consejo General del Poder Judicial tiene perfecto conocimiento y seguimiento, de las actividades esporádicas –actualmente excluidas de la autorización de compatibilidad– y de las actividades no declaradas habitualmente, como por ejemplo la preparación de opositores.

Toda actividad permanente de los jueces y magistrados, independientemente de la existencia de contratos con Administraciones Públicas o con universidades privadas o instituciones, ha de ser declarada y conocida por el Consejo General del Poder Judicial y debe estar sometida a la previa declaración de compatibilidad, incluida la actividad de preparación de opositores.

Más complicación revisten las actividades que podríamos denominar esporádicas que, si en el régimen general de funcionarios públicos no requieren en modo alguno autorización de compatibilidad, deben someterse, a juicio del Consejo General del Poder Judicial, a otro régimen en el caso de los jueces y magistrados por las razones antes mencionadas. A tal efecto, se estima que para garantizar la transparencia que se reclamaba y que debe regir su actuación, es obligado establecer un sistema de control. Parece un buen sistema, a los fines antes indicados, la declaración anual de actividades extrajurisdiccionales remuneradas y no sujetas a la autorización de compatibilidad que no sean la administración del patrimonio personal y familiar.

Obviamente, todo sistema de control ha de llevar aparejadas las correspondientes sanciones para los supuestos de ausencia de declaración o de falseamiento de los datos, lo que debe tener un expreso reflejo en el régimen disciplinario.

Finalmente, con el mismo propósito con el que se fijan límites a la realización de actividades públicas remuneradas, deben fijarse los límites a las actividades esporádicas, estableciéndose el

límite máximo global de ingresos por actividades extrajudiciales por el tradicional sistema de su comparación con las remuneraciones totales como jueces o magistrados.

IV. LA INSPECCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE JUECES Y MAGISTRADOS

4.1. *La inspección: necesidad de su reforma*

La inspección de Juzgados y Tribunales tiene por objeto la comprobación y el control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia y del cumplimiento de los deberes del personal judicial, mediante la realización de actuaciones y visitas tanto ordinarias como extraordinarias.

La Ley Orgánica del Poder Judicial encomienda la función inspectora al Consejo General del Poder Judicial, así como, dentro del ámbito de su actuación respectiva, al Presidente del Tribunal Supremo, a los Presidentes de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia y a los Presidentes de las Audiencias Provinciales.

El Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial está integrado por una Jefatura, las Unidades Territoriales, la Sección de Informes y el Servicio de Estadística.

La función de las Unidades Territoriales es realizar cuantas actividades inspectoras se les encomiende y suministrar en todo momento información sobre la situación y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales. Sus finalidades son de control e información.

El control sobre el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales se efectúa en gran medida con la realización de visitas de inspección, en las que, después de analizar la situación y actividad desplegada por éstos, se examina aleatoriamente determinados procedimientos y ejecuciones, se valora la situación y el funcionamiento del Juzgado y, en su caso, se propone la adopción de diversas medidas de actuación.

La primera cuestión que ha de abordarse, puesta de relieve desde hace tiempo, es la del contenido de la inspección; es decir, qué es lo que debe controlar el Consejo General del Poder Judicial. Las inspecciones, en este momento, están dirigidas principalmente a la comprobación del funcionamiento del Juzgado en su aspecto cuantitativo (tiempo de tramitación, sentencias dictadas, procedimientos pendientes), pero no se examina si se cumplen todos y cada uno de los deberes del personal judicial y todos y cada uno de los principios del procedimiento (horario, audiencia, intermediación, motivación, etc.).

Otras cuestiones a considerar son las del ámbito y el contenido de las inspecciones, los criterios generales que ha de seguir el Servicio de Inspección, los sistemas de control que ha de utilizar y los órganos que las realizan, la mejor distribución de las competencias entre los diversos órganos inspectores y, en definitiva, la misión principal de la inspección de los órganos judiciales.

Lo que parece evidente es que el Consejo General del Poder Judicial ha de responder, como tarea prioritaria en este mandato, a todas estas cuestiones. Más aún, el Consejo ha de poner en marcha a la mayor brevedad todas las medidas precisas para mejorar el Servicio de Inspección.

A esta necesidad responden las cuestiones que se abordan seguidamente. Lógicamente, cualquier inicio de reforma ha de plasmarse en la elaboración prioritaria de un nuevo Reglamento sobre la inspección de Juzgados y Tribunales y tramitación de quejas y denuncias (art. 110.m) Ley Orgánica del Poder Judicial) que regule la estructura, funcionamiento y competencia del Servicio de Inspección con los criterios que seguidamente se exponen. En todo caso, la inspección no puede suponer un control sobre el contenido de las actuaciones estrictamente jurisdiccionales, por respeto al principio de independencia.

4.2. *Ámbito y contenido de la inspección*

Ya se ha destacado que una de las cuestiones más importantes relacionadas con la inspección de los órganos judiciales es la de su contenido. Es decir ¿qué se debe inspeccionar? También se

ha afirmado que, hasta este momento, la inspección recaba habitualmente datos cuantitativos, y solamente cuantitativos.

Sin embargo, aunque el control cuantitativo sea una de las funciones clásicas de la inspección de servicios, no puede olvidarse que la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial concibe las facultades de inspección no como una mera actividad eventualmente represiva, sino como una potestad que incorpora elementos de perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de Juzgados y Tribunales de Justicia.

La constatación de que hasta el momento esto no ha sido así, no debe significar que no se pueda avanzar en el camino señalado por la Ley Orgánica. Deben, por lo tanto, perfilarse los contenidos de lo que sería una actividad de apoyo a la gestión, orientada a la mejora del servicio público de la Justicia, en sus facetas diversas de oficina y procesos de apoyo a la gestión y a la función jurisdiccional.

Lo anterior tiene la ventaja evidente de la posible conexión con los servicios del Consejo General del Poder Judicial cuya misión es la de reforzar a los órganos en situación coyuntural o estructural de dificultad, con los que tienen como tarea la confección de la memoria de necesidades, y con las comisiones encargadas de realizar los estudios correspondientes en materia de Justicia.

4.3. Criterios de la inspección

En el desarrollo de las actuaciones inspectoras se percibe la ausencia de algunas pautas y criterios unificados. Esta posible dispersión requiere el establecimiento de criterios de actuación de las Unidades Inspectoras y de los Presidentes de Tribunales Superiores y Audiencias, tanto más necesaria cuanto que, como hemos dicho, la inspección no solamente debe llevar a cabo una actividad que pueda dar lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sino que debe ofrecer a toda la organización judicial pautas de gestión de la actividad judicial.

No obstante –aunque sea materia de otra parte de este estudio– hay que reconocer que el establecimiento de unos módulos de trabajo actualizados y que, al igual que la inspección, no contemplen aspectos puramente cuantitativos, ha de ser uno de los puntos de partida vitales para enfocar debidamente los criterios con los que han de actuar los encargados de realizarla. La conexión entre la redefinición de los criterios de inspección y el establecimiento de estos módulos son funciones, competencia de este Consejo General, que deben ser realizadas al mismo tiempo y con la debida coordinación.

4.4. Otros sistemas de conocimiento de la inspección

El conocimiento sobre el funcionamiento de los Juzgados no debe centrarse con exclusividad en las visitas de inspección. Ha de pasarse de un control puntual a un conocimiento continuo. Es preciso que por cada Unidad Territorial se efectúe un seguimiento a través de los datos estadísticos, visitas de conocimiento o de seguimiento, examen de los alardes, etc., de forma tal que por el Servicio de Inspección puedan preverse posibles disfunciones y detectarse las eventuales anomalías en su origen.

Al objeto de poder realizar este trabajo de una forma más uniforme y eficaz es necesario incorporar los métodos de análisis y técnicas de auditoría operativa que ya funcionan en otros ámbitos de la Administración Pública. Esos medios auxiliares sirven para conocer con más exactitud la realidad que se quiere comprobar, integrada por sistemas, procedimientos, estructuras, recursos humanos, recursos materiales, y programas. Se trata de diversas técnicas, unas básicas que ya se utilizan (examen de expedientes, entrevistas, cuestionarios, observación directa), y otras cuantitativas (análisis de flujo, descriptores de actividades, evaluación de la carga de los recursos...) y cualitativas (organización, estilo de dirección, grupos de trabajo, entorno), que habría que protocolizar y desarrollar.

Con un sistema de conocimiento real se podría cumplir con eficacia el segundo objetivo del Servicio de Inspección cual es la de suministrar información actualizada sobre la situación y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales.

No obstante, para poder informar adecuadamente, la Unidad Inspectora debe conocer todas las cuestiones que afecten a los Juzgados comprendidos en su ámbito de actuación (incoación directa de expedientes disciplinarios, adopción de medidas de apoyo por Tribunales Superiores...).

Para lograr los fines antes expresados, el Consejo General del Poder Judicial considera imprescindible adoptar las siguientes medidas:

a) El control del funcionamiento de los Juzgados no puede hacerse sólo a través de las visitas de inspección. Es preciso saber en cada momento cuál es su situación real. Para ello deberá elaborarse un historial de cada Juzgado en el que se anotarán los datos estadísticos más relevantes, las visitas realizadas, los alardes recibidos, las medidas acordadas y cualquier otra cuestión importante.

El juez interesado tendrá acceso directo a la ficha de su Juzgado y a su expediente personal.

b) Además, se elaborará un expediente biográfico o historial profesional de cada juez o magistrado, en el que se anotarán los destinos, resultado de los alardes y la evolución estadística del órgano en el que se ha trabajado, compatibilidades solicitadas, informaciones incoadas y comisiones de servicio encomendadas. No se recogerán datos personales que puedan afectar a la intimidad del interesado, ni tampoco valoraciones personales sobre sus decisiones jurisdiccionales.

c) Con el fin de dinamizar y racionalizar el Servicio de Inspección e incrementar la presencia de éste en su ámbito de actuación, se efectuarán visitas de conocimiento en las que se recabará información sobre aspectos concretos, además de entrevistar al titular del Juzgado. De estas visitas se levantará acta sucinta y su resultado se plasmará en la historia del Juzgado antes mencionada. Con esa fórmula podrán hacerse visitas al órgano más frecuentes y flexibles, que se acentuarán cuando las circunstancias lo exijan. De esta manera se podrá reducir la tramitación de expedientes de seguimiento. Su finalidad sería mixta, de control y ayuda a la gestión del órgano judicial.

d) Una vez que funcionen esos mecanismos (historiales de cada Juzgado y visitas de conocimiento) y se desarrolle este conocimiento permanente, las visitas de inspección, en su concepción actual, se reservarán para situaciones de crisis y, en su caso, para efectuar muestreos sobre el funcionamiento de las jurisdicciones.

e) En la realización de las inspecciones deberán introducirse técnicas de auditoría que ya funcionan en otros ámbitos de la Administración Pública. Para ello los inspectores recibirán la formación adecuada.

f) Se elaborará un manual de procedimiento que servirá para protocolizar la actuación inspectora, la preparación de las visitas, las técnicas de auditoría y análisis que se utilizarán, la información que haya de recogerse, su tratamiento y lectura, y la confección de informes.

g) Además de la inspección del servicio debe desarrollarse una inspección de calidad, que tenga por objeto la realización de estudios temáticos para detectar los problemas comunes de organización y gestión de las oficinas, de los recursos humanos y materiales y del procedimiento y sus fases, profundizando en el conocimiento de estos problemas para la búsqueda de soluciones o alternativas generales que puedan ser aplicables a todos los órganos jurisdiccionales de la misma naturaleza. Sus tareas serían de diseño en función de la mejora del servicio público.

h) Para llevar a cabo estos objetivos se especializará en esta materia a los letrados pertenecientes al Servicio de Inspección, que recibirán una formación específica.

i) Todos los letrados del Servicio de Inspección podrán asumir, bajo la dependencia e instrucciones del Jefe de la Inspección, funciones de control y comprobación, actuando según los métodos predefinidos, solos o en equipo, y procurando su especialización en materias.

j) Es preciso introducir sistemas de conocimiento interno que permitan a jueces y secretarios conocer de forma eficaz cuál es la situación de la oficina. Estos procedimientos deberán protocolizarse y el Consejo General del Poder Judicial deberá formar y asesorar a los responsables de la oficina en el uso de esas técnicas.

k) Cuando, a través del Servicio de Inspección, se constate el buen funcionamiento de un Juzgado por la aptitud y dedicación de su titular, se hará mención de tal extremo en su expediente personal.

Por otra parte en la Escuela Judicial deberán enseñarse tales instrumentos de organización.

4.5. Distribución de competencias entre los diversos órganos inspectores

Como se ha dicho, a menudo se duplican actuaciones entre el Servicio de Inspección y los Presidentes de los Tribunales Superiores (por ejemplo el control de los alardes, la apertura de diligencias informativas, etc.).

Es preciso, por lo tanto, redefinir las competencias y el ámbito de la inspección de ambos órganos, a la par que establecer una mayor conexión entre ellos.

En no pocas ocasiones esta duplicidad de actuaciones se produce por el propio sistema de inspección que, dada su rigidez, impide a las Unidades Territoriales realizar todos los controles que serían aconsejables, lo que facilita la intervención de los Presidentes de Tribunales. Si a ello le unimos que estos Presidentes reciben –normalmente, además, del servicio de inspección– denuncias y quejas de los ciudadanos, parece evidente la duplicidad denunciada.

Así pues, la redefinición de competencias no sólo ayudará a conocer el ámbito y supuestos de actuación de cada uno de los órganos interesados, sino que, como consecuencia de los nuevos métodos de seguimiento antes definidos, que permitirán un conocimiento amplio de todos los órganos judiciales, no será necesario recurrir a los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia ni a los Presidentes de Audiencias Provinciales para delegar en ellos las visitas de inspección.

4.6. Especial referencia a la estadística judicial

Aun cuando la estadística podría ser abordada de forma autónoma dentro de este Libro Blanco, se incluye en este apartado por su evidente conexión con el sistema de inspección que se ha propugnado; pero, es evidente que una estadística judicial fiable y basada en criterios cuantitativos y cualitativos bien definidos es un elemento de extremada importancia para casi todas las cuestiones que afectan no sólo al órgano de gobierno de los jueces, sino, en general a las Administraciones Públicas y, más concretamente, a aquellas que tienen competencias en materia de Administración de Justicia.

Una estadística fiable y basada en criterios no sólo cuantitativos sino cualitativos, es el punto de partida indispensable para el servicio de inspección, e, incluso, para toda política en materia de Justicia. Cuestiones como la planta judicial, la definición de las necesidades de plantilla de todo orden, la fijación de criterios a corto, medio y largo plazo sobre las necesidades personales y

materiales, el estudio de la litigiosidad y, por tanto, el análisis de las posibles reformas legales y organizativas, han de tener su base en un buen sistema estadístico.

El Consejo General del Poder Judicial debe reconocer que esta es una de las tareas más importantes a desarrollar a corto plazo, como debe admitir que la estadística actual –que además es de su competencia exclusiva y, por lo tanto, es la que igualmente sirve al resto de las Administraciones Públicas– no es la estadística fiable y cualitativa que precisa la Administración de Justicia.

En efecto, en la actualidad, la estadística no refleja la situación de las oficinas judiciales. Los boletines estadísticos no se confeccionan informáticamente. No existe la lógica correlación entre los datos que se anotan en los libros de registro de la oficina y los que se piden en la estadística. No existen pautas sobre los datos a introducir, y en ella no se recoge toda la información imprescindible sobre el proceso. Falta también un adecuado tratamiento informático de los datos que figuran en los boletines estadísticos al objeto de obtener una información precisa sobre situación y evolución de la oficina, resoluciones dictadas e incidencias del personal y, lo que es peor, es una estadística que, generalizadamente, no contempla más que datos puramente numéricos sobre número de asuntos ingresados, resueltos y pendientes sin discriminar, como sería necesario, fases de tramitación, clase de asuntos encomendados a los Juzgados y Tribunales, datos sobre litigantes, medición de tiempos, etc.

Por ello, recabando la colaboración de quienes han de suministrar los medios materiales a los órganos judiciales, el Consejo General del Poder Judicial se propone abordar decididamente en el menor plazo posible la reorientación absoluta de la estadística judicial en los términos antes mencionados.

Para ello es imprescindible –como se va a reiterar en tantos apartados de este trabajo– la instalación a la mayor brevedad posible de una red de conexiones informáticas, no solamente para el tratamiento informatizado de los procesos en los órganos judiciales, lo cual implicaría de por sí un avance notable, sino, lo que puede ser más importante, para integrar al Consejo General del Poder Judicial –concretamente a su Servicio de Inspección y al Departamento de Estadística–, con todas las oficinas judiciales y demás órganos de gobierno, a fin de recibir información actual, permanente y en tiempo real, terminando así con los estadillos o boletines mecánicos, cuya fiabilidad y conveniencia es más que discutible.

La informatización integral de la Administración de Justicia, que, por lo que se refiere a los Juzgados y Tribunales, solamente existe en este momento en el territorio del País Vasco, gracias al esfuerzo y a las posibilidades de financiación de su Gobierno, es tarea prioritaria y urgente que se desarrollará por la Comisión de Informática del Consejo y su Centro de Documentación Judicial, que ejercerán una función armonizadora. En la actualidad casi el 70 por ciento de los órganos judiciales tienen un nivel mayor o menor de informatización. Pero mientras que no se consiga una informatización real, integral e integrada e intercomunicada, muchos de los actuales males de la Justicia no se solucionarán debidamente. Desde luego, no la estadística.

Previo este plan de informatización, o incluso de forma simultánea a su implantación, es imprescindible redefinir los campos de información estadística teniendo en cuenta los datos que son adecuados para conocer la situación no sólo cuantitativa sino cualitativa de las oficinas judiciales, tanto en el procedimiento como en la ejecución. Se han de adecuar los libros oficiales a los datos solicitados en los boletines estadísticos, lo que implica que en las oficinas se llevarán libros de ejecuciones y de registros de escritos. Se ha de confeccionar un protocolo en el que se exponga de manera clara cómo han de recogerse los datos y qué conceptos se integran en cada título y se efectuará un correcto tratamiento informático de los mismos.

4.7. Un nuevo tratamiento de las quejas de los ciudadanos y las diligencias informativas

Aunque luego se aludirá a la sensación de frustración sobre el sistema disciplinario, conviene dejar ya sentado que, en la actualidad, no existe un tratamiento separado de las quejas,

reclamaciones y denuncias sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia, o la actuación de un juez o magistrado. Sea cual sea su contenido se presenta ante los mismos órganos de gobierno (Tribunal Superior o Consejo General del Poder Judicial) y se inicia el procedimiento, si bien el de la queja o reclamación finaliza antes que el de la denuncia.

Conviene, para mejor comprensión de lo que se afirma, explicar brevemente el procedimiento de tramitación de las quejas. Cuando se recibe la queja ante el Consejo General del Poder Judicial el procedimiento es el siguiente:

1. Asiento en el Registro General.
2. Remisión al letrado perteneciente a la Sección de Informes del Servicio de Inspección, quien las registra en un libro, examina su contenido y los clasifica en dos grupos, separando los escritos que carezcan de contenido disciplinario y los que puedan dar lugar a actuaciones por vía disciplinaria.
3. Acuerdo de la Comisión Disciplinaria que puede consistir en el archivo de plano, en el inicio de diligencias informativas o bien en la apertura de expediente disciplinario.
4. Si se acuerda incoar diligencias informativas, remisión al Jefe del Servicio de Inspección, quien después de registrarlas las remite a la Unidad Inspectora correspondiente.
5. Recibida en la Unidad Inspectora, se solicita informe al juez o magistrado titular del Juzgado afectado y, en general (porque así ha sido repetidamente indicado por la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial), se solicita informe mensual o bimensual hasta que el asunto finalice. Posteriormente, dicha Unidad Inspectora, redacta un informe con propuesta de archivo y sobreseimiento, o bien interesa la apertura de expediente disciplinario y lo eleva a la Jefatura del Servicio.
6. Examinado el informe, el Jefe de la Inspección asume la propuesta del Inspector-Delegado o en su caso lo remite a la Unidad Inspectora para ampliación, o bien efectúa su propuesta alternativa, y lo remite a la Comisión Disciplinaria.
7. La Comisión Disciplinaria, acuerda el archivo o el inicio de un expediente de seguimiento o la apertura de expediente disciplinario. Si considera que la falta es leve, lo remite a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior correspondiente.

Si la queja se presenta ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente, el Presidente examina su contenido separando las quejas de las denuncias, y el trámite sigue de la siguiente forma:

1. Si se trata de una queja, incoa un expediente gubernativo y él mismo solicita información al Juzgado. Si es una denuncia, lo remite a la Sala de Gobierno que acuerda bien la incoación directa de expediente disciplinario o bien el inicio de una información, si es materia de su competencia.
2. Si se considera que la falta puede ser grave o muy grave remite el expediente al Consejo General del Poder Judicial.

La conclusión parece bastante sencilla: actualmente en el Consejo General del Poder Judicial, todas las quejas y reclamaciones se reciben por el mismo conducto que las denuncias. Su única finalidad es dirimir si hay o no responsabilidad disciplinaria. En ningún momento se intenta solucionar el problema concreto expuesto, proporcionar respuesta a la situación de crisis que atraviesa el Juzgado, dar la información adecuada al ciudadano que se queja, etc. En consecuencia, los escritos de queja al no tener contenido disciplinario se archivan de plano.

Por otra parte, el hecho de que cualquier cuestión se derive al ámbito disciplinario, inhibe al administrado de formular simples quejas o reclamaciones sobre el funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia. Además se sobrecarga de trabajo a la Comisión Disciplinaria con una serie de cuestiones que escapan a sus funciones.

A lo anterior hay que unir que la tramitación de quejas y denuncias recibidas en el Consejo General del Poder Judicial es demasiado larga por su complicada tramitación.

Por si fuera poco, el Consejo General del Poder Judicial y los Tribunales Superiores de Justicia duplican en ocasiones sus actuaciones, siguiéndose por un mismo hecho dos diligencias informativas distintas.

Por otra parte, las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia tramitan aquellas denuncias que son presentadas en su sede, asumiendo así estos, y no el Consejo General del Poder Judicial, la facultad de calificar la gravedad de la falta denunciada. Además, cuando aquéllas observan que la falta puede ser grave o muy grave, sólo lo remiten al órgano competente cuando ya ha finalizado la tramitación de la información.

La constatación de estas disfunciones organizativas y de procedimiento, obligan al Consejo General del Poder Judicial a adoptar una serie de medidas de implantación urgente, entre las que cabe destacar:

a) En la sede de cada órgano de gobierno (Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencias Provinciales y Decanatos) se instaurará un Servicio de Información, Quejas y Reclamaciones, al que podrá dirigirse cualquier persona que lo desee, para solicitar una información o formular una queja o reclamación. La finalidad de este Servicio no será la depuración de responsabilidades disciplinarias sino la de prestar atención y ayuda al usuario de la Justicia. Asimismo, en el Consejo General del Poder Judicial se instaurará otro Servicio para recibir las quejas y reclamaciones en los asuntos de su competencia.

Esta clase de servicio ya se ha introducido en otros ámbitos de la Administración Pública. Así el Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre, creó el Consejo para la Defensa del Contribuyente en la Secretaría de Estado de Hacienda. En su Exposición de Motivos se justifica su instauración en que «la constante y necesaria mejora de la calidad de los servicios prestados desde la Administración a los ciudadanos exige que ésta se dote de los instrumentos jurídicos y operativos necesarios al efecto de facilitar el oportuno cauce a los administrados para que les permita trasladar a la misma, de manera ágil y eficaz sus quejas, sugerencias y reclamaciones que permita un real acercamiento de la Administración en la realidad cotidiana de sus relaciones con los administrados».

Estos servicios de información y queja se prestarán con independencia de los que ya funcionan en materia de orientación jurídica.

b) Cuando una queja o reclamación revista un marcado carácter de denuncia, se remitirá al Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial o a la correspondiente Sala de Gobierno, según los casos. En los otros supuestos, siempre se informará que, al margen de la queja, si se estima conveniente, se puede formular una denuncia para depurar posibles responsabilidades disciplinarias.

c) Por otra parte, cuando en el Consejo General del Poder Judicial se reciban simples quejas o reclamaciones, éstas se remitirán al servicio correspondiente al ámbito del órgano judicial a quien concierna, o se derivarán al servicio correspondiente del Consejo General cuando la queja o reclamación se refiera a su propio funcionamiento.

d) Se establecerá un protocolo de actuación y se darán cursos de formación.

e) Este servicio llevará una estadística de reclamaciones y quejas y de los Juzgados afectados, que remitirá a la Comisión de Organización y Gestión de la Oficina Judicial del Consejo General del Poder Judicial.

f) Con el fin de dar a conocer la creación del servicio y que todas las quejas y reclamaciones se deriven al mismo se organizará una campaña de información.

g) Las quejas y reclamaciones que se reciban en el Consejo General del Poder Judicial se remitirán directamente al Servicio de Inspección, que examinará su contenido y, si se trata de una simple queja o reclamación sin contenido disciplinario que sea de la competencia del Consejo, la derivará al servicio de quejas correspondiente, y, si se trata de una denuncia, propondrá a la Comisión Disciplinaria la incoación directa de expediente o bien la apertura de una información, que será tramitada por el propio servicio.

La respuesta a la queja presentada por el ciudadano se hará en lenguaje claro y preciso, de forma que pueda comprenderse sin dificultad.

h) Las diligencias informativas sólo tendrán por objeto la solicitud de información sobre el hecho denunciado a efectos de conocer si procede o no la apertura de expediente disciplinario; pero, éstas dejarán de convertirse en un expediente de seguimiento sobre el procedimiento en que se ha observado la anomalía denunciada. Por esta misma circunstancia, cuando se hubiera archivado una información, no procederá su reapertura sino, en su caso, la incoación de una nueva información.

V. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS

5. 1. Régimen y procedimiento disciplinarios

Una de las competencias fundamentales que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye al Consejo General del Poder Judicial es la de exigir responsabilidad disciplinaria a los jueces y magistrados (art. 117 de la Constitución). Es evidente que la responsabilidad de los jueces – penal, civil y disciplinaria– es una cuestión de alta sensibilidad social. En cierto modo, una de las manifestaciones externas del órgano de gobierno de los jueces hacia la sociedad es la exigencia de responsabilidad a los jueces y magistrados.

Sin embargo sería engañoso no reconocer que la sociedad percibe una cierta sensación de no exigencia de responsabilidad a jueces y magistrados. Se suele decir que sólo cuando un caso concreto es especialmente grave y aparece en los medios de comunicación social es cuando operan los sistemas de control y de exigencia de responsabilidad lo que, por encima de su veracidad, es una cuestión tan inexacta como preocupante. Quizá por ello, parece existir la sensación añadida de que denunciar unos hechos que se refieren a un juez es inútil, pues «seguramente no sirve para nada» y, en cambio, se corre el peligro de que el ciudadano tema que el juez o magistrado afectado se resienta negativamente en su imparcialidad. Es una percepción social difícil de aceptar, que puede no se corresponda exactamente con la realidad, pero que, como tal percepción, se encuentra sin duda muy extendida.

¿A qué puede deberse tal sensación? En primer lugar, habría que explicar que no es lo mismo una queja sobre una determinada resolución judicial que una denuncia sobre un supuesto ilícito disciplinario y, sin embargo, reciben el mismo tratamiento. El hecho de que las denuncias y las quejas reciban el mismo tratamiento es uno de los factores que pueden originar esta percepción. El 90 por ciento de los escritos que se reciben no son propiamente denuncias, sino que constituyen quejas o reclamaciones. Por ello, el administrado observa que su escrito, al no ser objeto de acciones disciplinarias, se archiva de plano, y nadie le da respuesta al problema planteado normalmente por tratarse de una cuestión estrictamente jurisdiccional en la que el Consejo General del Poder Judicial no puede entrar. En efecto, de los 1.413 escritos recibidos en el año 1996, 899 se archivaron de plano y 514 originaron la apertura de diligencias informativas, de las cuales sólo menos de veinte dieron lugar a la incoación de expediente disciplinario.

En segundo lugar, es preciso también apuntar el desconocimiento generalizado sobre las distintas posibilidades de actuación en materia disciplinaria. Principalmente la diferencia existente

entre las diligencias informativas –que sólo pretenden obtener la información precisa sobre el hecho denunciado– y el expediente disciplinario –que se incoa cuando existe ya un indicio de la posible comisión de una infracción–... Cuando un ciudadano recibe la noticia desde el Servicio de Inspección de que se han abierto diligencias informativas, no sabe ni cuál es su ámbito, ni cuál es su tramitación, ni las posibilidades de que se siga después una actuación disciplinaria. El posterior archivo de estas diligencias informativas, sin otra explicación que su finalización, provoca en muchas ocasiones la frustración del denunciante.

La primera conclusión que debe extraerse, pues, es que existe una falta de información al ciudadano, cuya relación con el órgano de gobierno de los jueces se limita a enviar un escrito del que recibe como respuesta, cuando la recibe, que «se archivan las diligencias por tratarse de una cuestión jurisdiccional» sin que nadie le haya explicado que las discrepancias con las resoluciones judiciales sólo pueden ser solucionadas por la vía de los recursos establecidos en las leyes. Y esta conclusión no puede quedar en esta mera constatación y en una especie de conformismo sobre la incomprensión de los ciudadanos hacia la labor y competencias del Consejo General del Poder Judicial. Es indispensable crear los servicios de atención al ciudadano de manera generalizada, también en el Consejo General del Poder Judicial, y tratar de dar explicaciones más ilustrativas a todos aquéllos que piden su auxilio.

El segundo de los factores que puede estar provocando esta percepción en los ciudadanos es la tardanza de la respuesta del Consejo General del Poder Judicial. A menudo, como se ha dicho, la tramitación de las diligencias informativas es demasiado larga. El motivo es que no se emite el informe solicitado hasta que el procedimiento o la ejecución que motiva la queja finaliza.

Por otro lado, la tramitación de los expedientes frecuentemente es lenta y defectuosa. De los 48 expedientes incoados en los últimos 3 años, 3 fueron devueltos al instructor, 2 finalizaron por prescripción y 1 por jubilación. En el año 1994 el tiempo medio de tramitación era de 12 meses. En 1995 se redujo a 8 meses. En general el nombramiento de instructor es mal aceptado por el juez o magistrado designado. Por otra parte, falta una regulación más precisa sobre el procedimiento disciplinario.

¿Qué es lo que motiva estas deficiencias en la actividad sancionadora del Consejo General del Poder Judicial? Pueden apuntarse varias razones, entre otras, el hecho de que los módulos de trabajo no estén actualizados; la falta de pautas y flexibilidad en la actuación del Servicio de Inspección, y el retraso histórico que sufren algunos Juzgados como circunstancias negativas en esta materia, pues en ocasiones faltan criterios de referencia y, en otras, la mala actuación puede quedar amparada en motivos estructurales, si a estos no se les dota de los medios necesarios para mejorar. Pero ello, obviamente, no implica que la percepción externa coincida con estas apreciaciones, a pesar de que los datos reales digan otra cosa.

De los 48 expedientes disciplinarios incoados, se han resuelto con sanción 23 (una media de 7 expedientes al año). Estos expedientes han sido instruidos por faltas graves y muy graves cometidas por magistrados, jueces y jueces de Paz.

En cuanto a la tipificación de las faltas que han dado origen al inicio de la vía disciplinaria, fueron durante los últimos dos años, 25 por falta muy grave y 12 por falta grave. Del total, 22 fueron por retrasos injustificados en la tramitación o la resolución de los procedimientos.

El Consejo General del Poder Judicial abordará de modo decidido esta cuestión y, para ello:

a) Redactará y aprobará un reglamento específico sobre la tramitación de las quejas, reclamaciones, denuncias y régimen disciplinario.

b) Por los mismos razonamientos efectuados en el apartado en el que se han analizado las quejas y diligencias informativas, en dicho reglamento se acordará que los expedientes disciplinarios solamente serán iniciados por acuerdo bien de la Comisión Disciplinaria, bien del Pleno o de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia o de la Audiencia Nacional y Tribunal Supremo.

c) Se fomentará la colaboración con los Colegios de Abogados y Procuradores, estableciéndose los órganos de coordinación necesarios.

d) En los supuestos en los que un juez o magistrado sea sancionado por incumplimiento de una obligación positiva (dictar una sentencia, elaborar un alarde) la apreciación de la falta disciplinaria no le eximirá de la obligación de cumplir lo que no cumplió. Esta previsión deberá incluirse en el Reglamento de la inspección para despejar cualquier duda sobre la interpretación del artículo 256 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

5.2. Procedimiento de incapacitación de jueces y magistrados

En la tramitación de expedientes de incapacidad a jueces y magistrados se observa la falta de pautas concretas, uniformes y específicas para el ámbito en que se desarrollen. La capacidad de un juez o magistrado no puede medirse con criterios generales; siempre ha de estar en relación con la función que éstos ejercen, lo que comporta que, en ocasiones, siendo el afectado capaz de poder desarrollar multitud de trabajos jurídicos, no puede llevar a cabo, con las garantías que exige la sociedad, la función judicial.

Por todo ello, parece obligado concluir que la valoración de la capacidad de jueces y magistrados no ha de atenerse, exclusivamente, a criterios generales sino que debe ser siempre analizada en relación con la función jurisdiccional.

Ello exige encomendar a una unidad médica de valoración centralizada el reconocimiento de los jueces y magistrados que estén sujetos a expediente de incapacidad.

VI. MÓDULOS Y PRODUCTIVIDAD JUDICIAL

6.1. La necesidad de elaborar unos nuevos módulos de carga de trabajo

En 1989 el Pleno del Consejo General del Poder Judicial aprobó los módulos de trabajo para todos los órganos judiciales. Se pretendía entonces determinar de un lado la carga de trabajo de los órganos judiciales y, de otro, fijar los rendimientos orientativos de los jueces y magistrados tanto en órganos unipersonales como colegiados.

Han transcurrido ocho años desde la aprobación de los módulos. Los intentos de abordar nuevamente la cuestión no han cuajado pese a que hay coincidencia en que la litigiosidad y el trabajo judicial han variado sensiblemente. Hay, pues, práctica unanimidad sobre la necesidad de establecer unos nuevos módulos de trabajo de los órganos judiciales.

Sin embargo, también existe una coincidencia generalizada en considerar que esta cuestión ha de ser abordada de forma diferente, dado que los actuales módulos de trabajo contemplan exclusivamente criterios cuantitativos. Para su confección se tuvo en cuenta en su momento la valoración global de asuntos y, por ello, el módulo se estableció promediando la resolución de los más sencillos con la de los más complejos. El transcurso del tiempo ha demostrado que la introducción de un sistema puramente cuantitativo sirve difícilmente para medir adecuadamente el trabajo de los jueces y magistrados ante la evidente disparidad existente entre el trabajo judicial en los diferentes órdenes jurisdiccionales y entre las distintas instancias dentro de estos, y, por tanto, es preciso diseñar unos nuevos módulos basados también en criterios cualitativos.

La importancia de la fijación de un sistema de módulos reside en dos aspectos que son las dos caras de la misma moneda. El primero se refiere a la obtención de datos que permitan conocer las necesidades que existen en materia de plantillas. Sólo conociendo debidamente (tras los estudios precisos) la carga de trabajo que razonablemente puede soportar un órgano judicial o el número de asuntos que pueden ser resueltos por un magistrado con la garantía de la atención y dedicación que éstos requieren (incluida la más absoluta inmediatez exigida por el ordenamiento jurídico) se podrá planificar a corto, medio y largo plazo la planta judicial. La existencia de un mayor número de asuntos atribuido a un órgano judicial, no puede servir de excusa al incumplimiento de la norma procesal. Si los asuntos encomendados sobrepasan los que

razonablemente puede atender un juez han de ser aumentados los órganos judiciales, o arbitrar medidas de apoyo y refuerzo.

El otro aspecto es el de la exigencia de un determinado rendimiento a los jueces y magistrados. En primer lugar, la fijación de un módulo ha de servir para destacar a aquéllos jueces y magistrados cuyo rendimiento se sitúe por encima de la previsión normal. Paralelamente, los módulos han de funcionar también como medida por debajo de la cual la producción del juez ha de entenderse –salvo excepciones comprobadas– como deficitaria y motivadora de la actividad inspectora y, en su caso, disciplinaria, como elemento objetivo para calificar el retraso del órgano judicial.

También en este punto hay que llamar la atención sobre la estadística judicial. Ya se ha dicho que, al igual que los módulos, la estadística judicial está basada, casi exclusivamente, en aspectos cuantitativos. En la actual situación la medición se efectúa, salvo excepciones, con referencia al número de asuntos ingresados y al número de asuntos resueltos para hallar finalmente la pendencia. No existe, sin embargo, una estadística en todos los órdenes jurisdiccionales que distinga ni el tipo de asuntos ni las fases procesales, y mucho menos que detalle el estado de la ejecución de sentencias cuestión que está absolutamente desconectada tanto de la elaboración de los módulos cuanto de la estadística, abonando así una extendida tesis de que en realidad la preocupación de los que intervienen en la Administración de Justicia termina cuando se dicta la sentencia.

No es posible, pues, realizar un detallado sistema de módulos ni un seguimiento de los órganos judiciales sin elaborar una estadística fiable. Módulos de trabajo y estadística, analizados de forma conjunta, han de ser la base ineludible de los programas de apoyo y refuerzo competencia del Consejo General del Poder Judicial y de la programación de las necesidades de creación de órganos como antes se dijo.

6.2. Problemas en la fijación de módulos

La estimación de la productividad de los jueces y magistrados basada exclusivamente en el número de asuntos no permite valorar realmente el trabajo realizado y, sobre todo, introduce factores de discriminación entre distintas Salas que se intuyen, pero no se pueden demostrar.

En todo caso, parece evidente que las diferencias en la resolución de asuntos entre Salas con las mismas competencias –incluso del mismo Tribunal– no tienen ninguna justificación aparente y que aunque solamente se atiende a lo cuantitativo, puede rechazarse por absurdo que algunas Salas realicen con las mismas competencias la mitad del trabajo, o que juzgados con una carga similar de trabajo e igual plantilla, ofrezcan un rendimiento dispar.

Pero la conclusión anterior sirve solamente para determinar dónde el rendimiento es notoriamente insuficiente. No vale para definir cuál debe ser el rendimiento adecuado y, por ello, exigible. Se hace preciso distinguir –en los Tribunales colegiados– entre asuntos repetitivos –absolutamente repetitivos o análogos–, los asuntos con complejidad fáctica pero no jurídica, los asuntos con complejidad jurídica y los asuntos novedosos. Si partimos de que es diferente el trabajo en unos y otros casos, parece obligado clasificar las resoluciones que se dicten no por su número, sino por unidades de resolución. Esta técnica permitiría baremar con una puntuación convencional cada una de las resoluciones de menor a mayor dificultad, de forma que el módulo contemple un número de unidades de resolución en lugar de un número de resoluciones.

En segundo lugar es imprescindible distinguir entre órganos unipersonales y órganos colegiados. Si en estos segundos la carga mayor de trabajo está en la resolución –salvo en los que actúan como órganos de primera instancia– en los primeros no es posible considerar solamente el dato de la resolución y su mayor o menor dificultad, porque la atención a un órgano unipersonal requiere de su titular –y además hay que exigirlo sin duda alguna– la atención al trámite procesal, el cumplimiento del principio de inmediación, la atención a los ciudadanos y profesionales, la resolución de recursos contra resoluciones interlocutorias, el dictado de sentencias y la ejecución. Aunque en la parte correspondiente a la jurisdicción civil se haya optado por eliminar de entre las

tareas del juez aquéllas que no tienen contenido estrictamente jurisdiccional potenciando las funciones del secretario judicial –lo que debe redundar como veremos después en la confección de los módulos– la única realidad palpable es que en el caso de los Juzgados hay que determinar el número de asuntos que razonablemente puede soportar un juez para dar respuesta, también en plazo razonable, a las demandas de los ciudadanos. Este es el criterio inicial en el que se basan los módulos vigentes. No parece posible por lo tanto cambiar el criterio de partida. Pero lo que sí es absolutamente necesario cambiar es el punto de vista para establecer el módulo. No puede decirse, por ejemplo, que 1.000 asuntos civiles den lugar solamente a 200 sentencias de contradicción efectiva, porque no es cierto. El cálculo de los asuntos que puede soportar un juez, en segundo lugar, no puede tener en cuenta solamente el número de sentencias de efectiva contradicción sino la valoración de las tareas que aquél ha de realizar.

En los órganos judiciales colegiados es preciso, en primer lugar, distinguir entre aquellos que tienen atribuidas funciones de primera instancia (contencioso-administrativo y, parcialmente, civiles en lo referente a la prueba en segunda instancia), en los que de alguna manera es preciso analizar la carga de trabajo en la tramitación procesal y la función probatoria, y aquéllos otros en los cuales la función de los magistrados se reduce a la función de deliberación y sentencia.

6.3. Algunos criterios a seguir en la fijación de módulos

Como consecuencia de lo anterior, y a modo de conclusión, se pueden sentar los siguientes criterios generales:

a) En todos los órganos judiciales colegiados, es preciso distinguir entre asuntos repetitivos, análogos o novedosos. Asimismo es conveniente diferenciar los asuntos de mayor o menor complejidad jurídica y/o fáctica, etc., de modo que a cada uno de ellos se le atribuya un valor convencional. El módulo estará formado no por el número de sentencias y resoluciones de fondo en general, sino por unidades de resolución de acuerdo con la valoración convenida.

b) En los órganos unipersonales cabe la posibilidad de que no se pueda prescindir del sistema de fijación numérica. Ello no obstante, no se debe renunciar a introducir criterios cualitativos, de modo que no se contemple solamente número de asuntos en relación con el número de sentencias de contradicción, sino que se tengan en cuenta otros factores como son la complejidad habitual de los asuntos o su trascendencia, la tramitación de los asuntos en el plazo legal, las transacciones producidas, el estricto cumplimiento de las funciones que las leyes atribuyen al juez, la necesidad mayor o menor de atender a la tramitación dependiendo del tipo de proceso, la resolución de recursos, etc.

c) Distinguir entre asuntos repetitivos o de mayor o menor complejidad requiere, además, realizar una clasificación de asuntos. Para esta labor, como se postula en otra parte del Libro Blanco, es fundamental potenciar las funciones de los Presidentes de Sala y de Sección, de los Gabinetes Técnicos y de los Letrados, de modo que el Consejo General del Poder Judicial pueda conocer en todo momento cuál es la pendencia real en un órgano determinado. Para alcanzar este objetivo sería aconsejable, incluso, priorizar esta labor durante un período de tiempo suficiente, de modo que se conociera la situación de estos órganos y se pudieran articular medidas una vez considerado el trabajo que razonablemente pueden realizar las Salas. Situaciones como las de la jurisdicción contencioso-administrativa requieren de una labor coordinada que fije el módulo de trabajo razonable, la pendencia real de asuntos clasificados por dificultad, el tiempo preciso para poder poner al día ese órgano y, consecuentemente, las medidas de refuerzo y apoyo necesarias.

6.4. Medidas de apoyo coyuntural

Una vez confeccionados los módulos de los órganos colegiados es imprescindible realizar, con carácter prioritario, un análisis cualitativo de la «real» situación de atraso del órgano, con el tiempo previsible de resolución, de manera que sin perjuicio de proceder al aumento de la plantilla judicial, si es necesario, se articulen medidas coyunturales de refuerzo con el debido seguimiento y estricta exigencia de cumplimiento del nivel de productividad señalado y, en consecuencia, es preciso determinar qué sistema de apoyo ha de seguirse hasta lograr la completa normalización de aquellos órganos con sobrecarga de trabajo por razones coyunturales o estructurales.

Es evidente que cuando un órgano judicial no funciona por motivos estructurales, generalmente derivados de que el nivel de entrada de asuntos por magistrado supera notablemente el módulo razonable de productividad, las medidas coyunturales sólo sirven para paliar la situación pero nunca para arreglarla.

No obstante lo anterior, tanto en ese supuesto como en el de que se trate de una situación puramente coyuntural debida a causas diversas, es evidente que los órganos judiciales en situación de dificultad han de ser apoyados.

Hasta el momento estos sistemas de apoyo se han basado en tres mecanismos, fundamentalmente: las prórrogas de jurisdicción, las comisiones de servicio –con o sin relevación de funciones– y el sistema de adscripción de jueces sustitutos o magistrados suplentes.

El coste de los magistrados suplentes y jueces sustitutos en función de refuerzo supera con mucho los 2.000 millones de pesetas. Las retribuciones a los jueces en comisión de servicio sin relevación de funciones son consideradas insuficientes por todos los jueces y, además, en su estructura retributiva no existe ningún tipo de complemento de productividad, al contrario de lo que ocurre en la Administración Pública.

En los supuestos en los que se acredite que los retrasos que padece un órgano judicial se deben a causas estructurales, normalmente derivadas del exceso de carga de trabajo, la única opción válida es resolver la causa que los provoca. No obstante, dado que la solución a estos retrasos suele dilatarse en el tiempo, es obligado actuar con medidas de apoyo y refuerzo que, al menos, eviten un deterioro mayor del órgano judicial.

Tanto en los anteriores supuestos, como en los casos en los que el retraso se deba a una causa coyuntural, las medidas de apoyo y refuerzo a acordar no deben ser de un sólo tipo. Teniendo en cuenta que las causas del retraso pueden ser distintas, y que, en general, los demás órganos judiciales soportan una carga de trabajo más que razonable, ha de buscarse la solución por todas las vías establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por lo que se refiere a la comisión de servicio, no puede establecerse un parámetro de decisión único, al depender de múltiples factores, entre los cuales destacan la mayor o menor complejidad y responsabilidad del órgano al que hace falta apoyar, la situación del órgano judicial a apoyar y la retribución que se establece en los casos de relevación o no relevación de funciones. En todo caso parece que la retribución actual no es suficientemente incentivadora de la voluntariedad en el desempeño de las comisiones, por lo que debería ser revisada.

No obstante lo anterior, es preciso reconocer que, sobre todo en grandes ciudades y en órganos colapsados, en unos casos por la carga de trabajo de los titulares y en otros por la duración de la medida, no es siempre posible solucionar los problemas con comisiones de servicio, por lo que el mecanismo de los jueces sustitutos y de los magistrados suplentes ha de ser mantenido.

Como consecuencia, se hace imprescindible reformar el sistema de designación de los jueces sustitutos y los magistrados suplentes, de forma que se asegure que bien por la formación previa –caso de los magistrados jubilados–, bien por la formación que establezca el Consejo General del Poder Judicial, los llamados a administrar justicia temporalmente tengan el suficiente bagaje de conocimientos. Sobre este tema se profundizará más adelante.

Esta compleja situación requiere trabajar en dos sentidos. El primero mantener las situaciones de suplencia y sustitución donde sea necesario o conveniente, pero, al propio tiempo, diseñar un sistema de incentivación a jueces y magistrados adecuado. Sin duda ha de pasar por potenciar el interés teórico de los titulares que acepten comisiones de servicio, sin relevación de funciones,

por medio de una adecuada retribución que sustituya la de otras actividades que son compatibles y que ejercen bastantes jueces y magistrados.

6.5. Una nota sobre retribuciones e incentivos

La independencia judicial, entendida en sentido genérico como la ausencia de otra directriz o influencia en los titulares del Poder Judicial que la derivada del imperio de la Ley, se articula en la Ley Orgánica del Poder Judicial en varios aspectos.

El Título II del Libro IV (arts. 378 y siguientes) se refiere a la inamovilidad de los jueces y magistrados, sus incompatibilidades y prohibiciones, la inmunidad judicial, el régimen asociativo y, por último, se ocupa de la independencia económica.

En este último aspecto, la propia Ley Orgánica contempla que «el Estado garantiza la independencia económica de los jueces y magistrados mediante una retribución adecuada a la dignidad de la función judicial». Este régimen, que ha de desarrollarse por ley, atenderá para su fijación a la dedicación, categoría y tiempo de prestación de servicios, retribuyéndose además la responsabilidad del cargo y el puesto de trabajo.

El Decreto 391/1989, de 21 de abril, que establece la cuantía del complemento de destino para jueces, magistrados y miembros de la carrera fiscal, contempla una distribución de los destinos judiciales, clasificados por grupos, que merece a estas alturas una evidente revisión. El criterio del volumen de trabajo de los órganos jurisdiccionales que se incluye en esta norma como criterio relevante, no se ajusta ya en muchos casos, a la realidad.

Por otro lado sería preciso determinar, una vez establecidos los módulos, la posibilidad de fijar una retribución en concepto de incentivo al rendimiento para aquéllos jueces y magistrados que, dentro del máximo que se fije para evitar el descenso de la calidad, realicen una labor superior a la que razonablemente les debería ser exigida, sin que en ningún caso pueda eximir del aumento de la plantilla de jueces quienes tienen la responsabilidad de suministrar los medios a la Justicia.

Este sistema de incentivos no debe ser privativo de los jueces y magistrados, sino de todos los que integran la Secretaría Judicial, de modo que, sobre todo en los órganos unipersonales, se incentive también el cumplimiento de módulos a todos los que trabajan en ella.

Una vez fijados los módulos de rendimiento mínimos, con las características establecidas en propuestas anteriores, es conveniente introducir en la Administración de Justicia –con carácter generalizado a todos los integrantes de la oficina judicial– sistemas de retribución por mayor productividad que ya existen en la Administración Pública, pero no en la Administración de Justicia, de manera que el esfuerzo por encima del rendimiento mínimo, hasta el nivel que se determine, para mantener al día el órgano judicial, tenga reflejo en las retribuciones de todos.

6.6. Elaboración de nuevos módulos

Todas estas complejas cuestiones requieren un trabajo sosegado pero continuado del Consejo General del Poder Judicial, que está decidido a, previas las conversaciones con las asociaciones de jueces y magistrados y los estudios correspondientes en los distintos Tribunales Superiores de Justicia, elaborar unos nuevos módulos que contemplen todos los parámetros antes mencionados. Estos módulos serán empleados a partir de entonces para todas las mediciones de rendimiento de los jueces y magistrados, para la planificación a corto, medio y largo plazo de las necesidades de plantilla judicial, para confeccionar los datos estadísticos, para proponer y decidir los planes de apoyo y para cuantas otras cuestiones se relacionen con la medición de la carga de trabajo que razonablemente pueden asumir los Juzgados y Tribunales.

VII. ESPECIAL REFERENCIA AL GABINETE TÉCNICO DEL TRIBUNAL SUPREMO

7.1. Consideraciones generales

En la actualidad, el Tribunal Supremo sufre en algunas de sus Salas una acumulación de asuntos que dificulta el cumplimiento de su alta función.

La solución, desde luego, no pasa por un aumento generalizado de la plantilla de magistrados de dicho Tribunal, pues un órgano de esta naturaleza ha de tener unas proporciones, en cuanto al número de sus miembros, que permitan su eficaz gobierno, control y posibilidades de uniformidad en sus sentencias. La iniciativa fundamental para cambiar la actual situación pasa por una mejor utilización de sus recursos humanos.

Cualquiera que sean los criterios determinantes que se quieran utilizar para limitar el acceso a la casación, ésta hoy en día no es concebible sin un riguroso trámite de admisión que rechace aquellos asuntos que carezcan manifiestamente de fundamento, de interés casacional o se refieran a cuestiones reiteradamente resueltas por el Tribunal.

La experiencia demuestra que aquellas Salas en que el nivel de inadmisiones es más alto (Salas 2.^a y 4.^a, donde se aproxima a un 70 por ciento), la tramitación de los asuntos, desde que se interpone el recurso hasta que se dicta la sentencia, es mucho más breve. En la situación actual, en la que muchos recursos de casación tardan tres o cuatro años en poder señalarse, no parece aconsejable esperar tanto tiempo para, al final, desestimar el recurso. Esto provoca un retraso innecesario en la firmeza de la sentencia con los lógicos perjuicios para los litigantes. Lo que es más grave, fomenta un uso inapropiado, cuando no dilatorio, del recurso de casación.

Todas estas observaciones se acentúan cuando se opera con una realidad masificada. Esta «obligada demora» provoca un efecto negativo: que el Tribunal Supremo, por la enorme bolsa de asuntos que tiene pendientes, no pueda pronunciarse «a tiempo» sobre problemas de gran actualidad que preocupan a los ciudadanos. Leyes de indudable transcendencia para el normal desenvolvimiento de las relaciones civiles, mercantiles y administrativas, carecen en un tiempo razonable de la necesaria doctrina del Tribunal Supremo, llegando, en casos extremos, a ser derogadas o modificadas antes de que el Alto Tribunal llegue a pronunciar sentencia sobre las mismas.

Tal situación, de extraordinaria importancia por lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa se refiere, se traduce en la consolidación de criterios muy dispares entre los diecisiete Tribunales Superiores de Justicia, cuyas Salas de Justicia, en ejercicio legítimo de su independencia, mantienen criterios interpretativos contradictorios que, en la práctica, desconciertan a los ciudadanos y lesionan gravemente sus intereses económicos.

7.2. Competencias

Entre las competencias atribuidas al Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, además de la asistencia directa al Presidente del Tribunal Supremo, la coordinación de las relaciones internacionales del Alto Tribunal, la atención del registro general, del archivo, la biblioteca y los servicios informáticos, destaca, por su importancia, su estrecha colaboración con las diferentes Salas de Justicia mediante la elaboración de proyectos de resoluciones, tanto de autos como de sentencias.

En esta tarea, cada vez más importante para un funcionamiento más eficaz del Tribunal Supremo, los magistrados y letrados del Gabinete, siguiendo fielmente las instrucciones recibidas de cada Presidente de Sala, elaboran los proyectos de autos, fundamentalmente de inadmisión, que tras la oportuna revisión del respectivo Presidente de Sala, serán asumidos, en su caso, por la Sala.

A título indicativo puede señalarse que, durante los seis primeros meses del año 1997, el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo ha elaborado 5.054 proyectos de autos (inadmisión, quejas y exequatur).

No parece difícil deducir que un potenciamiento del Gabinete Técnico, reforzando su estructura y ampliando su plantilla, favorecería el rendimiento del Tribunal Supremo. No obstante, debe

advertirse que, en atención a la gran responsabilidad que asumen, tanto los magistrados como los letrados del Gabinete Técnico deben ser seleccionados entre candidatos que acrediten una sólida formación jurídica y una contrastada competencia profesional.

Entre las cuestiones que requieren una urgente reforma para mejorar el servicio, debe destacarse el acceso de jueces y magistrados al puesto de Letrados del Tribunal Supremo. Esta incorporación, además de potenciar la capacidad de trabajo del Gabinete Técnico provocaría, como efecto inducido, una notable mejoría en la formación técnico-jurídica de los jueces y magistrados quienes, después de una estancia temporal en él, regresarían a otros destinos judiciales con un conocimiento profundo de la jurisprudencia.

VIII. NECESIDADES INELUDIBLES EN FUNCIÓN DE LA CARGA DE TRABAJO EXISTENTE

La confección de un nuevo sistema de módulos no significa que hasta entonces no puedan establecerse criterios provisionales y urgentes de fijación de necesidades de plantilla judicial y, en su caso, de creación de nuevos órganos. La situación actual de algunos órganos judiciales y órdenes jurisdiccionales no puede mantenerse, salvo que queramos asistir resignadamente a un aumento de las dilaciones que será luego muy difícil enjugar.

Es importante, pues, en el estado actual de las cosas, con los procesos que en este momento están vigentes y sin perjuicio de que tras las reformas procesales y organizativas en curso o por acometer, puedan revisarse los criterios, determinar la carga de trabajo que en la actualidad puede soportar un órgano judicial; o, por mejor decir, la carga de trabajo por encima de la cual no es posible que dicho órgano funcione.

En definitiva, se trata de establecer cuál es la carga de trabajo que, sea cual sea la opción, no puede soportar un Juzgado o una Sala. Los datos numéricos que a continuación se van a determinar no son módulos ideales de trabajo para medir a medio y largo plazo las necesidades de aumento de plantilla y de creación de nuevos órganos ni tampoco constituyen criterios de medición del rendimiento o la productividad de jueces y magistrados. Son valoraciones provisionales y urgentes para determinar lo inmediato: aquellas necesidades prioritarias que han de funcionar como condición inexcusable para evitar situaciones de sobrecarga insostenibles. Una vez que el Consejo General del Poder Judicial apruebe y publique los módulos a que nos hemos referido anteriormente, elaborará y dará a conocer las necesidades ideales de creaciones de Juzgados. Lo que ahora se aborda es la carga de trabajo insostenible, por encima de la cual no puede acometerse la normalización de algunos órganos jurisdiccionales.

Sentado este concepto, se puede perfectamente y se debe unir carga de trabajo irracional y necesidad de creaciones urgentes. A este fin se dedica el estudio que sigue. Para la obtención de las cifras que siguen se ha tenido en cuenta, por un lado, los módulos ya elaborados por el Consejo; por otro, las cifras de rendimiento máximo, medio y mínimo que resultan de los datos estadísticos disponibles; finalmente, las observaciones efectuadas por miembros de órganos jurisdiccionales, y de otras instituciones y entidades, en el curso de las entrevistas realizadas a lo largo de la elaboración de este Libro Blanco.

Evidentemente la comparación entre las cifras que se ofrecen a continuación y la carga de trabajo –según el número de asuntos ingresados por magistrado o por órgano judicial– arrojan, en una simple operación aritmética, las necesidades de creación a corto plazo.

8.1. Órganos unipersonales

8.1.1. Juzgados civiles únicos

Estos órganos judiciales no deben tener una carga de trabajo superior a los 850 asuntos contenciosos anuales.

8.1.2. Juzgados de Familia

Estos Juzgados deben tener un máximo de asuntos de 850 al año.

8.1.3. Juzgados de Primera Instancia e Instrucción

La carga de trabajo máxima anual que deben soportar ha de ser de 450 asuntos contenciosos en el orden civil y de 2500 asuntos penales.

8.1.4. Juzgados de Instrucción

La carga de trabajo máxima que han de soportar cada año, ha de situarse en torno a las 6.000 diligencias previas, entre 600 y 700 juicios de faltas y los correspondientes actos de auxilio judicial.

8.1.5. Juzgados de lo Penal

La carga máxima de trabajo admisible por Juzgado y año ha de ser de 650 asuntos por año.

8.1.6. Juzgados de lo Social

No deben sobrepasar anualmente los 1.000 asuntos por Juzgado.

8.2. Órganos colegiados

8.2.1. Salas de lo Contencioso-Administrativo

No deben sobrepasar una carga de trabajo superior a los 375 asuntos por magistrado y año.

8.2.2. Salas de lo Social

Su carga máxima de trabajo ha de estar constituida por un máximo de 375 asuntos por magistrado y año.

8.2.3. Secciones civiles de las Audiencias Provinciales

No se debe superar una carga de trabajo superior a 350 asuntos por magistrado y año.

8.2.4. Secciones penales de las Audiencias Provinciales

El máximo tolerable de asuntos por magistrado y año no debe superar los 400 asuntos, incluidas apelaciones.

8.2.5. Secciones mixtas de las Audiencias Provinciales

No se debe superar en ningún caso los 375 asuntos por magistrado y año, sin distinción entre asuntos civiles y penales.

IX. JUECES SUSTITUTOS, JUECES DE PROVISIÓN TEMPORAL Y MAGISTRADOS SUPLENTES

9.1. De la regulación de la Ley Orgánica del Poder Judicial a la situación real

La previsión de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tanto en su diseño inicial de 1985 como en las reformas introducidas desde entonces, es que sean jueces y magistrados titulares quienes ejerzan la potestad jurisdiccional y sólo en supuestos excepcionales se contempla la posibilidad de que los denominados «jueces interinos» intervengan en la resolución judicial de conflictos.

En efecto, el artículo 200 de la Ley Orgánica prevé que los magistrados suplentes en el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y las Audiencias Provinciales sólo serán llamados «en los casos en los que por circunstancias imprevistas y excepcionales no puedan constituirse aquellas», aunque, a renglón seguido, se permite el llamamiento de magistrados suplentes con carácter permanente, como medida de refuerzo.

Lo mismo puede decirse de los jueces sustitutos que, conforme al artículo 212.2 de la misma Ley Orgánica, pueden ser llamados para «suplir la falta de titular de un Juzgado» cuando no sea posible cubrir la vacante por sustitución ordinaria en tres supuestos concretos: existencia de un único Juzgado en la localidad, incompatibilidad con los señalamientos del titular que debería sustituir la vacante o existencia de numerosas vacantes, aunque, también en este caso, se prevé la existencia de «otras circunstancias análogas».

Mayor estabilidad se prevé para los denominados jueces de provisión temporal quienes, según el artículo 428 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, son nombrados para «cubrir las vacantes que resulten desiertas en los concursos hasta tanto se cubran por procedimientos ordinarios».

Incluso se prevé en el artículo 216 bis, como una de las medidas ordinarias de refuerzo de órganos judiciales en situación de dificultad estructural o coyuntural, la adscripción temporal de jueces sustitutos o magistrados suplentes, cuando no sea posible corregir la situación mediante otros sistemas previstos en la citada Ley Orgánica.

A pesar de esta regulación claramente restrictiva, la situación real es bien distinta por las causas que más adelante se expondrán. En efecto, lo que la Ley previó como excepcional, ha llegado a tener un carácter habitual que contradice el espíritu de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, además, no es deseable. Un ligero repaso a los datos numéricos nos da idea de esta afirmación: existen en la actualidad, nombrados para el año judicial 1996-1997, 995 jueces sustitutos, 141 de provisión temporal y 381 magistrados suplentes. En cifra total, 1.517 de estos cargos, cuando son poco más de 3.400 los jueces titulares.

Se ha dicho en algunas ocasiones que los anteriores datos demuestran que existe una planta judicial paralela, lo cual no es cierto por numerosas razones. Para desmentir esta afirmación es preciso aclarar cuál es la finalidad, régimen y naturaleza de estas figuras complementarias a fin de no trasladar una imagen engañosa y excesivamente alarmante.

En efecto, el nombramiento como juez sustituto o como magistrado suplente no implica por sí la actuación continuada, sino todo lo contrario. En principio, salvo los supuestos de adscripción permanente, en los que se encuentra la menor parte de jueces sustitutos y magistrados suplentes, el resto es teóricamente llamado a desempeñar su función sólo en el supuesto de que sean precisos para solucionar situaciones concretas y, como se dijo, excepcionales.

Por su parte, el número ya mencionado de jueces en régimen de provisión temporal que, como veremos, tiene que ver con la completa cobertura de las plazas vacantes, disminuirá sensiblemente en los próximos meses coincidiendo con la toma de posesión en sus destinos de los jueces de la promoción que termina su formación inicial en la Escuela Judicial, lo que se producirá en el primer trimestre de 1998.

El desembolso económico que lleva a cabo el Ministerio de Justicia para retribuir a jueces sustitutos y magistrados suplentes es muy considerable. Cada juez sustituto percibe la misma remuneración que un titular. Dependiendo de si su actuación es puntual o estable la remuneración es dividida día por día de asistencia al órgano judicial o fijada como salario fijo mensual. Las cifras económicas relativas al año 1996 presentan un gasto por parte del Ministerio de Justicia en este capítulo que asciende a 1.568.381.041 pesetas, cantidad ciertamente considerable.

Por lo que se refiere a los magistrados suplentes, las cifras económicas relativas al año 1996 son igualmente significativas. Por este concepto se han desembolsado en dicho período 676.802.613 pesetas.

Finalmente, por lo que respecta a los jueces en provisión temporal, al ser retribuidos con las dotaciones económicas de las plazas desiertas de jueces titulares, no existe un desembolso económico por encima del que debería efectuarse de estar aquellas cubiertas.

De estos datos económicos, la pregunta que surge es, obviamente, si el esfuerzo presupuestario que se realiza es eficiente o si, por el contrario, podrían arbitrarse otros sistemas que fueran más adecuados para la buena marcha de la Administración de Justicia.

En ocasiones, incluso, se ha llegado a cuestionar aspectos tan fundamentales como la independencia en la función judicial y la adecuada cualificación profesional de los seleccionados.

Desde el primer punto de vista, es evidente que la provisionalidad del cargo de sustituto o de suplente y su necesaria renovación, puede provocar situaciones complejas, tanto por lo que se refiere a los nombrados cuanto a los que acuden al órgano judicial. La temporalidad en el nombramiento no es precisamente aconsejable para el mejor ejercicio de la función jurisdiccional.

En lo tocante a la calidad, la característica fundamental es la disparidad en su formación como consecuencia directa de la distinta procedencia de los nombrados. En efecto, el cargo de magistrado suplente, jueces sustituto y de provisión temporal pueden ejercerlo tanto magistrados jubilados con amplia experiencia judicial, cuanto profesores universitarios, licenciados en Derecho que no han ampliado posteriormente sus estudios, funcionarios públicos, secretarios judiciales jubilados u opositores. Esta disparidad en la formación redundará necesariamente en la diferente calidad de la respuesta.

Finalmente, hay que aludir al control en los llamamientos, sobre todo de los magistrados suplentes. Por desgracia, la falta de control generalizado que demuestran las cifras y los datos es una cuestión que hay que atajar inmediatamente para rentabilizar el gasto público y permitir la utilización de la partida presupuestaria en el aumento de la planta judicial.

A la vista de la situación descrita, no es extraño que el Consejo General del Poder Judicial, que considera preciso tender a que las plazas judiciales estén cubiertas por jueces y magistrados titulares, deba mostrar su preocupación. La preocupación del Consejo sobre si el sistema debía continuar como estaba o si, por el contrario, debía ser reformado, se hizo llegar a todos los consultados en la elaboración de este estudio. Se consultó también si el rendimiento de los sustitutos y suplentes era el idóneo comparado no solamente con el costo, sino con la efectividad de la medida.

La opinión de los consultados ha sido bastante coincidente. El resultado de la encuesta realizada a propósito del Libro Blanco ofrece un resultado claramente mayoritario: en teoría tan sólo debe recurrirse a este sistema de cobertura en los casos excepcionales establecidos en la propia Ley Orgánica.

No obstante, hubo quien manifestó –principalmente algunas asociaciones judiciales– que, en la actual situación, sigue siendo imprescindible apoyar la planta judicial con jueces sustitutos y de provisión temporal y magistrados suplentes.

En una primera aproximación, el Consejo General del Poder Judicial entiende que la propia naturaleza de «provisionalidad» de todos estos nombramientos, su remuneración parcial en muchos casos, y el régimen de incompatibilidad a que están sometidos, impiden claramente poder contar con un adecuado «cuerpo» de sustitutos y suplentes. En definitiva, no cabe otro planteamiento que su práctica supresión, aunque esta conclusión ha de ser matizada por lo que se refiere a los planes de apoyo estables, la situación de algunos Juzgados de las grandes

ciudades, en los que parece evidente que su desaparición sería no solamente imposible sino disfuncional, o la cobertura de las vacantes desiertas de Juzgados con jueces de provisión temporal, mientras no se puedan cubrir con jueces de ingreso.

En todo caso, lo que parece imprescindible y aparece plenamente justificado por lo que a continuación se expondrá, es que mientras que el objetivo antes diseñado no se cumpla, es preciso introducir elementos de control a cargo del Consejo General del Poder Judicial en dos direcciones simultáneas: en la selección de los jueces sustitutos, jueces de provisión temporal y magistrados suplentes, y en el llamamiento de todos ellos, de modo que solamente se produzca en los supuestos establecidos en la Ley.

9.2. Causas de la situación actual

La reflexión sobre las causas que han llevado a la situación descrita es decisiva a la hora de proponer las soluciones que el Consejo General del Poder Judicial considera más adecuadas, y también para determinar el ritmo de su posible introducción.

Por lo que se refiere a los jueces de provisión temporal, hay que partir de una programación incompleta de las plazas a cubrir en las pruebas para ingreso en la Carrera Judicial. En los últimos años, en los que se puede constatar una oferta de plazas bastante dispar, no ha existido una adecuada programación periódica, continua y regular. Todo ello ha producido una apreciable diferencia entre las necesidades de cobertura de plazas –por vacantes, jubilaciones, excedencias y creación de nuevos órganos judiciales– y la convocatoria real de plazas de nuevos jueces.

Es cierto que la convocatoria de nuevas plazas de ingreso en la Escuela Judicial ha de acompañarse con el cuerpo de opositores existente, con la necesidad de alcanzar un alto nivel en los procesos selectivos, con la duración del curso de formación inicial prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial y con la propia capacidad de la Escuela Judicial. No lo es menos, sin embargo, que, como se dirá en el apartado de conclusiones, es posible planificar a corto y medio plazo las necesidades de incorporación de nuevos jueces para que en un futuro próximo sean mínimos los supuestos de imposibilidad de cobertura de una plaza vacante por juez titular.

En lo que respecta a los jueces sustitutos y a los magistrados suplentes, se puede encontrar una pluralidad de causas concurrentes que han abocado a la situación presente.

Una de las concausas mencionadas es el apreciable número de bajas temporales que se producen continuamente. Esta situación no es privativa de la carrera judicial. En cualquier organización numerosa se producen supuestos de bajas temporales. Las bajas por maternidad y excedencia para el cuidado de hijos, o por enfermedad de larga duración o las situaciones de excedencia con reserva de plaza, son los supuestos más frecuentes. Particularmente en las relacionadas con la maternidad, a pesar de la posibilidad de que por el padre se haga uso del correspondiente permiso para el cuidado de hijos, la realidad demuestra que es la mujer la que suele causar baja temporal y quien solicita la excedencia para el cuidado de hijos. Y no hay que olvidar que en la actualidad es superior el número de mujeres que ingresan en la Carrera Judicial sobre el de hombres. La duración del correspondiente permiso y no digamos la duración de la excedencia, provocan situaciones de vacante real en el Juzgado o Tribunal que es preciso cubrir de alguna forma.

Otra causa que viene siendo habitual y que provoca el llamamiento del juez sustituto o el magistrado suplente, es la diferencia temporal que se produce entre el momento en que un Juzgado queda vacante por cese de su titular (por ejemplo, en caso de traslado) y el momento en que se cubre nuevamente. Transcurren como regla general entre ambos momentos más de dos meses. En algunos casos los mecanismos de sustitución interna son suficientes para cubrir estas vacantes temporales; pero, en muchas ocasiones, la sobrecarga de trabajo de todos los órganos judiciales, e incluso la coincidencia de vacantes de varios órganos, hacen obligado recurrir a los jueces sustitutos o a los magistrados suplentes.

Hay que referirse seguidamente a los planes de refuerzo. Como se ha dicho anteriormente, la aplicación del artículo 216 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial implica normalmente el nombramiento de magistrados suplentes en régimen de adscripción temporal o el apoyo de jueces sustitutos bien al órgano en situación de dificultad, bien al que deja vacante otro juez o

magistrado a quien se ha concedido la comisión de servicio con relevación de sus funciones... Estos sistemas de refuerzo provocan, pues, la existencia de «vacantes reales» que es preciso cubrir de alguna forma si no se quiere dejar desatendido un órgano judicial o renunciar a los planes de apoyo y refuerzo que son, hoy por hoy, imprescindibles.

Finalmente, la existencia de magistrados suplentes y jueces sustitutos y de provisión temporal está íntimamente relacionada con la Planta Judicial. No solamente por el motivo ya apuntado de la desconexión entre plazas convocadas y plazas vacantes, sino porque existen muchas situaciones de carácter estructural que se solucionan a través de los ya mencionados planes de urgencia. En bastantes ocasiones, la necesidad de reforzar órganos judiciales no proviene de situaciones coyunturales de dificultad momentánea, sino de una defectuosa previsión de necesidades de creación de órganos, generalmente derivada de problemas presupuestarios.

Tal problema obliga al Consejo General del Poder Judicial a reforzar con carácter permanente algunos órganos para evitar una situación irrecuperable, aun sabiendo que la única solución posible es el aumento del número de jueces. Un caso paradigmático son las Salas de lo Contencioso-Administrativo, algunas de las cuales están siendo continuamente apoyadas, cuando con los niveles de carga de trabajo apuntados en este mismo capítulo haría falta crear más de una centena de plazas de magistrados.

Tales son las causas. Pero, al Consejo General del Poder Judicial se le plantean diariamente las situaciones que provocan el llamamiento a los denominados jueces interinos. Y ¿cómo solucionarlas? ¿Cómo cubrir las vacantes o atender los refuerzos y apoyar a órganos judiciales en situación de colapso? La solución que plantea la Ley Orgánica del Poder Judicial parece teóricamente la más adecuada y aconsejable: ha de ser la propia organización la que por medio de las sustituciones ordinarias, las prórrogas de jurisdicción o las comisiones de servicio sin relevación de funciones, asegure el funcionamiento continuo de los órganos judiciales.

Dicho esto, es preciso constatar que, en la mayoría de los supuestos, los titulares de los órganos judiciales, sobre todo en las grandes ciudades o en los partidos judiciales con una carga de trabajo normal o grande, no pueden hacerse cargo durante períodos de tiempo largos de las sustituciones de otros órganos judiciales, o de reforzar otros órganos en situación de dificultad. Tampoco en los órganos colegiados es fácil la sustitución entre miembros de secciones diferentes, dado el ritmo de los señalamientos y la necesidad de programarlos con tiempo suficiente.

La misma dificultad se plantea en los casos de baja por maternidad o por enfermedad prolongada en el tiempo, en los de vacante por traslado y período de concurso. Normalmente, no es aconsejable prorrogar la jurisdicción de otro juez, y menos sin relevación de sus funciones, a la vista de que los períodos de tiempo a que se refieren estas tres situaciones se pueden estimar entre dos y seis meses.

La cobertura sin relevación por un titular tiene el riesgo de no atender debidamente a ninguno de los juzgados, y la cobertura con relevación es muchas veces imposible porque precisamente se produce la necesidad de provisión en partidos judiciales en situación de sobrecarga de trabajo.

ésta es la realidad con la que hay que operar y que provoca, por más que el sistema no se estime idóneo, la necesidad de existencia de estas figuras.

9.3. Medidas que se proponen

El Consejo General del Poder Judicial, en el ejercicio de sus competencias, o sugiriendo las modificaciones legislativas precisas, propone para evitar la situación antes descrita, las siguientes medidas:

9.3.1. Magistrados suplentes

Primera. Debe mantenerse la actuación de los jueces sustitutos y magistrados suplentes sólo en casos excepcionales y necesarios, sin que sea forma habitual de formación de Sala el recurso a estos magistrados. En las Salas no debe haber magistrados suplentes sistemáticamente por exceso de trabajo. Si éste es el motivo de incorporar a suplentes, debe solicitarse al Consejo General del Poder Judicial la adscripción permanente y éste reclamar en las memorias de necesidades la acomodación de las plantillas a las necesidades reales, sin enmascarar defectos estructurales con medidas, como ésta, que son claramente coyunturales.

Segunda. Una de las cuestiones que ofrecen amplio consenso en las respuestas recogidas a propósito del cuestionario del Libro Blanco afecta al perfil de quienes deben ser nombrados, preferentemente, magistrados suplentes. Mientras no se produzca su desaparición, se recurrirá a magistrados jubilados por razones de experiencia, al encontrarse muchos de ellos en el momento de la jubilación perfectamente capacitados para continuar ejerciendo esta función durante un tiempo.

Tercera. En tanto no se cubran las plazas vacantes, precisamente por coherencia con la proposición anterior, deben promoverse las iniciativas necesarias para lograr que se produzca la modificación de la edad de jubilación de los miembros de la Carrera Judicial, elevándola a los setenta y dos años, al menos como medida transitoria hasta el año 2002. Asimismo, aunque el nombramiento como magistrado suplente ha de seguir siendo anual, es aconsejable establecer la edad de setenta y cinco años como límite para ejercer como juez sustituto o magistrado suplente.

Cuarta. En cualquier caso y habida cuenta de que el sistema de cobertura anunciado no permite dotar de todas las plazas que se necesitan, el método de selección de los candidatos no pertenecientes con anterioridad a la carrera judicial, comprenderá necesariamente la verificación de la actividad jurídica y la especialización que acrediten a través de su curriculum personal.

Quinta. El Consejo General del Poder Judicial, manteniendo las competencias que ya ostenta, se propone intensificar el control de los designados y ejercerá su capacidad inspectora para determinar si el nombramiento de un suplente para casos puntuales se ha producido de forma excepcional, por necesidades del servicio y cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

9.3.2. *Jueces sustitutos*

Primera. Salvo que se trate de supuestos absolutamente necesarios y previamente definidos por el Consejo General del Poder Judicial, debe promoverse la conmutación de esta fórmula de cobertura por el mecanismo de la comisión de servicio sin relevación de funciones, como más aconsejable para el despacho de los asuntos en los casos de escasa carga de trabajo previstos en el artículo 214 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Consecuentemente, el Consejo General del Poder Judicial ha de buscar los medios para que sea posible la progresiva sustitución de jueces sustitutos y magistrados suplentes por titulares de carrera. Por ello, se compromete a realizar hasta el año 2002 las convocatorias necesarias para incorporar a la plantilla judicial un número de jueces que gire en torno a los 800.

Segunda. El sistema propuesto en el apartado anterior –preferencia de la comisión de servicio sin relevación de funciones– debe ir acompañado de una adecuada remuneración para los titulares que han de servir durante un período de tiempo dos órganos judiciales simultáneamente, máxime cuando, como se dijo, estas situaciones se dan normalmente en partidos con importante carga de trabajo. Esta remuneración debe ser, desde luego, superior a la que viene reconociéndose en la actualidad. En términos económicos, el mayor gasto aparente en el capítulo de personal, supone incluso un ahorro presupuestario sobre la situación actual de cobertura mediante sustitutos.

Tercera. Para los casos de imprescindible nombramiento de jueces sustitutos, podrá recaer el nombramiento en el secretario judicial durante el período de la vacante del juez titular siempre que aquél la solicite. El secretario, en tal período, pasará a la situación de excedencia por incompatibilidad, garantizando (mediante las reformas legislativas necesarias) su reincorporación al mismo puesto. Esta medida se reduciría a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de categoría de juez, y puede ponerse en práctica inicialmente mediante experiencias piloto.

Cuarta. Para el nombramiento de jueces sustitutos, las correspondientes propuestas de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia deberán ser precedidas en todo caso de un examen de conocimientos y aptitud para los candidatos. Tendrán preferencia en estas pruebas quienes acrediten haber superado un ejercicio de las pruebas selectivas para ingreso en la carrera judicial.

Quinta. En todos los planes de formación descentralizada del Consejo General del Poder Judicial existirán permanentemente actividades destinadas a los jueces sustitutos de la Comunidad Autónoma correspondiente, a los que será obligatorio asistir.

Sexta. Debe potenciarse asimismo el desempeño de funciones jurisdiccionales en régimen de sustitución por los alumnos de la Escuela Judicial en los términos previstos en el artículo 307.1 (último inciso) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. A este respecto, el Consejo General del Poder Judicial ya ha previsto por Acuerdo del 9 de abril de 1997 que los alumnos de la Escuela Judicial, en el segundo año de su formación, sean destinados, como jueces sustitutos, a los órganos judiciales para cubrir las necesidades que en cada momento se produzcan.

9.3.3. Jueces en régimen de provisión temporal

Primera. Partiendo de la previsión legal de desaparición de esta figura a finales de 1999, el Consejo General del Poder Judicial asegura la consecución de tal compromiso a través de la programación prevista para el año 1998, en relación a las convocatorias de pruebas selectivas para ingreso en la carrera judicial, en los términos antes indicados.

Segunda. Mientras existan plazas vacantes que precisen de cobertura, se recurrirá a las figuras examinadas en el apartado anterior. Se considera preferente esta fórmula de solución a la prórroga de jurisdicción, que se aplica sistemáticamente en determinadas ocasiones. La práctica demuestra que, si difícil resulta atender la tramitación y resolución de asuntos en un solo Juzgado, el encomendar a un juez la atención simultánea de dos conduce al mal funcionamiento de ambos.

Tercera. Asimismo, será necesaria en todo caso una previa verificación de los conocimientos y aptitud de los candidatos para el desempeño de la función judicial, que será llevada a cabo por las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

CAPITULO TERCERO LA OFICINA JUDICIAL

I. DIAGNÓSTICO: LA SITUACIÓN DE LA OFICINA JUDICIAL

1.1. Configuración actual de la oficina judicial.

Cuestiones generales

La configuración actual de la oficina judicial no satisface a nadie: ni a los jueces, ni a los secretarios, ni a los abogados, ni a los procuradores, ni a las Administraciones Públicas con competencia en materia de administración de la Administración de Justicia, ni a los funcionarios que realizan su trabajo en ellas ni, lo que es más importante, a los ciudadanos que diariamente acuden a los Juzgados y Tribunales a los que se refiere uno de los aspectos fundamentales de la Administración de Justicia: el prestacional.

Los que han sido consultados con ocasión de la elaboración de este Libro Blanco, casi sin excepción, consideran que la reforma de la oficina judicial, junto con algunas reformas procesales, resulta urgente y prioritaria, por supuesto sin olvidar las dotaciones de plantillas suficientes para atender la ingente carga de trabajo que anualmente accede a los Juzgados y Tribunales.

A esta coincidencia sobre la necesidad de la reforma, no se corresponde la misma unanimidad ni sobre los puntos sobre los que se debe actuar ni sobre la manera de abordar el problema de la oficina judicial ni, finalmente, sobre la simultaneidad o prioridad de las reformas procesales, las organizativas, las retributivas, etc...

Así, mientras que algunos ponen todo el peso en las previas reformas procesales –no se puede actuar sobre la organización, se dice, sin conocer el tipo de proceso del que tratamos–, otros consideran que la cuestión es básicamente organizativa. No falta quien sostiene que el problema reside en la excesiva burocratización de su actividad. Algunos más aluden a la errónea o incorrecta estructuración de la jefatura de la oficina judicial. Hay quienes consideran que nada se puede resolver desde la consideración de la oficina judicial como un departamento administrativo, y otros, finalmente, sitúan el problema en la falta de delimitación de las funciones de cada interviniente o trabajador de la oficina judicial, en la existencia de Cuerpos distintos con confusión de funciones y diferencias retributivas no justificadas, en la indebida atomización de las estructuras, y así podríamos continuar hasta el infinito.

Quizá, la primera cuestión de la que hay que partir, como se ha destacado al abordar otros aspectos de este estudio, es que el fracaso indudable de la organización judicial –de lo que el Tribunal Constitucional denominó la «administración de la Administración de Justicia»– no se debe a un solo factor, sino que es consecuencia de múltiples disfunciones que confluyen en un muy insatisfactorio resultado final.

En primer lugar, hay que reconocer que la oficina judicial, tal como está configurada actualmente, carece de criterios organizativos, quizá por entender que todo lo que sucede en un Juzgado requiere una intervención del legislador o de las Administraciones Públicas mediante normas propias y diferenciadas y que cuestiones normalizadas en otras organizaciones no sólo públicas, sino privadas, son imposibles de transplantar a la organización judicial.

Parece haber pesado mucho en esta afirmación apriorística un mal entendido concepto de la independencia judicial (aun en los tiempos presentes) según el cual, todo lo que afecta al trabajo diario en un órgano judicial incide en la potestad jurisdiccional, aunque sea un sistema concreto de notificaciones o los requisitos del papel que se utiliza en los órganos judiciales. Podríamos traer a colación ejemplos concretos y continuados en el tiempo de esta afirmación. Esta imposible disociación de lo jurisdiccional y lo organizativo, que algunos defienden, ha motivado fenómenos usuales en la Justicia como ha sido la atomización de las oficinas judiciales –concepto que no solamente se refiere al tamaño sino también a la organización aislada y distinta de cada oficina– y la reiteración de las estructuras.

Episodios como el control del horario en las oficinas públicas, suficientemente asentado en otras organizaciones en las que ya no es preciso el control porque ha pasado a formar parte de su

forma cotidiana y rutinaria de actuación, han demostrado la incapacidad congénita de la Administración de Justicia para disociar la organización de la jurisdicción, la independencia del control y del deber de dar respuesta a las demandas de los litigantes.

Y, sin embargo, parece evidente que las técnicas de organización se caracterizan por sus notas científicas alejadas de toda improvisación. Existen principios organizativos válidos y aplicables a cualquier organización humana y que, por lo tanto, deben ser aplicados a las oficinas judiciales.

Cabe igualmente destacar, como importante factor generador de disfunciones, la multitud de títulos competenciales que confluyen sobre la oficina judicial, sobre la que tienen capacidad de decisión e intervención poderes públicos distintos, de manera que su actuación coordinada es también imprescindible. Esta cuestión se trata más en profundidad en otra parte del estudio. A ella nos remitimos.

Es preciso advertir que lo previsto en este capítulo, y especialmente en sus apartados 2.1, 2.2.2 y 2.6, se configura sin perjuicio de la distribución de competencias que resulta de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, los Reales Decretos de transferencias y demás disposiciones normativas y sin perjuicio también de las competencias que tienen el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas en cuanto a la dotación de plantillas, horario y dependencias.

1.2. La reforma de la oficina judicial

1.2.1. Órgano judicial y oficina judicial

Habría que precisar, con carácter previo, que la expresión «oficina judicial» alude a la unidad administrativa que da servicio a Juzgados y Tribunales. Esta unidad administrativa puede ser de dos clases, según que preste servicio exclusivo a un Juzgado o Tribunal, en cuyo caso nos encontramos ante lo que tradicionalmente se ha denominado Secretaría, o bien sirva indistintamente a dos o más de aquéllos, supuesto éste en el que nos referimos al denominado «servicio común».

El punto de partida básico es la consideración de que no necesariamente todos los Juzgados han de tener el mismo tipo de oficina, sin perjuicio de que cada uno tenga la que corresponda a sus características. Bien por el contrario, es posible partir de otras premisas. Cabe, en primer lugar, que un Juzgado o Tribunal sea atendido, al menos en lo que organizativamente sea más eficaz y más eficiente, por varias oficinas judiciales. En segundo lugar, hay que convenir en que no todos los órganos judiciales, sean del nivel que sean y tengan la competencia que tengan, deben tener una organización similar. Finalmente, en aquellos supuestos en los que sea necesario o conveniente, una sola oficina judicial puede atender a varios Juzgados y Tribunales, siempre y cuando las tareas que realicen lo permitan. Este planteamiento permite y facilita la actuación de criterios organizativos más acordes con una organización moderna. Se puede partir de la estandarización de tareas, de su repetición y reiteración y de la especialización en su realización, antes de decir qué tipo de organización «sirve» a los órganos judiciales.

1.2.2. Normas procesales, su reforma y la reforma de la oficina judicial

La oficina judicial debe ser una organización capaz de realizar y cumplir sus cometidos de manera eficaz, con independencia de cuál sea la norma procesal y el proceso que debe tramitar. Los criterios racionales y científicos de organización permiten que se tramiten todo tipo de procesos, cuya singularidad sólo reclama técnicas concretas de ordenación, pero sin afectar a los principios organizativos. Es evidente que cuanto más sencillo sea el proceso y cuanto más se normalicen los trámites, más fácil será organizar la oficina judicial. Pero, siendo esto cierto, no lo es menos que con cualquier tipo de proceso pueden introducirse criterios organizativos, que actualmente sólo se aplican si el juez y el secretario judicial aciertan en cada caso concreto con el modelo de organización.

1.2.3. Oficinas judiciales sin Juzgados

Unos tipos concretos de oficinas judiciales, en razón de las tareas que realizan, son los Decanatos, especialmente los de las grandes poblaciones, cuyas tareas son administrativo-gubernativas (con escasos contenidos jurisdiccionales). Una consecuencia evidente es que el personal precisa una formación especial o adicional a la normal de un funcionario de la Administración de Justicia y, probablemente, total o parcialmente, debe ser reclutado de distinta forma porque distintos son los perfiles. En ellos se suman muchos servicios de las más diversas características: bibliotecas, archivos, bases de datos, personal laboral, intérpretes, estadísticas, atención al ciudadano, quejas, registro... Precisan, por lo tanto, un tratamiento y soluciones singulares, sin que se puedan trasplantar, miméticamente, las organizaciones de la oficina judicial de los Juzgados.

Se pueden detectar y encontrar un determinado bloque de tareas repetitivas (recepción de escritos, registro, atención al público, quejas, actos de comunicación, embargos, subastas...) en el seno de cada oficina judicial, por lo que puede ser conveniente y hasta necesario, según los casos, que se encomienden, no a la Secretaría tradicional sino a otras organizaciones, que por atender a varios Juzgados o Tribunales se denominan servicios comunes.

En estos casos se observa claramente el aspecto instrumental de las organizaciones. Decanatos y servicios comunes sirven a una pluralidad de órganos judiciales, realizan para ellos toda una serie de actividades de notable importancia y no por ello se afecta negativamente el ejercicio de la función jurisdiccional de los órganos judiciales a los que sirven. Son, en definitiva, los más tradicionales servicios horizontales.

1.2.4. Oficina judicial e informática

La incorporación de los medios informáticos es necesaria e inaplazable. Debe entenderse en su concepción moderna y actual: ordenación del proceso, ayuda a la decisión, sistema integrado e intercomunicado. Su utilización debe ser imperativamente exigida. Es necesario realizar un esfuerzo serio, coordinado y urgente, que permita dotar a toda la organización judicial de este instrumento. No se puede hablar de reforma de la Justicia sin la informatización de los órganos judiciales. En la oficina judicial la informatización permite –ni más ni menos– la ordenación de los procesos que, como es obvio, es de vital importancia.

De ahí el llamamiento a las Administraciones Públicas para que una de las prioridades presupuestarias sea, precisamente, la instalación de esa red informática.

El Consejo General del Poder Judicial cumplirá después su misión y, en consecuencia, garantizará, mediante los pertinentes actos de aprobación, la compatibilidad y coordinación de los programas y aplicaciones, medio imprescindible para garantizar una informatización integral según reconoce expresamente el artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; pero, como se insiste en otra parte de este estudio, es el Poder Legislativo –a través de las Leyes de Presupuestos– y los Ejecutivos –estatal o autonómicos– quienes tienen la obligación –ya ineludible e inaplazable– de completar la informatización judicial. No creemos que nadie ponga en duda que las mejoras de organización de la Justicia pasan, casi en el siglo XXI, por tener un sistema informático integral.

Sobre esta cuestión, el Consejo General del Poder Judicial ya se ha pronunciado extensamente en el informe sobre compatibilidad de los sistemas informáticos aprobado en diciembre de 1996, que se incluye como anexo a este trabajo. También ha de hacerse mención a los proyectos «Libra» y «Corte» que el Ministerio de Justicia está desarrollando en este momento y a los proyectos que están desarrollando en la actualidad los Consejos de Gobierno de aquellas Comunidades Autónomas que han recibido las competencias en materia de Administración de Justicia, los cuales, de conformidad con lo que establece el anteriormente mencionado artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, deberán sujetarse a los correspondientes requisitos de compatibilidad.

1.2.5. Oficina judicial y entorno social

La consideración del entorno social en que se desarrolla la actividad jurisdiccional es capital para acertar con la configuración de la oficina judicial. Debe adaptarse a él de modo ágil. Uno de los ejemplos fundamentales es el del conocimiento de las lenguas cooficiales. Los ciudadanos tienen el derecho a expresarse en su propia lengua.

La condición plurilingüe del Estado español ha motivado reformas en las Administraciones Públicas. Un ejemplo claro ha sido la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, la Administración de Justicia ha permanecido en este sentido como un reducto aislado poco permeable a la utilización de las lenguas oficiales distintas del castellano.

Las causas de tal impermeabilidad son muchas y variadas. Destacaremos de entre ellas la resistencia propia del mundo jurídico a cambiar su lenguaje, la falta de instrumentos informáticos en las distintas lenguas cooficiales, el alto grado de movilidad funcional y la falta de material jurídico redactado en el idioma propio de la Comunidad Autónoma, como las más importantes.

Sin embargo, pese a las dificultades innegables, es obligado garantizar el derecho de los ciudadanos a usar la lengua cooficial en el territorio de la Comunidad Autónoma, al amparo de lo que establece el artículo 3.2 de la Constitución, lo que, a su vez, obliga a acometer las oportunas reformas. Sin perjuicio de que en otras partes de este informe se haga mención a algunas de ellas, en este apartado se señalan las más importantes.

Hay que introducir incentivos para el acceso a la función pública en la Administración de Justicia en una determinada Comunidad Autónoma a quienes acrediten conocimientos lingüísticos. Debe generalizarse la territorialización de las oposiciones a los Cuerpos de la Administración de Justicia y facilitar a los funcionarios que presten sus servicios en una determinada Comunidad Autónoma el conocimiento de la lengua cooficial y el Derecho propio. Es preciso crear plazas con perfil lingüístico en cada oficina judicial, a fin de asegurar la atención al ciudadano en la lengua que él escoja, promoviendo para ello los oportunos sistemas de formación. Los impresos judiciales han de estar redactados no sólo en castellano sino también en las lenguas cooficiales. El sistema informático debe permitir el uso indistinto de las dos lenguas oficiales en las correspondientes Comunidades Autónomas y resulta indispensable elaborar los convenios a que se refiere el Real Decreto 489/1997, de 14 de abril. Finalmente, han de potenciarse los servicios de traducción y dotarles de medios suficientes para atender con agilidad todas las solicitudes de traducción e interpretación utilizando para ello las posibilidades de convenios con las Comunidades Autónomas.

Estas medidas, junto con las modificaciones oportunas a la actual redacción del artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y algunas reformas tangenciales como, por ejemplo, la del artículo 601 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se consideran indispensables para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a expresarse en la lengua cooficial que escojan en la Administración de Justicia, con el único límite del respeto al derecho de las partes de tramitar el proceso en la lengua oficial que elijan de común acuerdo.

1.2.6. Tamaño de la oficina judicial

El tamaño de las oficinas judiciales es un criterio organizativo más. Hasta el momento presente, cada Juzgado y Tribunal se veía dotado de una estructura organizativa idéntica, aunque sus funciones o su eventual especialización le hicieran diferente a los anteriores. El único criterio era el del «precedente», conforme al cual debía tener la misma plantilla que los órganos jurisdiccionales de la misma clase ya existentes en la misma población. Y no solamente debía tener la misma clase de plantilla, compuesta por los habituales cuerpos al servicio de la Administración de Justicia –secretario judicial, médico forense exclusivo o compartido, oficiales,

auxiliares y agentes— sino que no se contemplaba la posible adscripción de otros profesionales no pertenecientes a estos Cuerpos. Un ejemplo paradigmático ha sido el de los Juzgados de Familia en los que solamente tras muchos esfuerzos ha sido posible dotarles de profesionales indispensables como, entre otros, los trabajadores sociales o los psicólogos.

El tamaño de las oficinas judiciales es una cuestión que sirve a la organización y a las necesidades concretas no sólo del tipo de órgano, sino del orden jurisdiccional de que se trate, de la instancia a que nos refiramos, del tipo de proceso concreto, de si se trata de una organización con dos Juzgados en la misma población o es una gran sede que cuenta con un número grande de órganos judiciales.

En estas condiciones, como se expondrá más adelante, no se puede optar, porque no es razonable, por una dimensión uniforme de las oficinas judiciales. Ninguna organización adopta una decisión de este tipo con independencia del servicio que ha de prestar. Todas las organizaciones —también la Administración de Justicia— han de introducir en su estructura criterios de flexibilidad que impidan que un supuesto punto de partida inexorable haga disfuncional el servicio que prestan. La Administración de Justicia no puede ser una excepción, una vez constatada la extraordinaria diversidad de órganos judiciales, de procesos, de lugares donde está ubicada, etc...

La ecuación «un juez igual a un Juzgado» provoca evidentes problemas cuando existe sobrecarga de trabajo en los órganos judiciales. En efecto, cuando un Juzgado está sobrecargado estructuralmente —es decir, ingresan más asuntos que los que razonablemente puede resolver— la inexistencia de soluciones organizativas hace extremadamente rígida la solución, porque será necesario crear otro órgano de la misma clase, buscar un espacio físico y dotarle de toda una plantilla, con lo que el nivel de eficiencia presupuestaria se resiente gravemente.

II. SOLUCIONES QUE SE PROPONEN

El Consejo General del Poder Judicial es consciente de que cualquier reforma ha de operar dentro de una organización concreta, con unos hábitos de actuación muy arraigados y con un largo tiempo de funcionamiento en determinadas condiciones. La reforma de la oficina judicial ha de tener en cuenta estas condiciones y ser flexible no sólo en los modelos, sino en los tiempos en que ha de ser aplicada y en la forma en que habrán de introducirse los cambios. Hay reformas que pueden abordarse de forma inmediata y otras que habrán de instaurarse de forma decidida, pero con la prudencia necesaria, incluso mediante la previa experimentación en planes piloto que permitan corregir eventuales disfunciones.

Pero, al mismo tiempo, la reforma de la organización judicial ha de tener en cuenta que si se quiere invertir la tendencia inexorable de caída del prestigio de la Justicia, hay que actuar no sólo en las reformas sustantivas y procesales, no sólo en las labores de mayor información externa y mayor transparencia, sino en el aspecto prestacional de la Justicia, es decir en la Justicia como servicio público. Y, para ello, hay que actuar con prudencia sí, pero también con la decisión y la cierta audacia que es imprescindible para cambiar una estructura que no solamente es obsoleta, disfuncional y desprestigiada, sino que, sobre todo, no sirve en los tiempos actuales y, por ello, no da las respuestas adecuadas.

Las líneas básicas de la solución que propone el Consejo General del Poder Judicial son las siguientes:

1.^a Mantener en la generalidad de los casos, con las adaptaciones que requiera la diversidad de los órganos judiciales, la estructura de las secretarías actuales, a cargo de un juez y, en su caso, de un secretario judicial, con la reducción del personal consecuente a la asunción de algunas de sus competencias por un servicio común.

2.^a Potenciar los servicios comunes, con la necesaria flexibilidad en cuanto al diseño y estructura y en los términos que más adelante se expone.

3.^a Redefinir las funciones de los secretarios judiciales en el diseño tradicional de la oficina judicial y, al propio tiempo, crear estructuras que prevean puestos de gestión que esencialmente estarán ocupados por secretarios judiciales pero a las que podrán acceder, en su caso, jueces y magistrados, en función de sus características.

4.^a Como consecuencia de lo anterior, asegurar que en la selección de los nuevos secretarios judiciales y en la formación continuada, exista un componente de gestión de modo que todos ellos tengan conocimientos no sólo en materia procesal, sino también en materia de gestión de las oficinas judiciales.

5.^a Asignar los puestos de trabajo con mayor contenido de gestión –en determinados servicios comunes– a secretarios judiciales y, eventualmente, a jueces y magistrados, garantizando que la cobertura se realizará por criterios de adecuación al puesto de trabajo y concurso de méritos, instaurando, si fuera preciso, mecanismos de formación obligatoria previa al desempeño del puesto. Este sistema se ampliará a los puestos que reglamentariamente se determinen.

6.^a Para el resto de los puestos de trabajo, debe mantenerse el sistema actual de cobertura, sin perjuicio de las actividades de formación antes mencionadas para todos los secretarios judiciales y jueces.

7.^a Todo ello, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia.

A continuación se desarrollan las anteriores propuestas.

2.1. Tamaño y funciones de las secretarías (oficina judicial tradicional)

Partiendo de que no es posible un mismo tratamiento en todos los supuestos, por los motivos apuntados anteriormente, sí parece evidente una de las primeras conclusiones del modelo que defiende el Consejo General del Poder Judicial: el tamaño de las oficinas judiciales ha de tender a reducirse en función de su mayor racionalización o la asunción de determinadas funciones por un servicio común. Teniendo en cuenta la carga de trabajo que pesa sobre los órganos judiciales, el deber de cumplimiento del principio de inmediación y la necesidad de que el juez atienda debidamente todos los asuntos, hay que optar decididamente porque el número de asuntos encomendado a cada órgano judicial se reduzca a los niveles necesarios para que, por un lado, se cumplan los mínimos de eficiencia, pero, por otro, no se atribuya al juez una carga superior a la que debe soportar cumpliendo estrictamente sus obligaciones.

La segunda de las conclusiones es, también con claridad, que esta progresiva reducción del tamaño de las oficinas judiciales, ha de introducirse con la necesaria cautela en aquéllos órganos en los que el peso de la tramitación es aún muy importante, pero sin perder de vista que el horizonte se encuentra en que el juez –no la oficina judicial en general, sino el juez– cumpla sus funciones de forma inexcusable y que para ello es preciso que el número de asuntos sometido a su conocimiento sea razonable.

La tercera conclusión parte de la flexibilidad de la estructura. Existen órganos judiciales en los que ni siquiera haría falta una organización administrativa dependiente exclusivamente de ellos. Órganos judiciales en los que la unidad administrativa pertenezca a todos y a ninguno de ellos. Obviamente, esta solución organizativa, ciertamente novedosa en España pero ampliamente experimentada en otros países con éxito, no puede instaurarse ni de una sola vez, ni de forma generalizada. Es una solución organizativa más, que sólo será aplicable, previas las experiencias

oportunas, cuando se acredite que, sin duda, es la organización que mejor sirve al órgano judicial y que, además, permite una mayor racionalización del gasto público.

En este modelo, que depende de muchos factores, uno de los cuales es el tamaño del propio órgano judicial, cabría incluso entender que no siempre sería obligado que en cada órgano judicial exista un secretario judicial dedicado en exclusiva al mismo.

2.2. Los servicios comunes

2.2.1. Importancia de los servicios comunes

Con los servicios comunes se produce una curiosa paradoja. Muchos afirman apriorísticamente que no son partidarios de su existencia, pero cuando se les pregunta si pueden existir actividades comunes lo admiten lisa y llanamente, y si se profundiza en qué actividades comunes creen que se deben introducir, entonces señalan, con algunos matices, las mismas que aquí se proponen. Incluso se detecta la existencia de grandes esperanzas en ellos. Partidarios iniciales o detractores iniciales de los servicios comunes coinciden, sin embargo, en sus funciones. Todos llenan a los servicios comunes de un contenido casi igual.

No puede negarse que existe un claro recelo respecto de los servicios comunes que tienen un tamaño grande o muy grande. Esta apreciación tiene un contenido claramente empírico. Los macroservicios –se dice– han demostrado su ineficacia.

Quizá, es esa simple constatación empírica de un fracaso lo que ha impedido una consideración general sobre los servicios comunes. Puede afirmarse que lo esencial de un servicio común es su estructura y organización y no su tamaño, que se trata de analizar qué tareas es posible realizar en un servicio que sirve a un conjunto de órganos judiciales y, finalmente, que el problema está en determinar la estructura, las tareas y la organización.

Hay que achacar, pues, esta crítica a una situación previa: los servicios comunes se han ido estableciendo con esquemas repetidos, extraídos de las Secretarías originales de los Juzgados. Su plantilla se extrae de los mismos Cuerpos y se selecciona en la misma forma que el resto de los funcionarios, es decir, por criterios casi exclusivos de antigüedad y escalafón; su dirección y jefatura se estructura de la misma manera; se carece de criterio organizativo ya que es el mismo que se tenía en las Secretarías cuyas deficiencias se pretende resolver; tienen que atender una cantidad ingente de tareas iguales, pero carecen de los medios precisos (básicamente informáticos); y, lo que es más grave, falta una norma clara que regule los aspectos más elementales. Por otro lado, al frente de los servicios comunes se encuentran jueces que, en ocasiones, no cuentan con formación suficiente en materia de gestión. La consecuencia es la misma que cuando se analiza cualquier otra oficina: el servicio común funciona en la misma medida en que quienes están al frente de él o quienes prestan sus servicios en él «aciertan»... Nuevamente estamos en presencia de un factor aleatorio incompatible con una adecuada organización.

Los servicios comunes son una de las piezas clave en la reforma de la oficina judicial. Racionalizar, evitar repetición de tareas, aprovechar mejor los recursos, liberar a los Juzgados de la necesidad de realizar unas tareas coincidentes en contenido, tiempo y espacio con las de otros Juzgados, crear una estructura especializada y poco sensible a los avatares del personal que les atiende, protocolizar y uniformar tareas, son cuestiones que desembocan en la consideración positiva que deben merecer los servicios comunes.

La idea de servicios comunes, no es incompatible con la noción de Juzgado «de pueblo». En efecto, cabe pensar en la posibilidad de servicios comunes de ámbito provincial o, incluso, de Comunidad Autónoma. Los servicios comunes son imprescindibles cuando la actividad jurisdiccional sea de tal entidad que la clasificación y la división del trabajo sea un criterio racional de actuación.

Lo importante es reconocer que los servicios comunes son también instrumentos de una organización y partir de este aspecto para ordenarlos. Por ello, precisan de una estructura

acomodada a sus funciones y, como los demás servicios, son útiles si la organización es la que requieren. Servirán en la misma medida en que las tareas que se les asigne sean propias de un servicio común, en que su estructura y jefatura sean las adecuadas y en que quienes los compongan tengan la formación oportuna.

2.2.2. Regulación de los servicios comunes

Ante la mínima regulación del artículo 272 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los servicios comunes precisan de una regulación complementaria de carácter reglamentario. La elaboración y aprobación de esta norma reglamentaria corresponde al Consejo General del Poder Judicial. La norma indicada deberá contemplar:

- * La autoridad u organismo que puede o debe adoptar la iniciativa para su constitución (Consejo General del Poder Judicial y demás órganos de gobierno interno de Juzgados y Tribunales).
- * El número de Juzgados u órganos judiciales a partir del cual se puede o se debe establecer un servicio común.
- * La naturaleza y número de actuaciones a partir del cual se puede constituir un servicio común.
- * La actuaciones que puede realizar el servicio común constituido, dentro de las amplísimas posibilidades que permite el artículo 272 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- * El ámbito territorial de su actuación (de partido judicial, provincial, de Comunidad Autónoma).
- * La posibilidad de existencia de servicios comunes que atiendan en algunos casos a otros servicios comunes.
- * La dirección, jefatura, dependencia y previsión de delegaciones. El juez, en algunos casos, y el secretario judicial, han de ser quienes estén al frente de estas estructuras, en los términos que luego se exponen.
- * La determinación del perfil del puesto de trabajo de los funcionarios.
- * La publicación en los diarios oficiales de su existencia, dependencia, territorio y ámbito de actuaciones y sus funciones.
- * La previsión de procedimientos de autoevaluación y mejora.
- * El protocolo de coordinación y conexión con los Juzgados y Tribunales.
- * La cualificación profesional de la persona que debe dirigirlos, su formación y capacitación.

El Consejo General del Poder Judicial, por su parte, con la base organizativa que resulte necesaria, y a través del órgano competente que se determine, atenderá y auxiliará a los responsables del servicio en sus cometidos en el seno de los servicios comunes. Corresponde también a este servicio el impulso y la participación en las tareas de formación y capacitación de estos funcionarios.

2.2.3. Servicios comunes, actos de tramitación, de ejecución y auxilio judicial

Antes hemos partido del concepto instrumental de los servicios comunes. Por eso, no es posible desechar ninguna tarea para éstos. Desde luego, es preciso desterrar la idea de que los servicios comunes no deben poder realizar actos de tramitación. Depende de lo que se considere como tramitación y depende del tipo de tramitación.

En el modelo antes mencionado de oficinas judiciales más pequeñas, aumento del número de jueces y potenciación de servicios comunes cuando se puedan extraer tareas comunes y repetitivas que no afectan al núcleo de la decisión, es seguramente posible encontrar actos de tramitación que, por un parámetro de eficiencia, vayan destinados a un servicio común. Así se hace ahora con todo el sistema de notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos que pueden considerarse como actos de tramitación. Su utilización pacífica proviene de la absoluta necesidad organizativa en esta función. Está generalmente aceptada la utilidad de los servicios comunes de ejecución (otra cosa es su organización actual) y es evidente que los «juzgados de ejecuciones» realizan tareas de tramitación. Lo que se cuestiona es si la tramitación de un proceso civil hasta sentencia se puede encomendar a un servicio común. Esta duda es plenamente compartida por el Consejo General del Poder Judicial, al menos en la situación actual.

Lo que sí parece asumido es que los servicios comunes deben poder realizar actos de ejecución. No se trata de sustraer a la decisión de los órganos judiciales estas actividades, sino que, sencillamente, los actos materiales y la ordenación del trámite que en una muy considerable medida se contiene en estas actividades, se realicen por los servicios comunes, bastando con la previsión de un cauce fluido de comunicación entre el servicio común y el Juzgado o Tribunal, para que se ejerza un control funcional de cada proceso y se puedan resolver las incidencias procesales que puedan surgir. La existencia de una informática integral es imprescindible para resolver este problema.

Los servicios comunes de ejecución deben poder realizar funciones tales como registro, investigación y localización de bienes, embargos, subastas, localización de domicilios, registros de insolvencias, depósitos y remoción de depósitos, adjudicación de bienes, presentaciones, buscas y capturas, entre otros.

Se precisarán reforma legales en orden a la tramitación de solicitudes de cooperación jurisdiccional para evitar situaciones absurdas como las que se producen en la actualidad. No es razonable que un exhorto recibido en el Decanato de poblaciones donde existen servicios comunes entre cuyas funciones o atribuciones se encuentran las que se solicitan en el exhorto, proceda a su reparto a uno de los Juzgados para que éste, a su vez, lo remita al servicio común, se le devuelva cumplimentado y proceda, finalmente, a su devolución al Juzgado exhortante. En estos casos bastaría con que el propio Decanato lo cumplimentara a través del servicio común.

2.2.4. Dirección y jefatura de los servicios comunes

La propia definición y justificación de los servicios comunes demandan la necesidad de una determinada formación en materia de gestión, tanto en su dirección general o principal como intermedia. Uno de los problemas de la gestión de los servicios comunes –que, como antes se dijo, se ha achacado erróneamente a su tamaño– es la existencia de profesionales con una formación adecuada a este puesto de trabajo.

Estas funciones pueden asumirlas los jueces y los secretarios judiciales, pero es evidente que el éxito de los servicios comunes depende de una adecuada formación en materia no sólo jurídica, sino de gestión.

Hemos partido antes de la base de que ni los jueces ni los secretarios judiciales tienen tal formación porque los criterios de selección de ambos Cuerpos se basan exclusivamente en la demostración de conocimientos jurídicos.

Por lo tanto, el Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de lo que más tarde se dirá, está obligado a proporcionar la formación en materia de gestión.

Las actuaciones procesales que se deban realizar en los servicios comunes serán realizadas por los funcionarios responsables, conforme la Ley Orgánica del Poder Judicial, y cuando su

naturaleza y circunstancias requiera decisión jurisdiccional, deberá ser el juez del proceso quien resuelva.

La designación para un puesto de trabajo concreto de gestión debe realizarse por criterios de capacidad y especialización, combinados con la antigüedad. Puede incluso considerarse que su vinculación con la dirección de un servicio común sea temporal.

Pero, como es obvio, no debe existir una separación absoluta entre la Administración responsable y la organización del servicio judicial. La articulación de esta medida requiere, por ello, la constitución de órganos de composición mixta entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas.

2.3. El juez en la nueva oficina judicial

El cambio en el modelo de oficina judicial que se propone, al optar por una estructura adaptada al contenido de las funciones del órgano judicial al que sirve, exige establecer claramente unos principios o criterios que clarifiquen la posición del juez en la oficina judicial y su intervención.

El juez debe centrarse en su función principal. Las soluciones organizativas dependerán del tipo de órgano, de la sede, de la especialidad y de todos los demás factores apuntados. Estas soluciones organizativas han de ser distintas como distinto es el trabajo que se ha de desarrollar. Lo que parece evidente es que las facultades organizativas del juez han de quedar reducidas a la esencia de su función y que, aunque pueda tomar decisiones, lo que no es razonable es que cada juez adopte criterios organizativos distintos y aun antitéticos, ni que la informática –por sólo poner un ejemplo comprobado– se adapte a una decisión particular, frente al modelo instaurado con carácter general. Los criterios organizativos deben ser impuestos de forma general y obligatoria.

El juez, en el modelo de oficina judicial que aquí se propugna, con unos servicios comunes que realizan unas concretas tareas, conservaría sobre esta oficina judicial poderes de dirección y organización amplios. El medio de comunicación entre la oficina judicial de cada Juzgado o Tribunal y los servicios comunes debe ser el secretario.

En todo caso, los problemas organizativos que el juez observe en el servicio común y que incidan en el ejercicio de su función jurisdiccional, ha de plantearlos ante el órgano competente, dónde se analizarán, estudiarán y se ofrecerán soluciones. En el seno de las oficinas judiciales propias de cada órgano judicial, será el propio juez o Presidente quien, como órgano plenamente competente en materia organizativa, adopte las decisiones precisas, siempre con respeto de los criterios organizativos generales.

2.4. Las funciones de los secretarios judiciales

Un estudio de la legalidad vigente arroja el dato abrumador de la cantidad de funciones que tiene que realizar el secretario judicial. El análisis de la realidad pone de manifiesto que las de más importancia y para las que se le ha exigido una formación y una capacitación jurídica más son, precisamente, las que menos se realizan en la práctica; en concreto las de contenido procesal. Existe, pues, una suerte de maraña organizativa. En todo caso, tampoco se puede decir que lo anterior sea una regla que se cumple en todos los órganos judiciales de España porque la cuestión depende también de la propia decisión del secretario judicial y del juez. Pueden encontrarse perfectamente oficinas judiciales donde el secretario judicial cumple preferentemente sus funciones procesales, otras en las que se centra en las organizativas, otras en las que se opta por los aspectos de personal y, finalmente, algunas donde el secretario judicial trata de cumplir todas las funciones que tiene asignadas.

La cuestión –y esto es lo preocupante– es que la propia autonomía en la decisión, la autoorganización anárquica de las oficinas judiciales, puede permitir cualquier modelo de juez, cualquier modelo de secretario judicial, cualquier modelo de oficial, auxiliar o agente judicial.

Ese es el problema principal: ni el juez, ni el secretario, ni el resto de los integrantes de la oficina judicial están afectados por un supuesto desarrollo «legal» de sus funciones. Cada oficina judicial puede funcionar sin control alguno aun cuando el juez delegue funciones propias en otros, el

secretario judicial no cumpla sus funciones dentro del proceso y los Cuerpos auxiliares hagan funciones que no les son propias.

Por otro lado, como antes se dijo, la selección de los secretarios judiciales se ha basado hasta el momento de forma exclusiva en la acreditación de conocimientos jurídicos y su formación continuada –cuando ha existido– se ha centrado en materias jurídicas. Desde la concepción que se mantiene en este estudio, conforme a la cual la dirección de cualquier estructura judicial requiere de conocimientos en materia de gestión, es obligado concluir que la selección de los secretarios judiciales debe incluir a partir de este momento este aspecto. Todos los secretarios judiciales han de estar capacitados para la gestión en la misma medida en que la dirección de una oficina judicial requiere este tipo de aptitud.

En segundo lugar, es preciso definir claramente cuáles son las funciones de cada uno de los integrantes de la oficina judicial. Si el juez, como se dijo, ha de estar centrado en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, el secretario judicial debe, por su parte, centrarse en el ejercicio de sus funciones, tanto las procesales como las organizativas. Esta cuestión hay que abordarla decidida e ineludiblemente. La opción parece bastante clara: hay que redefinir las funciones de los secretarios judiciales pues no se debe desperdiciar ni su formación ni su experiencia.

Más aún, como se puede observar en el desarrollo del estudio sobre las distintas jurisdicciones, el Consejo General del Poder Judicial opta claramente por redefinir las funciones de los secretarios judiciales. Se les han de encomendar nuevas funciones en el orden procesal, tales como la resolución de expedientes que por su naturaleza sean de jurisdicción voluntaria y la actividad de ejecución. De esta manera, una vez que el juez ha dictado la pertinente resolución ordenando la ejecución, toda la actividad de la ejecución ha de ser realizada por el secretario, regresando la ejecución al juez sólo cuando se suscite algún incidente que requiera decisión sobre derechos. La existencia de servicios comunes de ejecución facilita extraordinariamente esta concepción.

También cabría perfectamente que los secretarios que así lo desearan desempeñaran funciones de gestión en los servicios comunes, así como que puedan acceder a los puestos de letrados de los Gabinetes Técnicos (tanto del Tribunal Supremo cuanto de los Tribunales Superiores de Justicia, o de aquéllas otras unidades donde se estimen precisos, en los términos establecidos en otra parte de este informe) donde realizarían labores de apoyo técnico, de estudio, de informe, asesoramiento, calificación y otras. En suma hay que dar oportunidad a este Cuerpo de que desempeñen las tareas para las que ya se encuentran capacitados y todas aquéllas para las que puedan formarse en el futuro.

De esta manera se abren nuevas vías de actuación de estos profesionales, se aprovecha mejor su capacitación y formación y se incentiva su propia carrera profesional.

La adaptación a los tiempos modernos, por lo que se refiere a funciones específicas de los secretarios, pasa por la redefinición del concepto y contenidos de la fe pública. Debe atemperarse a los tiempos presentes y a las nuevas realidades, sobre todo por la aplicación al proceso de las nuevas tecnologías y las nuevas formas de documentación y por la constatación práctica de las actuaciones que requieren la inexcusable fe pública. Esta nueva forma deberá partir de la concepción de un sistema en el que se establezcan unas reglas de actuación, de tal manera que todo lo producido en cumplimiento de estas reglas quede amparado por la fe pública, bastando con que el secretario u otro funcionario habilitado destaquen que se ha respetado esa regla o protocolo.

2.4.1. Funciones procesales

El secretario judicial tiene una formación jurídica sólida. Los sistemas de selección de los secretarios judiciales se han basado en la demostración de conocimientos jurídicos, y el desarrollo de sus funciones se ha producido siempre en el marco del proceso dentro de la oficina

judicial. La consecuencia parece evidente: no sólo han de mantener las funciones procesales sino que, en la medida de lo legalmente posible, han de ver potenciadas estas funciones. Lo contrario implicaría desaprovechar un cuerpo de funcionarios específicamente preparados para esta tarea. Esta potenciación de funciones procesales del secretario judicial se sitúan en el correspondiente capítulo dedicado a los distintos órdenes jurisdiccionales tanto en la fase de alegaciones, en la que se reclama para el secretario judicial la capacidad generalizada en todos los procesos de subsanar o aclarar los escritos de las partes, cuanto en la fase de ejecución, en la que se pretende que adopte un papel activo una vez decretada la ejecución por el juez, de modo que a partir de ese momento sea él quien vaya adoptando las correspondientes decisiones en el proceso para hacer efectiva la ejecutoria. Naturalmente con el límite de las decisiones que afecten a derechos fundamentales y con la previsión general de revisión de sus decisiones ante el juez.

En todo caso no se trata de continuar el sistema actual de la Ley Orgánica del Poder Judicial de las denominadas «propuestas de resolución» que se han revelado normalmente ineficaces, sino de dejar que adopte autónomamente y sin perjuicio de la eventual revisión por el juez en caso de impugnación aquéllas resoluciones propias de su competencia.

Incluso se ha optado en el proceso civil porque el secretario judicial ostente la plena competencia para resolver los asuntos que, por su naturaleza sean de jurisdicción voluntaria.

2.4.2. Funciones en materia de gestión

La conclusión a la que se llega en este Libro Blanco es que los secretarios judiciales han de ser los responsables, en la mayoría de las ocasiones, de aquéllos servicios con un gran componente en materia de gestión. Así, en los servicios comunes o en determinadas clases de oficina judicial. Sin embargo, ya hemos partido de la constatación de que ni jueces ni secretarios judiciales han sido formados en estas materias.

Por ello, potenciar las funciones gestoras de, al menos, determinados secretarios judiciales, implica garantizar que tanto en los sistemas de selección –formación inicial incluida– cuanto en la formación continuada, debe existir a partir de ahora este tipo de formación en materia de gestión, porque todos ellos, aunque sirvan un órgano de reducidas dimensiones, han de tener una capacidad gestora básica.

La formación continuada en esta materia ha de incorporar a su acervo de conocimientos las modernas técnicas en la materia y, además, ha de existir una formación específica adaptada a los correspondientes puestos de trabajo para aquéllos secretarios judiciales que se encuentren al frente de organizaciones que así lo requieran.

El Consejo General del Poder Judicial, que reclama para sí la competencia sobre los secretarios judiciales por las razones que se expresan en el capítulo correspondiente, garantizará esta formación para todos ellos, tanto en la selección cuanto en el desempeño posterior de las distintas funciones adaptadas a los distintos tipos de oficina judicial.

Naturalmente, la opción que se defiende requiere cambiar los sistemas de adjudicación de puestos de trabajo cuando el perfil del puesto incluya conocimientos específicos en estas materias, en cuyo caso hay que introducir criterios distintos a la tradicional antigüedad o puesto en el escalafón y sustituirlos total o parcialmente por los de méritos y acreditación de experiencia y conocimientos, como se expresa en el capítulo correspondiente.

2.4.3. Dependencia de los secretarios judiciales

Como ha quedado expuesto, si la opción elegida es la de potenciar las funciones procesales de los secretarios judiciales, sin perjuicio de la posibilidad de establecer puestos específicos de gestión en determinadas oficinas o servicios, tal opción aconseja que estén vinculados a una instancia nacional. Es por ello que el Consejo General del Poder Judicial, que defiende una

ampliación en la atribución competencial de las Comunidades Autónomas, reclama para sí la competencia exclusiva de los secretarios judiciales, como se razona más ampliamente en el último capítulo de este Libro Blanco.

2.4.4. La fe pública judicial

Tanto en los actos de comunicación, cuanto en la tramitación de los procedimientos y en el trascendental acto del juicio oral, el Consejo General del Poder Judicial entiende que es posible configurar la fe pública judicial redefiniendo su concepto y contenidos y, sobre todo, adaptándola a los tiempos modernos.

Aunque esta cuestión se trata más ampliamente en otros lugares de este informe, el Consejo entiende que hay que aplicar al proceso las nuevas tecnologías en materia de documentación para los juicios orales en todos los órdenes jurisdiccionales y que, además, es preciso definir qué tipo de actuaciones requieren inexcusablemente la fe pública y qué facultades ha de tener cada uno de los integrantes de la oficina judicial en el transcurso del procedimiento, evitando en lo posible el añadido de firmas que nada aportan al proceso y que, sin embargo, pueden consumir gran parte del tiempo del juez y del secretario judicial.

2.5. Personal al servicio de la Administración de Justicia

Bastantes de las reflexiones que se formularon respecto del papel de los jueces y de los secretarios judiciales pueden hacerse extensivas al resto de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, es decir, a los oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia.

Aunque no se observa una línea uniforme en las contestaciones de los distintos encuestados, sí parece existir un cierto consenso en puntos de partida esenciales. Hay coincidencia en reclamar una mejor definición de los cometidos de estos funcionarios y una adaptación a las actuales circunstancias. En primer lugar, hay que constatar la existencia de notables diferencias de funciones y tareas entre los distintos órganos judiciales e, incluso, como se expuso, entre dos órganos judiciales de la misma clase. En segundo lugar, hay mucha diferencia entre las diversas instancias de un mismo orden jurisdiccional, e incluso entre los Juzgados de grandes aglomeraciones y los de pequeñas concentraciones. Sin embargo el tratamiento ha sido idéntico en todos los casos.

Existe también un cierto consenso sobre las disfunciones que produce una excesiva compartimentación de las funciones de los Cuerpos y ello aunque todos reconocen que la realidad –o por mejor decir, el conjunto de realidades– ha demostrado ampliamente que no sólo no se respetan las funciones de cada Cuerpo debido a la confusión de tareas, sino que, por si fuera poco, la definición reglamentaria no ayuda precisamente a resolver las situaciones que diariamente se presentan en un órgano judicial.

Desde las organizaciones sindicales se ha optado mayoritariamente por la creación de un Cuerpo único de funcionarios en la oficina judicial. Sin entrar en dicha cuestión, el Consejo General del Poder Judicial entiende que deberá estudiarse con cautela la introducción de parámetros similares a los de las demás Administraciones Públicas y, concretamente, el establecimiento de relaciones de puestos de trabajo dentro de la oficina judicial fundados en sistemas de niveles administrativos con una adecuada definición de dichos puestos de trabajo y de las tareas dentro de la organización, solución más idónea que la catalogación de funciones atribuidas a Cuerpos diferentes con compartimentos estancos que, además, ni tan siquiera se cumple. Esta opción permitiría asegurar la carrera administrativa de los distintos integrantes de los Cuerpos actualmente existentes y harían más eficaz la prestación del servicio de la Justicia.

Las necesidades actuales de los órganos judiciales no sólo se refieren a la tramitación, sino a otros aspectos como la gestión, la dirección, el estudio de precedentes, la selección de

antecedentes, su calificación, la preparación de materiales, la administración de bibliotecas, la ordenación de archivos, y otros muchos. Como los Cuerpos «tradicionales» carecen de esta formación pero, además, tienen unas funciones delimitadas por vía reglamentaria, ha debido recurrirse al denominado personal laboral en la Administración de Justicia. Todos los trabajos, indispensables en la oficina judicial, pero no incluidos en los perfiles de los Cuerpos tradicionales, se han cubierto con «personal laboral» realizándose así una distinción que es fruto más bien de la predefinición de los Cuerpos que de las necesidades de los órganos judiciales.

Obviamente la introducción de los criterios de cuerpo único y relaciones de puestos no es una solución que por sí sola resuelva el problema. Es una fórmula organizativa que fracasará si no se cuenta con profesionales correctamente formados. El sistema de selección de los funcionarios, tanto en el ingreso como en la promoción, la formación, la especialización, la configuración de una carrera administrativa, presenta carencias o deficiencias muy notables. El sistema de selección de los funcionarios no guarda adecuada coherencia con las exigencias y necesidades de las modernas oficinas judiciales. En esta materia se observa que la preocupación fundamental gira sobre tres grandes cuestiones: la adaptación de la formación al puesto de trabajo a desempeñar –tanto la inicial como la continuada–, la unidad de criterio en la decisión y resolución de las pruebas (lo que explica el recelo de algunos en orden a la territorialización de las pruebas) y el exceso de movilidad. A estas cuestiones debe dárseles respuesta en las tres vías del problema: en la formación adaptada al puesto de trabajo, en los sistemas de selección y formación continuada y en los sistemas de provisión de vacantes y adscripción de los funcionarios a las diversas Administraciones.

Se impone la necesidad de incorporar los sistemas de puesto de trabajo, de grupos de funcionarios, de niveles y de responsabilidad con parcelas de especialización, áreas de trabajo y responsabilidad, etc. Labor prioritaria es pues la catalogación de puestos de trabajo y de funciones; la aprobación de la relación de puestos de trabajo.

El ingreso en la función pública debe realizarse por oposición, ya que es el sistema que permite eficazmente hacer realidad los principios de igualdad, mérito y capacidad. Proporcionar los conocimientos prácticos y la aptitud concreta y adecuada a un puesto de trabajo debe ser una tarea que se aborde en el período de formación inicial integrado en el proceso selectivo. Tras la superación de la oposición debe imponerse un período de actividades prácticas en los Juzgados durante el que los funcionarios obtendrían la formación adecuada al puesto de trabajo para el que serían nombrados.

La movilidad de los funcionarios debe ser evitada. Para ello, es necesario que las pruebas de ingreso se realicen en el nivel territorial de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las vacantes existentes en los órganos judiciales con sede en su territorio y la relación de puestos de trabajo correspondiente. La cobertura de vacantes y concursos de traslados debe realizarse con estos mismos criterios. Ello no obsta, como se mantiene en otra parte de este estudio, a que se garanticen sistemas de intercomunicación o a que se respeten situaciones actuales, promoviendo un cambio organizativo paulatino pero con un horizonte definido.

La asignación de puestos de trabajo y la promoción debe conectarse con la noción de perfil del puesto de trabajo, asignando el puesto, en función de sus exigencias, al funcionario más capaz y competente sin perjuicio de la antigüedad. Es muy importante ofrecer al funcionario la posibilidad de que él mismo vaya diseñando su carrera administrativa a través de cursos de formación con titulación específica a los efectos de acreditar la concurrencia del mérito y capacidad para desempeñar un puesto de trabajo determinado, eliminando así la promoción vinculada no a la demostración de conocimientos, sino al título.

La especialización es necesaria en determinados supuestos (peritos, contables, intérpretes, auditores, archiveros...). No se trata de crear nuevos Cuerpos, sino de racionalizar las relaciones de puestos de trabajo de forma que, dentro de ellas, se reserven puestos a funcionarios especializados que atiendan las necesidades de los órganos judiciales de manera eficaz, sin que sea necesario su integración en la plantilla de cada órgano, bastando con establecer mecanismos adecuados para su asistencia en casos de necesidad. Una solución a la necesidad que de estos profesionales especializados tienen los Juzgados y Tribunales es la de su integración en los

servicios comunes o en los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, como equipos de apoyo y asistencia inmediata, de tal manera que se pudiera disponer de ellos con rapidez.

El sistema de trabajo indicado debe tener lógicamente su efecto retributivo. Se debe valorar, sin duda, la productividad (su control y medición será muy fácil con la implantación de la herramienta informática), la calidad y la responsabilidad en función del puesto de trabajo que se desempeña. La participación de los representantes de los funcionarios a los efectos de establecer el sistema retributivo es imprescindible. Con lo que hay que terminar, desde luego, es con las discriminaciones retributivas entre los funcionarios. La actual estructura retributiva de los funcionarios está provocando situaciones de incidencia negativa en el trabajo diario de los Juzgados. Un ejemplo paradigmático es la huida de funcionarios preparados de todos los órdenes jurisdiccionales a los Juzgados de Instrucción debido a las diferencias retributivas. Si a ello le unimos que los Juzgados en peor situación son precisamente aquéllos donde la retribución es inferior, es posible relacionar ambas cuestiones sin temor a equivocarse.

2.6. Competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia

Como se señala en el capítulo referente al gobierno de la Administración de Justicia, la actual concurrencia competencial en materia de personal al servicio de la misma resulta gravemente perturbadora para su buen funcionamiento. Por ello, es necesaria una labor de simplificación que suponga, en último término, que la titularidad de la competencia sobre el personal se transfiera a las correspondientes Comunidades Autónomas, de acuerdo con las previsiones de sus Estatutos de Autonomía, mientras que correspondería al Consejo General del Poder Judicial la competencia sobre los jueces y magistrados y los secretarios judiciales, así como, en consecuencia, las funciones de gestión que a estos se propone atribuir. En cualquier caso, esta distribución de competencias debe completarse con el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Consejo General del Poder Judicial y los órganos competentes de los distintos ejecutivos, para terminar con algunas situaciones que a nadie satisfacen y que terminan provocando retrasos en la adopción de decisiones o decisiones que se adoptan sin tener en cuenta la opinión del órgano de gobierno de los jueces. Establecer mecanismos de coordinación en esta materia, mecanismos ágiles, preestablecidos y debidamente estructurados, sería una vía adecuada para resolver muchos de los problemas existentes.

2.7. Aspectos económicos de la gestión de la oficina judicial

El funcionamiento actual de las Gerencias territoriales es muy insatisfactorio. Se detecta una generalizada falta de respuesta ágil e inmediata y la inexistencia de medidas que faciliten la atención inmediata de las necesidades urgentes que, en el quehacer diario aqueja, a los Juzgados y Tribunales.

En efecto, las Gerencias territoriales fueron creadas en un loable intento de desconcentrar la gestión de los medios materiales y personales. La práctica ha demostrado que es un sistema que puede funcionar si verdaderamente existe esa desconcentración, cosa que no ha ocurrido en los últimos tiempos como consecuencia, seguramente, de las restricciones presupuestarias que han obligado a centralizar muchas decisiones, incluso las más nimias. Sobre todo, las de suministro de medios materiales a los órganos judiciales y las decisiones más perentorias sobre personal.

La consecuencia ha sido que la pretendida desconcentración, al haberse producido un movimiento de nueva centralización, ha quedado reducida al mínimo y, lo que es peor, ha hecho surgir en los órganos judiciales una sensación de inutilidad de estas estructuras. Quizá este es el motivo por el que la mayoría de los consultados ha opinado que no están en contra de las gerencias; están en desacuerdo con su nula capacidad de decisión, con el hecho de que para adoptar la decisión más intrascendente tengan que consultar a su órgano central.

Por eso hay que apelar a los gobiernos de las Administraciones Públicas correspondientes para que den una rápida y eficaz solución a las innumerables incidencias que se plantean diariamente

en las oficinas judiciales, las cuales pueden transformarse en verdaderos problemas si no se actúa con celeridad debido al mal ambiente y la desconfianza que terminan generando.

Habría que plantearse de nuevo si los órganos judiciales deberían tener una cierta capacidad de gestión de medios y disposición de fondos, con los límites que se establecieran. Así sucedía en el pasado y solamente un problema de control, que perfectamente podría haber sido solucionado, provocó su terminación. Esta medida permitiría dar una respuesta más rápida a los problemas cotidianos que se plantean en una organización, evitando una excesiva burocracia.

Finalmente, hay que insistir en los factores de coordinación y en los órganos mixtos de relación. La celeridad en la respuesta, la explicación de problemas y la definición de prioridades son fundamentales y deben ser reclamados para un funcionamiento integrado de los Juzgados y Tribunales y las Administraciones Públicas que están obligadas a proporcionarles los medios.

CAPITULO CUARTO LOS DISTINTOS ORDENES JURISDICCIONALES

SECCION PRIMERA EL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. La situación actual

Después del orden jurisdiccional penal, el civil es el segundo en orden de importancia numérica si tenemos en cuenta el total de asuntos que acceden a la Administración de Justicia. En 1996 ingresaron a los Juzgados civiles un total de 770.727 asuntos, cifra esta que, por primera vez en mucho tiempo, fue inferior a la del año anterior, aunque a la vista de que la evolución de las dimensiones cuantitativas de la litigiosidad civil se ha caracterizado en los últimos quince años por un aumento constante de más del 10 por ciento anual, no podría afirmarse a simple vista que estemos en presencia de una disminución de los conflictos que se plantean diariamente en este orden jurisdiccional.

Muchas veces se piensa solamente en la jurisdicción penal cuando se alude a la Justicia. En muchas ocasiones, es la noticia que los medios dan de determinados asuntos de gran repercusión la que condiciona la imagen de la Justicia y, sin embargo, cada día acceden a los órganos judiciales problemas que tienen que ver con la vida cotidiana de los ciudadanos y que, en la mayoría de los casos, se ventilan ante las jurisdicciones civil y social. La protección de los intereses económicos de las empresas y particulares, la exigencia de los derechos de los ciudadanos en tanto que consumidores, la protección de la propiedad o de la posesión, la protección del honor, la responsabilidad contractual y extracontractual, las cuestiones atinentes al Derecho de Familia, se deciden todos los días ante los Tribunales del orden civil.

Para resolver el número de asuntos mencionado, la jurisdicción civil cuenta con 2.032 jueces y magistrados, incluidos los que integran la Sala Primera del Tribunal Supremo, las Salas de lo Civil y lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, las Secciones civiles o mixtas de las Audiencias Provinciales, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.

Aunque posteriormente se analizará en detalle la situación de atraso generalizado que padece la jurisdicción civil, desde un punto de vista general, la situación presente es la siguiente (1):

Situación deL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

Datos generales de 1996

<i>Asuntos pendientes a 1/1/96</i>	<i>Asuntos ingresados en 1996</i>	<i>Asuntos resueltos a 31/12/96</i>	<i>Asuntos pendientes medio</i>	<i>Retraso inicial</i>
782.305	770.727	807.988	744.994	11 meses

Un análisis inicial de estos datos permite extraer algunas conclusiones:

a) Ha disminuido el número de asuntos «atrasados», es decir, los jueces de la jurisdicción civil han sido capaces de resolver un 4,6 por ciento más de casos que los que ingresaron, lo que ha implicado una reducción en el número de asuntos pendientes, que han disminuido en más de 37.000.

b) En todo caso, el número de asuntos pendientes es casi el equivalente de los que ingresan en un año, lo que en una primera aproximación implica que cualquier asunto que ingrese en un órgano judicial de esta jurisdicción habrá de esperar una media de un año para ser resuelto.

c) Los estudios realizados para la confección de este estudio demuestran –si analizamos cada uno de los procesos– que en los procesos de mayor incidencia en la jurisdicción civil, la media de

duración es inferior a un año en primera instancia y que, sin embargo, en las instancias superiores –donde el número de asuntos disminuye notablemente– la duración de los recursos es excesiva. Se puede afirmar que, en este momento, la media para resolver un recurso de casación se eleva hasta casi tres años y que su evolución tiende, sin duda alguna y de no mediar reformas procesales y orgánicas, a que cada año aumente en cuatro meses su tramitación. En el año 2000, de seguir esta evolución, un asunto civil tardará en casación cuatro años. A partir de entonces, cada tres años aumentará uno más, de modo que en el año 2.003 un recurso de casación puede tardar cinco años en resolverse.

d) Según la desagregación de datos que figura más adelante, además de las diferencias de atraso en la resolución que se observan entre jurisdicciones, no es menor la diferencia existente entre distintas Comunidades Autónomas. Algunas, como las de Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana presentan un mayor nivel de retraso generalizado en la tramitación de los procesos.

e) Finalmente, la afirmación del descenso en el número de asuntos se produce principalmente en los Juzgados unipersonales que en 1995 registraron 689.323 asuntos y en 1996 630.039, resolviendo 678.462, lo que ha implicado que la pendencia descienda de 699.715 asuntos a 636.490; de acuerdo con lo anteriormente mencionado, ello significa una dilación media inicial de 11 meses.

La jurisdicción civil es, dentro de la organización judicial española, una de las que más conflictividad presenta y, con la contencioso-administrativa, la que se encuentra en un nivel de dilaciones más acusado, como se ha visto. No existe una causa única en la que apoyar tal afirmación que, sin embargo, es compartida unánimemente. Mientras que en otras jurisdicciones en situación de extrema dificultad como la mencionada, existe una causa muy clara de la disfunción que condiciona y arrastra todo diagnóstico posible –insuficiente dotación de magistrados, inexistencia de una primera instancia y consiguiente atribución de todos los asuntos a una instancia colegiada y sobrecarga de asuntos– en este orden jurisdiccional confluyen todos los factores posibles, al punto que no se puede hablar de una causa que destaque sobre las demás, sino de un conjunto de concausas o un «síndrome de fallo múltiple del sistema». La mala situación de la jurisdicción civil no sólo tiene su causa próxima en factores procesales, con ser estos muy importantes, ni puede achacarse exclusivamente a la desorganización de la oficina judicial, ni a la carga de trabajo que soportan los órganos judiciales de este orden jurisdiccional, ni a la falta de medios materiales o personales, ni a la formación de los integrantes de la oficina, ni a la inexistencia de un sistema ordenado de tramitación de procesos o de una herramienta informática adecuada, ni a la indebida estructura retributiva de sus integrantes, ni a un sistema de ejecución procesal contrario a las reglas mínimas de eficiencia. Tiene su causa, con una mayor o menor incidencia, en todos esos factores, normalmente unidos, aunque se ha comprobado una cierta disparidad no sólo por Comunidades Autónomas, sino por órganos judiciales o por instancias dentro de ellos.

Ni siquiera puede decirse que todos los órganos judiciales que con competencia exclusiva o mixta tienen a su cargo los asuntos civiles estén en la misma situación, ni que todas las Provincias o Comunidades adolezcan de los mismos defectos. Sí se puede afirmar que una de los objetivos principales para que la imagen de nuestra Justicia mejore es, sin duda alguna, trabajar para que los órganos de la jurisdicción civil den una respuesta más rápida y de mayor calidad.

Desde hace más de cincuenta años se viene especulando sobre las disfunciones de la Justicia civil. A partir de la última década, han proliferado los análisis aunque referidos a varios aspectos no considerados en conjunto. Se ha debatido la reforma del proceso civil, el funcionamiento de la oficina judicial, los medios al servicio de la Administración de Justicia, la informática judicial, las competencias de las distintas Administraciones Públicas. Quizás, ha faltado la perspectiva de la que partimos: el punto de partida en la jurisdicción civil es el de la concurrencia simultánea de diversas causas de la disfunción y no sólo de una o algunas de ellas.

1.2. Algunas cuestiones sobre la litigiosidad en el orden jurisdiccional civil

El Consejo General del Poder Judicial encomendó a la Fundación de la Universidad Carlos III la realización de un estudio sobre la litigiosidad civil sustanciada ante los Juzgados de Primera Instancia y de Primera Instancia e Instrucción. Nos remitimos a dicho estudio publicado en los anexos de este Libro. No obstante conviene extraer aquí algunas conclusiones relativas a los aspectos más llamativos del mencionado estudio.

a) ¿En qué tipo de proceso se litiga más frecuentemente? Los datos obtenidos del estudio mencionado demuestran que la litigiosidad se concentra (en un 88,9 por ciento de los casos) en ocho tipos de procesos. Ocupa el primer lugar el proceso de cognición con un 22,1 por ciento, y le siguen el juicio ejecutivo con una incidencia del 16,3 por ciento, el juicio verbal de tráfico (con un 12 por ciento), el juicio de desahucio urbano (9,8 por ciento), el juicio de menor cuantía (8,7 por ciento), los juicios verbales ordinarios (7,7 por ciento), los procesos matrimoniales (4,7 por ciento los no contenciosos y 4,2 por ciento los contenciosos) y la jurisdicción voluntaria (3,4 por ciento).

Si excluimos los procesos de jurisdicción voluntaria y los matrimoniales, aparece como primera conclusión –comprobada con otros datos– que el 76,6 por ciento de los procedimientos, es decir tres cuartas partes de los litigios que se sustancian ante la jurisdicción civil, se ventilan en seis procesos.

b) ¿Quiénes litigan? De acuerdo con los resultados de dicho estudio, en el 92 por ciento de los casos el demandante es único, y dentro de ellos en el 56 por ciento de los casos el litigante es una persona física y en el 43 por ciento una persona jurídica. En este último caso –cuando se trata de una persona jurídica quien litiga– el 59 por ciento de los casos el litigante es una sociedad anónima, el 11,5 por ciento es una sociedad de responsabilidad limitada y en el 7 por ciento de los casos se trata de una comunidad de propietarios.

Sin embargo, un dato que llama la atención es que en los juicios ejecutivos y en los juicios de cognición la tendencia es contraria al porcentaje total, al punto que el 89 por ciento y el 61 por ciento, respectivamente, de los demandantes en estos dos tipos de procesos que, como veremos representan el 38,4 por ciento de los asuntos totales de que conocen los Juzgados, son personas jurídicas. Se acentúa, por el contrario, la tendencia a que existan más personas físicas que jurídicas en los juicios verbales de tráfico y en los desahucios urbanos, en los que el 79 por ciento y el 77 por ciento, respectivamente, de los litigantes eran personas físicas. En otros procedimientos, singularmente en los derivados de la Ley de Propiedad Horizontal, es normal que el 85 por ciento aproximadamente de los demandantes sea la propia comunidad de propietarios. Pero, teniendo en cuenta la diversa incidencia de los distintos tipos de procesos en el conjunto total de asuntos sometidos a la jurisdicción civil, es significativo que en la mitad de los asuntos que se deducen en juicio verbal ordinario, casi el 50 por ciento sean personas jurídicas y que casi el 42 por ciento de los litigantes como demandantes en el juicio de menor cuantía sean también personas jurídicas.

Si tenemos en cuenta, para analizar la presencia de empresas en los litigios, los datos anteriores según los cuales el 76,6 por ciento de la litigiosidad se concentra en seis procesos, de los cuales los de mayor incidencia son el de cognición y el ejecutivo (que representan por sí mismos el 38,4 por ciento), es decir la mitad de la cifra anterior, en el juicio verbal ordinario la mitad aproximadamente de los pleitos afectan a sociedades como demandantes, y en el menor cuantía el porcentaje supera el 40 por ciento, parece evidente que las sociedades mercantiles ocupan el primer lugar en la lista de los litigantes.

c) ¿Litigan por sí mismos los ciudadanos? La primera aproximación que hay que hacer para responder esta cuestión es determinar que la intervención de abogado y procurador no es preceptiva, como es sabido, en todos los procesos.

Respecto de los datos que se obtienen del estudio antes mencionado aparece que en el 82 por ciento de los litigios ha intervenido el abogado, y en idéntico porcentaje ha intervenido el procurador. Teniendo en cuenta que la intervención preceptiva de abogado y de procurador se encuentra sometida a distintos parámetros –que en principio exigirían que los datos de intervención efectiva de los abogados fuera superior a la de los procuradores–, una primera conclusión parece ser que existe una correspondencia casi absoluta entre la intervención de abogado y procurador, lo que implica que en la casi totalidad de los casos en los que el ciudadano acude defendido por letrado, designa simultáneamente un procurador que lo represente.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que, salvo en los juicios verbales, los de cognición y los de desahucio urbano, no es preceptiva la intervención de procurador, y que estos tres procesos representaban más del 50 por ciento del total de litigios, parece que el ciudadano al elegir la representación, en el 81.3 por ciento de los casos, está claramente optando –por sí o porque así lo estima oportuno el abogado– por la existencia del procurador.

d) Defensa y representación gratuitas. En este campo hay una absoluta coincidencia de cifras. El 3 por ciento de los asuntos civiles han sido defendidos por abogados nombrados por el sistema de justicia gratuita, cifra que se corresponde exactamente con el porcentaje de procedimientos en los que ha intervenido procurador designado en turno de oficio.

e) Rebeldía: La media de procedimientos seguidos en rebeldía asciende al 38,6 por ciento de los casos totales. Esta cifra global, que ya indica que casi cuatro de cada diez demandados prefieren permanecer en rebeldía en el procedimiento, adquiere una relevancia especial cuando se analiza en concreto cada uno de los procesos.

En efecto, los datos obtenidos permiten afirmar que cinco de cada diez demandados en el juicio de cognición permanecen en situación de rebeldía, cifra que aumenta en el juicio ejecutivo, en el que siete de cada diez demandados prefieren adoptar esta postura procesal. Les siguen los procedimientos de menor cuantía y matrimoniales contenciosos, en los que se produce un 36,75 por ciento y un 37,80 por ciento de situaciones de rebeldía, respectivamente.

Si tenemos en cuenta que la litigiosidad se concentra en los seis procesos antes mencionados, el porcentaje de situaciones de rebeldía asciende hasta un 42,5 por ciento.

f) ¿Donde residen los demandados? La residencia del demandado fuera del partido judicial es un dato de indudable interés sobre todo por la posible contribución a las dilaciones procesales dada la necesidad de practicar actos de auxilio judicial.

En efecto, la residencia del demandado fuera del partido judicial se produce en el 34 por ciento de los casos, aunque si se hace referencia a los seis tipos de proceso mayoritarios dentro del total de los litigios, se observa un aumento de esta cifra, salvo en los procesos ejecutivos, en los que el porcentaje es de 32 por ciento, dada la reforma de 1992 que prohibió las cláusulas de sumisión expresa.

En el resto de los procesos se llega a un 40 por ciento en el juicio de cognición, 48 por ciento en el verbal de tráfico, 43 por ciento en el juicio de menor cuantía y 39 por ciento en el verbal ordinario.

Lo importante es resaltar que en estos supuestos la duración media del proceso se alarga en más de dos meses, lo que es demostrativo de la influencia que en la dilación tienen los actos de auxilio judicial.

g) ¿Cuál es el sentido de las sentencias dictadas en los Juzgados del orden civil? El signo del fallo, de acuerdo con el estudio mencionado, demuestra, como se comprobará, que los pleitos se interponen teniendo razón los actores en una gran mayoría de los casos. El 73 por ciento de las sentencias son totalmente estimatorias, el 10 por ciento son parcialmente estimatorias, el 6 por ciento contienen pronunciamientos de orden procesal y sólo el 11 por ciento son totalmente desestimatorias.

En una elemental aproximación a los datos anteriores aparece meridianamente claro que, en más de ocho de cada diez pleitos, se da la razón al demandante. Este porcentaje es especialmente significativo en los juicios ejecutivos, en los que son estimatorias el 95 por ciento de las sentencias, y sólo son totalmente desestimadas el 1,75 por ciento de las demandas ejecutivas.

h) Costas. Respecto de las costas existe un porcentaje muy apreciable de condenas al demandado. En el 70 por ciento de los casos existe condena en costas al demandado y sólo en el 15,8 por ciento se han distribuido por mitad. Al demandante se le han impuesto las costas en el 12,7 por ciento de los casos.

1.3. Las duración de los procesos en la justicia civil

Hablar de Justicia civil ha supuesto, habitualmente, referirse en primer lugar a dilación. Y es que, en efecto, una de las jurisdicciones con mayor nivel de atraso o pendencia es ésta. Pese a que se ha venido observando una mejora en los últimos años, ésta ha sido casi imperceptible y, además, muy dispersa. Depende en muchas ocasiones del partido o ciudad y, sobre todo, es muy sensible a cualquier distorsión por mínima que sea. La vacancia en sólo dos meses de un órgano judicial, suele convertirse en seis meses de dilación posterior dado que el ritmo de entrada de asuntos no permite la más mínima paralización o descenso del ritmo de resolución, por mínimos que sean.

No obstante, salvo en algunos estudios antiguos y alguno reciente, pero sectorial, no se había llevado aún a cabo un trabajo sobre medición de tiempos en la Justicia civil, que contemplara los distintos procesos y dentro de ellos las distintas fases. Este trabajo fue encomendado, como se ha dicho, a la Fundación de la Universidad Carlos III y se publica íntegramente como anexo.

Para demostrar cuál es el nivel medio de dilaciones según este estudio, conviene hacer un resumen de lo más destacado.

Para una mejor comprensión abreviada de las conclusiones, tal como hace el estudio, dividiremos el proceso en tres etapas: la primera comprende desde la presentación de la demanda –o papeleta en el verbal– hasta la celebración del juicio o la comparecencia, la segunda va desde el inicio del juicio o la comparecencia en el menor cuantía hasta la finalización de la práctica de la prueba, y la tercera desde la finalización de la prueba hasta el final del proceso en la primera instancia. El resultado es el siguiente:

Duración del procedimiento civil en 1.^a Instancia
(medido en meses)

Procedimiento	1. ^a etapa		2. ^a etapa		3. ^a etapa	TOTAL
Menor cuantía	4,38	7,27	2,89	14,54		
Cognición	5,17	3,36	2,15	10,68		
Verbal ordinario	2,36	3,05	1,50	6,91		
Verbal automóvil		2,51	4,06	3,50	10,07	
Desahucio	1,44	2,11	0,50	4,05		
Ejecutivo (2)	7,04	9,91	1,50	18,45		

éstas son las medias de duración por fases, medidas en meses, que acreditan el nivel de dilación sin contar la ejecución de sentencia a la que se hará referencia seguidamente.

En el estudio en cuestión, se aprecia que la duración media en todos los procedimientos asciende a 8,84 meses –hasta sentencia–, lo que representa un dato que, en principio, puede resultar no demasiado desalentador, y que se acerca al simple cálculo numérico realizado teniendo en cuenta el número de asuntos ingresados, el número de asuntos resueltos y el número de los pendientes que, como se comprobó, indicaba que el tiempo de duración de un procedimiento es de 11 meses.

No obstante, cuando se desciende a una observación más detallada, el panorama es bastante más sombrío.

Como antes se expuso, estos seis procedimientos tienen una incidencia superior al 75 por ciento en el total de los litigios sometidos a nuestros Juzgados todos los años.

Pues bien, si el juicio de menor cuantía dura 14,54 meses, el de cognición 10,68 meses, el verbal ordinario 6,91 meses, el verbal del automóvil 10,07 meses, el juicio de desahucio urbano 4,05 meses y el juicio ejecutivo entre 8,5 meses si no hay oposición y 18,45 meses cuando la hay, parece que la duración en los procedimientos más usuales, salvo en el caso del juicio de desahucio, sobrepasa no solamente el plazo legal sino, lo que es más preocupante, el plazo razonable (3).

En todos los casos, el plazo legal se está excediendo notablemente, porque el juicio de menor cuantía que debería durar 100 días y dura 436; el de cognición, que debería durar 65 días, dura 320; y los verbales, que deberían estar finalizados en 36 días como mucho dependiendo del objeto del proceso, pueden durar desde 121 días en el de desahucio a 207 en el ordinario y más de 300 días en el verbal del automóvil. Más desalentador es el dato de los juicios ejecutivos, cuya duración, cuando no hay oposición, no debería ser superior 20 días y, sin embargo, sobrepasa los 250, extendiéndose a más de 550 días cuando hay oposición.

Dado que tres de cada cuatro pleitos se ventilan en este tipo de procedimientos, el plazo legal se multiplica por cuatro, por cinco y hasta por diez.

Si este es un examen somero de las dilaciones hasta sentencia, las que se han demostrado en ejecución de sentencia son también preocupantes. Es preciso no obstante tomar los datos de la ejecución con las debidas cautelas ya que, por un lado, los datos estadísticos elaborados por el Consejo General del Poder Judicial se refieren exclusivamente a asuntos ingresados y asuntos resueltos pero no analizan la ejecución, y el encargo realizado a la Fundación Carlos III no contemplaba la fase de ejecución aunque, a pesar de ello, han incluido una pequeña muestra de ejecuciones.

Con estas cautelas, los datos extraídos del estudio ofrecen algunas conclusiones interesantes.

La primera de ellas es que la fase de ejecución de la sentencia es superior a la fase de declaración. En la muestra analizada la duración de los procedimientos en fase declarativa era de 7,63 meses, mientras que la ejecución duró 9,16 meses.

La ejecución que más se dilata en el tiempo es la de los juicios ejecutivos, precisamente aquéllos en los que está asegurada la existencia de bienes cuya venta forzosa se pretende para dar cumplimiento pago al acreedor. En efecto, la duración media en los juicios ejecutivos ha sido de más de 14 meses hasta la adjudicación del bien al deudor. Le siguen los juicios de cognición en los que se ha empleado casi 9 meses para finalizar la ejecución, y los juicios de menor cuantía con unos seis meses. Sólo los juicios verbales analizados han tenido un tiempo inferior a tres meses en la ejecución.

El tipo de bien embargado ha sido mayoritariamente bienes inmuebles –aproximadamente un 38 por ciento– seguido de los bienes muebles –un 30 por ciento– y de pensiones y rentas –un 13 por ciento– y la influencia que el tipo de bien tiene en la duración de la ejecución arroja un primer resultado bastante evidente: cuando se trata de vender forzosamente bienes inmuebles la duración es de 13,38 meses si se trata de inmuebles rústicos y de 17,48 meses si son bienes inmuebles urbanos. La celeridad sólo se logra cuando se trata de pensiones y rentas –en cuyo caso la duración es de un mes aproximadamente– porque en la venta forzosa de los muebles se tarda un poco más de un año.

Una de las cuestiones que más llama la atención es el éxito que el ejecutante tiene cuando pretende la ejecución forzosa de la sentencia. El dato –preocupante– es que sólo en la mitad de los casos se logra la total satisfacción de la ejecución, y en un 15,7 por ciento la satisfacción parcial. Lo más relevante es que en el 36,3 por ciento de los casos no se alcanza éxito alguno. Si realizáramos además un estudio más profundo sobre el tipo de procesos en los que se logra la satisfacción del crédito, teniendo en cuenta que en el ejecutivo suelen existir bienes embargados suficientes, en el resto de los procedimientos el porcentaje de supuestos en los que se logra la satisfacción efectiva, ha de disminuir notablemente.

II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

2.1. *Demarcación judicial*

Ocho años después de la entrada en vigor de la Ley de Planta y Demarcación Judicial, la distribución geográfica de los Partidos Judiciales en la jurisdicción civil en España puede decirse que es adecuada. Pero, como es obvio, ello no quiere decir que no existan distribuciones geográficas que han de ser revisadas, partidos judiciales cuya existencia hay que replantearse o cuya extensión debe ser objeto de un análisis cuidadoso y detallado. Cuestiones como la extensión provincial de algunos Juzgados especializados, la relación entre población de derecho y población de hecho en zonas de desarrollo industrial o turísticas y la capitalidad de los partidos judiciales deben ser estudiadas a fondo para mejorar la distribución geográfica de los partidos judiciales.

Aunque se convenga en la innecesariedad de realizar una modificación sustancial de la demarcación judicial y se estime más oportuno analizar aquellas situaciones en las que se han demostrado disfunciones y tratar de introducir en la Ley de Demarcación y Planta Judicial las correcciones precisas en un plazo razonable de tiempo, lo que parece indispensable es que cualquier modificación de la demarcación judicial –que requiere una norma con rango de ley– sea realizada en estrecha colaboración entre el Gobierno y las Cortes Generales, los Consejos de Gobierno y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, previo un análisis en profundidad del Consejo General del Poder Judicial.

Algunas cuestiones, antes anunciadas, como la extensión provincial de las competencias de algunos órganos –singularmente los especializados–, o la necesidad de arbitrar fórmulas más ágiles para responder a demandas estacionales –como las de las zonas turísticas que, en demasiadas ocasiones cuentan sólo con un Juzgado de Paz– o la opción entre aumentar el número de Partidos Judiciales desconcentrando los actuales o, por el contrario, la preferencia por la concentración aumentando el número de Juzgados o, finalmente, la posibilidad de modificar adscripciones de municipios más lejanos de la cabecera del Partido Judicial que de otro partido, deben ser estudiadas en profundidad evitando que cuestiones ajenas a la propia organización de la Administración de Justicia influyan en las decisiones que se adopten.

2.2. *Planta judicial*

Si, en lo referente a la demarcación judicial, se afirmaba que la distribución geográfica de los partidos judiciales era, con algunas precisiones, correcta, no puede decirse lo mismo de la planta judicial. No sería además posible que la planta judicial –que por esencia ha de ser flexible y mudable por su relación con la carga de trabajo de los órganos judiciales– quedara petrificada ante el paso del tiempo. El aumento de la litigiosidad y, sobre todo, la exigencia de dar respuesta más rápida a la demanda de Justicia, exigen una puesta al día constante del número de órganos judiciales que han de configurar la organización judicial española.

Nueve años después de la entrada en vigor de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, puede afirmarse que el número de órganos unipersonales de instrucción, penal y social es, con alguna excepción de fácil solución, adecuado. No puede decirse lo mismo de los Juzgados mixtos que, en un número mayor de casos mayor que el deseable, soportan una carga de trabajo a todas luces excesiva. Puede afirmarse también que las Audiencias Provinciales, tanto las que tienen secciones divididas como las que comparten las apelaciones civiles y el enjuiciamiento de los asuntos penales más graves, hay situaciones de dilación que se corresponden no solamente con el sistema procesal vigente, con la organización de las secretarías o con la productividad de los magistrados, sino con la notoria insuficiencia de su número para poder atender en tiempos

razonables el número de asuntos pendientes, como se demuestra en los datos numéricos que se expondrán más adelante.

Cualquier avance en organización de las Secretarías, en modelos procesales más ágiles o en la productividad de los jueces y magistrados, no tendrá efectos apreciables si no se encuentra correctamente dimensionada la planta judicial.

En concreto, por lo que se refiere al orden jurisdiccional civil, la planta tiene que ver, obviamente, con el tipo de proceso que se elija. Pero, en este momento, es evidente que un juez civil no puede atender debidamente a un número superior a los 850 asuntos contenciosos cuando se trata de Juzgados de Primera Instancia y no puede tampoco atender a más de 450 asuntos contenciosos cuando tiene jurisdicción compartida con la penal. Esta carga de trabajo es de por sí suficiente para, de forma urgente e inexcusable, crear los órganos judiciales precisos a cortísimo plazo.

El Consejo General del Poder Judicial, como ya se dijo, abordará un nuevo sistema de fijación de módulos de trabajo para los órganos judiciales, en todas las instancias y jurisdicciones. Es evidente, por otra parte, que la carga de trabajo de un órgano depende de muchas cosas pero, en el orden civil, tiene una evidente relación con el tipo de proceso al que se tienda.

En todo caso, no es posible analizar la situación de este orden jurisdiccional sin tener en cuenta que los módulos de trabajo fueron fijados en 1989 y que, desde entonces, muchos órganos judiciales han venido recibiendo una carga de trabajo superior en un 20 ó 30 por ciento a la que se consideraba razonable. Esta sobrecarga de trabajo es uno de los factores –no el único, desde luego, pero sí uno de los principales– que ha llevado al nivel de dilaciones antes mencionado. Situar la entrada de asuntos en los Juzgados del orden civil en los niveles de carga de trabajo razonable es, pues, una cuestión que no debe esperar las reformas del proceso civil si no se quiere que el nivel de dilaciones se mantenga en parámetros indeseables ya que, a pesar de que el número de asuntos resueltos sea ligeramente superior al de asuntos que ingresan, no nos podemos instalar en una especie de conformismo resignado no solamente respecto del retraso en la resolución de los asuntos, sino respecto del cumplimiento de principios esenciales como es el de inmediación. La sobrecarga de trabajo de un órgano judicial no puede servir jamás de cobertura al incumplimiento por parte de los jueces y magistrados de su deber de inmediación y oralidad cuando lo exige la norma procesal, pero es evidente que no puede existir el mismo nivel de exigencia por parte del Consejo General del Poder Judicial cuando el órgano judicial tiene una carga de trabajo que está dentro de los límites razonables que cuando –sobre todo en los Juzgados mixtos– la carga de trabajo es superior a lo razonable y, además, tienen preferencia los asuntos penales.

Obviamente, a medio y largo plazo, la opción organizativa y procesal que se decida, condicionará el módulo de trabajo de los órganos judiciales. Si, como se defiende en este estudio, la opción es la de instaurar un proceso de corte más inmediato, más oral y más concentrado, habrá que tener muy en cuenta la carga de trabajo para fijar el número de órganos judiciales en los plazos citados. También tiene una influencia decisiva la opción organizativa que se elija. La que se sostiene aquí pretende contar con oficinas judiciales más pequeñas y con la instalación de servicios comunes para aquellas actividades en las que resulte más adecuado en aras a una mayor eficacia y eficiencia del sistema.

En relación con los órganos colegiados, tal como se ha expuesto anteriormente, el mayor nivel de resolución por parte de los Juzgados y una cierta paralización del aumento del número de magistrados de secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil, ha llevado a una situación en la que hay ya órganos colegiados cuyo nivel de dilación en la apelación está cercano a los dos años.

La colegiación en la resolución de los recursos de apelación –que es la opción elegida– requiere, como es natural, que se adopten las medidas necesarias en materia de planta. No es posible una atribución media de asuntos en secciones civiles que supere la carga de trabajo razonable, sin perjuicio de las reformas procesales. La dilación en apelación en las secciones especializadas de las Audiencias Provinciales seguirá aumentando en la medida en que los Juzgados sigan el ritmo actual de resolución y no aumente el número de magistrados de estos órganos.

En algunos casos, la previsión de la Ley Orgánica del Poder Judicial de aumentar el número de magistrados a cuatro por sección será una solución suficiente que, además, no requiere un incremento significativo del gasto. Es más, debería generalizarse este tipo de solución en los casos en que resulte acreditado que la dilación se sitúa en la fase de resolución y no en la de tramitación.

Pero hay ocasiones en las que la medida de generalización de la cuarta plaza de magistrado en la Audiencia no es suficiente porque el número de asuntos excede claramente del nivel de trabajo que puede soportar una sección incluso constituida por cuatro magistrados. En estos casos, es absolutamente imprescindible, a corto plazo, aumentar el número de secciones aunque sea tratando de minimizar el coste presupuestario si se comprueba que es posible llevar adelante la tramitación sin necesidad de aumentar la plantilla, en cuyo caso es perfectamente posible utilizar los mecanismos reglamentarios de redistribución de efectivos de personal.

Finalmente es obligado referirse a dos cuestiones, una de índole legislativa y otra de índole presupuestaria, que tienen que ver directamente con este problema. La Ley de Planta está configurada en la actualidad con una técnica de anexos que si en su día fue necesaria para poder determinar el horizonte presupuestario, hoy es disfuncional porque obliga a realizar constantes modificaciones. Lo realmente importante es dotarla de un mecanismo de flexibilidad que permita la creación rápida de órganos judiciales cuando sea necesario sin la constricción que implican unos anexos a los que la realidad puede desmentir.

La segunda cuestión tiene que ver con las necesidades presupuestarias derivadas de la revisión de la planta. Conscientes de que las restricciones presupuestarias afectan y han de afectar a todos los servicios públicos y, por ello, también a la Justicia, no se puede dejar de llamar la atención sobre la absoluta necesidad de atender en un plazo breve a las necesidades de creación de más órganos judiciales, de proceder a la instauración generalizada del cuarto magistrado en la jurisdicción civil y más secciones civiles de las Audiencias Provinciales señaladas en las memorias de los últimos años del Consejo General del Poder Judicial que se reiteran en la de 1997, remitida a las Cortes Generales. Sobre las bases en ellas expresadas, el legislativo y el ejecutivo habrán de hacer un esfuerzo de planificación a corto, medio y largo plazo de las necesidades de creación, analizando las repercusiones en materia de plantillas, edificios e instalaciones, y adoptando un compromiso financiero que permita trabajar con datos conocidos.

No es posible concluir el diagnóstico en materia de planta si no se abordan los problemas presupuestarios y de medios. Uno de los problemas que más afectan a la creación de órganos judiciales y al aumento de la plantilla de jueces y magistrados es el de los espacios físicos. En demasiadas ocasiones la elección de creación de uno u otro Juzgado se debe no a la mayor necesidad, sino a la imposibilidad de crear el más urgente por falta de espacio físico, lo que impone abordar de forma coordinada con las distintas Administraciones Públicas responsables no solamente el diseño de los edificios judiciales, sino la reserva de espacios de futuro y, en definitiva, el presupuesto mínimo para garantizar que las sedes judiciales sean dignas y, sobre todo, suficientes para atender las necesidades de los años venideros.

Y, para concluir, es obligada una mención a los problemas presupuestarios en materia de justicia. Las previsiones de financiación de la Ley de Planta no se han terminado de cumplir, sin duda por la política de contención del déficit público instaurada desde 1993. En todo caso la Administración de Justicia debe conocer cuál es la previsión presupuestaria a corto, medio y largo plazo no sólo para evitar en lo posible que las memorias de necesidades no sean más que buenos deseos incumplidos ante la alegación de falta de medios, sino para que, de una vez por todas, se aborde un plan coordinado y de futuro sobre las necesidades de la Administración de Justicia y su implantación de modo progresivo.

2.3. Especialización de órganos judiciales en el orden jurisdiccional civil

El acceso a la carrera judicial se produce en la práctica totalidad de los casos, a órganos de la jurisdicción civil compartida en los que no existe especialización alguna. Tampoco es norma

común la especialización dentro de este orden jurisdiccional. La competencia de los órganos judiciales civiles es, con las excepciones que veremos, omnicompreensiva.

Las especializaciones de órganos –que no de jueces– se producen en este momento casi exclusivamente en materia de familia y, con menor incidencia, en tutelas e incapacitaciones, aunque en algunas ciudades existen Juzgados especializados en asuntos hipotecarios o mercantiles, pero con un carácter muy residual.

Sin embargo, la complejidad de las relaciones jurídicas y la imposibilidad para cualquier profesional de mantener una formación al máximo nivel en todo el espectro de la normativa civil y mercantil, y la necesidad de dar mayor seguridad y certeza a las resoluciones judiciales, requiere avanzar en el diseño de especialidades. Parece existir un consenso generalizado en las materias de familia, tutelas e incapacitaciones y se va imponiendo paulatinamente la tesis de que algunas materias mercantiles (principalmente las concursales) requieren de un tratamiento especializado por la propia naturaleza del proceso y los conocimientos técnicos que requieren, así como por la especial organización de las oficinas judiciales.

Las pequeñas reclamaciones –entendiendo como tales no necesariamente las de cuantía menor que en algunos supuestos (p.ej. las revisiones de renta de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos) son muy complejas, sino las que realmente por el tipo de relación jurídica o por el ámbito del litigio no ofrecen más dificultades que la prueba, pueden estar sujetas no solamente a un proceso determinado, sino a un Juzgado también determinado, de forma que en un procedimiento eminentemente oral, con medios de prueba limitados y con absoluta concentración, se solucionen con mucha agilidad los asuntos. Estos Juzgados, además de dar una rápida respuesta a los problemas casi cotidianos de los ciudadanos, descargarían a los demás de una labor que merma mucho la dedicación a los asuntos de más enjundia.

Asimismo, parece oportuno y conveniente la instauración de un nuevo tipo de órganos especializados en el orden jurisdiccional civil: los Juzgados de estado civil. Estos Juzgados se encargarían de la llevanza del Registro Civil y, además, conocerían de los procedimientos, ya contenciosos ya de jurisdicción voluntaria, sobre materia vinculada al estado civil de las personas: declaraciones de incapacitación, tutelas y curatelas, internamientos, reclamación e impugnación de la filiación, paternidad o maternidad, títulos nobiliarios, adopciones, emancipaciones judiciales y habilitaciones de edad, dispensas para contraer matrimonio, declaraciones de ausencia y fallecimiento.

Con estos Juzgados se alcanzaría una especialización, de amplio contenido, sobre todas las cuestiones atinentes al estado civil de las personas físicas lo que, de una parte, facilita la unificación de criterios y prácticas en tan delicadas materias, y, de otra, confiere funciones específicamente jurisdiccionales a los actuales jueces de Registros Civiles Únicos.

No puede olvidarse, finalmente, que la especialización de los órganos judiciales unipersonales debe comportar, cuando ello sea posible, la necesaria especialización de los órganos encargados de la apelación. En otro caso se produciría el contrasentido de que a la posible unificación de criterios judiciales en la instancia seguiría la inevitable dispersión en los órganos responsables de dotar de seguridad a esos criterios.

Como consecuencia de lo anterior y sin perjuicio de las cuestiones que se resaltarán más adelante en materia de especialización de los jueces y magistrados, se plantea la cuestión de la especialización de las Salas en materia de apelación. Parece obvio que, si se opta por la introducción de reglas de especialización, al menos en las materias indicadas, es imprescindible garantizar que la unificación de criterios ha de producirse en los niveles superiores.

2.4. Formación especializada de los jueces y magistrados en el orden jurisdiccional civil

Sentada la premisa anterior, se plantea la cuestión de si a la especialización de un órgano judicial debe seguir la especialización de quien lo sirve. Esta cuestión parece tener una respuesta evidente: si la especialización está relacionada con la necesidad de una mayor formación y con

un sistema de organización diferente, es obligado que los titulares de estos órganos tengan a su vez una formación especializada.

Esta afirmación, que nadie cuestiona cuando se analizan los órdenes jurisdiccionales social y administrativo, puede resultar sorprendente al aludir a esta jurisdicción y a la penal porque se entiende –no sin cierta razón– que la formación inicial de los jueces y magistrados, sea cual sea su vía de acceso a la carrera judicial, ya es demostrativa de un nivel de conocimientos suficiente para solucionar los conflictos civiles y penales.

Sin embargo, la realidad social demuestra que la complejidad de las relaciones jurídicas es cada vez mayor también en el orden civil. Que la formación precisa para resolver litigios en materia de familia, en materia de tutelas e incapacitaciones o en los procesos concursales, por poner sólo tres ejemplos que coinciden con las conclusiones anteriores, no es sólo la jurídica sino que el juez necesita de otro tipo de formación suplementaria.

Ahora bien, el problema no es afirmar que es obligado unir la especialización de Juzgados a la especialización de sus titulares, sino cómo articular esta cuestión dentro de los sistemas ordinarios de provisión de vacantes y cómo procurar la igualdad de acceso de los jueces a la formación que permita ocupar estos órganos judiciales.

La Ley Orgánica del Poder Judicial introdujo un sistema de formación especializada para acceder a los órganos unipersonales de los órdenes jurisdiccionales administrativo y social que es perfectamente transplantable al resto de las jurisdicciones e, incluso, a los órganos colegiados porque permite, de una parte, reconocer a los que hayan superado las pruebas de especialización prioridad en el acceso a estos órganos, por otra, dar prioridad a quienes han adquirido esta formación en el ejercicio de su cargo y, finalmente, obliga al órgano de gobiernos de los jueces a proporcionar formación especializada a quienes, en defecto de los anteriores, accedan a estos órganos por el tradicional sistema de escalafón y antigüedad.

III. ASPECTOS PROCESALES

3.1. Los problemas del proceso civil

Una cuestión previa ha de tratarse en el aspecto procesal de la jurisdicción civil: la necesidad de reformar a fondo el proceso civil y de evitar tanto las reformas parciales cuanto la tendencia de los últimos tiempos –motivada sin duda por la insatisfacción de la regulación de la Ley de Enjuiciamiento Civil– de incluir nuevos tipos de proceso cada vez que se reforma un texto sustantivo o se introduce una ley especial. La reforma global del proceso civil y la eliminación de los procesos especiales contenidos en leyes no procesales es, pues, una de las prioridades a la hora de abordar los aspectos procesales de la jurisdicción civil.

El Consejo General del Poder Judicial carece de iniciativa legislativa, que el artículo 87 de la Constitución reserva a otros Poderes y a la iniciativa popular. El artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial reserva al órgano de gobierno de los jueces la función de informe en los anteproyectos de Ley, uno de los cuales, según se ha venido anunciando, es el de la Ley de Enjuiciamiento Civil, respondiendo así a la necesidad anteriormente enunciada.

No obstante, de las entrevistas realizadas con todos los interesados en esta cuestión, han surgido unas líneas definidoras de un proceso civil en las que, como puede observarse en el anexo correspondiente, existe una coincidencia bastante generalizada sin perjuicio, claro está, de desacuerdos profundos. Y el Consejo General del Poder Judicial cree imprescindible a la hora de elaborar el Libro Blanco de la Justicia ofrecer estas conclusiones y sus propias reflexiones sobre el modelo de proceso civil que se considera más idóneo para resolver los conflictos civiles y para agilizar de forma definitiva los procesos, terminando con el cúmulo de dilaciones a que antes se ha hecho referencia.

3.2. El proceso ante el Tribunal Supremo: el recurso

de casación

Ya hemos señalado anteriormente la preocupante situación de la Sala Primera del Tribunal Supremo. La cuestión no está sólo en la pendencia general de asuntos, sino en que la mayoría de ellos son precisamente recursos de casación, con arreglo a la distribución siguiente:

SITUACIÓN DE LA SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL SUPREMO
(DATOS A 1 DE ABRIL DE 1997)

	<i>Pendientes</i>	<i>Incoados</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Pendientes</i>
<i>trimestre</i>	<i>en el</i>	<i>durante al finalizar</i>		
<i>anterior trimestre</i>		<i>el trimestre</i>	<i>el trimestre</i>	
Recursos de casación		6.988 881	617	7.252
Recursos de queja	109	104 86	127	
Recursos de revisión		174 26	28	172
Ejecución sentencias extranjeras		776 125	113	788
Cuestiones de competencia y otros	50	10 4	56	
TOTAL	8.097 1.146	848	8.395	

Según se ha admitido en las consultas efectuadas y se demuestra en la cifra de pendencia anteriormente reseñada, el tiempo de resolución se sitúa en este momento en más de treinta meses y aumentará un trimestre cada año.

Las causas son bien conocidas y admitidas generalmente: no es posible cumplir los plazos por la sobrecarga de trabajo y porque es preciso ir acomodando la tramitación a las posibilidades de señalamiento de las vistas.

De hecho, como se ha manifestado en la encuesta, los cuellos de botella en la Sala Primera del Tribunal Supremo se sitúan no sólo en la fase de admisión –donde han de ser examinados todos los recursos, uno por uno, para detectar las posibles causas de inadmisión– sino, sobre todo, en la fase de decisión, es decir desde que concluye la tramitación –en la que no parecen observarse disfunciones dignas de resaltar– hasta que se señala la vista. La causa es obvia: la carga de trabajo no puede ser asumida por el número de magistrados de la Sala Primera.

Sin embargo, así como en otros lugares de este estudio se viene optando por la necesidad de acomodar la carga de trabajo al número razonable de magistrados, no es conveniente llegar a la misma conclusión cuando se alude al Tribunal Supremo.

Aunque en otra parte ya se han analizado las medidas que se deberían adoptar en materia de magistrados suplentes jubilados –de aplicación específica al Tribunal Supremo– entre las cuales se mencionaba la ampliación de la edad de posible prestación de servicio, lo que no parece conveniente es convertir a la Sala Primera del Tribunal Supremo en un órgano de cincuenta miembros.

Las medidas, pues, de ampliación de plantilla, aunque deban considerarse también en este campo, han de ser las mínimas posibles para no propiciar una Sala de proporciones desmesuradas.

Parece más bien que la ampliación en dos o tres magistrados más es el máximo posible de admisión junto con la ampliación del tope de edad, en los límites mencionados en el capítulo

segundo de este Libro, de los suplentes, y que donde es conveniente actuar es en el proceso y no en la planta.

La reforma del recurso de casación viene siendo –como en general se ha visto en el proceso civil– una cuestión ampliamente reclamada. En términos simplistas podríamos plantear la alternativa de limitar al máximo la casación o atribuir a otros órganos funciones que actualmente están encomendadas al Tribunal Supremo.

Como es sabido, la evolución de nuestro recurso de casación ha implicado que junto a la tradicional defensa del «ius constitutionis» –que se concreta en la función de protección de la norma y en la función uniformadora de la jurisprudencia– la casación española haya cumplido otra finalidad: la defensa del «ius litigatoris» o de tutela de los derechos de los litigantes. No parece oportuno renunciar a ninguna de las finalidades antes mencionadas.

Por otro lado, la insistencia legislativa en corregir el aumento de los recursos de casación utilizando las elevaciones de cuantía mínima como instrumento prevalente, se ha revelado inoperante principalmente por dos motivos. En primer lugar, consciente el legislador de que el aumento de la cuantía mínima para admitir el recurso de casación tiene el límite en la salvaguarda del «ius litigatoris», desde la perspectiva del caso concreto, y desde la imposibilidad de formar doctrina jurisprudencial respecto a temas de gran interés derivados de leyes nuevas o de la evolución social, las sucesivas elevaciones de la cuantía han sido exiguas. Es evidente –según los datos de carga de trabajo antes citados– que para que el sólo criterio de la cuantía fuera el utilizado para reducir el número de recursos a parámetros admisibles, sería preciso situarlo en cifras astronómicas.

En segundo lugar, el legislador, a pesar de haber acometido reformas en 1966, 1984 y 1992, no ha querido, por razones difícilmente comprensibles, extender el recurso de casación en función del interés público identificado con la función uniformadora, es decir con la función trascendental de fijación de doctrina y unificación de criterios interpretativos de la norma, con lo que parcelas importantes de la legislación de los últimos tiempos han quedado vedadas a la casación sin que, por otro lado, ningún otro Tribunal haya tenido la oportunidad de realizar tal tarea, lo que ha conducido a indeseables situaciones de disparidad de criterios que han podido suponer en algunas ocasiones atentados a la más mínima seguridad jurídica en la interpretación de las nuevas normas.

Al abordar una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil y, por tanto, del recurso de casación, ha de tenerse, pues, en cuenta que no es posible llegar a un resultado correcto ni cumplir las funciones esenciales de la casación, si no se atiende a algunos criterios básicos. El primero de ellos es, de modo preferente, el interés casacional. En segundo lugar, hay que resaltar la imposibilidad de seguir regulando la admisibilidad de la casación sobre bases principal o exclusivamente cuantitativas, sino que ha de introducirse alguna técnica que permita que el recurso de casación cumpla íntegramente sus fines propios, aun reconociendo que determinadas cuantías tengan por sí interés casacional. Finalmente, hay que pensar en la introducción de una cláusula general de recurribilidad en casación que pondere la necesidad de que el Tribunal Supremo –y no otro– se pronuncie sobre determinados temas.

Atendidos los razonamientos anteriores, de «lege ferenda» se estima procedente avanzar en las líneas que siguen:

1. Hay que mantener las funciones tradicionales de la casación española, de modo que se satisfaga tanto el «ius constitutionis» como el «ius litigatoris» y haciendo que el interés casacional sea el criterio esencial para el acceso a la casación.

2. Se ha de presumir, en todo caso, interés casacional a los asuntos de determinadas cuantías. Al mismo tiempo ha de regularse, con independencia de la cuantía, la posibilidad de que las resoluciones tradicionalmente recurribles sean revisables en casación por el Tribunal Supremo cuando versen sobre una cuestión de interés general sobre la que no se haya pronunciado con anterioridad el Tribunal Supremo o la doctrina jurisprudencial sea evidentemente contradictoria, o exista contradicción entre las resoluciones de distintas Audiencias, o se trate de interpretar una

legislación nueva. Esta fórmula permitiría conciliar la necesidad ineludible de reducir el número de recursos con la posibilidad de una adecuada formación de jurisprudencia.

3. Como es evidente, esta solución requiere un reforzamiento notable del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo. Nos remitimos a cuanto sobre él se dijo con anterioridad.

4. Por lo que se refiere a los motivos de casación, como ha puesto de relieve la consulta efectuada a la Sala Primera, lo fundamental es combinar el sistema de valoración de prueba vigente en nuestro ordenamiento, con los motivos de casación invocables. La solución propuesta, perfectamente asumible por el Consejo General del Poder Judicial, es la de vincular la admisibilidad del recurso con la motivación de la sentencia civil, de manera que sea la falta de motivación –y no la motivación misma– la que constituya el núcleo casacional en materia de prueba. A partir de ahí la casación puede centrarse en los motivos tradicionales de infracción de ley o de jurisprudencia (tanto desde el punto de vista sustantivo como procesal).

5. En cuanto a la exigencia de vista pública, parecen inclinarse los consultados por su existencia, aunque facultativa para las partes y el Tribunal. Pese a ello, y al igual que se mantiene en otras partes del estudio, entiende el Consejo General del Poder Judicial que colegiación y vista en los recursos de casación son fundamentales.

3.3. El proceso ante las Audiencias Provinciales: el recurso de apelación

3.3.1. Las dilaciones en los recursos de apelación civil

Como se dijo en la introducción que analizaba la situación general de este orden jurisdiccional, en la misma medida en que los órganos unipersonales estaban resolviendo cada vez un mayor número de asuntos, las secciones civiles de las Audiencias Provinciales –tanto de conocimiento único, como mixtas– a pesar de haber incrementado su nivel de resoluciones, tienen una bolsa de asuntos pendientes que no permite resolver con la celeridad suficiente los recursos de apelación.

Existe una gran disparidad en los tiempos de resolución entre unas y otras Audiencias Provinciales que, como es fácil deducir por los números, tiene que ver con la suficiencia de la plantilla de jueces ya que, en este y en la generalidad de los casos de órganos colegiados, el problema –el cuello de botella– no está situado en la tramitación, sino en la decisión.

Por otro lado, el aumento de competencias de las Audiencias Provinciales debido a la reforma del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal está provocando un lento, pero inexorable, empeoramiento de la situación de las secciones mixtas que, como es natural, emplean más tiempo en celebrar juicios orales penales y, por lo tanto, tienen menos tiempo para señalar vistas en asuntos civiles.

Un ligero repaso a los números permite comprobar las anteriores afirmaciones (4):

Asuntos civiles sometidos al conocimiento de las Audiencias Provinciales

Año	Pendientes		Pendientes		Acumulación
	inicio	Ingresados	Resueltos	fin	

año de año (en meses)

1995 62.714 101.882 89.280 75.316 10,12

1996 75.316 115.258 102.750 87.824 10,26

Datos procedentes del servicio de estadística del Consejo General del Poder Judicial.

Esta distribución total debe en todo caso matizarse porque, dependiendo de si se trata de secciones especializadas o mixtas y de los Tribunales y Comunidades Autónomas, el resultado es bastante dispar, al punto de que la situación de práctica normalidad en algunas Audiencias se corresponde con niveles de dilación tan insoportables que han llegado a originar resoluciones del Tribunal Constitucional en materia de dilaciones indebidas en la apelación civil. Veamos la distribución por Comunidades Autónomas:

Situación de los asuntos de apelación civil,
por Comunidades Autónomas (1/1/97)

CCAA	Ingresados	Resueltos	Retraso		
			Pendientes	inicial	
1996	(meses)				
Andalucía	17.568	15.183	10.607	8	
Aragón	3.340	3.163	1.430	5	
Asturias	3.583	3.424	2.070	7	
Baleares	3.611	3.819	2.778	9	
Canarias	5.582	5.269	3.541	8	
Cantabria	2.324	1.907	2.172	14	
Castilla y León	7.512	7.005	2.110	4	
Castilla-La Mancha	3.383	3.677	1.119	4	
Cataluña	19.243	17.143	15.148	11	
C.Valenciana	11.816	10.395	13.977	16	
Extremadura	2.147	2.142	611	3	
Galicia	8.133	7.132	4.514	8	
Madrid	16.024	12.933	20.093	19	
Murcia	2.472	2.563	1.480	7	
Navarra	1.336	1.317	782	7	
País Vasco	6.066	5.131	4.832	11	
La Rioja	758	547	560	12	
Total Nacional	115.258		102.750		87.824 10

Como es fácil de observar existe una enorme disparidad entre Comunidades Autónomas, ya que el tiempo de resolución se multiplica por seis desde la que resuelve con más celeridad los recursos (Extremadura) a la que más tarda (Madrid). En la primera se empleaban 3 meses en solventar una apelación en 1996 y en la segunda 19 meses. No obstante, aunque la media nacional sea de 10 meses, hay que considerar que precisamente en las Comunidades Autónomas que mayor número de asuntos resuelven la media de duración es superior a la media nacional. Así Madrid (19 meses), Cataluña (11 meses), Comunidad Valenciana (16 meses) y País Vasco (11 meses). Sólo Andalucía está por debajo de la media nacional (8 meses). En estas cinco Comunidades Autónomas se concentran más de la mitad de los recursos de apelación.

Si analizamos la situación de las provincias, el desequilibrio es aún mayor. La Audiencia Provincial de Castellón tardaba en 1996 veintiocho meses de media en resolver un recurso de apelación, mientras que la de Teruel empleaba un mes.

Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación se consignarán únicamente aquellas secciones de Audiencias (especializadas o mixtas) que tienen un retraso superior a la media nacional (10 meses), es decir, aquellas que emplean más de 20 meses en resolver un recurso de apelación:

Retrasos iniciales en Secciones especializadas
(1996)

Sección Retraso inicial

Baleares número cinco 21 meses
Barcelona número quince 21 meses
Alicante número cuatro 24 meses
Alicante número cinco 24 meses
Valencia número seis 20 meses
Madrid número nueve 21 meses
Madrid número dieciocho 26 meses
Madrid número veinte 23 meses (especialización hipotecaria)
Madrid número veintiuno 27 meses (especialización hipotecaria)
Retrasos iniciales en Secciones mixtas
(1996)

Sección Retraso inicial

Tarragona número tres 20 meses
Castellón número uno 26 meses Castellón número dos 31 meses Vizcaya número cuatro 35 meses

3.3.2. Cuestiones referentes a la estructura y a la plantilla

Como se ha afirmado anteriormente, existe un dato común a todos los órganos colegiados: la dilación se encuentra en la fase de decisión y no en la de tramitación, salvo excepciones muy puntuales y de fácil solución.

La consecuencia parece asimismo evidente: sólo aumentando el número de magistrados que resuelven estos recursos o restringiendo extraordinariamente el acceso al recurso de apelación, se podrá atajar una situación que, de no remediarse, abocará indefectiblemente a algunas Audiencias Provinciales a alcanzar un nivel de dilación superior a dos años en poco tiempo de forma generalizada.

Corresponde ahora aludir solamente a la plantilla y a la estructura de las secciones, si bien dejando constancia de que el Consejo General del Poder Judicial no cree oportuna la resolución unipersonal de los recursos de apelación, ni opta por la escritura como forma de resolverlos, ni por la limitación –por motivos– de la apelación, de modo que actuar urgentemente sobre la plantilla de magistrados de las Audiencias Provinciales se ha convertido en una de las cuestiones prioritarias y que con más insistencia hay que reclamar de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Además, en bastantes de las secciones de las Audiencias, tanto únicas como mixtas, tal medida no es excesivamente costosa porque no requiere en la mayoría de los casos ni aumento de plantillas de los Cuerpos auxiliares ni mayores espacios físicos, ya que en muchas ocasiones será suficiente con crear el cuarto magistrado en todas las secciones de las Audiencias Provinciales, lo que permitirá incrementar el número de resoluciones y además redistribuir el ritmo de señalamiento, optimizando la eficiencia de estos órganos. Por lo demás, en las secciones mixtas, teniendo en cuenta la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado, esta solución parece la más indicada.

No obstante, por los números antes apuntados, aparece también meridianamente claro que determinadas Audiencias Provinciales (las señaladas antes como acreedoras a los mayores índices de dilación), aunque se introduzca la figura del cuarto magistrado, precisan, además, acomodar el nivel de entrada de asuntos con el número de secciones adecuado. En definitiva, en estas Audiencias no sólo es preciso crear el cuarto magistrado en todas las secciones que aún no lo tengan, sino que es necesario crear el número de secciones suficientes para que cada una de ellas tenga una carga de trabajo adecuada que permita solucionar los recursos en un plazo que nunca ha de ser superior a los seis meses.

El Consejo General del Poder Judicial se compromete por su parte a poner en marcha los planes de apoyo y refuerzo oportunos para trabajar en los dos sentidos inexcusables: llevar la carga de trabajo a niveles razonables y procurar que la bolsa de asuntos atrasados se reduzca,

adscribiendo a los magistrados precisos para que, extraordinariamente y en un plazo no superior a los 18 meses, el número de asuntos pendientes se reduzca drásticamente.

3.3.3. Cuestiones procesales

a) *Ámbito del recurso*: Existe una cierta unanimidad en todos los consultados en afirmar que el derecho a la doble instancia implica la existencia generalizada de apelación y que, por lo tanto, sólo en supuestos excepcionales ha de cerrarse el camino a este recurso, quizá en los asuntos de ínfima cuantía.

Cuestión distinta es la de si conviene articular medidas de desincentivación del recurso. Es decir, de evitación de que el recurso de apelación añada otro plazo a la ya dilatada tardanza en la tramitación del proceso en instancia.

De todos modos, hay que destacar que, frente a lo que se pensaba, la comprobación realizada en las entrevistas con los magistrados en los distintos territorios ha demostrado que la afirmación de que mayor dilación equivale a más recursos, no es totalmente exacta. Es decir, se recurre un nivel parecido de resoluciones en aquéllas Audiencias que no tardan más de tres meses en resolverlos que en aquéllas que superan el año. Parece estar, pues, más justificada la tesis de quienes opinan que, mientras haya posibilidad, habrá recurso.

Por eso decíamos anteriormente que deben existir en el proceso medidas que, al menos, permitan desincentivar los recursos, lo que se puede conseguir por tres vías: a) la motivación de los recursos –de la que hablaremos más adelante–; b) la modificación del sistema de ejecución provisional –que se trata más detalladamente en el apartado del proceso en la instancia– y c) un nuevo estudio de los efectos del recurso intensificando el efecto devolutivo en detrimento del efecto suspensivo.

b) *Motivación de los recursos*: El recurso de apelación está concebido en nuestro ordenamiento como un recurso ordinario, como un medio de gravamen, en el que no es preciso especificar causa o motivo alguno en la mayoría de los procesos. Basta con la alegación genérica a la lesividad de la resolución recurrida para que el órgano judicial deba admitirlo y la Sala sustanciarlo hasta sentencia.

No se pretende, ni mucho menos, convertir el recurso de apelación en un recurso distinto con causas tasadas, pero sí parece necesario exigir a la parte que, al menos, delimite el objeto del recurso, de modo que queden fijadas antes de la vista las cuestiones de hecho y de derecho que le llevan a impugnar la sentencia de instancia. Esta exigencia de motivación permite no solamente el rechazo preliminar de los recursos carentes de toda motivación, sino también la ordenación adecuada de los recursos y la limitación del ámbito del debate a las cuestiones impugnadas y no a todo el procedimiento seguido en la instancia como ocurre hasta el momento.

c) *Prueba en segunda instancia*: Prácticamente todos los encuestados manifiestan que la prueba en la segunda instancia se ha hecho inevitable. Esta afirmación lleva a los encuestados a reflexionar sobre el motivo de que, en la mayoría de los casos, sea imprescindible admitir prueba en la fase de apelación.

Se destaca, con acierto, que una de las causas de mayor dilación en la apelación es la necesidad de practicar prueba en segunda instancia por motivos estrictamente instrumentales derivados de la exigüidad –o del simple incumplimiento en la instancia– de los plazos para la práctica de la prueba. En más casos de los deseables la razón de ser de la prueba en esta instancia es la constatación del hecho de que la admitida en primera instancia no ha podido ser practicada en el plazo fijado en la ley, lo que convierte a las Salas en órganos de instancia.

Ésta es, pues, la primera cuestión que ha de ser solucionada. Dado que se trata con mayor amplitud en los apartados siguientes, a ellos nos remitimos. Baste con decir aquí que hay que flexibilizar los plazos para permitir que la prueba admitida y practicada en la instancia no tenga que ser artificialmente admitida en la segunda –casi como una reproducción– porque

«formalmente» no se ha cumplido el plazo. La práctica de la prueba en plazos que la mayoría de las veces no es posible cumplir –como ocurre con la pericial– provoca o mayores dilaciones en primera instancia a través de las pruebas de oficio o mayores dilaciones en la apelación a través de una prueba en segunda instancia.

La segunda cuestión que se aborda con cierta unanimidad es la de la prueba en casos de rebeldía voluntaria que permite a quien conscientemente prefirió no enfrentarse a la pretensión contraria, hacer de la apelación un nuevo juicio en la instancia que no debe ser permitido.

Reducir, pues, la prueba en segunda instancia a los supuestos típicos de rebeldía involuntaria y prueba pertinente pero no admitida, y sólo excepcionalmente a los supuestos de prueba no practicada por causa justificada y no atribuible a la parte que la propuso, es una cuestión fundamental para agilizar los recursos de apelación.

d) Colegiación y vista pública: En esta cuestión no hay unanimidad en los encuestados. Quizá sea debido a que unos ponen el acento en la celeridad y otros en los principios tradicionales de las apelaciones civiles.

En el terreno de los principios no existen dudas: el recurso de apelación ha de ser resuelto por tres magistrados, previa deliberación sosegada y, salvo en los casos a los que nos referiremos más adelante, tras vista pública. Ocurre, sin embargo, que muchos opinan que de asentarse este principio no será posible eliminar las dilaciones ante el cúmulo de apelaciones que hay que resolver y ante la constatación del aumento en el nivel de resoluciones por parte de los Juzgados de Primera Instancia.

El Consejo General del Poder Judicial no es ajeno a la necesidad de dar una respuesta rápida a los conflictos que se ventilan en la jurisdicción civil. Pero, la experiencia ha demostrado que la resolución de las apelaciones por un sólo magistrado que estuvo vigente en nuestro ordenamiento durante un corto período de tiempo tras la reforma de 1992, luego declarada parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional, es perniciosa y puede atentar a la seguridad jurídica ante el peligro de que en la mayoría de los casos existan tantas soluciones como magistrados haya en una Audiencia.

La mayor celeridad hay que buscarla sin causar mayor desigualdad e inseguridad. No se puede defender que en supuestos de hecho similares recaigan resoluciones dispares, cuando no antitéticas. La deliberación en un Tribunal colegiado, se entiende fundamental para una adecuada resolución de los recursos. La eliminación de las dilaciones hay que procurarla por el aumento de la plantilla, como antes se dijo.

En lo que se refiere a la vista pública, sin renunciar a su conveniencia en buena parte de los casos, es perfectamente posible eliminarla en supuestos como las apelaciones de los juicios ejecutivos –en los que bastaría con un recurso escrito, debidamente motivado, sin necesidad de vista–. Su obligatoriedad en los demás casos podría quedar reducida a los supuestos de práctica de prueba en segunda instancia o cuando lo soliciten ambas partes. Asimismo quedaría siempre a salvo la posibilidad de que la Sala, tanto de oficio, cuanto a petición de alguna de las partes, así lo acordara.

Resulta sumamente ilustrativo el caso de los juicios ejecutivos. Este tipo de proceso especial representa el 16,3 por ciento de los asuntos civiles encomendados a los Juzgados y Tribunales. Los demandantes obtienen sentencia favorable en el 95 por ciento de los casos. Los demandados en situación de rebeldía llegan al 70 por ciento. Son muy numerosos los demandados rebeldes que se personan a los solos efectos de recurrir en apelación y, tras obligar a la correspondiente tramitación en la segunda instancia, no comparecen después al acto de la vista evidenciando así que el objetivo que perseguían era exclusivamente dilatorio. La formulación del recurso mediante escrito motivado, sin vista preceptiva (salvo los supuestos antes comentados de petición de ambas partes o necesidad de practicar prueba en segunda instancia) reduciría las dilaciones en la resolución de la apelación y la utilización abusiva de esos recursos.

3.4. El proceso en la instancia: los Juzgados civiles

Para una mejor comprensión de estas líneas generales, se dividen siguiendo las tres tradicionales fases de alegaciones, sustanciación y ejecución.

3.4.1. Fase de alegaciones

a) *Multiplicidad de procesos.* No ha habido ni un sólo interlocutor consultado que no afirmado que el excesivo número de procesos actualmente existentes es una de las principales causas de las disfunciones y dilaciones que se producen en este momento en la jurisdicción civil.

Es cierto –y así consta en numerosas opiniones– que la multiplicidad de procesos por sí sola no es la única causa, si atendemos a una previa fijación de cuestiones generales. El segundo factor –aunque no en orden de importancia– es el tipo de proceso que legal o consuetudinariamente se aplica en nuestros órganos judiciales.

Como es sabido, la tendencia a la escritura –incluso en procedimientos que se dicen verbales– la utilización de los incidentes, la aplicación desenfocada de los principios dispositivo y de aportación de parte, y el desconocimiento generalizado del impulso de oficio, son factores que han conducido a la actual situación de la jurisdicción civil, junto con otros relativos a la estructura, a la organización a los medios y a la formación del personal.

Pero, dicho esto, existe una absoluta unanimidad en la opinión respecto a la necesidad de reducir drásticamente el número de procedimientos civiles. Hay también coincidencia generalizada en que no serían precisos más que dos procedimientos declarativos ordinarios, y que el número de los especiales debe reducirse drásticamente evitando, en lo posible, acudir al sistema de incidentes continuos que permitan retrasar la resolución final.

Una tercera coincidencia es que, dentro de estos dos procedimientos declarativos, uno de ellos –cuyo ámbito hay que decidir no solamente atendiendo a criterios de cuantía sino también a criterios de complejidad de la cuestión– ha de ser abreviado, concentrando en un sólo acto del juicio todos los trámites previos a la resolución, llegándose incluso a poner como modelo el del proceso en la jurisdicción laboral que ha demostrado la posibilidad de resolver conflictos –incluso los más complejos– basándose en la celeridad, en la concentración y en las más absolutas oralidad e inmediatez. La experiencia ha demostrado, que esta jurisdicción funciona en unos términos temporales sólo comparables a los de la jurisdicción penal y, por otra parte, no parece que las cuestiones de menor complejidad en la vía civil tengan que seguir criterios distintos que los empleados en otra jurisdicción cuyo funcionamiento práctico se ha demostrado aconsejable.

La especialización de órganos judiciales para resolver las pequeñas reclamaciones, propuesta anteriormente, se vería así acompañada de un proceso rápido y expeditivo cuyas principales características se desarrollarán más adelante.

Una de las primeras tareas del legislador ha de ser, pues, la reducción drástica de los procesos declarativos ordinarios, pero también han de reducirse los especiales, que deben ser los menos posibles, evitando a toda costa el planteamiento de incidentes continuos que retrasan la resolución final. No es suficiente afirmar la reducción de los procesos si de forma simultánea se permite diversificarlos a cada incidencia que surge, o si cabe el planteamiento indiscriminado de incidentes; si no existen procedimientos adecuados para poder resolver las cuestiones procesales sin necesidad de deferir a las partes a un nuevo proceso o si, finalmente, cada ley especial contempla especialidades procesales.

Los ciudadanos y los profesionales de la Justicia reclaman la resolución adecuada y rápida de los conflictos en un sólo proceso, y ése es el camino que debe seguir cualquier reforma.

Si tuviéramos que pronunciarnos sobre los procesos especiales que deberían existir en una futura reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, nos inclinaríamos por reducirlos a los siguientes:

1) *Incidentes:* Es evidente que durante la sustanciación del proceso pueden existir cuestiones que hagan imposible la continuación del procedimiento después de contestada la demanda o celebrada la comparecencia. En estos casos es inevitable la existencia de un proceso incidental, pero sólo en estos casos. En todos los demás supuestos es posible y, por ello aconsejable, que cualquier incidente que surja sea resuelto al mismo tiempo que la cuestión principal.

Pero, aun constatada la existencia de cuestiones incidentales que impidan la continuación del procedimiento, es posible dar al trámite incidental la mayor celeridad posible, resolviéndolo a través de comparecencias previo escrito de demanda y contestación, en los que se proponga toda la prueba de la que las partes intenten valerse y en cuyo acto de la vista sean las partes las que aporten los medios probatorios, tratando de evitar la suspensión dilatada del pleito principal.

2) *Procesos en materia de derechos indisponibles*: Estos procesos deben estar sometidos al declarativo que corresponda, regulando únicamente la intervención del Ministerio Fiscal y las demás consecuencias derivadas de las especiales características del objeto.

3) *Proceso ejecutivo y proceso monitorio*: Una de las conclusiones de los análisis sobre dilación en los procedimientos civiles ha sido la indebida duración de los juicios ejecutivos de conformidad con la regulación actual de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Las principales causas de la dilación en estos procesos son debidas, como tendremos ocasión de analizar posteriormente, a la tardanza en las fases inicial y final, es decir en la fase de requerimiento de pago, citación de remate y embargo y a la ejecución. Estas cuestiones no deben hacernos perder de vista la utilidad del juicio ejecutivo para el tráfico mercantil y la necesidad no sólo de mantenerlo, sino de potenciarlo. Cabría incluso introducir un proceso tipo monitorio, válido para documentos en los que conste la firma del deudor, con la posibilidad de que si no media oposición del deudor, pueda seguirse adelante la ejecución.

4) *Proceso de tutela cautelar*: Una de las asignaturas pendientes en el proceso civil español es diseñar un sistema de medidas cautelares dotado de la suficiente amplitud, rapidez y flexibilidad que permita, cuando menos, evitar la oposición a la pretensión del actor basada exclusivamente en motivos dilatorios.

Además, parece aconsejable un tratamiento común de todas las medidas cautelares distinguiendo únicamente las patrimoniales de las personales, dado que la característica común a todas ellas, cuando son aplicables, es el aseguramiento de la efectividad de la eventual resolución condenatoria, la garantía que ha de prestar quien las solicita y la apariencia de buen derecho, cuestiones que pueden someterse a condiciones comunes aunque la pretensión en la que se basen sea distinta, siempre y cuando se garantice la audiencia al demandado –salvo supuestos de extrema urgencia– y su posible oposición, que habría de tramitarse por un sistema de simple comparecencia oral.

También resulta posible y aconsejable establecer un sistema común de tutela cautelar sumaria y provisional en los supuestos en los que existan razones de extrema urgencia o así se regule por el ordenamiento sustantivo.

5) *Procedimiento en el supuesto de intereses difusos*: Sería conveniente incluir en la futura reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil un procedimiento para proteger los intereses colectivos, superando el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para permitir los efectos fundamentales de este tipo de procesos no contemplados en el ordenamiento actual: la no necesidad de autorización en sustitución y, sobre todo, la eficacia «erga omnes» y la ejecutoriedad de la sentencia para los afectados, sin necesidad de que hayan sido parte en el proceso. Sólo de esta manera se protegerán debidamente los intereses de los consumidores y usuarios.

6) *Proceso en materia de familia, incapacitación y filiación*: En la parte correspondiente de este trabajo se analiza cómo deberían ser estos procesos.

7) *División de patrimonios*: Debe establecerse un procedimiento común para todos los supuestos de división de patrimonios, cuya base fundamental ha de ser la mayor concentración posible y la unificación en todos los supuestos en que se produce en la actualidad.

b) *Identificación de las partes y subsanación de errores u omisiones.* No pocas de las dilaciones que se producen en el proceso civil vienen determinadas por problemas de correcta identificación de las partes. Algunos sistemas informáticos del futuro dependen también en buena medida de contar con todos los datos posibles de las partes. Los actos de comunicación se dilatan la mayoría de las veces por el desconocimiento de los datos del demandado. No existe además en España un sistema de colaboración para obtener datos de las personas a quienes no se localiza dentro de un proceso lo que provocan no pocos casos la rebeldía forzosa. Por si lo anterior fuera poco, nuestras leyes no contemplan la posibilidad de subsanar de oficio las demandas en el proceso civil.

Como se ha comprobado anteriormente, al analizar los tiempos de duración de cada una de las fases procesales, la inicial, a la que ahora nos referimos, es una de las más dilatadas. Como se acreditará posteriormente, las dilaciones en esta fase tienen mucho que ver con la propia práctica de los actos de comunicación pero, en no pocas ocasiones, estas disfunciones están relacionadas con las dificultades de identificación y localización del demandado y con la imposibilidad para el órgano judicial de exigir a las partes datos cuya obligatoriedad no consta en las leyes procesales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, sería conveniente que la prevista reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil incluyera la necesidad de que los demandantes hagan constar en sus escritos de demanda no sólo todos sus datos de identificación, sino también todos los datos que posean del demandado y no solamente uno de sus domicilios, y que el secretario judicial esté facultado para requerirlos salvo que en el propio escrito de demanda se haga constar expresamente que son los únicos datos que le constan.

Para el supuesto de que el actor o actores no posean más datos del demandado o demandados y la localización resulte infructuosa con los suministrados, el juez, siguiendo la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, ha de tratar por todos los medios la localización del demandado antes de proceder a la citación edictal.

Es entonces cuando surge la evidente necesidad –que además ha de ser regulada expresamente por la Ley– de exigir la colaboración por parte de otras Administraciones Públicas. En efecto hay muchos registros en los que constan los datos de localización de los ciudadanos – Comisarías de Policía, Censo Electoral, Hacienda Pública, Padrón Municipal, Seguridad Social, etc.– y, sin embargo, en más ocasiones de las deseadas ni el Juzgado ni el demandante tienen capacidad de localizar con sus medios al demandado. En todas estas ocasiones, el juez, en aplicación del principio de colaboración del artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha de tener expresamente reconocida por la Ley de Enjuiciamiento Civil tal posibilidad.

Finalmente, parece conveniente recoger expresamente en la Ley que son los demandados los que deben asumir las consecuencias desfavorables que derivan de la falta de coincidencia entre su domicilio real con el que figura en registros, archivos y oficinas públicas.

De esta forma el incumplimiento por parte de las personas físicas o jurídicas de su obligación de hacer constar en los registros oportunos las modificaciones del domicilio, tendría consecuencias negativas para el incumplidor y no para el demandante.

c) *Actos de comunicación.* Una opinión muy extendida en la práctica, corroborada por los datos obtenidos por el Consejo General del Poder Judicial y por el trabajo de campo realizado para la confección de este Libro Blanco, es que los actos de comunicación constituyen una de las rémoras más importantes en el proceso civil. De acuerdo con el estudio sobre dilación de los procesos civiles realizado por la Fundación Carlos III, a que antes nos hemos referido, aproximadamente una tercera parte del tiempo total de duración de un proceso lo consume el simple acto de emplazar a los demandados. Incluso este tiempo aumenta cuando se trata de llevar a cabo la citación de remate, requerimiento de pago y embargo en los juicios ejecutivos. Esta conclusión es prácticamente coincidente en otros estudios realizados, y en la apreciación común de todos los que han sido entrevistados por el Consejo General del Poder Judicial.

Hay asimismo una coincidencia general en afirmar que los problemas de los actos de comunicación tienen su causa y, por ello, pueden abordarse –quizá en igual medida– desde tres

puntos de vista: a) la regulación legal; b) la organización de las secretarías, y c) los medios personales y materiales puestos al servicio de la Justicia. Todos los entrevistados lo han manifestado así, aunque exista alguna discrepancia respecto de la incidencia de cada uno de estos factores.

Por lo que toca al primero de los aspectos –la regulación legal– nuestro ordenamiento jurídico exige en demasiadas ocasiones la notificación personal a las partes y, cuando no es así, propone la notificación a parientes, vecinos y terceros cuya colaboración no siempre se logra por varios motivos entre los cuales no hay que desdeñar la falta de conciencia de colaboración de los ciudadanos. Los problemas que los funcionarios judiciales tienen para el simple acceso a los edificios frustran en muchas ocasiones la comunicación. La necesidad de reiterar diligencias – como la busca en el ejecutivo– no tiene razón de ser hoy día, como tampoco la tiene la falta de previsión sobre la utilización de medios como el correo certificado, el telegrama, el teléfono, el fax o la comunicación electrónica o la necesidad de notificar dentro de un proceso determinado absolutamente todas las resoluciones del Juzgado, aunque sean debidas al impulso de oficio, sin necesidad de ningún acto de las partes. Tampoco hay previsión alguna sobre la posibilidad de que los representantes de las partes puedan realizar al menos las comunicaciones de las que no dependa la personación o emplazamiento de las partes, o la notificación de las sentencias. A finales del siglo XX no se pueden seguir utilizando diseños legales correspondientes a finales del siglo XIX.

La segunda de las cuestiones no es menos importante. Las previsiones que una futura Ley de Enjuiciamiento Civil pueda hacer respecto de las comunicaciones por medios informáticos, por poner sólo un ejemplo, quedarán en letra vacía si no se afronta de forma urgente la provisión de medios a los órganos judiciales. Los sistemas de transporte, la utilización del correo, etc. han de ser abordados desde la convicción de su absoluta prioridad y de que, en caso contrario, uno de los cuellos de botella de los órganos judiciales nunca será solucionado. De nada serviría introducir la modificación legal si no se acomete, aunque sea con planes al plazo posible de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, la informatización integral de la Administración de Justicia, la conexión en red de todos los órganos judiciales y la dotación a todos los órganos judiciales de los medios precisos que si en la sociedad de hoy son normales en cualquier organización, por pequeña que sea, se les sigue denominando medios modernos casi de imposible alcance para la Administración de Justicia.

La cuestión organizativa es asimismo fundamental. Al menos donde el volumen de trabajo lo aconseje –y lo aconseja en casi todos los partidos judiciales de España que cuentan con dos o más Juzgados– es imprescindible la instauración de servicios comunes de actos de comunicación. El concepto de servicio común, como se explica en otra parte de este estudio, no implica por sí mismo una macroorganización incontrolable, sino una idea de organización de cuestiones que, en aras a la eficacia y a la eficiencia del sistema, han de ser comunes, porque la organización por separado no sólo es más costosa y disfuncional, sino menos operativa.

Esta afirmación general, tiene una de sus más claras expresiones en los actos de comunicación, en los que no puede permitirse que funcionarios de dos Juzgados de la misma localidad acudan al mismo domicilio a poner en conocimiento al mismo ciudadano o compañía una resolución judicial. Lo absurdo de tal actuación justifica por sí la creación de un sistema común dependiente de todos los órganos judiciales de una ciudad, sin necesidad de ulteriores explicaciones organizativas o estructurales.

En segundo lugar, no parece muy justificable la pervivencia de un sistema de fe pública tan estricta en los actos de comunicación. En otros lugares de este estudio se hacen diversas alusiones a lo que debe ser la fe pública judicial en este momento. Valga con afirmar aquí que no existe justificación alguna para que el secretario judicial, cuya preparación profesional está destinada a otras funciones de mayor responsabilidad, sea el encargado de los actos de comunicación. Por otro lado, la simple comprobación de la experiencia diaria demuestra que es posible realizar una comunicación por un sólo funcionario judicial sin necesidad de crear la artificial necesidad de que intervenga el secretario judicial. Ya es hora de que aquéllas actuaciones de los órganos judiciales que llevan haciéndose decenas de años de una forma,

aunque los estrictos términos de la Ley exijan otra cosa, y están siendo válidas con una aquiescencia generalizada, se lleven a la Ley siempre que no exista vulneración de derechos fundamentales en el proceso.

Y por último, una cuestión fundamental es el denominado auxilio judicial que impide, incluso siendo posible la comunicación directa, la realización de actos fuera del partido judicial. Si en aquellos actos procesales en los que es imprescindible la realización de una comparecencia ante el órgano judicial, puede estar justificada la pervivencia del sistema –y aún así dadas la red de comunicaciones existente en nuestro país de forma generalizada, hay muchas ocasiones en que esto puede ser puesto en duda– en aquéllos casos en los que se trata solamente de poner en conocimiento de una parte o de un tercero una determinada resolución judicial, no hay motivo alguno para mantenerlos. Sólo la necesidad de comunicación personal, innecesaria en muchas ocasiones, ha justificado la pervivencia del sistema que debe ser reducido de forma drástica.

Como ha quedado de manifiesto al estudiar las dilaciones, cuando el demandado reside fuera del territorio del partido judicial donde se tramita el proceso, su duración media aumenta en 2 meses. Considerando que en los seis procesos de mayor incidencia la media de duración es inferior a nueve meses, la dilación inducida por la necesidad de realizar actos de auxilio judicial es superior a un 20 por ciento. En ocasiones esta dilación se produce en procedimientos tramitados en Juzgados de ciudades cercanas a los grandes núcleos urbanos en las que trabajan quienes no pueden ser notificados en ellas y sí solamente en su domicilio que no dista más allá de una veintena de kilómetros de la sede del Juzgado exhortante. Esta absurda situación no tiene ningún sentido a finales del siglo XX.

En consecuencia, es necesario abordar de forma decidida y profunda una reforma del sistema de actos de comunicación judicial, reduciendo la necesidad de notificaciones personales e incluso la propia obligación de notificar todas las resoluciones que se acuerdan en el proceso, aunque sean meramente interlocutorias o de ordenación procesal, salvo cuando de la notificación dependa la realización de cualquier actividad procesal por cualquiera de las partes.

Es posible y aconsejable conferir a los representantes de las partes personadas más responsabilidades en las notificaciones. Ciertamente es que no existe una experiencia previa de esta posibilidad, extendida en otros ordenamientos. Pero la situación de nuestra Administración de Justicia en materia de notificaciones –que por cierto no le es privativa, sino que es extensible a la Administración Pública– exige un punto de audacia y de confianza en los profesionales colaboradores de la Justicia.

Ciertamente, esta posibilidad de colaboración ha de ser adoptada con las debidas cautelas. Expresamente ha admitido el Consejo General de Colegios de Procuradores no sólo la normal responsabilidad disciplinaria de estos profesionales para el supuesto de incumplimiento de las normas de las notificaciones cuando realizan una función de colaboración con los órganos judiciales, sino la necesaria, obligada y automática suspensión de la profesión al procurador que incumpliera gravemente sus obligaciones acordada por el propio juez y dentro del proceso.

A lo anterior hay que unir, tanto en la comunicación entre los órganos judiciales, cuanto en la comunicación con las partes o con sus representantes la notificación por medios informáticos y hay que generalizar el uso del correo certificado y el telegrama, como medios que se utilizan habitualmente en otras jurisdicciones, como la penal y la social, y en los mismos términos regulados en la Ley de Procedimiento Laboral.

Una cuestión que atiende más bien al diseño legal, es la necesaria regulación de la entrada forzosa en domicilios cuando no se puede acceder a ellos de forma voluntaria.

Es, finalmente, muy necesario dotar a los órganos de la Administración de Justicia de los medios materiales y personales suficientes para abordar los actos de comunicación. Los medios de transporte, los medios presupuestarios suficientes para abordar las comunicaciones postales y telegráficas y la dotación de medios que pueden calificarse de modernos en la Administración de Justicia aún cuando sean de uso común en los demás ámbitos de la Administración, son necesidades perentorias en la Justicia.

3.4.2. Fase de sustanciación del proceso

a) *Facultades del juez en el proceso civil.* Los valores de justicia, de tutela efectiva, de igualdad de armas en el proceso y de proscripción de la indefensión proclamados en la Constitución y el principio de impulso de oficio recogido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, han supuesto, junto con algunas recientes reformas de la Ley de Enjuiciamiento Civil, un evidente refuerzo del papel del juez en el proceso civil.

El juez civil no es ya ese pretendido espectador neutral y pasivo que –supuestamente– se limitaba a contemplar la noble contienda entre las partes, sin ninguna intervención posible, salvo las diligencias para mejor proveer.

La vigencia del principio de impulso de oficio, frente al de rogación, permite hoy día que el juez intervenga activamente en el proceso con la finalidad –que es al mismo tiempo un límite– de garantizar el libre juego de las partes ante el conflicto de intereses que se ventila en la jurisdicción.

Así, el juez puede y debe instar la aclaración de las alegaciones de las partes, acordar prueba de oficio en los términos expresados en el artículo 340 de la Ley de Enjuiciamiento Civil e impulsar de oficio el procedimiento dentro de los límites marcados en la Ley, incluso la continuación de oficio de la ejecución cuando haya sido instada por cualquiera de las partes.

No obstante, sería quizás conveniente que una futura regulación de la Ley de Enjuiciamiento Civil abordara claramente tal cuestión y reforzara aún más los poderes del juez en la dirección del proceso y que, sin merma alguna de los principios dispositivo y de aportación de parte, algunas cuestiones como la posibilidad de recibir de oficio el pleito a prueba cuando se constate la real controversia entre las partes, o la continuación de oficio de la ejecución cuando ya haya sido instada por cualquiera de ella –cuestión esta a la que nos referimos más adelante en extenso– quedaran expresamente reconocidas en ella, a fin de evitar dudas interpretativas.

b) *Los mecanismos de transacción en el proceso civil.* Ni la conciliación previa que regula la Ley de Enjuiciamiento Civil ni los mecanismos de transacción intraprocesal están sirviendo actualmente para los fines teóricos para los que fueron creados. Si a ello le unimos la reflexión sobre el sistema de tutela cautelar de nuestro ordenamiento, no es extraño el dato de que en casi nueve de cada diez procedimientos recaiga sentencia total o parcialmente estimatoria. Parece evidente que los ciudadanos y las compañías sólo litigan como última posibilidad, es decir cuando no tienen otra vía posible de solucionar el conflicto.

Por eso, la introducción en el ordenamiento de nuevos mecanismos de transacción, tanto previos al proceso como intraprocesales, y la potenciación al máximo posible de los actuales, unidos a un nuevo diseño de medidas cautelares y a la introducción de algún tipo de proceso como el monitorio, parecen medidas fundamentales.

Sin embargo, la conciliación previa al proceso se ha convertido, en la realidad, en un mero mecanismo de constancia de hechos para su posterior utilización en un proceso como sustitutivo –por motivos muchas veces económicos– de los requerimientos notariales. No es extraño que tal cosa ocurra a la vista de que es igual comparecer que no comparecer u oponerse con motivo o sin motivo.

La conciliación intraprocesal regulada para el juicio de menor cuantía en los artículos 691 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil no está dando tampoco los frutos apetecidos.

La práctica totalidad de los encuestados ha reconocido el fracaso de los mecanismos conciliatorios dentro del proceso achacándolo a varias causas, aunque se reconocen generalmente dos, que parecen fundamentales: la práctica inasistencia de los jueces al acto de la comparecencia y la falta de asistencia de los abogados y los litigantes a ella. Sin embargo no puede achacarse solamente a un problema de incumplimiento del principio de inmediación el fracaso de los mecanismos transaccionales en la comparecencia del menor cuantía. Hay un previo problema de diseño procesal que es preciso poner de relieve. La regulación legal que permite la asistencia al acto solamente del representante de las partes, el cual normalmente acude sin capacidad real de llegar a un acuerdo, ha desmotivado a los jueces que, además,

creen firmemente que cuando un asunto ya ha llegado a la vía judicial es porque han fracasado los mecanismos previos y que, realmente, se trata de un mero trámite formal carente de significado en el proceso.

Y sin embargo, como se podrá apreciar después, al aludir al desarrollo de los procesos, el Consejo General del Poder Judicial no participa de ese análisis pesimista, sino que, por el contrario, cree imprescindible no sólo mantener y potenciar los mecanismos de transacción antes y dentro del proceso, sino extenderlos a todos los procesos en que ello sea posible.

Pero, evidentemente, instaurar mecanismos de transacción requiere, en primer lugar, que existan realmente posibilidades de transacción. La existencia de un acto dentro del proceso en el que se intente que las partes pongan fin a su controversia sin necesidad de resolución judicial, sin que sea necesaria ni la intervención personal de las partes ni la de su asesor, no incentiva la transacción sino el trámite formal, no propende a la intermediación sino a la comparecencia en secretaría, no procura finalmente la evitación del litigio sino su terminación por sentencia y la tan tradicional apelación a terminar ante la última instancia posible española o europea. No es menor la grave erosión que sufre la Justicia cuando en las pocas ocasiones en que el ciudadano acude a estos actos, en lugar de un acto judicial se encuentra una mesa, un ordenador o una máquina de escribir y un simple «firme Vd. aquí».

Cualquier solución de esta cuestión pasa, pues, por potenciar los mecanismos procesales que obliguen a que en esta fase se haga un verdadero ejercicio de intento transaccional.

Aunque hayamos afirmado anteriormente que el estudio piloto ha demostrado que se acude a los Juzgados cuando no existe otro remedio, no puede desdeñarse la idea de la desjudicialización también en el proceso civil. Y no solamente en la jurisdicción voluntaria, en la que es pacífico ya que el juez no debe intervenir en asuntos en los que no existe real controversia y en la que deben mantenerse las figuras estrictamente necesarias (que, en cualquier caso, han de estar encomendadas al secretario judicial), sino en la potenciación de los mecanismos alternativos a la resolución de los conflictos, sin caer en la tentación del desánimo. Los arbitrajes, tanto administrativos como privados, han de seguir siendo una de las vías para solucionar conflictos intersubjetivos. Quizá, si nuestra Administración de Justicia en materia civil no fuera tan lenta y si cupieran las medidas cautelares en el procedimiento arbitral –incluso acordadas por el juez– no existiría un nivel de litigiosidad como el que soporta la estructura judicial española.

Con algunas excepciones –principalmente los procesos ejecutivos y los procesos con objeto indisponible– se debería, pues, introducir de forma generalizada en todos los procesos un trámite en el que se trate de evitar la continuación del proceso mediante el acuerdo transaccional de las partes, como una fase previa y obligada al inicio del acto del juicio.

Siempre ha sido una cuestión problemática cuál ha de ser el papel del juez en esta actividad. Muchos de los entrevistados han aludido a la posible contaminación del juez en la conciliación intraprocesal. Pero hace tiempo que se demostró en otras jurisdicciones que cabe realizar esta actividad sin necesidad de avanzar el fallo. Que es posible poner de manifiesto a las partes los peligros que para cada una de ellas puede tener la continuación del proceso. Que puede convencerse a las partes de que su conflicto puede resolverse, como dice el Código Civil, mediante cesiones mutuas que lo eviten.

La formación de todos los que intervienen en el proceso – no sólo los jueces, sino de los abogados– en las técnicas de mediación, tan conocidas en otros sectores como ignotas para los profesionales de la justicia, es aún una asignatura pendiente cuya aprobación no es posible retrasar.

Finalmente, el Consejo General del Poder Judicial no puede dejar pasar esta oportunidad para insistir en la necesidad y la obligación inexcusable de los jueces de cumplir el ordenamiento procesal vigente. Resulta preocupante conocer en las muchas entrevistas realizadas que los jueces no cumplen con el principio de intermediación en general y en actos como éste en particular. Obviamente, la primera obligación del juez es cumplir la Ley. Es cierto que hay que definir en forma más razonable los supuestos en los que la presencia del juez es inexcusable y eliminar de entre estos aquéllos en los que su intervención personal es superflua. Pero mientras que la Ley

exija la presencia del juez, por más que sea criticable, en esta y en todas las ocasiones en que así se disponga, deberá estar presente.

No solamente hay que llamar la atención de todos para que exijan la presencia del juez cuando legalmente sea exigible, sino que hay que reclamar la sanción de nulidad absoluta para los actos procesales en los que siendo obligada su presencia, no se produzca en la práctica y más aún en los actos de conciliación intraprocesal.

c) *Tipo de proceso civil.* Ya nos hemos referido a la necesidad de reducir drásticamente los procesos civiles. Pero, como se decía anteriormente, la situación de la jurisdicción civil no solamente es preocupante por el número de procesos actualmente existentes, sino por el diseño procesal basado en la escritura, por la disgregación de los actos procesales, por las pruebas de corte escrito practicadas en pluralidad de actos, por los continuos incidentes, etc.

El tipo de proceso en la jurisdicción civil se convierte, pues, en la piedra de toque de la reforma si lo que se pretende es llevar los principios de inmediación, oralidad y concentración para agilizar en lo posible los trámites y garantizar en mayor medida la tutela efectiva.

La reducción y racionalización del número de procesos no es, por sí misma, suficiente para lograr agilizar la jurisdicción civil. Sería posible reducir el número de procesos e instaurar un tipo de procedimiento tan lento como el actual lo que frustraría cualquier posibilidad de arreglo de uno de los órdenes jurisdiccionales donde existe un mayor nivel de retraso, con la incidencia negativa correspondiente para la vida diaria de muchos ciudadanos. Es preciso, pues, como antes se expuso, no solamente reducir el número de procesos, sino definir un tipo de proceso basado en los principios de concentración, oralidad e inmediación.

Llegados a este punto es preciso definir qué tipo de proceso queremos. Como se exponía anteriormente, el Consejo General del Poder Judicial elaboró un cuestionario en el que trató de fijar todas las alternativas posibles de los procesos civiles. De las contestaciones a dicho cuestionario, las entrevistas celebradas y las sugerencias recibidas respecto de cuestiones que, como es natural, se habían omitido por olvido o desconocimiento en el cuestionario, han surgido unas líneas generales del proceso civil comúnmente reclamado. Es cierto que existen discrepancias que constan en los anexos, pero la mayoría de las contestaciones y la opinión del Consejo General del Poder Judicial permiten diseñar un proceso cuyas líneas generales serían las siguientes:

1) *Forma de la demanda:* Obviamente la demanda ha de ser siempre escrita. La única cuestión que se plantea es la de articular la posibilidad de un proceso sin la preceptiva intervención de abogado en los asuntos de menor complejidad, con la introducción de formularios procesales que estén al alcance de los ciudadanos y que contengan las exigencias mínimas para que la pretensión sea al menos planteable y solucionable. Sobre esta posibilidad se habla más extensamente en otra parte de este estudio.

2) *Forma de la contestación:* la opción más razonable –y generalizada en la encuesta– es que el trámite de contestación se realice por escrito, lo que, dentro de la medición de tiempos realizada, no se ha revelado significativamente retardatorio. La plasmación por escrito de la contestación ayuda a la fijación adecuada de los términos del debate y, por ello, a la posible conciliación, al tratamiento de las excepciones procesales y a la delimitación de la prueba.

Puede que la única excepción sea la de los procedimientos muy abreviados –principalmente el de las pequeñas reclamaciones, o aquél en que se utilicen formularios–.

3) *Señalamiento del acto del juicio:* Tras la contestación de la demanda, y la posible reconvencción y su contestación, no se estima necesario introducir ningún otro trámite autónomo. Debe procederse inmediatamente en todos los procesos a señalar el acto del juicio, en el que, como trámite previo, se trate de lograr un arreglo amistoso, se subsanen los posibles defectos procesales, y se admita y practique la prueba.

4) *Proposición, recibimiento y práctica de la prueba*: En un proceso de corte inmediato, oral y concentrado, la petición de recibimiento del juicio a prueba y la proposición de la misma ha de quedar ya prefijada en los escritos de demanda y contestación, sin perjuicio de otorgar a las partes la posibilidad de ampliarlos o renunciar a parte de ellos a la vista de las alegaciones de la contraparte. Los medios de prueba han de ser aportados por las partes al acto del juicio, sin perjuicio de que cuando se demuestre la imposibilidad de hacerlo se pueda proceder a la citación por vía judicial.

5) *Práctica de la prueba*: La prueba ha de practicarse de forma oral, suprimiendo los escritos de confesión, preguntas y repreguntas. Los documentos han de ser aportados inexcusablemente por las partes con sus escritos. Cuando ello no sea posible las partes han de estar facultadas para obtenerlos sin necesidad de oficios o mandamientos judiciales. La prueba pericial ha de recibir un nuevo tratamiento procurando dar la validez posible a las periciales anticipadas. La prueba de oficio ha de basarse en la ampliación de los poderes del juez, y en la fijación de un plazo improrrogable para su práctica.

6) *Subsanación de defectos*: cualquier proceso ha de estar basado en la posibilidad de resolver con carácter previo a la sentencia la subsanación de cualquier defecto procesal, evitando las absoluciones en la instancia.

3.4.3. Fase de ejecución

Hay pocas cuestiones en las que exista un nivel de acuerdo mayor que en la ineficacia del sistema procesal de ejecución de sentencias. Al punto que la mayoría de los consultados –de todos los sectores– aun defendiendo una reforma global e íntegra del proceso civil, han mantenido que si ésta no se produjera sería posible, e incluso aconsejable, abordar de forma urgente y autónoma la ejecución civil.

Se ha destacado la deficiente regulación de la tutela cautelar y del sistema de ejecución provisional, que obliga a depositar a quien ha vencido en la instancia la cantidad objeto de condena cuando menos; pero, la mayoría de las críticas se centra en que el camino hasta obtener la satisfacción efectiva de la pretensión es incluso más complicado que el de obtener la declaración del derecho.

Con razón se dice que no está en absoluto justificado un mal entendido principio dispositivo que, aunque se trate de un trámite automático en la ley, exige que cada fase sea solicitada por la parte. Que la existencia de toda clase de incidentes en la ejecución –con tramitación escrita–, la inexistencia de mecanismos de interpretación del título, y la falta de colaboración no solamente del deudor sino de los terceros, permiten el beneficio del incumplidor sistemático, en lugar de favorecer, como sería más lógico, a quien ha visto reconocido su derecho en sentencia firme, sin que el juez tenga en su mano mecanismos de cualquier orden que ayuden a hacer efectivo el derecho del ejecutante.

El reparto de funciones en la oficina judicial no ayuda en modo alguno a la efectividad de la ejecución. Aunque es cierto que este efecto no es exclusivo de la fase de ejecución, no lo es menos que en ella pueden ser aumentadas las funciones del secretario judicial, de modo que este pueda dictar resoluciones autónomas si necesidad de que el juez añada de forma mecánica su firma en trámites obligados, perfectamente fijados en la ley y sin contenido estrictamente jurisdiccional la mayoría de las veces. No obsta a lo anterior la posibilidad de que el juez pueda revisar las resoluciones del secretario cuando sean impugnadas por las partes, pero debe tener capacidad explícita reconocida en la Ley de acordar por sí mismo, sin necesidad de refrendo o visado judicial y de forma autónoma, todo lo conducente a lograr la ejecución salvo cuando estén en juego derechos fundamentales en cuyo caso debe intervenir el juez. Pero, con esta única excepción, el secretario judicial tiene que estar dotado de la capacidad de ordenar el embargo, de

justipreciar los bienes, de acordar el sistema de venta, de liquidar las cargas, presidir las subasta, adjudicar el bien y realizar las inscripciones procedentes.

Ya se han descrito los tiempos de la ejecución y algunos de los resultados que ofrece el estudio sobre la litigiosidad civil. Uno de los factores preocupantes ha sido el nivel de frustración de las expectativas del acreedor de obtener lo que pretendía y se le concedió. Hemos visto cómo en casi 4 de cada 10 casos el acreedor no logra la satisfacción efectiva de la pretensión y cómo en otro de cada diez sólo lo logra parcialmente. ¿Se produce esto por la insolvencia real del deudor o, por el contrario, es que no se han averiguado los bienes de los que realmente es propietario?

No hay datos suficientemente fiables para afirmar ni lo uno ni lo otro; pero lo que parece evidente es que el cumplimiento de las resoluciones judiciales no es una cuestión que afecte solamente a los intereses privados de las partes. El cumplimiento de lo ejecutoriado afecta a la propia imagen y credibilidad de la Justicia y además tiene un alcance constitucional que ha sido afirmado rotundamente por el Tribunal Constitucional. Y, sin embargo, el sistema de averiguación de bienes sigue estando atribuido en el orden jurisdiccional civil a la iniciativa exclusiva de los litigantes.

Por ello, una de las mayores disfunciones de la ejecución radica en la determinación y averiguación de los bienes a embargar, aunque no sean menores los problemas existentes en la realización forzosa. El sistema de averiguación de los bienes descansa excesivamente sobre las manifestaciones del ejecutante sin permitir que el juez realice averiguaciones de oficio de forma sistemática y generalizada como si el cumplimiento de las resoluciones judiciales tuviera solamente un contenido privado. En otras jurisdicciones, como la social, en la que ciertamente entran en juego otros factores, el juez tiene facultad de averiguar de oficio los bienes del deudor. En la jurisdicción civil debería potenciarse el mecanismo de averiguación de oficio para tratar de que las resoluciones judiciales no quedaran en meros pronunciamientos teóricos. Así se evitaría, entre otras cosas, que el recurso a los Tribunales se siga considerando como ese fatídico plazo añadido al que hemos aludido constantemente. Sólo si, quien es demandado, tiene la conciencia clara de que, de vencer el demandante, logrará por vía voluntaria o forzosa el cumplimiento de lo acordado por el juez.

La segunda gran disfunción de la fase de ejecución es la realización forzosa de los bienes embargados. Salvo cuando se trata de la venta de bienes que cotizan en mercados oficiales o del embargo de créditos realizables en el acto o de dinero, nuestro ordenamiento jurídico no conoce otro sistema de venta forzosa que el de la subasta. La clandestinidad en la que este sistema de venta tiene lugar es tan innegable como la desconexión absoluta entre los criterios del mercado y los criterios de venta de los bienes realizados por los Juzgados al punto que hemos llegado a alumbrar la profesión de «subastero»... Con un sistema que comunica la venta de los bienes en un medio de difusión desconocido por el público, y que solamente pone trabas –jurídicas o materiales– al acercamiento de los interesados a la venta, no es extraño que se produzcan vergonzosas adjudicaciones por precios que en más ocasiones de las deseadas no llegan a cubrir el importe de la deuda, aunque su valor de tasación sea muy superior al contenido de la sentencia.

La simplificación del procedimiento de venta, la publicidad adecuada de lo que es objeto de realización forzosa y la introducción de mecanismos alternativos se convierte, pues, en una cuestión obligada si queremos lograr dar satisfacción debida a las pretensiones del ejecutante y, al tiempo, no malbaratar los bienes del deudor.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, parece indispensable regular de nuevo la ejecución civil que, a juicio del Consejo General del Poder Judicial, debería estar regida por los siguientes criterios:

a) Es indispensable regular un sistema de medidas cautelares adecuado, con la suficiente flexibilidad para tratar que el proceso no se convierta en un plazo añadido para el deudor. Es asimismo obligado regular la ejecución provisional de forma que las cauciones actualmente exigibles a quien obtuvo una sentencia a su favor no imposibiliten de hecho su utilización o, al menos, la permitan solamente a quienes son capaces de soportar económicamente un recurso de la contraparte.

b) El principio dispositivo aplicable en la ejecución no impide que, una vez instada por la parte la ejecución, se continúe de oficio, adoptándose por el órgano judicial todas las medidas tendentes al cumplimiento de lo ejecutoriado, sin perjuicio de que el ejecutante pueda en cualquier momento desistir de la ejecución o solicitar su paralización por un plazo de tiempo determinado. Debería preverse también la posibilidad de que el juez o, en su caso, el secretario, en una sola resolución, acuerde todos los trámites conducentes a la satisfacción del derecho del ejecutante cuando ello sea posible.

c) Más aún, una vez decretada la ejecución por el juez se debería atribuir al secretario judicial el resto del trámite. Debe éste hacerse cargo de las resoluciones ordinarias del proceso de ejecución salvo cuando afecten a derechos fundamentales o puedan contrariar lo ejecutoriado y sin perjuicio de la posibilidad de revisión ante el juez en supuestos determinados y motivados por la parte. Pero, en todo caso, el secretario judicial ha de tener capacidad de resolver de forma autónoma toda la ejecución a partir de la decisión judicial, incluso para el embargo, la tasación, la liquidación de cargas, la elección del sistema de venta, la venta efectiva de los bienes, y la adjudicación y anotaciones correspondientes.

d) La existencia de incidentes en la ejecución sujetos a un procedimiento de corte escrito es innecesariamente retardataria y ayuda a que el incumplidor dilate el cumplimiento de la ejecutoria. Ha de introducirse de forma generalizada el sistema de comparecencias previsto en la actual Ley de Procedimiento Laboral para resolver los incidentes dentro de la ejecución.

e) El proceso de ejecución ha de permitir, sin necesidad de acudir a un procedimiento declarativo autónomo y siempre que ello sea posible, la interpretación del título de ejecución dentro del propio proceso, así como los mecanismos para que los daños y perjuicios causados por el deudor dentro de la ejecución sean asumidos por éste en el mismo proceso.

f) Una futura regulación de la ejecución civil no solamente ha de contemplar el deber de colaboración del deudor y de los terceros en orden a la manifestación y determinación de los bienes objeto de embargo con trascendencia incluso penal, sino que debe contener los mecanismos de incentivar la colaboración a través de los apremios pecuniarios y las multas coercitivas ya introducidas en el proceso laboral. Se interesa la revisión urgente del artículo 133 de la Ley General Tributaria en materia civil. La colaboración de todas las Administraciones Públicas y, entre ellas, de la Administración tributaria, ha de ser exigible en todo caso.

g) El sistema actual de venta forzosa de bienes, basado casi exclusivamente en la subasta, no sirve para lograr el doble efecto de dar satisfacción a la pretensión del demandante y no malbaratar los bienes del deudor. Se trata de un sistema con el que hay que terminar si se quiere aumentar el prestigio de la Administración de Justicia y lograr la satisfacción del interés del ejecutante. Es imprescindible establecer de forma alternativa otros sistemas de venta, entre los que cabe considerar, con las debidas garantías, la venta por el deudor, la venta por el ejecutante, la venta por interventor, la venta por entidad autorizada y la venta en subasta, judicial o notarial, pero reducida sensiblemente. Es asimismo imprescindible garantizar el conocimiento público de los bienes objeto de venta e informar al ciudadano debidamente sobre las posibilidades de adquirir los bienes objeto de venta por los Juzgados.

IV. ESPECIALIDADES DEL PROCESO Y DE LOS JUZGADOS EN MATERIA DE FAMILIA, TUTELAS E INCAPACITACIONES

4.1. Especialización de juzgados y especialización de jueces y magistrados en estas materias

Siempre ha existido una cierta resistencia a la especialización entre los jueces y magistrados que es incluso acentuada cuando se alude a la especialización en asuntos civiles o penales. Por lo que respecta a la especialización de los jueces se dice, en términos generales, que la formación de inicio del juez ha de ser suficiente para poder asumir un órgano judicial unipersonal del orden civil sin otra necesidad que la de la formación continuada. Se dice, por otro lado, que la jurisdicción civil puede ser omnicompreensiva en la instancia y que la excesiva especialización puede llevar a una compartimentación perjudicial para la propia formación del juez.

Pero ambas afirmaciones, cuando lo que se cuestiona son materias de familia, tutelas e incapacitaciones, se relativizan inmediatamente y, puesto que, junto a los procedimientos concursales, son aquellas materias en las que existe un consenso prácticamente unánime respecto de la necesidad de existencia de Juzgados especializados y de jueces también especializados.

Las razones que se dan son también prácticamente coincidentes. Desde el punto de vista de los derechos que se ventilan en los procesos de familia, de tutela e incapacitaciones, su indisponibilidad y carácter cuasipúblico requieren de una formación y de una estructura que no puede ser la misma que en un Juzgado del orden civil con competencia en materias en las que es el interés privado el que prima sobre cualquier otra cuestión. Además, si la dispersión de resoluciones es perjudicial en todos los asuntos y los órdenes jurisdiccionales, en esta materia resulta especialmente sensible la posibilidad de que existan resoluciones dispares tratándose de supuestos de hecho análogos.

Desde el punto de vista de la estructura y la organización, este tipo de Juzgados exige necesariamente su tratamiento conforme a otros criterios. Son Juzgados cuyos medios personales han de exceder los tradicionales Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia y que han de estar dotados con servicios permanentes de psicólogos y trabajadores sociales. La formación de todos ellos –la de los jueces, los fiscales, los secretarios judiciales, los Cuerpos tradicionales y los especializados– ha de ser diferente.

Ahora bien, esta afirmación que se realiza por lo que respecta a los grandes núcleos, debe ser matizada cuando se trata de las pequeñas ciudades y localidades. Es cierto que la especialización –que implicaría a primera vista la provincialización– es deseable por todas las razones apuntadas. No lo es menos que distanciar el centro de resolución del domicilio de los cónyuges o del presunto incapaz puede acarrear más perjuicios que ventajas.

Quizá convenga, pues, obrar con prudencia y continuar la especialización en los grandes núcleos, manteniendo la competencia de los Juzgados civiles o mixtos de ciudades medias y localidades cabeza de partido judicial, en un primer momento.

Nos remitimos a lo dicho anteriormente respecto del sistema de especialización y, singularmente, sobre la posible creación de Juzgados de Estado Civil. El Consejo General del Poder Judicial entiende que el artículo 329 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ha de ser extendido a este tipo de Juzgados en el orden civil.

Respecto de los órganos colegiados, dada su competencia provincial, al menos en aquéllos que cuenten con tres o más secciones, se debería proceder a su especialización de forma paulatina, puesto que, como antes se dijo, no puede sostenerse seriamente un esfuerzo de especialización en la instancia que se corresponda después con una generalización –y, por tanto, con la posibilidad de dispersión– en la apelación.

4.2. Cuestiones referentes a la estructura personal de estos juzgados

Como se decía anteriormente, una de las razones más poderosas para optar por la especialización de este tipo de Juzgados es, sin duda, la especialidad de la estructura personal que requieren.

Tanto en materia de familia, como de tutela e incapacitación, los tradicionales instrumentos jurídicos no son suficientes. De nada valdría, pues, especializar órganos judiciales de este tipo si,

al tiempo, no se les dota de la infraestructura necesaria, tanto de medios materiales – principalmente medios de transporte– y personales.

En la actualidad existen en España 41 Juzgados especializados en materia de Familia en Alicante, Barakaldo, Barcelona, Bilbao, Córdoba, A Coruña, Granada, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Pamplona, San Sebastián, Sevilla, Valencia, Valladolid, Vigo y Zaragoza.

Hasta el momento, los Juzgados de las grandes capitales especializados cuentan generalmente con equipos de apoyo constituidos principalmente por médicos forenses adscritos exclusivamente a ellos y por psicólogos y trabajadores sociales. Sin embargo, hay dos cuestiones preocupantes y a las que se debe dar un tratamiento urgente: a) los equipos, cuando existen, son normalmente escasos, lo que propende a su burocratización; b) solamente hay equipos para estos Juzgados y no para los de otros partidos judiciales que requieren también de su asistencia.

Una cosa es que no se opte por una especialización universal en estas materias, y otra bien distinta es que exista una especie de Justicia de familia de «dos velocidades». El Consejo General del Poder Judicial es consciente de que el aumento del gasto público en materia de personal ha de ser abordado con cuidado. Pero, al mismo tiempo, puede afirmar que mientras que la plantilla de Cuerpos tradicionales está sobredimensionada en algunos órganos judiciales, la de otros Cuerpos tan necesarios como los anteriores –entre los que se encuentran los que ahora comentamos– está claramente infradotada. Un plan a medio plazo debería planificar los recursos humanos de la Administración de Justicia y dentro de esa planificación deben estar este tipo de profesionales que, si en otro momento eran simplemente convenientes, hoy son absolutamente necesarios.

Por otro lado, los equipos técnicos necesarios en este tipo de conflictos, no tienen por qué estar adscritos a un determinado Juzgado de forma exclusiva. Pueden y deben ser equipos provinciales, de manera que se palie el problema antes citado de la diferencia de estructura de personal de Juzgados especializados y Juzgados que no lo están. De este modo, se optimizaría el rendimiento de los equipos con el menor coste posible y se atenderían los «asuntos» de familia, sin necesidad de adscripción a un Juzgado concreto.

Finalmente no puede cerrarse este apartado sin aludir a la imprescindible actuación del Ministerio Fiscal. El Ministerio Fiscal ha de tener una intervención más activa –no sólo presencia, sino intervención directa– tanto dentro del proceso, como con las partes intervinientes y los hijos. La labor del Ministerio Fiscal no ha de ser solamente la de informar, sino la de intervenir. Para ello, deberán potenciarse las especializaciones de los fiscales, al igual que se ha defendido para los jueces. A veces, se dice que al Ministerio Público se le encomiendan cada día más funciones sin aumentar sus medios. Pues bien, este es uno de los supuestos en los que se debería aumentar la plantilla y potenciar la especialización teniendo en cuenta su necesaria intervención y los derechos que se ventilan en esta clase de procesos. De otro modo, su legitimación puede quedar reducida a una mera intervención formal.

4.3. El proceso en materia de familia

Quizá haya llegado el momento de abordar algunas cuestiones sustantivas en esta materia. No es misión de este informe analizar en profundidad reformas sustantivas como la posibilidad de acudir directamente al divorcio o la supresión de los plazos previos de ruptura de la convivencia o la introducción de la pérdida de la «*affectio maritalis*» como causa de divorcio.

Sí hay que analizar en profundidad lo que se refiere al proceso en materia de familia en el que hay una coincidencia generalizada sobre su innecesaria complejidad y sobre su inadecuación a la realidad social, lo que lleva, también generalizadamente, a pedir su modificación.

Estas modificaciones –se admite también– han de estar presididas por la introducción –aquí aún con más motivos– de los principios de oralidad, intermediación y concentración absoluta de modo que, al menos, se intente resolver en un sólo proceso todas las cuestiones posibles.

La multiplicidad de procedimientos dentro del proceso de familia puede provocar que un ciudadano deba acudir al Juzgado en seis ocasiones distintas y en seis procedimientos diferentes hasta lograr un divorcio con sus efectos personales y patrimoniales, lo cual es difícilmente explicable.

Al igual que se mantuvo al hablar del proceso civil ordinario, en esta materia, el Consejo General del Poder Judicial entiende que el proceso matrimonial debería estar basado en los siguientes principios:

a) *Tutela cautelar*: Las actuales medidas provisionalísimas y provisionales han de ser adoptadas en un proceso único, como si de unas medidas cautelares tradicionales se tratara. En ellas, ha de bastar el escrito de la parte que las promueva para que el juez cite a las partes de comparecencia, a la habrán de asistir los cónyuges con sus defensores y representantes con los medios de prueba de que intenten valerse y donde –salvo excepciones muy justificadas– se habrá de practicar la totalidad de la prueba admitida. En la resolución del juez se podrán adoptar tanto las medidas cautelares personales cuanto las patrimoniales. Frente a la decisión cautelar del juez no debe haber recurso, de forma que la oposición a las medidas cautelares quedaría así suprimida y sólo podrían ser sustituidas por las acordadas en la sentencia de instancia y, eventualmente, por las que pudieran acordarse en el recurso de apelación.

b) *Juicio principal*: Ha de estar basado asimismo en los principios de inmediación, oralidad y concentración. El juicio en materia de familia ha de seguir los parámetros que se fijaron anteriormente para el juicio declarativo abreviado. Es decir demanda escrita y contestación escrita; pero, a partir de ese momento, señalamiento del acto del juicio, proposición de prueba en los escritos de demanda y contestación, admisión en el señalamiento y práctica en el acto del juicio.

La sentencia debe inexcusablemente –en su caso– pronunciarse sobre las medidas personales y patrimoniales, se hayan adoptado o no medidas cautelares previas.

c) *Ejecución parcial de la sentencia*: En ocasiones el recurso de apelación se produce por alguna cuestión relacionada –principalmente medidas personales o patrimoniales– y no por el fondo de la cuestión –el divorcio o la separación–. Es preciso, pues, regular la ejecución parcial de la sentencia, permitiendo que los aspectos no controvertidos en el recurso adquieran firmeza y surtan los efectos oportunos.

d) *Ejecución de sentencias*: Si en los demás aspectos hay coincidencia esencial, ésta es una de las cuestiones que suscitan siempre el mismo comentario «los pleitos matrimoniales no terminan nunca». Es cierto que se hace muy difícil evitar el alargamiento de las ejecuciones de sentencia en materia de familia, pero eso no evita que no se pongan los medios para tratar de agilizar la ejecución.

La ejecución en materia de familia, en todo lo que se refiere a los aspectos patrimoniales, ha de seguir el mismo régimen que el que se ha descrito anteriormente para la ejecución en general, salvo las especialidades estrictamente derivadas de la regulación del derecho de familia como derecho necesario. Desde luego, este es uno de los casos en los que más justificación tiene la investigación de oficio de los bienes, el impulso y aun la ejecución de oficio y la resolución de cualesquiera incidentes por medio de comparecencias continuas y decisiones inmediatas del juez.

Por lo que se refiere a las medidas personales, dada la diversidad de situaciones que se plantean y la especialidad de las mismas, no cabe una regulación procesal pormenorizada sino que el juez debe adoptar su decisión, tras una comparecencia, atendiendo a los principios reguladores de cada institución y a la concreta situación planteada.

e) *Liquidación de la sociedad legal de gananciales*: La actual dispersión de criterios respecto de la forma de liquidación del patrimonio familiar tras la separación o el divorcio, obliga en primer

lugar a aclarar en qué tipo de proceso ha de llevarse a cabo. En la parte correspondiente al proceso civil en general ya se ha defendido la introducción de un proceso especial para la división de patrimonios en el que debería caber el presente sin otras especialidades puesto que, a la postre, la pretensión es análoga en todos los casos.

No obstante, para el supuesto de que se opte por un procedimiento especial en materia de división del patrimonio ganancial –o regímenes económico-matrimoniales asimilables– ha de insistirse en que no es preciso introducir un procedimiento de corte escrito y de continuos incidentes. Es suficiente con regular un proceso en el que a petición de cualquiera de las partes se lleve a cabo una comparecencia, en la que se trataría de buscar el acuerdo sobre los bienes integrantes del patrimonio común y sobre su eventual división y, de no lograrse, pasar al juicio abreviado con los mismos trámites antes mencionados.

4.4. *El proceso en materia de tutela e incapacitaciones*

La primera cuestión que hay que abordar es la de la separación de las competencias entre los Juzgados de Familia y los Juzgados de Tutelas e Incapacitaciones. Debe establecerse un sistema de separación de competencias claro que atribuya a los Juzgados de Familia todas las competencias relacionadas aclarando de una vez las zonas fronterizas entre unos y otros. Un ejemplo claro lo constituyen las tutelas derivadas de los asuntos ya tramitados en un Juzgado de Familia.

Pese al contenido del artículo 211 del Código Civil, está provocando problemas en su aplicación práctica la cuestión de los internamientos urgentes, sobre todo en materia de competencia. La constatación de que existen problemas en la práctica obliga a aclarar la competencia para decidir los internamientos urgentes, que corresponde, en todo caso, al médico, sin perjuicio del necesario control posterior del juez. Es preciso también que el Consejo General del Poder Judicial, dentro de los programas de formación continuada, siga profundizando en el estudio de estas materias que interesan y preocupan conjuntamente a jueces y profesionales de la psiquiatría.

Por último, la práctica totalidad de los consultados ha puesto de relieve la necesidad de abordar dos omisiones del régimen legal actual: a) es preciso regular expresamente la posibilidad de control y seguimiento judicial de los enfermos mentales cuya patología se manifieste sólo en forma intermitente; y b) es asimismo preciso ampliar las posibilidades de medidas de control en los supuestos de alcohólicos o drogodependientes.

La esterilización de los incapaces no se regula más que en el Código Penal, lo que no parece muy conveniente. Tampoco es lógico, finalmente, que pueda acordarse antes de la resolución de la incapacitación.

NOTAS

(1) La fórmula que se utiliza no mide la dilación de los procedimientos en la jurisdicción civil, sino el *retraso inicial medio*. Este retraso inicial medio se mide mediante una fórmula que consiste en dividir el número de asuntos pendientes por el número de resueltos y multiplicarlo por 12 meses. Obviamente este método solamente puede medir la duración global considerando la totalidad de los órganos y la totalidad de los procesos, es decir, el tiempo que se tardaría en resolver todos los asuntos pendientes en el Juzgado. El análisis de las dilaciones por procedimientos se realiza después basándose en un estudio de campo.

(2) La duración que se mide en este apartado se refiere al juicio ejecutivo cuando existe oposición. Cuando no hay oposición la duración media según el estudio, y según se detalla más adelante, se eleva a 8,5 meses, cifra en todo caso superior en más de ocho veces a la que debería tener si se cumpliera el plazo legal.

(3) Un estudio realizado para el Centre d'Estudis Jurídics y Formació Especialitzada de la Generalitat de Catalunya, que analiza la duración de los procedimientos en Juzgados y Tribunales de Catalunya, y que toma como base procedimientos de los años 1993, 1994 y 1995 de Juzgados de Barcelona y de su cinturón, arroja unos resultados bastante parecidos a los anteriores. Según este estudio la duración media de los procedimientos que estamos considerando es la siguiente: en el juicio de menor cuantía la duración media es de 12 meses y medio, en el juicio de cognición es de entre ocho y nueve meses, y la duración media de los juicios verbales es de seis meses y medio. Sin embargo hay diferencias en cuanto a la duración del juicio ejecutivo que, cuando no hay oposición es de 4 meses, y cuando la hay de entre nueve y diez meses.

(4) El concepto de retraso inicial se ha obtenido dividiendo el número de asuntos pendientes al final de año por el total de asuntos resueltos, y multiplicándolo por doce meses. Este concepto de retraso inicial mínimo implica el número de meses que precisaría el órgano judicial para resolver los asuntos pendientes si no ingresara ni un sólo asunto más. Es decir, analizar la «cola de asuntos».

SECCION SEGUNDA EL ORDEN JURISDICCIONAL PENAL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. Referencias cuantitativas

El orden jurisdiccional penal es, con mucho, el más relevante cuantitativa y cualitativamente en la Administración de Justicia. En 1996, de los 5.550.999 asuntos que ingresaron ante los diversos órdenes jurisdiccionales, 4.315.111 (es decir, un 77 por cien) correspondían al orden penal en sus diversos niveles. Naturalmente, estas cifras han de ser analizadas con ciertas matizaciones. Las peculiaridades que presenta la elaboración de la estadística judicial en general, y en el orden penal en particular, permiten (incluso frecuentemente) que un mismo asunto tenga diversos registros causando por tanto número en varios listados. Además, uno de los elementos a tener en cuenta para un mejor análisis de todos estos datos es el número de sobreseimientos provisionales que se producen.

Para resolver estos asuntos, las previsiones de la Ley de Planta establecen un total de 2.063 plazas de jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo. Aún teniendo en cuenta que muchos de estos jueces y magistrados asumen simultáneamente funciones del orden civil (titulares de Juzgados de jurisdicción compartida y magistrados de Audiencias Provinciales en secciones mixtas) cabe afirmar que la mayoría de los recursos personales de la Administración de Justicia se dedican al orden jurisdiccional penal.

Ha de resaltarse que, en términos globales, las dilaciones que se constatan en este orden jurisdiccional no son alarmantes. Junto con el orden social puede afirmarse que es éste el orden jurisdiccional que menos problemas presenta. En cualquier caso, cuestiones como las competencias de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, las implicaciones competenciales derivadas de la reforma del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el sistema penitenciario, o el papel del Ministerio Fiscal, por citar los ejemplos más relevantes, merecen una serie de reflexiones para tratar de mejorar la parcela judicial más «próxima» y conocida por los ciudadanos.

1.2. El problema específico de la ejecución penal

Pero si el estudio de este orden jurisdiccional lleva a la conclusión de que ostenta el protagonismo cuantitativo y cualitativo en la Administración de Justicia, llama la atención la situación en que se encuentra la materia de ejecución. Tanto a nivel legislativo como en el plano de la estructura orgánica, nos encontramos con una dispersión –confusión en ocasiones– de competencias que no favorecen en absoluto la culminación adecuada de los fines de la sanción penal.

Cabe resaltar en este punto –como un dato significativo más– la escasez de respuestas ofrecidas al cuestionario del Libro Blanco por las diversas instituciones consultadas y los Tribunales Superiores de Justicia. La importancia de todas las cuestiones relativas a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y a la ejecución penal no justifica en absoluto este bajo nivel de respuesta.

De todos modos y contando con las opiniones recogidas en esta materia, el Consejo General del Poder Judicial no debe apartarse –en primer lugar por propia coherencia– de las conclusiones ofrecidas en el informe sobre el «anteproyecto de Ley Orgánica reguladora del Procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria», aprobado por el Pleno de fecha cinco de marzo de mil novecientos noventa y siete.

En dicho informe se sentaron como principales observaciones:

1. Con carácter general se elogia la oportunidad legislativa del texto informado, así como la calidad y rigor técnico con que han sido redactados sus preceptos.

2. Las atribuciones competenciales que se regulan en el anteproyecto no pueden llevarse a cabo sin un sustancial incremento de la actual plantilla orgánica de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

3. Esto ha de ir acompañado del refuerzo de personal auxiliar especializado en tales órganos judiciales.

4. En cuanto al procedimiento, es positiva su configuración sumaria y «ágil», si bien se encuentra informado por el principio de tramitación escrita, a propósito del cual se formulan en el informe diferentes observaciones.

La exhaustividad de este estudio obliga a remitirnos a sus pronunciamientos en gran parte de las cuestiones que podrían abordarse en sede del Libro Blanco. Pero, no sólo el procedimiento ante este tipo de Juzgados merece profundas reflexiones. Cuestiones inseparables son la planta de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, la dotación de medios de que deben disponer, las peculiaridades que reviste la estructura de su oficina judicial, la organización de sus funciones de guardia, o la especialización de conocimientos de los jueces titulares de estos órganos, por citar las más relevantes.

A todas estas cuestiones se hace referencia en las siguientes páginas.

II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

2.1. Tribunal Supremo

2.1.1. El recurso de casación penal

El recurso de casación en materia penal ha perdido en buena parte la función unificadora de aplicación y desarrollo de los grandes principios y garantías del orden penal. En el año 1996 han ingresado en la Sala Segunda del Tribunal Supremo 4.998 asuntos, y se resolvieron 4.573. Estas cifras reflejan de forma evidente una «contradicción» entre la naturaleza del recurso y la realidad para la que viene utilizándose.

En las consultas efectuadas con ocasión de la elaboración de este Libro Blanco pudo verificarse la opinión unánime favorable a restringir el ámbito del actual recurso de casación, reduciendo al Tribunal Supremo a su función genuina de unificación de doctrina. Esto supondría una reducción considerable de las causas o motivos por los que pueda acudir a la vía casacional y, en consecuencia, ha de completarse con la articulación de la doble instancia y la utilización de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, hoy en día, si no carentes de contenido, indiscutiblemente infrautilizadas.

En efecto, a pesar de que, en teoría, las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia tienen un buen número de competencias en el orden civil y penal, que incluso han sido ampliadas tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, el número de asuntos de que efectivamente conocen anualmente es muy reducido. Más aún si lo comparamos con la carga de trabajo que soportan las Salas de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social, lo que ha llevado al Consejo General del Poder Judicial a proponer la modificación de los artículos 152 y 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a fin de que los magistrados destinados en estas Salas puedan colaborar en la resolución de los asuntos de otras.

Un repaso a la estadística de la carga de trabajo atribuida a estas Salas en los últimos cinco años, da una idea de la infrautilización a que antes se hacía referencia:

Datos de carga de trabajo de las Salas
de lo Civil y lo Penal de los TTSSJJ

ASUNTOS CIVILES Y PENALES

	<i>Año</i>	<i>Pendientes</i>	<i>Registrados</i>	<i>Resueltos</i>	<i>Pendientes</i>
<i>inicio año</i>			<i>fin de año</i>		
1992	123	344	348	119	
1993	119	473	434	158	
1994	158	534	504	188	
1995	188	561	575	174	
1996	174	673	642	205	
1997 (1.er trimestre)		205	181	163	223

Datos: Servicio de Estadística. Consejo General del Poder Judicial

Los datos expuestos se refieren a los diecisiete Tribunales Superiores de Justicia que existen en España, de modo que, con carácter general, muchas de estas Salas no resuelven ni siquiera una decena de asuntos al año.

Desde la perspectiva mencionada, el Consejo General del Poder Judicial ha expresado en reiteradas ocasiones la conveniencia de atribuir nuevas competencias a las Salas de lo Civil y lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia y, precisamente, ha centrado esta ampliación de competencias en el orden penal. En este sentido ha informado el Consejo el anteproyecto de Ley de Vigilancia Penitenciaria, en el que se sugirió la atribución a estas Salas de la competencia para el conocimiento de los recursos de apelación contra las resoluciones de los jueces de Vigilancia Penitenciaria. Esta sugerencia ha sido acogida en el proyecto de Ley remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados.

En la misma línea, y como se expondrá con detalle más adelante, el Consejo General del Poder Judicial considera oportuno que, con la modificación consiguiente de la planta en estas Salas, la generalización de la doble instancia en la jurisdicción penal, implique un nuevo aumento de competencias de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia.

La casación desarrolla actualmente en la Sala Segunda del Tribunal Supremo una doble finalidad: a) la unificación interpretativa de las normas jurídicas, en aras de la fijeza del ordenamiento y la seguridad jurídica, y b) constituye, hoy por hoy, el «Tribunal Superior» a efectos del recurso en la vía criminal.

Por esto, es necesario corregir el sistema actual, en primer lugar, para hacer efectiva la unificación de doctrina. Existen supuestos en los cuales las sentencias de los Tribunales de instancia no acceden a la casación (como en los delitos enjuiciados por los Juzgados de lo Penal), lo que permite una disparidad de criterios en las Audiencias Provinciales con grave quebranto de la seguridad jurídica. Por otra parte, es conveniente introducir la doble instancia para las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales, que bien podría residenciarse en los Tribunales Superiores de Justicia.

La importancia de la cuestión aconseja introducir modificaciones legales, siguiendo las siguientes líneas generales.

Partiendo del establecimiento de esta segunda instancia, el recurso de casación procedería contra las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia resolutorias de recurso de apelación contra las de las Audiencias Provinciales, las sentencias dictadas por estas Audiencias resolutorias de recursos de apelación contra las de los Juzgados de lo Penal, y, en su caso, contra las sentencias dictadas por la Sala Especial de Apelación de la Audiencia Nacional, cuya creación se haría necesaria.

En otro orden de cosas, dicho recurso sólo podría fundamentarse en motivos como la infracción de ley, haber formado parte del Tribunal sentenciador jueces que no debían hacerlo, limitaciones injustificadas del derecho de defensa, valoración en la sentencia de pruebas no susceptibles de consideración, omisión de motivación en la sentencia, insuficiencia de esta motivación, o defectuosa redacción de hechos probados que impida la fundamentación del recurso de

casación. En todo caso, el recurrente debería acreditar la desviación por el Tribunal sentenciador de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, o la inexistencia de jurisprudencia al respecto.

Tanto la interposición como la formalización del recurso deben poder realizarse ante el Tribunal sentenciador que ha conocido de la apelación, mediante escrito con firma de abogado y procurador, acompañando, en su caso, copias de las sentencias del Tribunal Supremo que se opongán a la recurrida.

El Tribunal Supremo debe poder decidir la inadmisión si el recurso incide en causas como carecer de relevancia para la unidad del orden jurídico, ser el recurso manifiestamente infundado, no aportar las sentencias en que se base la contradicción, haber sido decidida la cuestión con anterioridad por el Tribunal Supremo en el sentido de la sentencia recurrida, no haberse planteado formalmente la cuestión en la fundamentación de la apelación, o no haber observado los requisitos establecidos para la interposición y formalización del recurso.

En la fase de sustanciación, se daría vista por plazo común a todas las partes, pudiendo acordar la Sala la resolución procedente, con o sin celebración de vista, o bien citando a las partes a una audiencia pública para que informen oralmente sobre cuestiones concretas.

La sentencia, a fin de lograr una mayor uniformidad de doctrina entre los miembros de la Sala Segunda, debería ser dictada por una Sala de cinco magistrados, determinando en los casos de estimación del recurso, la nulidad de la sentencia recurrida, estableciendo la doctrina jurisprudencial correcta, y conteniendo el fallo que corresponda a la causa.

Debe articularse plenamente el sistema de doble instancia en el orden jurisdiccional penal. Las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales deben ser susceptibles de recurso de apelación ante la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, actualmente competentes para un volumen de asuntos que se distancia enormemente de cualquier otro órgano jurisdiccional. La doble instancia penal ha de regularse bajo el principio de que no puedan revisarse los hechos de la primera sentencia si no se produce nuevamente la prueba ante el Tribunal de apelación.

En el recurso de apelación, se celebrará vista cuando el Tribunal lo considere pertinente.

Por lo que respecta al recurso de casación, la vista habrá de celebrarse cuando así lo soliciten todas las partes personadas, o cuando el Tribunal lo estime conveniente.

2.1.2. La instrucción de causas contra aforados

La instrucción por el Tribunal Supremo de causas penales contra personas aforadas plantea una clara problemática tanto en cuestiones que afectan a infraestructuras como en el propio sistema de conocimiento en única instancia.

El artículo 57.1, párrafos 2.º y 3.º, de la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye competencia a la Sala Segunda del Tribunal Supremo para la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra una serie de personas, en función del cargo que ostentan en órganos constitucionales o del Poder Judicial. La razón de tal aforamiento estriba no en un beneficio o privilegio para tales personas, sino la garantía del desarrollo libre e independiente de cometidos considerados «esenciales» en el funcionamiento del aparato del Estado democrático (SSTC 61/1982; 90/1985 y 306/1992). Por estas razones debe mantenerse.

Por otra parte, la incompatibilidad de las funciones de instruir y juzgar, ha de verse reforzada en esta sede jurisdiccional, yendo más allá del contenido del párrafo 2 del artículo citado, introducido de conformidad con cuanto establece la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre, y que atribuye la competencia instructora a un magistrado de la Sala que no formará parte de la misma para enjuiciar.

2.2. La Audiencia Nacional

Frente a las incidencias por las que ha atravesado la Audiencia Nacional, que llegaron a cuestionar su propia existencia, el Consejo General del Poder Judicial considera que este

Tribunal ha de mantener su competencia penal, en aras de un más eficaz tratamiento de la criminalidad organizada.

Sin embargo, las circunstancias especiales del Tribunal aconsejan que sus magistrados en el orden penal, tanto en la Sala como en los Juzgados, sean seleccionados con criterios adicionales al de la mera antigüedad.

2.3. Audiencias Provinciales

2.3.1. Problemática general

El funcionamiento general de estos órganos jurisdiccionales, en cuanto al orden penal se refiere, no merece hasta ahora un juicio desfavorable. En el año 1996, según los datos del departamento de estadística del Consejo General del Poder Judicial, ingresaron en las Audiencias Provinciales 93.185 asuntos, de los que se resolvieron 91.218. La existencia de asuntos anteriores no permite afirmar, sin embargo, que se encuentren «al día», observándose una dilación inicial en la resolución de los asuntos de 2,69 meses.

Algunos asuntos, por su menor complejidad, se resuelven en períodos significativamente inferiores. Es el caso de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas en juicios de faltas, en cuya resolución, la naturaleza colegiada de la Audiencia Provincial no se estima incompatible con la resolución unipersonal.

No se observan dilaciones destacables en el señalamiento y celebración de los juicios orales; en definitiva, salvo ligeros retoques en determinados recursos (como el de queja) la situación procesal actual no merece juicios desfavorables.

Cuestión de especial relevancia es el planteamiento del modelo de proceso penal a instaurar: tender hacia el acusatorio puro con una investigación oficial a cargo del Ministerio Fiscal, o mantener el acusatorio mixto con protagonismo del juez de Instrucción. Tras el análisis de los distintos argumentos a favor y en contra de uno u otro modelo, ha de reconocerse que el modelo acusatorio puro, con una intervención judicial para la resolución de medidas restrictivas de derechos fundamentales y control de garantías, es el deseable y digno de todo elogio. Ahora bien: a la hora de poner en práctica este modelo, ha de abordarse una seria y profunda reflexión tendente a la adecuación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a esas nuevas funciones, así como a la estructura, organización y principios informadores de su actuación en la instrucción de causas penales.

Pese a este panorama general, uno de los temas de más atención de este Libro Blanco lo constituye la modificación competencial que para las Audiencias Provinciales ha supuesto la nueva redacción del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, introducida por la disposición final primera del Código Penal.

La atribución de competencia a las Audiencias Provinciales para el conocimiento y fallo de los delitos graves puede convertir de inmediato a esta jurisdicción en la más inoperante por la acumulación excesiva de causas ante dichos órganos jurisdiccionales.

La media de incremento de asuntos en 1996 respecto a similares períodos del año 1995 supera el 154 por ciento.

El enorme incremento que experimentaría el volumen de asuntos de competencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en virtud del recurso de casación podría producir un colapso similar al apuntado, si no mayor.

Es opinión común en las encuestas llevadas a cabo con ocasión del Libro Blanco la que sugiere el retorno de competencia a los Juzgados de lo Penal para el conocimiento y fallo de delitos con pena privativa de libertad hasta cinco años.

Ha de hacerse constar que el modelo idóneo pasa por la generalización de la colegiación para el conocimiento y fallo de los delitos incluso menos graves. Así se ha mantenido recientemente por el Consejo General del Poder Judicial en el informe aprobado por el Pleno en su sesión de 9 de abril de 1997, pero también se constata que la situación actual y los datos estadísticos de que se

deja constancia, aconsejan como solución transitoria –hasta tanto no se cuente con una adecuada cobertura de la planta judicial– el retorno de la competencia al Juzgado de lo Penal para conocer de delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a cinco años.

En otro orden de cosas, es opinión mayoritaria la que propugna el mantenimiento de la concreción de la competencia en un solo magistrado para conocer recursos de apelación contra las sentencias dictadas en juicios de faltas. Se estima que concurren suficientes garantías en este tipo de procesos con el diseño actual para no convertir en necesaria la colegiación.

Por último, la importancia del juicio oral, por su inmediación, contradicción, publicidad, etc..., es la base para mantenerlo como escenario natural para la práctica de la prueba. Cualquier orientación destinada a recortar las actuaciones que han de practicarse en esta sede, choca con los principios inspiradores del sumario, tendentes en todo caso a «preparar» el juicio oral. Por esta razón, ha de insistirse en que no es correcto llevar a cabo en la fase de instrucción una prolija práctica de diligencias que luego han de repetirse en el juicio oral; esta técnica conduce indudablemente a dilaciones y trastornos para todos los intervinientes, no conforme con la necesaria celeridad que ha de caracterizar al proceso penal.

2.3.2. Medidas que se proponen

Se proponen, ante la situación expuesta, las medidas que siguen:

a) Es necesario abordar una reforma global de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que, con carácter general, asuma el reconocimiento legal de las nuevas tecnologías, con la finalidad de que pueda plasmarse fielmente el desarrollo de los juicios orales, mediante el uso generalizado de la estenotipia, magnetófono y video, introduzca las líneas jurisprudenciales acuñadas en la práctica de determinadas diligencias de instrucción, y acomode la terminología vigente a la realidad actual.

b) En los juicios penales, el acusado debe estar situado junto a su abogado, para permitir la comunicación entre ambos a efectos de una mejor defensa, en consonancia con lo que previene el artículo 43.2 de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado.

c) Ha de reformarse, en cualquier caso, la tramitación del recurso de queja, suprimiendo la necesidad de remitir por parte del juez de Instrucción el informe previsto en el actual artículo 233 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que bien puede sustituirse por testimonio de particulares a fin de ilustrar a la Sala. Este recurso debe reducirse exclusivamente a la impugnación de las resoluciones en las que se deniegue la admisión de recursos, concediéndose audiencia a todas las partes personadas, y dejando por tanto el recurso de apelación como recurso ordinario en todos los procesos penales.

d) El recurso ordinario, también en el procedimiento abreviado, contra los autos del juez de Instrucción que afecten a la libertad del imputado debe ser siempre el de apelación.

e) En materia de ejecución de sentencias han de potenciarse las competencias del juez de Vigilancia Penitenciaria en cuanto a las penas privativas de libertad, manteniendo en el órgano sentenciador las ejecutorias relativas a la responsabilidad civil.

f) Para una correcta asunción de las competencias señaladas en el apartado anterior, debe reforzarse la planta de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, así como la dotación de medios materiales y personales.

g) En lo que afecta a la competencia objetiva, es urgente la modificación de la disposición final primera del Código Penal, que a su vez vino a modificar el artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento

Criminal: tiene que atribuirse competencia a los Juzgados de lo Penal para el conocimiento y fallo de las causas por delito castigado con pena privativa de libertad no superior a cinco años, cualesquiera que sean las penas accesorias, conjuntas o alternativas de naturaleza distinta. Esta ha de concebirse como solución «transitoria» en tanto no se disponga de una cobertura de la planta judicial que permita generalizar el modelo competencial del Código Penal, basado en la colegiación.

h) La modificación de las actuales competencias de los Juzgados de lo Penal, como se ha mantenido con anterioridad, ha de tener carácter transitorio, de modo que en el futuro, una vez adoptadas el resto de las medidas, han de recuperar un nivel competencial similar al presente. En ese momento podría encomendárseles el conocimiento de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas por los Jueces de Instrucción en juicios de faltas, para el caso de que perviviera dicho procedimiento.

i) En las Audiencias Provinciales cuyo número de secciones resulte igual o superior a seis, debe instaurarse la especialización por órdenes jurisdiccionales.

j) Por las razones expuestas, todas las secciones de las Audiencias Provinciales deben contar con cuatro magistrados, lo que permite atender un mayor número de asuntos con la misma plantilla de funcionarios.

k) Una de la cuestiones que ofrece mayor índice de acuerdo en las observaciones detectadas a propósito de la elaboración del Libro Blanco es la desigual carga de trabajo que en la actualidad soportan las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia. Para desarrollar el principio de la doble instancia en la jurisdicción penal, atribuyendo a estas Salas el conocimiento de los recursos de apelación contra las resoluciones de las Audiencias Provinciales, ha de reforzarse su composición aumentando el número de magistrados. Es necesaria, además, la especialización de sus secciones en materia civil y en materia penal, en el caso de que en la Comunidad Autónoma exista Derecho Foral o civil propio. Sólo así podrá asumirse la carga competencial que representa el conocimiento del recurso de apelación contra las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales.

2.4. Juzgados de Instrucción

2.4.1. Referencia a los aspectos procesales

Ha de partirse como base de la cuestión de que las recomendaciones que se contienen en el Libro Blanco tienen en cuenta que se encuentra por definir a nivel legislativo el modelo de proceso penal a instaurar, dejando asimismo constancia de que desde este punto de vista se considera aconsejable decantarse por el acusatorio puro.

Los argumentos tanto a favor de este modelo como del acusatorio mixto son variados y todos ellos merecedores de profunda reflexión. En contra de la instauración del modelo acusatorio puro se argumenta por una parte, que la dependencia jerárquica y orgánica del Ministerio Fiscal y el nombramiento del Fiscal General del Estado por el Gobierno chocan con la independencia que debe presidir las actuaciones judiciales. Además, la atribución de la instrucción al Fiscal podría colisionar con los principios de legalidad y exclusividad de la potestad jurisdiccional. También se argumentan razones estructurales, apoyándose incluso en el reconocimiento de carencias que se incluye en la propia Circular 1/1989, de 8 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, a propósito del procedimiento abreviado. Por último, se encuentra en esta línea la consideración de que no puede prescindirse de la intervención directora del juez de Instrucción con la finalidad esencial de buscar un equilibrio entre la función del Fiscal –dirigida por el principio de legalidad– y la actuación en beneficio del inculcado y su derecho de defensa, en la línea contemplada en el

artículo 2 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal. Todos estos obstáculos no son tales para quienes, por contra, argumentan que el artículo 124.1 de la Constitución encomienda al Ministerio Fiscal la promoción de la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de tal forma que no es legítimo dudar de su actuación. Además, la tarea de instrucción no es propiamente «juzgar» ni «hacer ejecutar lo juzgado», por lo que su encomienda al Fiscal, reservando al juez las decisiones sobre derechos fundamentales, es totalmente respetuosa con el texto constitucional. Asimismo, se alega que las dificultades relativas a los medios materiales o personales no deben considerarse nunca obstáculos insalvables. Entre las líneas argumentales más sólidas se encuentra la razón de que si ya en la actualidad sólo al Ministerio Público –y acusaciones personadas– corresponde sostener la acusación e interesar la apertura del juicio oral, la investigación a cargo del juez –para reunir los elementos necesarios para esta decisión– resulta «extraña» a la competencia natural de quien ha de valorar a la postre la suficiencia de tales investigaciones.

Lo cierto es que la realidad actual de la figura del Ministerio Fiscal –planta, medios, infraestructura– no debe llevarnos a confundir en la actualidad española el «ser» con el «deber ser»... Como antes se apuntaba, sin perjuicio de potenciar la actividad del Ministerio Fiscal, según el espíritu introducido por el procedimiento abreviado, la implantación del modelo acusatorio puro deberá hacerse gradualmente, desarrollando las potencialidades del actual modelo y limitando las facultades del juez de Instrucción para la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales.

La Policía Judicial, como se ha dicho, es simplemente «una necesidad, no un problema». El funcionamiento de las Comisiones de Policía Judicial (provinciales, nacional) presenta un balance desigual. Se abordan en sus reuniones asuntos relativos a la unificación de criterios, relaciones entre las fuerzas policiales y de éstas con los órganos jurisdiccionales, delegación de funciones, etc...

Las Unidades adscritas a los Juzgados de Instrucción, en su diseño actual, no han funcionado en la medida que se pretendía.

En general, el funcionamiento de los Juzgados de Instrucción no presenta disfunciones ni retrasos dignos de consideración, aunque podría mejorarse en la mayor parte de los casos la correspondiente dotación de medios materiales. Pensar en una informatización dinámica, que pudiera simplemente conectar una Juzgado de Instrucción con la Dirección General de la Policía –por ejemplo– no es nada más que acomodarse a la realidad de otras Administraciones Públicas. Hay que reconocer que en la de Justicia es un horizonte de necesaria y muy seria reivindicación.

2.4.2. Medidas organizativas

Las medidas a adoptar, a la vista de lo expuesto, han de ser las que siguen:

a) La constitución de verdaderas unidades de Policía Judicial, dependientes orgánica y funcionalmente del órgano instructor es una necesidad, de ninguna forma sustituible por la actual asignación, teóricamente «bicéfala». La dependencia funcional que está prevista en el artículo 444 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, debe ejercerse con carácter exclusivo, debiendo reformarse a tal efecto el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1986, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de forma gradual y concertada con las distintas Administraciones competentes.

b) Esta dependencia evitaría en primer lugar la práctica de diligencias iniciales de investigación que luego van a reproducirse necesariamente en el Juzgado, con los consiguientes perjuicios para los intervinientes, y en muchos casos perturbadoras reiteraciones.

c) Debe potenciarse la intervención del Ministerio Fiscal en las actuaciones de investigación previas al inicio de las diligencias judiciales. Este modo de actuación permite agilizar sobre todo los supuestos de sobreseimiento o archivo.

d) En tanto no se instaure en nuestro sistema penal el principio acusatorio puro, debe regularse la separación de la función instructora de la garantista y tuteladora de los derechos de los ciudadanos, debiendo acordarse las medidas cautelares si proceden, y cuantas afecten a derechos fundamentales de los ciudadanos, por juez distinto al que investiga.

e) Debe regularse el recurso de apelación contra los autos del juez de Instrucción que afecten a la libertad del imputado con una tramitación preferente, de tal forma que tras la recepción de los autos por la Audiencia Provincial, esta deberá resolver en el plazo improrrogable de quince días. En caso contrario, se producirá la libertad del preso preventivo.

f) En aras a una mejora de la asistencia letrada de oficio a los detenidos, han de reforzarse por los Colegios de Abogados los turnos de oficio a fin de no provocar las dilaciones que en la actualidad vienen repitiéndose por la necesidad de atender a un excesivo número de detenidos tanto en las Comisarías de Policía como posteriormente en el Juzgado. En el mismo sentido han de articularse medidas que garanticen una cierta calidad en la asistencia letrada que se viene prestando, muchas veces cumplidora tan sólo del trámite legal obligatorio.

g) En el procedimiento abreviado, las cuestiones previas deberían tener un tratamiento similar al de los artículos de previo pronunciamiento en el ordinario, mediante su anuncio por escrito en el trámite de calificación y su resolución con vigencia de contradicción, oralidad e inmediación, con anterioridad al juicio oral. Se trataría de evitar la formulación intempestiva de dichas cuestiones al inicio del juicio oral, con las disfunciones y perjuicios que ello acarrea a las partes, peritos y testigos que han sido citados, ya que el Tribunal desconoce si se van a formular o no tales pretensiones.

h) Debe potenciarse la celebración de los llamados «juicios rápidos», generalizando la práctica en el propio servicio de guardia de todas las diligencias de investigación imprescindibles para la calificación de los hechos.

i) La supresión del juicio de faltas ante la dificultad para hacer eficaces los principios constitucionales aplicables al proceso penal, en concreto el principio acusatorio, y el derecho de defensa.

Esta medida ha de comportar necesariamente la despenalización de las faltas y la supresión del Libro III del Código Penal, debiendo contemplarse como ilícitos administrativos o, en su caso, reclamarse las respectivas indemnizaciones ante el orden jurisdiccional civil. Aquellas conductas que no puedan ser objeto de despenalización, tales como las lesiones, deberán tener el mismo tratamiento procesal que los delitos menos graves.

Mientras subsista el juicio de faltas, para evitar posibles situaciones de indefensión y preservar la imparcialidad del juzgador, debería ser obligatoria la asistencia del Ministerio Fiscal a todos los juicios, salvo a los de faltas estrictamente privadas como las reguladas en el artículo 620.2 del Código Penal.

j) Debe acomodarse la plantilla del Ministerio Fiscal y su dotación de medios materiales a las exigencias derivadas de todas estas recomendaciones.

k) Para las funciones generales de notificación deben potenciarse los servicios comunes, de especial incidencia en este orden jurisdiccional dada la agilidad que necesitan todas sus tramitaciones.

l) Es incontestable la falta de medios personales advertida en este tipo de órganos jurisdiccionales en cuanto afecta a peritos tasadores, asesores al juez o expertos en materia económica y contable, medioambiental o técnica.

ll) La existencia de los Institutos de Medicina Legal es una necesidad inaplazable; en su defecto, para las tareas de anatomía patológica, debe promoverse de inmediato la suscripción de convenios con las instituciones sanitarias para uso de instalaciones y medios por los médicos forenses, y práctica de las analíticas comunes por los propios equipos del hospital. Deben residenciarse igualmente en gabinetes de este estilo las funciones de documentoscopia e intérpretes.

m) La declaración genérica del carácter secreto de las actuaciones sumariales no parece acomodarse al espíritu del artículo 120.1 de la Constitución. Ha de suprimirse, por tanto, esta declaración en abstracto, manteniendo la facultad que tiene el juez de Instrucción para decretar total o parcialmente el secreto del sumario en aquellos supuestos o diligencias que, de mantener su apertura a las partes, podrían verse perjudicados en el resultado de las investigaciones.

n) Por lo que respecta a la publicidad alcanzada por las investigaciones penales de carácter policial, la difusión de datos, nombres, imágenes o circunstancias relativas a hechos que no han tenido todavía el correspondiente tratamiento judicial, además de ocasionar evidentes perjuicios a los implicados, atenta en muchas ocasiones contra el derecho fundamental al honor, intimidad e imagen, sin referirnos ya a las repercusiones que pueda tener esta práctica en el derecho a la presunción de inocencia. Debe recogerse, por tanto, la prohibición a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de difundir toda esta serie de datos que conozcan o contemplen en sus investigaciones policiales, correspondiendo al Juez o Tribunal que conozca de la causa la garantía de la reserva de la información.

ñ) El acceso de las víctimas e interesados a las actuaciones judiciales debe facilitarse en todo caso a través de los mecanismos establecidos en el Reglamento 5/1995, de 7 de Junio, de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales. Debe modificarse a tal fin el artículo 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, añadiendo que las resoluciones que pongan fin al procedimiento se notificarán no sólo a las partes, sino también a quienes puedan parar perjuicios.

o) Deben instalarse oficinas de asistencia a las víctimas del delito, al menos con carácter provincial y, en lo posible, con delegaciones en cada Partido Judicial, bajo el control o dirección última del Ministerio Fiscal.

p) La regulación de las piezas de convicción aparece fragmentada y dispersa, tanto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal como en otras disposiciones procesales (custodia, exhibición, destino...). Es necesario armonizar esta regulación en un capítulo sistematizado.

q) La acumulación de funciones encomendadas a los Juzgados de Instrucción en servicio de guardia, que se regula en los artículos 40 y 41 del Reglamento 5/1995, ha de precisarse, concretándola a la atención de aquellas diligencias de carácter urgente relativas a la seguridad de las personas o los bienes en relación con la investigación de los delitos y la protección de las víctimas. Debe excluirse de dicho servicio la tramitación de expedientes relativos a la situación de extranjeros o de autorización de entrada en domicilios para ejecución de resoluciones administrativas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 87.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Estas últimas actuaciones deben atribuirse a la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo por razón de la materia y verificación de las posibles incidencias que presente el expediente administrativo.

r) Debe regularse adecuadamente en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, mediante la reforma del vigente artículo 520.6.c, el derecho de todo detenido a entrevistarse reservadamente con su abogado, en condiciones que garanticen el derecho a la intimidad y al secreto de las comunicaciones durante las diligencias policiales. También el abogado podrá acceder al atestado y conocer su contenido antes de la declaración del detenido ante el juez.

2.5. Juzgados de lo Penal

Cualquier comentario se inicia necesariamente en torno al problema competencial originado por la modificación del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Desde su creación en 1988 para dar cumplimiento al imperativo de separar la función instructora de la de juzgar, lo cierto es que el balance que merecen es –a todas luces– positivo. No es menos importante atender a la reflexión que aconseja en materia penal la colegiación en el mayor número posible de supuestos en atención a la naturaleza de los bienes jurídicos en juego. Pero, la realidad demuestra que la implantación en la actualidad del modelo competencial instaurado por el Código Penal, acarrea graves consecuencias en este orden jurisdiccional. Las opiniones recogidas a propósito de las encuestas realizadas son unánimes: han de mantener estos Juzgados competencia para el enjuiciamiento de delitos con pena privativa de libertad no superior a cinco años.

Partiendo de este supuesto, debe insistirse en que el conocimiento de tales delitos por órganos colegiados se considera más adecuado a la naturaleza de la jurisdicción penal, pero en tanto no se cuente con la planta adecuada para atender sin dilaciones el volumen de asuntos que corresponden a este orden, se recoge –por razones de necesidad– la propuesta de modificación competencial antes comentada. En todo caso, el Consejo General del Poder Judicial, entiende que es posible determinar la competencia de los Juzgados de lo Penal no sólo por la extensión y naturaleza de la pena, sino también por el sistema de lista de delitos, a fin de que determinados tipos de delito puedan acceder a la casación.

Puede sostenerse que la planta actual de los Juzgados de lo Penal es adecuada. Su demarcación debe seguir siendo provincial con carácter general. Ello no es obstáculo para que en aquellos partidos concretos que por su volumen de trabajo se precise disponer de un módulo territorial más reducido, se mantengan –o eventualmente constituyan– uno o varios Juzgados de lo Penal. Por último, no se considera necesaria la especialización, dentro de los Juzgados de lo Penal, por grupos específicos de delitos, ni siquiera en los tipos más novedosos del vigente Código penal, como pudieran ser los socioeconómicos o los medioambientales.

Las tareas de notificaciones –como se impulsa en el Libro Blanco con carácter general– han de ser asumidas por servicios comunes.

De todo ello se deriva, como medidas a adoptar, la inaplazable devolución de competencias a los Juzgados de lo Penal para conocer de delitos con pena privativa de libertad no superior a cinco años, cualesquiera que sean las accesorias, conjuntas o alternativas de naturaleza distinta, como atribución transitoria en tanto la cobertura de la planta judicial no permita residenciar estos asuntos en la Audiencia Provincial.

Además, deberán dictarse normas transitorias para regular ordenadamente la nueva asunción de competencias por los Juzgados de lo Penal.

III. LA EJECUCIÓN PENAL

3.1. La ejecución penal en general

La dispersión de competencias existente en la actualidad en materia penal entre los Juzgados y Tribunales sentenciadores y los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria hace tiempo que precisaba de una armonización legislativa. Curiosamente, de las respuestas formuladas al cuestionario

sometido a diversas instituciones no puede extraerse una opinión mayoritaria en ningún sentido, pues su reducido número impide que invoquemos posiciones estadísticas de semejante estilo. De las propuestas formuladas, resultan de conveniente adopción las que siguen:

a) Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria deben asumir por completo la ejecución de las penas privativas de libertad, medidas de seguridad de igual naturaleza y penas accesorias, manteniendo dentro de la competencia de ejecución de los órganos sentenciadores la ejecución de la responsabilidad civil que se declare en la sentencia. En este sentido se ha pronunciado el Consejo General del Poder Judicial en el Acuerdo de 9 de abril de 1997 aprobando el informe sobre el anteproyecto de Ley de Vigilancia Penitenciaria.

b) Esto implica de inmediato una reorganización de la plantilla de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. Habrá de incorporarse necesariamente a la plantilla la dotación adecuada de psicólogos, asistentes sociales y médicos forenses. Han de tenerse en cuenta también los criterios que ya vienen observándose en los Juzgados de ejecutorias penales, así como la determinación de los módulos de trabajo de los jueces de Vigilancia Penitenciaria y del personal de la secretaría.

c) La competencia general de estos Juzgados, referida a la ejecución de penas privativas de libertad, ha de compartirse con otros órganos por razones de eficacia. Serán competentes para la ejecución de penas privativas de libertad impuestas en juicios de faltas los Juzgados de Instrucción.

d) Se efectuarán las necesarias conexiones entre las diferentes bases de datos, para facilitar a todos los órganos del orden jurisdiccional penal la información relativa a las ejecutorias penales, la situación personal de los condenados, la refundición de las condenas y la reclamación de busca y captura.

3.2. Problemática específica del juez de Vigilancia Penitenciaria

La función esencial de controlar la ejecución de las penas no puede desligarse del simultáneo control de la actividad que en este proceso llevan a cabo las instituciones penitenciarias. Desde parámetros de control de legalidad se ha pronunciado en tal sentido el Tribunal Constitucional. Una correcta delimitación de competencias con el orden contencioso-administrativo debe evitar que se sustraiga a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria una parte esencial de su genuina función. De acuerdo con ello y de conformidad con las respuestas formuladas al cuestionario, se proponen las siguientes medidas en cuanto a sus funciones generales:

a) Debe atribuirse al juez de Vigilancia Penitenciaria el control de legalidad de los actos de la Administración Penitenciaria, como potestad de control de la actividad administrativa, sin perjuicio de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de potestad reglamentaria.

b) A tal fin será competente para conocer de los recursos interpuestos por los internos contra las decisiones de la Administración Penitenciaria de rango inferior a Orden Ministerial o Decreto.

c) La intervención del Ministerio Fiscal debe ser permanente en los procesos competencia de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. A tal efecto, debe contar cada Juzgado con una plaza de abogado fiscal o fiscal, con dedicación exclusiva.

Por lo que atañe al procedimiento ante el juez de Vigilancia Penitenciaria, ha de reproducirse en este apartado el contenido del Informe emitido por el Pleno de 5 de marzo de 1997 al anteproyecto de Ley reguladora del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

Tan sólo se recogen en el Libro Blanco, por tanto, algunas notas sobre liquidación de condena y postulación, remitiéndonos en los restantes aspectos al referido informe.

Se proponen al respecto las siguientes medidas:

a) La intervención del juez de Vigilancia Penitenciaria en el trámite de liquidación de condena es fundamental, y debe incluir en todo caso la audiencia del condenado.

b) Debe regularse la asistencia letrada al condenado en todo momento, con obligación de hacer frente a sus honorarios si dispone de recursos para ello.

c) Para las actuaciones ante el juez de Vigilancia Penitenciaria no será preceptiva la intervención de procurador, asumiendo el letrado asimismo la representación del interno.

Finalmente y por lo que atañe a los aspectos estructurales de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, al margen de los aspectos que sobre este tipo de órganos jurisdiccionales se contienen en el capítulo del Libro Blanco referido a la oficina judicial, la realidad aconseja en algunos casos una redefinición de planta, que debe estar en todo caso presidida por el criterio de proximidad a los centros de cumplimiento. Por otra parte, la situación actual de desatención de diligencias fuera de las horas de audiencia, provoca frecuentes quejas sumamente razonables. Por ello, trata de esbozarse a continuación un sistema de cobertura de lo que puede definirse como el «servicio de guardia» penitenciaria.

Por último, la especialidad de la materia que constituye la competencia de estos órganos no se entiende que revista menor complejidad que la llamada delincuencia juvenil. Ello no obstante, para ésta última se prevén actividades específicas de formación no contempladas en relación con la vigilancia penitenciaria. Estimamos que su conveniencia puede introducir el seguimiento de cursos específicos muy similares.

Como resultado se proponen las medidas que siguen:

a) Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria deben ubicarse en el lugar más próximo posible a los centros penitenciarios, independientemente de que tales poblaciones se incardinan en la categoría de juez, por quien serán atendidos, y no exclusivamente por magistrados.

b) Para ocupar destino en estos órganos judiciales, será necesario realizar –entre la resolución del concurso y la efectiva incorporación– actividades de formación similares a las reguladas para los jueces de menores en los artículos 98 y siguientes del Reglamento de la Carrera Judicial.

c) El Consejo General del Poder Judicial organizará periódicamente cursos de especialización como juez de Vigilancia Penitenciaria, cuya superación será tenida en cuenta para la cobertura de estos órganos como mérito preferente.

d) Fuera de las horas de audiencia establecidas, asumirá las funciones de vigilancia penitenciaria el Juzgado de Instrucción de guardia más próximo al centro penitenciario, o, en las capitales de provincia, aquél al que le corresponda por turno ordinario.

IV. ESPECIAL REFERENCIA A LA JUSTICIA DE MENORES

4.1. *Planteamiento general*

No hay duda que la Justicia de menores ha sido una de las grandes olvidadas tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

A pesar de la trascendental consideración que ha merecido en el Derecho internacional, donde se han suscrito importantes convenios y tratados atinentes a la misma ratificados por España, en

el ámbito interno la Justicia de menores no ha sido objeto, al menos hasta la fecha, de un adecuado tratamiento.

4.2. Estructura

La Justicia de menores se encuentra atribuida en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a los Juzgados de Menores, órganos judiciales con demarcación provincial.

Dichos Juzgados habrán de soportar un considerable incremento de asuntos tras la efectiva entrada en vigor del Código Penal. Se hace por ello especialmente necesario proceder al pleno desarrollo de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, por lo que se refiere a esta jurisdicción.

Entre tanto, es imprescindible romper con el actual sistema que permite la compatibilidad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales propias de la Justicia de menores con las de otros órdenes jurisdiccionales, garantizando la exclusividad en su desempeño, ya mediante la extensión de la competencia de los Juzgados de Menores a más de una provincia, como permite expresamente el artículo 96 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya confiriendo comisión de servicios a los titulares exclusivos para que atiendan aquellas demarcaciones territoriales cuyo número de asuntos no aconseje el establecimiento de un juez único.

En todo caso, la especialidad debe operar como piedra angular en la cobertura de los Juzgados de menores, siendo obligada competencia de este Consejo General del Poder Judicial convocar periódicamente los correspondientes cursos de especialización. Sería igualmente conveniente propiciar la presencia de jueces especialistas en la segunda instancia judicial, todo ello sin perjuicio de la necesaria formación continuada tras el acceso a la jurisdicción.

4.3. Problemas procesales

La necesidad de un texto normativo que reforme la Justicia de Menores, regulada por la Ley de Tribunales Tutelares de Menores aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948, se puso ya de manifiesto en el primer párrafo de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, donde se concedió al Gobierno el plazo de un año para que remitiera a las Cortes Generales el correspondiente proyecto de ley.

El plazo fue incumplido, y sólo tras la difícil situación creada por la sentencia del Tribunal Constitucional 36/1991, de 14 de febrero, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, el legislador aprobó la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, actualmente en vigor, que reformó, en cuanto a la competencia y el procedimiento, el texto de 1948. Pero, la propia Ley Orgánica 4/1992 nació con vocación de provisionalidad, y en su Exposición de Motivos refería expresamente su carácter de reforma urgente, precursora de «una renovada legislación sobre reforma de menores». Esta nueva legislación aún no se ha aprobado.

La despreocupación por la regulación de un ámbito jurídico tan trascendente como la Justicia de menores ha alcanzado su máxima expresión tras la publicación del nuevo Código Penal de 1995. En efecto, el citado texto normativo, después de elevar la edad penal a los dieciocho años en su artículo 19, exceptúa sorprendentemente la vigencia del citado precepto hasta tanto entre en vigor la ley que regule la responsabilidad penal del menor, dando pie a algunas interpretaciones generadoras de inseguridad jurídica.

Por todo ello no debe extrañar que uno de los más importantes problemas de la Justicia de menores sea la ausencia de una adecuada disposición normativa que sirva de marco al ejercicio de la función jurisdiccional. Dicha disposición habrá de tener en cuenta los postulados que sobre la Justicia del menor vienen siendo reconocidos unánimemente en los convenios e instrumentos normativos internacionales, especialmente la Convención de la Naciones Unidas sobre Derechos del Niño de 1989, la Resolución n.º 87 del Comité de Ministros del Consejo de Europa 1987 y las Reglas de Beijing de 1995.

Sin ánimo de particularizar, la nueva ley que regule la responsabilidad penal del menor debería recoger los siguientes principios:

- a) La naturaleza penal de la Justicia de menores, sin perjuicio de sus propias especialidades.
- b) La consecuente sujeción del procedimiento a los principios del proceso penal, como tuvo oportunidad de poner de manifiesto el Tribunal Constitucional en la ya citada sentencia 36/1991, con reconocimiento expreso de los principios de oralidad, intermediación, concentración y proporcionalidad.
- c) La particular consideración de los principios específicos de la Justicia de menores, especialmente del principio educativo, de publicidad –restringida sobre la base del respeto a la intimidad del menor–, de oportunidad con control judicial, y de intervención mínima, teniendo siempre en cuenta el interés superior del menor.
- d) El sometimiento a la Justicia de los menores comprendidos entre los trece o catorce y dieciocho años, y de los mayores hasta los veintiún años, si bien en este caso limitando el enjuiciamiento de los delitos menos graves, de conformidad con los artículos 19 y 69 del nuevo Código Penal.
- e) La delimitación de un amplio catálogo de medidas, de cumplimiento en el medio natural de vida del menor y con una duración máxima de cinco años, culminadas como sanción más grave con el internamiento, último recurso en ningún caso aplicable a los menores de catorce años.
- f) La posibilidad de intervención judicial a los efectos de modificar las medidas adoptadas, siempre a favor del menor.
- g) La garantía desde el inicio del procedimiento, y en todas sus fases, de los derechos de la víctima, descartando en cualquier caso el reconocimiento del ejercicio de la acusación particular.
- h) La configuración del Juez de Menores como juez de ejecución, con potestad para adoptar las medidas compulsivas que sean necesarias frente a la Administración, en garantía del efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

El nuevo texto legal debería considerar, además, el establecimiento de mecanismos de mediación obligatoria previos al acceso a la jurisdicción.

4.4. Cuestiones específicas sobre personal y medios

Ningún sentido tiene demandar la especialidad como presupuesto para el ejercicio de la función jurisdiccional, si no se exige la misma especialidad para el resto del personal que preste sus servicios en esta jurisdicción, sobre todo para los fiscales, abogados, miembros de los Equipos Técnicos y funcionarios de la Policía Judicial.

Singular consideración merece la posición del Ministerio Fiscal en el procedimiento de menores. El reconocimiento expreso del principio acusatorio en la jurisdicción de menores no parece que vaya parejo, en algunos casos, a la dedicación de las Fiscalías a este orden jurisdiccional. Se hace por ello necesario concienciar al Ministerio Fiscal de la importancia de su función en estos procedimientos, dotándosele, si fuera necesario, de los medios materiales y personales precisos para que pueda llevar a cabo correctamente sus tareas instructoras.

Similar relevancia ofrece en este orden jurisdiccional la intervención de los Equipos Técnicos de Valoración. La importante función informante que desempeñan aconseja que, con independencia de sus obligaciones para con el Ministerio Fiscal, evacuando los dictámenes que les sean requeridos por sus autoridades, tengan demarcación provincial, coincidente con la de los Juzgados y estén suficientemente relacionados y coordinados con los jueces de menores. Estos equipos deberían desburocratizarse en lo posible.

Por lo que se refiere a sus cometidos, el previsible aumento de competencias de los Juzgados de Menores tras la entrada en vigor del Código Penal, quizás aconseje la no obligatoriedad, en todo caso, de sus informes, pudiendo establecerse la previsión de alguna regla de excepción que nunca habría de extenderse a los supuestos de comisión de delitos.

En cuanto a su composición, los equipos técnicos deben integrarse, como mínimo, por un psicólogo, un trabajador social y un educador.

Sería igualmente conveniente la realización de estudios sociológicos y estadísticos de los que pudiera resultar la incidencia de la aplicación de sus disposiciones normativas en los índices de delincuencia juvenil.

Finalmente, no debemos concluir este breve repaso sin hacer constar la falta de una suficiente aplicación de medios por parte de las Administraciones Públicas para su atención, deficiencia que habrá de corregirse mediante las necesarias consignaciones presupuestarias.

La creación de centros de detención o internamiento, establecimientos abiertos o instituciones específicas para los menores con deficiencias psíquicas, es tarea imprescindible si se quiere dar efectivo cumplimiento a las medidas adoptadas por los órganos jurisdiccionales, garantizando así la plena efectividad de la jurisdicción de menores.

SECCION TERCERA EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

1.1. Marco constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa

El artículo 106.1 de la Constitución atribuye a los Tribunales la trascendental tarea de controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de la misma a los fines que la justifican. La plena efectividad de este mandato constitucional comporta que la jurisdicción contencioso-administrativa asuma un papel esencial en la sociedad democrática, y en la propia y efectiva consolidación del Estado de Derecho.

En efecto, junto a los cometidos específicos del resto de los órdenes jurisdiccionales, el contencioso-administrativo tiene asignado el importante cometido constitucional de controlar el sometimiento pleno de la actuación de la Administración Pública a la Ley. De esta forma, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo ha de ser observado, no sólo como garante de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas, sino como guardián del efectivo sometimiento de la actividad administrativa al Derecho.

Por otro lado, en las sociedades modernas se ha producido un fenómeno de progresiva concienciación de los ciudadanos en cuanto a la titularidad de sus derechos frente a la Administración Pública, un incremento en la complejidad en las estructuras administrativas, y una auténtica configuración de la jurisdicción como servicio público. Todas estas circunstancias han llevado a una situación de desproporcionado aumento de la litigiosidad, especialmente patente en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, incremento inimaginable hace apenas algunas décadas y que, previsiblemente, no cesará en un futuro próximo.

1.2. El incremento de la litigiosidad en este orden jurisdiccional

A pesar de que un superficial examen de los datos estadísticos nos conduce inexorablemente a la conclusión de que en este orden jurisdiccional ingresan menos asuntos que en los órdenes jurisdiccionales civil, penal o social, del mismo examen resulta el innegable y llamativo incremento de recursos que se han interpuesto ante la referida jurisdicción en los últimos años. En concreto, el número de recursos ingresados en la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha pasado de 7.732 en 1986 a 25.733 a finales del pasado año; en la Audiencia Nacional, de 6.997 en 1986 a 23.296 en 1996; y en los Tribunales Superiores de Justicia de 37.370 en 1985 a la llamativa cifra de 117.253 a la conclusión de 1995. Puede afirmarse por tanto, con carácter general, que en la última década el volumen de asuntos formalizados ante los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se ha multiplicado por cuatro.

Un incremento similar se observa en los casos resueltos. Así, la Sala Tercera del Tribunal Supremo pasó de resolver 3.812 asuntos en 1985 a 12.493 en 1996; la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3.483 en 1985 a 12.992 en 1996; y las distintas Salas de los Tribunales Superiores de Justicia de 20.285 en 1985 a 79.580 en 1995. El creciente número de recursos resueltos no se corresponde, sin embargo, con el exiguo incremento en la plantilla de magistrados que prestan sus servicios en este orden jurisdiccional.

1.3. El retraso en la resolución de los recursos como aspecto negativo del orden jurisdiccional contencioso-administrativo

No debe extrañar, por tanto, que en la jurisdicción contencioso administrativa el retraso inicial mínimo en la resolución de los recursos sea el mayor de todos los órdenes jurisdiccionales,

superando ampliamente los tiempos medios de resolución observados en los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social.

Un cálculo de la dilación inicial media –utilizando el mismo criterio empleado en otras jurisdicciones– arroja el siguiente –y preocupante– resultado:

Cifras globales de dilación inicial en la jurisdicción contencioso-administrativa en el período 1995-1996

Año	Pendientes		Pendientes		Retraso
	inicio	Ingresados	Resueltos	fin inicial mínimo	
año		de año (meses)			
1995	210.061	138.079	103.967	244.173	28,18
1996	244.173	141.232	113.767	271.638	28,65

Por todo ello, si ha de destacarse un punto negro en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no puede ser otro que la dilación en la tramitación de los asuntos, retraso que se centra principalmente en las fases de señalamiento y resolución. Las causas de esta situación se pueden localizar básicamente en la falta de una primera instancia en la jurisdicción, en el gran incremento del número de recursos, no calificados después de su registro, en la insuficiente dotación de magistrados, y, en algunos casos, en el deficiente número de señalamientos asignado a cada uno de ellos, en la ausencia de racionalización en el desarrollo de trabajo, en la mala distribución de los señalamientos en cuanto a los recursos repetitivos, similares, o respecto de los que el Tribunal tiene asentado criterio y en el abuso de la Administración en la utilización de la jurisdicción como consecuencia de su poco respeto a los criterios judiciales.

II. ESTRUCTURA

Actualmente, la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra integrada orgánicamente por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

2.1. La Sala Tercera del Tribunal Supremo

La Sala Tercera del Tribunal Supremo soporta un volumen de trabajo de unos 12.000 recursos de casación al año, a los que hay que sumar los aproximadamente 1.500 recursos de que conoce en única instancia. Este desmesurado número de asuntos no parece propio de tan alta instancia judicial. Se considera por ello esencial limitar el acceso a la casación en función del «interés casacional» u otro concepto jurídico indeterminado similar, aunque ello presuponga sujetar la resolución de inadmisión a la decisión unánime de todos los magistrados de cada sección. Dicha limitación se observa como especialmente necesaria en cuanto al acceso de los recursos de cuantía indeterminada.

Por contra, ha de superarse definitivamente el criterio meramente cuantitativo para el acceso a la casación, abriendo el citado recurso a cualquier materia o cuantía cuyo interés justifique un pronunciamiento del Tribunal Supremo.

En esta misma línea, debe potenciarse especialmente la función de la Sala Tercera del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional encargado de unificar la doctrina de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia. Ha de ser por ello cometido esencial del Alto Tribunal homogeneizar y delimitar los criterios

judiciales a seguir por los Tribunales inferiores a través del recurso de casación para la unificación de doctrina.

Es necesario igualmente considerar la desaparición del recurso de casación en interés de ley, remedio procesal de difícil encaje en el ejercicio de la potestad jurisdiccional por su finalidad preventiva, o incluso admonitoria, al margen del conflicto judicial planteado, salvando su mantenimiento, con carácter excepcional, para los recursos en materia de personal, por los efectos perversos que para la Sala Tercera podría tener el acceso a la casación ordinaria de la citada materia.

Desde el punto de vista estructural y para diferenciar debidamente las funciones de casación respecto de la primera instancia, sería conveniente centralizar en una sola sección de la Sala el conocimiento de los recursos en única instancia.

2.2. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

En la Audiencia Nacional se registran actualmente un considerable número de recursos –12.447 ingresaron en 1996– cifra que muy probablemente se incrementará si entra en vigor la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, actualmente en tramitación. En efecto, el citado texto pretende equiparar la competencia territorial del órgano jurisdiccional con la del órgano administrativo cuya actuación revisa, atribuyendo así a los Juzgados Centrales de lo Contencioso de la Audiencia Nacional –de nueva creación– y a la Sala de lo Contencioso del mismo órgano jurisdiccional la competencia para el enjuiciamiento de la actividad administrativa de la totalidad de los órganos centrales de la Administración del Estado.

Respecto de esta cuestión, el Consejo General del Poder Judicial se remite al informe recientemente emitido sobre el Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2.3. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia

Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores se encuentran en la actualidad, en su gran mayoría, con un considerable volumen de recursos pendientes. El número de asuntos que vienen registrando en los últimos años –en 1996 fueron 117.253– pone de manifiesto la insuficiencia de su plantilla de magistrados. Debe ser, por ello, tarea prioritaria del Consejo General del Poder Judicial, con el imprescindible apoyo del Ejecutivo, el establecimiento de un plan de urgencia a nivel nacional para la jurisdicción contencioso administrativa, sin perjuicio de la efectiva puesta en funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, momento en el que podrá determinarse con precisión la dotación de magistrados necesaria en cada órgano de la jurisdicción.

Por lo que se refiere a las competencias de estas Salas, nos remitimos al informe elaborado con ocasión del Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción ya mencionado.

2.4. La primera instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo

Particular consideración merece la conveniencia de poner en funcionamiento una primera instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Esta primera instancia, por razones de eficacia e identidad con el resto de los órdenes jurisdiccionales, ha de atribuirse a órganos unipersonales, y así se ha entendido mayoritariamente por los jueces y magistrados de este orden jurisdiccional en las consultas previas a la elaboración de este Libro.

Estos Juzgados habrán de asumir en todo caso la competencia para el conocimiento de aquellos recursos de menor relevancia, ya en primera instancia, ya en instancia única, especialmente aquellos residenciados en el ámbito local.

Un elemental sentido de la prudencia aconseja la aplicación inicial de criterios restrictivos en la atribución de competencias a los Juzgados para, en un futuro próximo, incrementar progresivamente las materias objeto de su conocimiento.

Para el caso de que se creen los Juzgados, en su cobertura debería atenderse a los criterios de preferencia establecidos en el artículo 329 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en concreto, ser magistrado especialista y, subsidiariamente, haber prestado al menos tres años de servicios, dentro de los cinco anteriores a la convocatoria, en el orden contencioso-administrativo. Las plazas que no se pudieran cubrir con base en estos criterios podrían ser ocupadas por jueces y magistrados de otros órdenes jurisdiccionales, previa participación en pruebas o cursos intensivos en Derecho administrativo y tributario, o proveerse por el cuarto turno mediante una convocatoria especial en los términos prevenidos en el artículo 311.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

2.5. La especialización en este orden jurisdiccional

Tema de importancia en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa es el de la especialización de los jueces y magistrados encargados de servir sus órganos. Ha de considerarse la necesidad inminente de incentivar la participación de los jueces, magistrados y fiscales en las referidas pruebas. El establecimiento de incentivos aparece especialmente necesario en estos momentos, ante la urgente demanda de jueces especialistas para la cobertura de los Juzgados.

Como incentivos a considerar es obligado tener en cuenta, además de otros ya expresados por este Consejo General en sus informes al anteproyecto de Ley de la Jurisdicción y al de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que lo acompañaba, la posibilidad de permanecer en la misma plaza una vez superado el proceso selectivo, el reconocimiento del derecho a acceder a las plazas del turno ordinario en todos los órganos judiciales del mismo orden jurisdiccional siempre que se garantice la presencia al menos de un magistrado generalista en los órganos colegiados por cada sección, y la consideración de la especialidad como atributo al margen del destino que se ocupe.

En cualquier caso, ningún juez debería acceder a este orden jurisdiccional sin profundos conocimientos en Derecho administrativo y tributario, por lo que parece una exigencia ineludible el establecimiento y la obligada participación de los jueces y magistrados en cursos intensivos de formación, como presupuesto previo a la ocupación de cualquier plaza en este orden jurisdiccional.

III. CUESTIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO

3.1. Presupuestos generales

Desde la entrada en vigor de la Constitución, se viene demandando por amplios sectores doctrinales y jurisprudenciales una nueva Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa que sustituya a la de 1956. La disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 ya previó que el Gobierno remitiría a las Cortes Generales, en el plazo de un año, un proyecto de Ley del proceso contencioso-administrativo. Desde aquella fecha, por tres veces se ha intentado dar cumplimiento a la referida previsión legal. Parece por ello imprescindible, como premisa a cualquier otra consideración procesal, que se arbitren los mecanismos necesarios para la efectiva entrada en vigor de una nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El futuro texto legal deberá superar la tradicional concepción del orden jurisdiccional contencioso-administrativo como una jurisdicción revisora vinculada al privilegio administrativo del acto previo, en favor de una jurisdicción vinculada a la idea de pretensión, dando así respuesta

judicial a los supuestos en que la Administración Pública actúa mediante vías de hecho o no interviene en materia prestacional.

3.2. Delimitación de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social

La Ley de la Jurisdicción habrá de fijar también con precisión la delimitación competencial entre la jurisdicción contencioso-administrativa y otros órdenes jurisdiccionales, especialmente el social, tarea imprescindible si se quiere evitar el tan temido peregrinaje jurisdiccional. Para la distribución de competencias entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción social ha de considerarse como criterio esencial el de la naturaleza de la actividad emanada de la Administración Pública, circunstancia que debe valorarse con arreglo a una combinación de criterios, como las materias propias del tráfico administrativo o el ejercicio de potestades administrativas. En todo caso y sin ánimo de particularizar, quizás fuera conveniente atribuir a la jurisdicción contencioso-administrativa los recursos en materia de personal estatutario de la Seguridad Social, y a la jurisdicción social los recursos contra las sanciones laborales o contra las actas de liquidación de la Tesorería General de la Seguridad Social.

3.3. Las vías previas y los mecanismos transaccionales

En el nuevo procedimiento que articule la Ley las vías administrativas previas deberán ser potestativas, salvando excepcionalmente su posible naturaleza obligatoria en materia fiscal o de personal. Habrán igualmente de establecerse mecanismos transaccionales, imprescindibles para la evitación de procedimientos ya iniciados o pendientes de iniciación. El establecimiento de dichos mecanismos comporta forzosamente expresas previsiones legales que faciliten a los letrados representantes de las Administraciones Públicas la disposición de la acción procesal así como el fomento de los mecanismos y la práctica de la transacción.

3.4. Las partes: representación y defensa

Por lo que se refiere a las partes, deberán, con carácter general, estar asistidas por letrado, si bien parece imprescindible imponer sistemas ágiles de comunicación procesal con dichos profesionales equiparables a los existentes con los procuradores. Excepcionalmente y en el marco de un procedimiento oral y público objeto de pretensiones de escasa cuantía –encuadrable en el ámbito competencial de los Juzgados– sería conveniente la personación de los recurrentes sin representación y defensa. Este es el criterio que ha de imperar respecto de los recursos en materia de personal, si se quiere garantizar la igualdad de trato entre los funcionarios y el resto de los trabajadores. En todo caso, ha de exigirse siempre la representación por procurador y la asistencia de letrado cuando se litigue ante el Tribunal Supremo

3.5. El procedimiento: modalidades

El procedimiento recogido en la actual Ley de la Jurisdicción ha sido, con carácter general, un adecuado instrumento para el enjuiciamiento de las pretensiones propias de este orden jurisdiccional. Ello no obstante, la especial naturaleza de algunos recursos requieren específicos cauces procesales para su tramitación y resolución, ya sea por razones de economía procesal, ya porque el procedimiento ordinario no es el instrumento más idóneo para la satisfacción de las pretensiones que a través del mismo se ejercitan.

Desde esta perspectiva, la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tiene que optar por los principios de oralidad, inmediación y concentración, estableciendo una modalidad de

procedimiento oral, para el enjuiciamiento de aquellas pretensiones de menor entidad y cuando se enjuicien cuestiones fácticas. Dicha modalidad procesal podría asimilarse a la establecida en la primera instancia de la jurisdicción social.

Junto a este procedimiento especial habrían de coexistir, como modalidades del ordinario, un procedimiento sumario y preferente, básicamente escrito, para la resolución en un solo proceso de todos los recursos entablados contra las resoluciones dimanantes de los procedimientos de concurrencia competitiva, y un procedimiento similar al incidental para la rápida satisfacción de aquellas pretensiones dirigidas a compeler a la Administración Pública al cumplimiento de sus propios actos.

Asimismo, debe establecerse la comparecencia oral como cauce procesal adecuado para las resoluciones de las peticiones de medidas cautelares, previsión que habría de vincularse a la posibilidad de delegar su adopción en el Presidente de la Sala o Sección o en el magistrado ponente si estuviera designado.

No se justifica la existencia del procedimiento especial en materia de personal y respecto del procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales es necesario establecer un trámite previo de admisibilidad, intensificar en su tramitación la oralidad y encomendar su conocimiento a una sola sección si hubiere varias en el Tribunal.

3.6. La calificación inicial del recurso

La calificación inicial del recurso por el Presidente y Secretario de la Sala o Sección es un trámite esencial para la planificación y reparto del trabajo y, como tal, habría de ser tratado en el nuevo texto legislativo. El trámite de calificación es fundamental para la adecuada ordenación posterior de los recursos, la realización de los señalamientos, la posibilidad de detectar los asuntos repetitivos y aquellos respecto de los que el órgano jurisdiccional tenga ya un criterio formado, etc...

En todo caso la calificación debería extenderse al tipo, contenido material y dificultad del recurso, carácter repetitivo, relación con otros idénticos o similares, previos o posteriores, tramitación preferente –sobre todo cuando se refiera a la impugnación de disposiciones generales–, y demás circunstancias que permitan su exacta determinación. Como quiera que en el escrito de interposición del recurso no se comprenden todos los datos necesarios para su correcta calificación, sería conveniente exigir la formalización de un impreso adjunto donde se describieran aquéllos. El sistema podría cerrarse convenientemente si dicha calificación inicial fuera objeto del correspondiente registro y tratamiento informático.

3.7. La tramitación de los recursos repetitivos

Especial consideración merece en este orden jurisdiccional el establecimiento de sistemas que faciliten la resolución de los recursos repetitivos. Por ello, al margen de la acumulación, procedimiento no siempre suficientemente efectivo, la futura Ley de la Jurisdicción debería prever otras medidas tendentes a la obtención de aquella finalidad, como la tramitación preferente de un recurso singular –recurso testigo– entre varios iguales, que quedarían suspendidos hasta la resolución del primero; la extensión de los efectos de las sentencias a supuestos idénticos al ya enjuiciado; la obligatoriedad de instar la acumulación a los recurrentes particulares o a las Administraciones Públicas, etc...

3.8. La remisión del expediente

Una de las tradicionales causas del retraso en el despacho de los asuntos se encuentra en el incumplimiento por parte de la Administración Pública de su obligación de remitir el expediente

administrativo en el plazo señalado legalmente, o el cumplimiento defectuoso de dicha obligación mediante el envío del expediente sin foliar, incompleto o expurgado. Las medidas compulsivas establecidas actualmente en la Ley para evitar estas situaciones no son suficientemente enérgicas y, en algunos casos, resultan escasamente consideradas por los órganos jurisdiccionales. Convendría por ello que el nuevo texto legal previera expresas sanciones para los referidos incumplimientos y que los jueces y magistrados procedieran a la imposición de las mismas cuando fuera procedente.

3.9. La prueba

Por lo que se refiere a la prueba, son específicas propuestas legislativas para este orden jurisdiccional las siguientes: el establecimiento de dos plazos de prueba, uno más corto para proponer y otro más largo para practicar, susceptibles de su flexibilización por parte del órgano jurisdiccional en función de las circunstancias, aunque con respeto a unos períodos máximos improrrogables; la posibilidad de tener a la Administración por confesa en los hechos contenidos en los documentos que no remita a los órganos jurisdiccionales cuando fuera requerida para ello; y la viabilidad de extender los efectos de la prueba pericial a los procedimientos conexos, estableciendo un sistema de prorrateo para hacer frente a sus costes entre todos los beneficiados por la diligencia probatoria. En todo caso ha de intensificarse la oralidad y concentración en la práctica de las pruebas.

3.10. El señalamiento para votación y fallo

La particular importancia que en el orden jurisdiccional contencioso tienen los recursos repetitivos, como ya hemos referido anteriormente, y el abrumador número de procedimientos pendientes ante los órganos jurisdiccionales, determinan que el señalamiento sea un trámite esencial para la adecuada tramitación y resolución de los procedimientos. Un señalamiento eficaz va íntimamente ligado a una inicial y acertada calificación de los recursos y debe incluir materias homogéneas a los efectos de sentar la doctrina del órgano judicial en relación con cada tema y mejorar los índices de productividad de los magistrados. Sería conveniente por ello una expresa previsión legal que permitiera alterar, en aras de dicha finalidad y con las garantías que sean necesarias en evitación de cualquier género de arbitrariedad, el orden de antigüedad en los señalamientos.

3.11. La ejecución

La ejecución es un eslabón básico en el procedimiento. De poco sirve al ciudadano el reconocimiento de sus derechos en una resolución judicial si no puede obtener posteriormente su ejecución material. La tardanza en la tramitación de los procedimientos lleva consigo, en no pocos casos, y, particularmente, en este orden jurisdiccional, la imposibilidad de ejecutar las resoluciones ante la desaparición de los presupuestos que motivaron la interposición de los recursos. Especialmente problemática deviene la ejecución cuando la Administración Pública se resiste al cumplimiento. Los mecanismos compulsivos previstos en la Ley para compeler a aquélla son insuficientes, se utilizan escasamente por los órganos jurisdiccionales y no suelen concluir con la exigencia de las debidas responsabilidades.

Es por todo ello necesario, en garantía del principio de tutela judicial efectiva consagrado en el 24 de la Constitución, que la nueva Ley de la Jurisdicción prevea, entre otras medidas, la identificación del funcionario responsable de la ejecución, el establecimiento de un régimen de intereses similar al de la jurisdicción civil para los supuestos de incumplimiento de resoluciones condenatorias dinerarias, y la consignación de partidas en los presupuestos de todas las

Administraciones Públicas directamente afectas a las responsabilidades pecuniarias derivadas de las sentencias condenatorias y del resto de los gastos del procedimiento.

3.12. Las medidas cautelares

El patente retraso en la tramitación, resolución y ejecución de los asuntos manifestado especialmente en este orden jurisdiccional, revela la trascendental importancia de las medidas cautelares. La regulación de la actual Ley de la Jurisdicción sobre medidas cautelares es insuficiente. Se prevé exclusivamente en el texto legal vigente la posibilidad de suspender el acto administrativo, medida que en muchos casos no garantiza una adecuada tutela cautelar. Se aprecia, además, la existencia de una importante laguna legal sobre la posibilidad de adoptar medidas cautelares positivas, provisionales e, incluso, «inaudita parte», en aquellos supuestos en que la ejecución del acto sea inmediata y resulte imposible cumplimentar el trámite de audiencia. Sería obligado que el nuevo texto legal salvara esta deficiente regulación.

3.13. Otras consideraciones de naturaleza procesal

Por lo que se refiere a las costas, el presupuesto de la temeridad o mala fe como determinante de la imposición de costas, junto a la interpretación restrictiva que del mismo ha hecho la jurisprudencia, ha conducido a un sistema limitativo respecto del acceso a la jurisdicción de pretensiones de escasa cuantía, sin duda porque resulta más costoso para el ciudadano asumir los gastos del procedimiento que el beneficio derivado de la incierta estimación de su recurso. El nuevo texto legal deberá por tanto inclinarse por el principio de vencimiento en costas en el ámbito de esta jurisdicción.

En otro orden de cosas, el establecimiento de mecanismos legales que impidan la concesión de privilegios procesales a las Administraciones Públicas y la previsión de sanciones a las mismas si abusaran de la jurisdicción, oponiéndose injustificadamente a recursos reiteradamente resueltos en firme por los Tribunales, son cuestiones que también podrían ser considerados por el legislador en la futura Ley de la Jurisdicción.

Finalmente, el nuevo texto legal debería hacerse eco de otros temas procesales de menor entidad, como la desaparición de la figura del coadyuvante, carente de justificación tras la entrada en vigor de la Constitución, la homologación con el resto de los órdenes jurisdiccionales de la inhabilidad del mes de agosto para todas las actuaciones procesales, o la desaparición del requisito de la comunicación previa como presupuestos para la formalización del recurso, sobre todo después de que el Tribunal Constitucional la haya considerado subsanable en cualquier momento del procedimiento.

IV. CUESTIONES RELATIVAS A PERSONAL Y MEDIOS

4.1. Los letrados adscritos a los Tribunales

Por lo que se refiere a los medios personales, en este orden jurisdiccional se manifiesta especialmente la conveniencia, sobre todo en la Audiencia Nacional, de nombrar letrados adscritos a los Tribunales. Dichos letrados deberían asumir cometidos de colaboración y auxilio al órgano jurisdiccional bajo la dirección del Presidente de la Sala o Sección, y realizarían especialmente las tareas de ordenación de los recursos, localización de los repetitivos, búsqueda de doctrina y jurisprudencia, delimitación, concreción y ordenación de la doctrina de la Sala en las distintas materias, etc... No debe descartarse la expresa atribución de estos cometidos a los secretarios judiciales.

4.2. Especial consideración de la informática en este orden jurisdiccional

En cuanto a los medios materiales, conviene resaltar la gran importancia que tiene en este orden jurisdiccional la informática, no sólo como instrumento para la tramitación y resolución de los recursos repetitivos, sino como medio para conocer con rapidez y exactitud los precedentes judiciales de la misma Sala o de otros Tribunales. En esta jurisdicción prestan un gran servicio las bases de datos de legislación y jurisprudencia, tanto por la abundancia de disposiciones normativas aplicables («legislación motorizada»), como por la importancia de los antecedentes jurisprudenciales.

SECCION CUARTA EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. El orden jurisdiccional social y la Administración de Justicia

La configuración, la estructura orgánica y la Ley de Procedimiento Laboral han permitido al orden jurisdiccional social cumplir su función y responder de manera adecuada a la petición de tutela.

Por la naturaleza de los intereses que se sustancian en este orden jurisdiccional, que afectan a las capas sociales más amplias (trabajadores, empresarios y pensionistas), su capacidad de respuesta debe ser ágil, inmediata y segura. La importancia de este orden jurisdiccional no se puede medir exclusivamente desde la referencia al número de casos o asuntos que resuelve. La peculiaridad del conflicto laboral o social, donde las partes enfrentadas suelen estar formadas por muchos sujetos (piénsese en el ejercicio de derecho de huelga, en los conflictos colectivos o en los procesos que versan sobre la impugnación de convenios colectivos), da lugar a que las decisiones de los órganos de la jurisdicción social se extiendan por amplias capas de la población, a veces de una manera insensible a los propios interesados.

Este orden jurisdiccional destaca por su papel pacificador en el campo de las relaciones socio-laborales. También ha actuado, en importantes materias (integración de la mujer en el trabajo, una visión y aplicación del Derecho flexible, expansión de las normas protectoras, atemperación del rigor de las disposiciones en materia de Seguridad Social) como un motor del progreso normativo, introduciendo criterios de actuación que se han incorporado al ordenamiento jurídico por su evidente acierto e importancia (así, el concepto de accidente de trabajo, de la enfermedad profesional, de las actuaciones discriminatorias en el trabajo, del ejercicio del poder de dirección por el empresario...).

Sujetos capitales del proceso laboral son, en grado sumo, quienes en la propia Constitución reciben una consideración institucional de relieve: los sindicatos y las asociaciones de empresarios.

1.2. Datos generales del orden jurisdiccional social

Prestan servicios en la jurisdicción social un total de 405 magistrados, a los que se han de sumar 13 magistrados del Tribunal Supremo. En la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional prestan servicios dos magistrados, más el Presidente de la Sala, que tiene la categoría de magistrado del Tribunal Supremo. En las 21 Salas de lo Social existentes en los Tribunales Superiores de Justicia, prestan servicios 135 magistrados, quedando por constituir sólo una plaza de magistrado, en la Sala de lo Social de La Rioja. En los Juzgados de lo Social prestan servicios un total de 267 magistrados. Quedan por constituir 41 Juzgados de lo Social.

En cuanto al número de asuntos, las cifras más relevantes de la jurisdicción social son las siguientes: inició el año 1996 con una pendencia de 144.932 asuntos; recibió un total de 323.671 nuevos asuntos; resolvió 327.702 asuntos, quedando pendientes 140.901; y emplea una media de 5,16 meses en la resolución de cada asunto. Estas cifras requieren alguna matización: en términos generales, los Juzgados de lo Social presentan una situación satisfactoria, existiendo más motivos de preocupación en lo que se refiere a los Tribunales Superiores de Justicia. La Sala Cuarta del Tribunal Supremo mantiene una situación estabilizada en cuanto al número de asuntos que registra y resuelve (en el año 1996 registró 4.672 asuntos y resolvió 4.592, quedando pendientes 3.403 y teniendo una dilación media inicial de 8,89 meses). La duración media de los procesos laborales es de 3,7 meses en instancia, 8,9 en la suplicación y los indicados 8,89 meses en casación. Caso singular es el de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, que con un registro en el año 1996 de 282 asuntos, el tiempo de resolución baja a algo menos de 2 meses.

Mención concreta y claramente preocupante es la que ha de hacerse respecto de la ejecución, materia que es competencia prácticamente exclusiva de los Juzgados de lo Social, y donde el tiempo medio de resolución y conclusión llega a los 8,9 meses.

Si es aceptable el tiempo medio en que un asunto tarda en recibir respuesta en sede judicial, no se cohonestan con ello el tiempo en que se dilata la plena satisfacción de la tutela judicial cuando se trata de la ejecución. Este problema surge sobre todo de la deficiente organización existente para llevar a efecto la ejecución. Más adelante se analizará esta cuestión.

II. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

2.1. Cuestiones previas

Debe insistirse en la necesidad de que los sistemas establecidos para el intento de solución extrajudicial del conflicto sean eficaces. Para ello, debe incentivarse la intervención mediadora y conciliadora de la autoridad laboral y, no debe ocultarse, de los propios agentes sociales, explotando las propias previsiones del legislador. Los Tribunales de este orden deberían ver reducida su actuación a pretensiones de contenido litigioso suficientemente objetivado, cuya previa solución extrajudicial se haya revelado imposible. No es razonable que el conflicto laboral se judicialice con tanta intensidad en sectores como éste en el que debe partirse del protagonismo de los sujetos sociales. Una utilización decidida de estas vías tendría el efecto positivo no sólo de provocar una reducción de asuntos litigiosos, sino, y esto es lo más importante, de crear medios de pacificación del conflicto laboral, asegurando al propio tiempo soluciones más efectivas y ajustadas a las necesidades de los propios sujetos del conflicto que las que puede ofrecer la tutela heterónoma.

Es cierto que la jurisdicción social soporta una carga de asuntos muy notable. En otra parte de este estudio se afirma que no es razonable que un Juzgado de lo Social deba resolver más de 1.000 asuntos reales al año. Partiendo de este dato, que será no obstante objeto de valoración cuando se elaboren los módulos, la planta actual de los Juzgados de lo Social, con algunas excepciones, puede considerarse adecuada.

Hay que hacer constar, sin embargo, que resolver 1.000 asuntos en un Juzgado de lo Social, implica un considerable esfuerzo de los magistrados de este orden porque, si el número es ya de por sí elevado, hay que tener en cuenta que la jurisdicción social se caracteriza por lo coyuntural y cambiante de los litigios que en ella se plantean, dadas las muy frecuentes reformas legislativas, lo que provoca, no sólo aumento del número de asuntos, sino también la necesidad de aplicar e interpretar unas normas jurídicas novedosas, lo que siempre significa una dificultad añadida, exigiendo un mayor esfuerzo de los magistrados de este orden jurisdiccional.

En general, las disfunciones más apreciables en el orden social no están causadas por la insuficiencia del número de Juzgados, sino por problemas de índole procesal y de organización – principalmente aludimos a las citaciones y actos de comunicación en general y a la ejecución– que dificultan la gestión procesal debido a la falta de resortes legales adecuados en algunos casos. Sin embargo, las cifras ya indicadas ponen de manifiesto que, al menos en el momento presente, la planta de los Juzgados de lo Social puede considerarse correcta. Otro juicio debe merecer la situación de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, donde la situación sí es muy preocupante, especialmente en algunas Salas (Galicia, Comunidad Valenciana, Cantabria, Andalucía y Murcia, como más significativas). En este caso parece que el tema está provocado, con carácter singular, por la sobrecarga de asuntos (y consiguiente insuficiencia de plantilla) y por problemas de gestión procesal.

Las dilaciones que se observan en las Salas de lo Social obedecen a causas muy distintas según los casos. Una de las carencias más notables en este punto es la de unos módulos minuciosos y rigurosos, adecuadamente debatidos, así como la de un sistema estadístico científico. En algunos casos se trata de un problema de gestión y organización de la oficina judicial.

Parece existir en las Salas de lo Social una cierta inercia que no favorece la modificación de algunos criterios organizativos y de gestión. Se podría mencionar en este momento la problemática de las secciones funcionales, cuya posibilidades no están suficientemente aprovechadas, empezando por la figura de su Presidente.

El retraso en las Salas de lo Social debe atajarse por el juego combinado de una serie de medidas, cuya aplicación no tiene que ser necesariamente uniforme. Con esta cautela pueden mencionarse las siguientes:

- Plantilla suficiente.
- Estadística fiable.
- Calificación de los recursos.
- Especialización, en su caso de las Secciones.
- Actualización de las cuantías de acceso al recurso.
- Fijación detallada y minuciosa de módulos de trabajo.
- Incentivar la especialización, no solo a través de las vías de las pruebas de especialización.
- Establecimiento de equipos de trabajo (secretarios y/o gabinetes técnicos) para análisis previos de los recursos y preparación de materiales de trabajo para los magistrados.
- Apreciación de temeridades a los efectos de costas y/o sanciones por recursos claramente infundados.

2.2. Los órganos de la jurisdicción social: su configuración

En materia de organización y estructura, el tema que se plantea con carácter singular es el de la propia existencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Su escasa carga de trabajo, la incidencia que su existencia tiene en el sistema de recursos, el hecho de que se olvide la importancia institucional que constitucionalmente tienen en el ámbito autonómico los Tribunales Superiores de Justicia, plantea la conveniencia de meditar sobre la posible supresión de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Cuando el conflicto o cuestión litigiosa afecte o se extienda a más de una Comunidad Autónoma, ha de conocer en instancia el Juzgado de lo Social que corresponda, conforme a normas de atribución que al efecto establezca la Ley de Procedimiento Laboral, conociendo en suplicación la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia correspondiente. Esto permite que se haga realidad la culminación de las instancias ante los Tribunales Superiores de Justicia.

Por otra parte, la existencia de circunscripciones territoriales no provinciales para los Juzgados de lo Social genera problemas de todo tipo, especialmente en el orden de la distribución territorial de los asuntos, así como en la articulación de las instancias y los recursos.

Una consecuencia procesal de la alteración de las circunscripción es que, por esta vía, se puede modificar la regla de las instancias y recursos para un mismo tipo de asunto, porque dependen como regla general de su naturaleza. En efecto, en la jurisdicción social puede ocurrir que un asunto planteado en un lugar tenga que ser resuelto en instancia por el Juzgado de lo Social y que ese mismo asunto, en otro lugar, sea resuelto en instancia por una Sala de lo Social de un Tribunal Superior de Justicia.

Existen algunas demarcaciones que no se pueden sostener en modo alguno: Gáldar y Eibar son exponente de ello.

Por todas estas razones se ha de concluir con que la circunscripción territorial de los Juzgados de lo Social debe ser siempre la provincia. Sólo de manera excepcionalísima se puede admitir una de ámbito inferior. Este sistema permitirá, a su vez, establecer unos únicos edificios, lo que es muy importante en orden a la posible creación de servicios comunes, ahorro de medios, distribución de dependencias de utilización conjunta y facilitar la implantación de medios informáticos.

Los argumentos ya referidos no producen efecto únicamente en materia de organización, sino que, además, tienen una consecuencia muy importante y, a la vez, positiva: el sistema procesal ordinario de la jurisdicción social, caracterizado por una instancia única y un recurso extraordinario como el de suplicación debe respetarse siempre, con independencia de la estructura organizativa de los órganos de esta jurisdicción. Por ello, todo litigio debería verse en instancia por un Juzgado de lo Social y, en suplicación, por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, quedando así el Tribunal Supremo como órgano generador, en exclusiva, de la casación unificadora.

De hecho, son los abogados quienes, por razón de la utilización (ciertamente legítima) de los fueros territoriales que la ley procesal establece, eligen el Juzgado que coincide, casi siempre, con el de la capital de la provincia, por ser éste el lugar en que realizan su actividad profesional.

2.3. Especialización de los magistrados de este orden jurisdiccional

El sistema de especialización goza de unánime aceptación y sólo existen leves matices de diferencia. La especialización es hoy en día una necesidad. La complejidad de la vida social y de las normas que la regulan reclaman ser conocidas y aplicadas por unos profundos conocedores de ellas. El actual sistema de especialización no resuelve adecuadamente las aspiraciones profesionales de los magistrados, no tiene medidas incentivadoras suficientes (el cambio de destino que implica la obtención de la especialidad desmotiva a los posibles candidatos), recuerda mucho al sistema de oposición (que por otra parte resulta que sólo la pueden preparar mejor quienes se encuentran en destinos de menos agobio profesional, lo que perjudica a los que están realizando una actividad profesional particularmente intensa), e ignora completamente el ejercicio prolongado de la función jurisdiccional, siendo insuficiente el reconocimiento de la «media especialización». La integración de los especialistas en los órganos jurisdiccionales tampoco está bien resuelta: se integran en Salas quienes carecen de experiencia en órganos unipersonales. Debe, pues, diseñarse un sistema de especialización que de respuesta a estos problemas.

No cabe duda de que ha de potenciarse la especialización. Para ello, se han de cohonestar los intereses profesionales y los del servicio. Para los miembros de la carrera judicial no debe implicar, necesariamente, cambio de destino. No deben ser pruebas que recuerden en exceso las de la oposición para ingreso. Deben estar conectada con la idea de formación continuada. Para adquirir la cualidad de especialista debe valorarse todo el «currículum» profesional del aspirante (el especialista va a ser o va a seguir siendo juez), calibrándose así toda su formación jurídica. Por la mera superación de las pruebas de especialización no debería accederse de manera inmediata a las Salas, salvo que se acreditara la prestación previa de servicios en este orden durante, al menos, cinco años. Los especialistas, y también los que ejercen en general la jurisdicción social, habrán de realizar seminarios de periodicidad anual y, muy en particular, cuando se produzcan reformas legislativas.

2.4. Un caso singular: los Presidentes de Sala y Sección

Los Presidentes de Sala y, en particular, de Sección precisan ser potenciados. En efecto, no cabe duda que las Salas y las Secciones (ya sean funcionales u orgánicas) vienen a ser la unidad jurisdiccional básica, sobre la que recae el peso de la responsabilidad del ejercicio de la función jurisdiccional. Por tanto, en la figura de sus Presidentes deben considerarse valores que tradicionalmente han sido poseídos por los que, de alguna manera, han ejercido estas funciones.

Las Secciones de las Salas de lo Social son actualmente funcionales. Potenciar la figura de sus Presidentes podría exigir que se procediera a la constitución de estas Secciones como orgánicas, lo que tendría la ventaja de contar con unos componentes (Presidente y magistrados) permanentes.

Tales valores no deben quedar al mejor o peor sentido e intuición de quienes por mero escalafón han de desempeñar estos cargos. Deben ser valores y cualidades ya poseídos o adquiridos con anterioridad: el prestigio en la carrera, el dominio de la esfera jurídica en la que la Sección realiza su cometido jurisdiccional, la capacidad de analizar los problemas jurídicos, el análisis y sistematización de las cuestiones de interés, el conocimiento de la doctrina que permita realizar una dirección (sin interferencia en la labor jurisdiccional) que evite la disparidad de soluciones, el ascendiente y capacidad de organizar un equipo de trabajo tan peculiar como es una Sección, y, finalmente, la capacidad de sintonizar con otros equipos de trabajo (las demás Secciones).

En una línea innovadora no debería rechazarse que el aspirante a Presidente de Sección (y por qué no, a Presidente de Sala, Tribunal o Audiencia) presentase un proyecto de actuaciones en el órgano que aspira a presidir.

III. CUESTIONES RELATIVAS A PROCEDIMIENTO

3.1. Delimitación de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo

Se trata, claramente, de una materia en la que es necesario fijar y establecer con claridad y precisión los límites de ambas jurisdicciones. En la actualidad se produce el lamentable hecho del denominado «peregrinaje» jurisdiccional, que sobre ser expresión de litigios en muchos casos «artificiales», contribuyen a generar en los ciudadanos una sensación de incomprensión y asombro. Tampoco cabe desconocer que se dan casos muy llamativos por decisiones de los propios Tribunales, que de una manera incomprensible para el ciudadano hacen caso omiso de decisiones dictadas en sede de conflictos, manteniendo su competencia (caso de las reclamaciones de daños y perjuicios frente a las Administraciones Públicas). Una intervención del legislador en este aspecto tan capital es imprescindible.

La delimitación entre este orden jurisdiccional y el contencioso-administrativo debe considerar como criterio esencial el de la naturaleza de la actividad emanada de la Administración Pública, circunstancia que debe valorarse con arreglo a una combinación de criterios, como las materias propias del tráfico administrativo o el ejercicio de potestades administrativas.

Ciertamente, la situación actual no se ha visto atajada por las sentencias dictadas por la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo, cuya doctrina no ha sido seguida después por las propias Salas en asuntos idénticos, por lo que se debería establecer mecanismos que garantizaran el respeto por parte de las Salas del Tribunal Supremo de los criterios sentados por la Sala de Conflictos en esta materia.

Los problemas surgen cuando el núcleo principal de la cuestión sometida a un orden jurisdiccional determinado ha de resolverse con aplicación de normas que corresponden a una disciplina jurídica propia de otro. Sin ánimo de particularizar, debería corresponder a la jurisdicción social el conocimiento de los recursos contra sanciones laborales o contra las actas de liquidación de la Tesorería General de la Seguridad Social cuando lo que se discute no es sólo la falta de pago sino la existencia o no de la obligación misma. De igual manera, debería corresponder a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de los recursos en materia de personal estatutario de la Seguridad Social.

3.2. Cuestiones específicas del procedimiento ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo

El recurso de casación para la unificación de doctrina goza, en términos generales, de una alta consideración, y su actual regulación parece correcta. Parece que es unánime la consideración de que el recurso de casación para la unificación de doctrina no debe restringirse por causas o motivos distintos de los actualmente establecidos. La Sala no sufre un retraso preocupante,

siendo generado por los propios trámites del recurso, en algunos casos relativamente complejos. No se considera en estos momentos razonable ni conveniente configurar la Sala Cuarta bajo la estructura de secciones. Con una mejor organización, especialmente con un Gabinete Técnico adecuadamente regulado y con más integrantes (debe permitirse que se integren como letrados del Tribunal Supremo los jueces y magistrados), la productividad y agilidad de la Sala aumentaría notablemente.

Se entiende, no obstante, que la regulación del recurso de casación para la unificación de doctrina debiera ser mejorada en el sentido de que no se solapen los plazos de preparación e interposición del mismo, de forma tal que impida a la parte recurrente, y muy particularmente, a su letrado, que generalmente es distinto del que defendió el recurso de suplicación, el poder tener un conocimiento adecuado de los autos.

En este sentido, se propone que el plazo de personación y de interposición se unifiquen, estableciéndolo en veinte días y exigiendo a las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia que, inmediatamente después del emplazamiento –que, a poder ser, debe hacerse de forma simultánea a todas las partes– y por el medio más rápido, remitan los autos a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

De esta forma se garantizarían en mayor medida los principios de igualdad y seguridad jurídica para el recurrente, dándole oportunidad de tener conocimiento de los autos dentro de los veinte días de emplazamiento, a los efectos de poder formular adecuadamente el recurso ante el Tribunal Supremo.

Obviamente, todo esto exigirá, como se deja enunciado, una actuación lo más ágil posible por parte de las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia.

La organización del trabajo en la Sala Cuarta del Tribunal Supremo debe ser más racional, debiendo establecerse los mecanismos adecuados para la clasificación, calificación y preparación de los asuntos, a fin de dictar de manera inmediata el auto de inadmisión o la sentencia en los asuntos repetitivos y los que ya han merecido respuesta uniforme por la Sala. Para ello, habrá de potenciarse la labor del Gabinete Técnico, al que habrá de dotar de medios precisos.

3.3. Cuestiones específicas del procedimiento ante las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia

El recurso de suplicación parece gozar de aceptación general. La cuestión estructural-procesal más importante es su posible consideración como recurso que agote efectivamente las instancias procesales en el ámbito autonómico para que las funciones del Tribunal Supremo sean sólo de unificación. Los problemas que se observan se reducen a la existencia de unas materias que, siendo de interés, no pueden acceder a la suplicación y de la cantidad que se utiliza de umbral de acceso.

Es necesario ampliar la suplicación a materias tales como la clasificación profesional, movilidad geográfica y modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, así como actualizar su cuantía de acceso (por su importancia y entidad precisa de soluciones jurídicas lo más uniformes posibles y que, en definitiva puedan llegar, en su caso, al Tribunal Supremo a través del recurso de casación para la unificación de doctrina).

No cabe duda que la labor de apoyo a la función decisoria que pueden prestar los Gabinetes Técnicos es de gran importancia. Sin embargo, no sería bueno incurrir en mimetismos exagerados. Es casi una opinión general que se necesita un estudio previo de los asuntos que se registran en una Sala, pero también se dice que no siempre es necesario constituir un Gabinete Técnico en todas las Salas. Parece que no toda Sala de lo Social precisará un Gabinete Técnico de las mismas características. Existen figuras como la del secretario que puede realizar una tarea muy útil en esta área. Además, si se dota a la Sala o Sección o a cada uno de los magistrados de una herramienta de trabajo adecuada (informática, bases de datos) la necesidad de los Gabinetes Técnicos se dimensionará en sus justos términos. Por tanto, se puede decir que los

Gabinetes Técnicos, son unos instrumentos muy convenientes. Ahora bien, hay que pensar en el coste, en su organización, en su estructuración, en los medios que precisa y en su dependencia.

3.4. Cuestiones específicas del procedimiento ante los Juzgados de lo Social

3.4.1. Cuestiones previas

La jurisdicción social tiene que resolver conflictos caracterizados, generalmente, por afectar a intereses inmediatos de las personas y por referirse a una amplísima capa de la población (trabajadores, empresarios y beneficiarios de la Seguridad Social). Es decir, el litigio que surge y se manifiesta puede afectar, potencialmente, a todos los ciudadanos. Es este aspecto «universal» de la problemática socio-laboral el que tiñe de peculiaridades a esta jurisdicción. Se precisa una solución rápida e inmediata, ágil y suficientemente pacificadora.

Es imprescindible que se potencien los mecanismos de solución previos al proceso, sobre todo mediante sistemas arbitrales de estructuración paritaria y con eficacia en cuanto a la ejecutividad de sus laudos, garantizando la tutela judicial a través de su posible impugnación. Su actuación y aplicación no puede ser obligatoria ya que no debe olvidarse la doctrina del Tribunal Constitucional seguida en sentencia 174/1995, de 23 de noviembre.

En las actuaciones previas deben quedar muy clarificadas las posiciones de las partes, de tal manera que el posterior juicio ante la jurisdicción social tenga ya precisados los términos del debate.

3.4.2. Fase de alegaciones en el proceso laboral. Forma de la contestación

El proceso laboral se ha caracterizado, en el punto relativo a la contestación a la demanda, porque ésta ha sido siempre realizada de manera oral en el acto del juicio.

La forma de la contestación a la demanda no ha planteado excesivos problemas en el orden social. Sin embargo, se puede apreciar una preocupación constante por esta cuestión, sobre todo en la medida en que los conflictos jurídicos van adquiriendo mayor complejidad y en los casos (muy frecuentes por otra parte) en que se alegan muchas excepciones, de tipo procesal sobre todo. Estas circunstancias provocan muchas suspensiones de juicios, en el mejor de los casos, y, en otros, auténticas indefensiones.

La contestación a la demanda debe seguir como está. Si se establece el sistema de contestación a la demanda por escrito no debe producir merma alguna de la celeridad, de tal manera que la citación a juicio sea inmediata a la presentación de la demanda, fijando la ley un plazo previo a la celebración del juicio en el que el demandado deba aportar la contestación escrita. Sin embargo, sí, como antes se indicó, en el acto de conciliación administrativa deben quedar fijadas las posiciones de las partes, decae ya la justificación de la contestación escrita de la demanda con fundamento en una posible indefensión. Por otra parte, la celeridad propia del proceso laboral y la existencia de litigios que requieren una solución urgente no concuerda con la contestación escrita. No se debe establecer una relación de asuntos o supuestos en que se debería contestar a la demanda por escrito, ya que, en este caso, las partes podrían entrar en contienda sobre este punto, lo que es muy disfuncional.

3.4.3. Acumulaciones

En la actualidad las acumulaciones en la jurisdicción social pecan de un cierto confucionismo legal (en virtud del carácter potestativo-oficial alternativo que recoge la norma) y de una práctica bastante insatisfactoria.

En consecuencia, las acumulaciones de autos y de acciones deben sujetarse a unos presupuestos habilitantes de contenido técnico preciso y detallado. No pueden acumularse pretensiones contradictorias o que se excluyan recíprocamente las que deban conocerse por jurisdicciones o por órganos distintos. Se trata de una labor propia de un servicio común que realice una previa e imprescindible labor de ordenación sistemática y clasificación calificada de las demandas para que sirva de instrumento básico a los efectos de la acumulación, facilitándose de esta manera la decisión por parte de los órganos jurisdiccionales que han de resolver sobre esta cuestión.

Mediante la acumulación se consiguen dos fines básicos y capitales:

— El ahorro de trámites y esfuerzos. Con los mismos medios se atienden y resuelven diversos conflictos. Sólo por esto ya sería obligado establecer el sistema de oficialidad en las acumulaciones.

— La evitación soluciones contradictoras o cuando menos distintas a problemas iguales.

3.4.4. Citaciones, notificaciones, emplazamientos

Los actos de comunicación con las partes, testigos, peritos, terceros, etc. son de vital importancia para el funcionamiento de la Administración de Justicia, tanto en cuanto a la celeridad y rapidez como en cuanto a las garantías.

Se debe acudir, en efecto, a la comunicación entre el órgano jurisdiccional y los interesados por los medios que las técnicas modernas permiten. Sin embargo, tales sistemas requieren una serie de actuaciones previas en orden a los instrumentos, el lenguaje, los protocolos, las codificaciones o las normalizaciones de documentos.

3.4.5. Competencia territorial

La regulación actual de esta materia está generando algún problema, especialmente cuando la circunscripción territorial del Juzgado de lo Social es inferior a la provincia.

Ha de establecerse una regulación más clara y precisa, evitando la existencia sobre todo de múltiples fueros alternativos. Es preferible establecer pocos y claros que muchos y confusos. La delimitación precisa de esta materia tiene notable interés en otras materias tales como planta y demarcación.

3.4.6. Fase de sustanciación del proceso. Celebración del juicio oral

El actual juicio oral de la jurisdicción laboral es de general aceptación. Sólo precisa algunas actuaciones complementarias para su plena actualización. Es un acto procesal que recoge todas las aspiraciones de los actos procesales: inmediación, oralidad, concentración, agilidad y flexibilidad.

Las carencias que sufre son las propias de la falta de adecuación a los medios técnicos actualmente existentes y la ausencia de expertos que proporcionen al juez elementos de ciencia indispensables para resolver un conflicto.

Es imprescindible la utilización de medios de reproducción y grabación del juicio, con el fin de evitar transcripciones escritas (las actas son en gran parte ilegibles e incompletas, lo que provoca, en el caso de recursos, problemas de comprensión para la Sala y, en ocasiones, si el recurso pretende la revisión de hechos probados, auténticas situaciones de indefensión). Se debe pues dotar de estos medios a los Juzgados de lo Social.

La indicada propuesta se incluye dentro de la actuación global y sistemática en relación con la plena informatización de los Juzgados y Tribunales.

Tiene también gran importancia la dotación a los Juzgados de expertos que ofrezcan y proporcionen a los jueces elementos de ciencia en áreas determinadas en las que se suelen producir conflictos, ya que muchas veces, siendo el conflicto jurídico sencillo, el problema reside en establecer la existencia de una determinada situación de acuerdo con criterios y técnicas que nada tiene que ver con el Derecho. El problema es la fijación del hecho. Esta tarea no la puede realizar el juez por sus propios medios. Se exige que pueda disponer de esos expertos y técnicos (el término perito no siempre comprende esta necesidad) que actúen como asesores del juez.

No debe apreciarse problema alguno de índole procesal en la actuación y auxilio al juez de estos expertos. Al contrario, aumentará la seguridad en las decisiones judiciales. Además, con independencia de que en la medida que por su intervención se realice o sea preciso realizar una actividad verdaderamente probatoria, lo que requerirá y exigirá la intervención de las partes, lo cierto es que la motivación de las sentencias será el sistema de control que las partes pueden utilizar en orden a destruir o modificar la fijación de hechos llevada a cabo por el juez.

3.4.7. Fase de resolución

La sentencia «in voce» se encuentra bien regulada y no parece necesaria su ampliación a nuevos supuestos.

El tema de la gratuidad no es una cuestión polémica. La regulación de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita ofrece un marco normativo adecuado y suficiente. En cuanto a las costas, la actual Ley de Procedimiento Laboral, aunque ofrece una serie de instrumentos que el juez puede aplicar en orden a resolver muchos problemas, es lo cierto que se echan de menos otros que abarquen distintos supuestos, tales como los de los testigos contumaces a la comparecencia. Parece, pues, que lo razonable sería distinguir entre costas procesales y sanciones por mala fe, contumacia o incumplimientos de requerimientos judiciales.

3.4.8. Fase de ejecución

Suele constituir el más grave problema en orden a la satisfacción de la tutela judicial efectiva. En muchas ocasiones, se llega al pleito cuando la situación de desarrollo normal de las relaciones laborales es imposible y la viabilidad económica de la empresa es improbable.

Este supuesto tiene incidencia en la ejecución, por cuanto esta situación puede generar dilaciones, sobre todo si se realizan actuaciones encaminadas a la búsqueda y realización de bienes del deudor. Pese a que existe el instrumento de garantía para los créditos de los trabajadores que significa el Fondo de Garantía Salarial, la ejecución laboral no cumple adecuadamente sus fines. La insolvencia empresarial no es un remedio. No obstante los buenos propósitos de la Ley de Procedimiento Laboral, de reciente aprobación, lo cierto es que los problemas de la ejecución no derivan tanto de la insuficiencia de normas, sino de la gestión de la ejecución y de la organización de esta actividad.

Destaca la omisión de las imprescindibles actuaciones de los organismos públicos a que se refiere la Ley de Procedimiento Laboral. El actual sistema en materia de preferencia de créditos entremezcla confusamente cuestiones procesales y cuestiones materiales sumándose dos ejecuciones sobre una misma masa de bienes, sobre la que operan decisiones judiciales que se han tomado en la realidad procesal de manera no coordinada y, en ocasiones, contradictorias. El principio aparente de atracción de la ejecución laboral no parece claramente operativo y, en la práctica, genera muchos problemas. La especialización de Juzgados y los servicios comunes son instrumentos no adecuadamente aprovechados.

Debe regularse decididamente la actuación en materia de ejecución laboral contra los entes públicos, conforme a lo previsto en la actual Ley de Procedimiento Laboral. En la ejecución contra

entes públicos debería resolverse claramente la posibilidad de sanciones pecuniarias al responsable administrativo de la ejecución material. Debe regularse adecuadamente el tema relativo a la cuestión de la ejecución separada y la coincidencia con procesos concursales o ejecuciones de otras jurisdicciones, sobre todo en materia de prelación de créditos. Debe comprometerse a los poderes públicos para exigirles el cumplimiento de las actuales normas procesales, en orden a su intervención en la ejecución laboral, en materia de depósito y peritación de los bienes embargados.

Coincidiendo con propuestas similares para otros órdenes jurisdiccionales, se debería recoger en las Leyes de Presupuestos la partida, como crédito ampliable, de ejecuciones de sentencias de los órganos de esta jurisdicción, constituyendo un fondo de «responsabilidad» para la ejecución de sentencias contra entidades públicas.

Debería recogerse en la Ley de Procedimiento Laboral una regulación en la que no fuera necesaria una remisión la Ley de Enjuiciamiento Civil, de tal manera que esta norma procesal fuera «autosuficiente». También incide en la ejecución de este orden jurisdiccional la regla contenida en el artículo 133 de la Ley General Tributaria, por lo que debe merecer una solución igual al orden civil. La existencia del principio de impulso de oficio que rige en el proceso laboral en materia de ejecución, no impide que las partes puedan auxiliar al órgano judicial en la averiguación de los bienes del deudor, mediante la denominada «nota de bienes».

Si bien las cuestiones relativas a los servicios comunes merecen un capítulo singular en materia de oficina judicial, no está de más decir que aquellos resultan imprescindibles cuando la actividad jurisdiccional es de tal entidad que la clasificación y división del trabajo constituyen criterios racionales de actuación. Estos son los parámetros de actuación fijados por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

No se pueden rechazar sin más los servicios comunes. Debe analizarse científicamente su situación, comprometer en esta tarea a los que en ellos trabajan, ofrecer ayuda y apoyo, dotarlos de medios técnicos adecuados y establecer reglas y criterios de gestión (equipos de autoevaluación, mejora y calidad).

Otra línea en la que se puede actuar es en la aplicación de las medidas previstas en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo relativo a la especialización de Juzgados.

En definitiva, los servicios comunes son un reto, pero son también el instrumento racionalizador imprescindible en áreas como la ejecución en que los trámites pueden alcanzar un elevado grado de normalización. Los servicios comunes, pues, adecuadamente organizados y estructurados, deben ser unos instrumentos muy convenientes.

IV. CUESTIONES RELATIVAS A PERSONAL Y MEDIOS

Son los problemas propios de todos los órdenes jurisdiccionales y de todos los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, en la jurisdicción social un problema muy importante, y que incide gravemente en las dilaciones de la ejecución, es la inexistencia de peritos tasadores de los bienes embargados. Debe, por lo tanto, dotarse a los Juzgados de este personal, o bien, cuando menos, que los organismos establecidos en el artículo 251 de la Ley de Procedimiento laboral, cumplan el cometido de peritar los bienes.

En los últimos años, se ha realizado un gran esfuerzo en materia de medios materiales, pero lo hecho, siendo mucho, sigue siendo insuficiente. Especialmente importante es el área de la informática.

Se debe dotar inexcusablemente a los órganos de la jurisdicción social de instalaciones adecuadas y debe hacerse un gran esfuerzo en materia de adquisición de equipos informáticos y de implantación de aplicaciones de gestión del proceso.

El problema de los medios personales se centra básicamente en el tema de su formación y capacitación. La selección y formación de los funcionarios que prestan servicios en la jurisdicción social tiene las mismas notas y características que la del resto de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, pero ciertamente resulta imprescindible acometer y diseñar un

proceso de formación continua y específica, con la consideración de constituir un proceso normal plenamente integrado en las políticas de gestión de personal.

Se debe establecer un sistema de formación continuada, selectiva, exigente, racional y motivada, con el fin de generar unos Cuerpos de funcionarios capaces de asumir todos los retos de su delicada función. El sistema de designación de funcionarios dentro de la oficina judicial debe atender al puesto de trabajo, de manera que se pudiera establecer un perfil a los efectos de su cumplimiento por el funcionario que aspira a él. Se puede combinar con la antigüedad y tiene la ventaja de fomentar la formación y la propia configuración de una carrera administrativa personal.

CAPITULO QUINTO ESPECIAL REFERENCIA A LA JUSTICIA DE PAZ

I. CUESTIONES GENERALES

La Justicia de Paz no es el problema más acuciante de la Justicia; pero no por ello ha de quedar al margen de toda consideración o de reflexión en la elaboración de un Libro Blanco de la Justicia. Es cierto que la Justicia de Paz constituye el primer escalón de la organización judicial; sin embargo, no está resuelta adecuadamente su integración en ella. Es éste un problema que se arrastra desde los tiempos del «antiguo régimen», en el que los cargos con funciones judiciales eran oficios reales y desempeñaban simultáneamente funciones ejecutivas y judiciales. Sólo a partir de la Constitución de 1812 se puede hablar de una Administración de Justicia como función y organización de un Poder del Estado. Se puede sostener, pues, que, históricamente, la actual Justicia de Paz tiene su origen en el artículo 282 de la Constitución de 1812, al disponer que el Alcalde de cada pueblo ejercería el oficio de conciliador y que, quien pretendiera demandar por negocios civiles o por injurias debería presentarse ante él con esa finalidad. Se observa, pues, que en aquella época las funciones judiciales no terminaban de separarse o independizarse de las ejecutivas.

Desde ese momento histórico, se han ido sucediendo reformas legislativas de signos y contenidos muy diversos que ponen de manifiesto la falta de un modelo claro de Justicia de Paz, que se ha desarrollado de manera oscilante sobre la consideración que en cada momento han merecido los siguientes aspectos: creación de la figura del juez de Paz separada y distinta del Alcalde del pueblo o municipio; designación y nombramiento del juez de Paz; capacidad y aptitudes de los jueces de Paz en cuanto a su formación jurídica; y determinación de sus competencias y de su ámbito territorial.

La regulación actual que se contiene en la Ley Orgánica del Poder Judicial se basa en los criterios siguientes: existencia de un Juzgado de Paz en todos y cada uno de los municipios (salvo en los que exista Juzgado de Primera Instancia e Instrucción); consideración del juez de Paz como lego en derecho (si bien nada impide que sea nombrado un licenciado en Derecho); designación y nombramiento de los jueces de Paz con decidida intervención de los Ayuntamientos; duración temporal de los nombramientos: reducida competencia objetiva; dependencia de los Ayuntamientos en cuanto a medios personales y materiales (con excepción de los que tienen su sede en poblaciones de más de 7.000 habitantes); y previsión de un sistema organizativo basado en la posibilidad de establecer agrupaciones de secretarías de los Juzgados de Paz, que es objeto de regulación general en el Real Decreto 257/1993, de 19 de febrero.

De este panorama legislativo se desprende una situación caracterizada por la carencia de profesionalización de los titulares de los Juzgados de Paz, la coexistencia de profesionales y no profesionales dentro del personal auxiliar, el sometimiento de la implantación de criterios organizativos (la constitución de agrupaciones de secretarías) a decisiones posteriores muy abiertas, y la penuria económica que se trata de atajar, de manera insuficiente, por el mecanismo de las subvenciones a los Ayuntamientos previsto en la disposición adicional décima de la Ley 38/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, cuya última actualización ha tenido lugar por Orden de 13 de junio de 1997, que fija la cuantía de estas subvenciones en diversos tramos que oscilan entre las 46.000 ptas. para municipios con población inferior a 500 habitantes, y las 300.000 ptas. para municipios de población superior a 7.000 habitantes. Estas cuantías no rigen en las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana y Canarias que, en virtud de la asunción de competencias en materia de Administración de Justicia, han fijado sus propios criterios cuantitativos.

II. PROBLEMAS QUE SE APRECIAN EN LA SITUACIÓN ACTUAL

Existe un muy elevado número de unidades jurisdiccionales, tienen escasas competencias, pero no las pueden atender adecuadamente. Se debe distinguir dos tipos de Juzgados de Paz: los de

poblaciones pequeñas (en ellas el juez de Paz encaja bien en el concepto honorífico que asume la Ley Orgánica del Poder Judicial) y los de poblaciones mayores (donde el juez de Paz tiene una relevante tarea jurisdiccional –celebra juicios de faltas, muchas relacionadas con el orden público– y practica numerosos actos de auxilio judicial).

En los primeros, aquellos que atienden a poblaciones de menos de 7.000 habitantes, la designación de personal «idóneo» por el Ayuntamiento es una de las mayores disfunciones que sufren estos Juzgados, especialmente en el caso de los secretarios, ya que las secretarías de estos Juzgados de Paz se asumen por los secretarios de los Ayuntamientos que, en muchos casos, han paralizado sus actividades de forma total y permanente, por lo que es preciso dotarlos de personal de la Administración de Justicia, utilizando para todos ellos las agrupaciones de secretarías desempeñadas por funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Los Juzgados de Paz de poblaciones superiores a 7.000 habitantes y los servidos por una agrupación de secretarías de Juzgados de Paz, habida cuenta que están servidos por funcionarios de la Administración de Justicia, no sufren tantas disfunciones. Las agrupaciones, al estar dotadas de personal funcionario realizan sus cometidos razonablemente. Sin embargo, en ellas, los problemas son los desplazamientos, especialmente en orden a su determinación, por cuanto el sistema previsto en el artículo 6 del Real Decreto 257/1993, ya citado, consistente en la elaboración de un plan semestral de actividades y desplazamientos por parte de las gerencias territoriales del Ministerio de Justicia o del órgano competente de las Comunidades Autónomas, es muy rígido y no admite expresamente la intervención ni de los jueces de Paz ni del secretario de la agrupación ni, lo que es más grave, del juez de Primera Instancia e Instrucción o Decano del que funcionalmente dependen estas agrupaciones, conforme dispone el artículo 5 del referido Real Decreto.

Con carácter general, destaca también la incidencia en el defectuoso funcionamiento de los Juzgados de Paz de la falta de preparación y formación de sus titulares.

Independientemente de lo expuesto, los Juzgados de Paz, por atender el auxilio judicial, son de mucha importancia para los Juzgados de Primera Instancia. En esta materia influye el hecho de que se trate de un tipo de Juzgado de Paz o de otro: Si está servido por personal del Ayuntamiento sólo deben realizar actos de comunicación; en los demás casos, pueden hacer también embargos y demás actuaciones judiciales, salvo que requieran intermediación del juez del proceso. Por lo tanto, si todos los Juzgados de Paz estuvieran servidos por personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia, su intervención en materia de auxilio judicial no sólo podría ser mayor, sino que sería realizada con más eficacia y con plenas garantías.

Otras cuestiones de interés son:

— Por su elevado número, se producen graves dificultades de gestión en los Tribunales Superiores de Justicia (algunos como el de Castilla y León tiene 2.000 Juzgados de Paz, lo que significa la incoación y seguimiento de 4.000 expedientes cada cuatro años).

— Los funcionarios de Justicia que prestan servicios en los Juzgados de Paz deben tener la misma retribución que los demás funcionarios.

— Sus medios materiales son insuficientes, lo que no se puede resolver acudiendo a los Ayuntamientos dadas las limitaciones presupuestarias que, por lo general, afectan a éstos.

— El planteamiento de su posible supresión por su escasa rentabilidad y eficacia o el aumento de sus competencias.

— Si se suprimen, habrían de reforzarse a los Juzgados de Primera Instancia.

En el siguiente apartado se ofrecen las líneas básicas de propuesta de solución a todas estas cuestiones.

III. LA REFORMA DE LA JUSTICIA DE PAZ

3.1. Competencias de los Juzgados de Paz

Se ha de partir del principio de mantener la actual competencia de los Juzgados de Paz, tanto en el orden civil como en materia de Registro Civil. Como quiera que en este informe se opta, al analizar y estudiar el orden jurisdiccional penal, por la despenalización de todas las faltas, la competencia de los Juzgados de Paz en materia penal quedaría sin contenido.

Un ámbito de actuación de los Juzgados de Paz que debe potenciarse es el relativo al auxilio judicial. Para ello, habrán de acometerse con seguridad algunas reformas de carácter reglamentario, en concreto del Reglamento 5/1995, del Consejo General del Poder Judicial, relativo a los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales, en la materia relativa a la cooperación jurisdiccional. A la luz de la nueva organización de la Justicia de Paz, a la que después se hará referencia, no cabe duda de que los Juzgados de Paz podrán y deberán prestar la cooperación jurisdiccional que se les solicite con plena normalidad y en relación a actos de comunicación, embargos y demás actuaciones judiciales, salvo que éstas requieran intermediación del juez del proceso. En la nueva regulación reglamentaria que el Consejo General del Poder Judicial habrá de dictar, una vez culminada la organización que se indica en el apartado siguiente, se expresará con claridad las actuaciones concretas que se pueden recabar de los Juzgados de Paz por vía del auxilio judicial (actos de comunicación en general, aportación de documentos por las partes o terceros, embargos, depósitos, remociones de depósitos, lanzamientos, etc.).

3.2. Una nueva organización de la Justicia de Paz

Como ya se ha avanzado, el problema más relevante de los Juzgados de Paz se centra en la carencia de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia. Este problema es efecto y causa a la vez de otros problemas: es efecto de la existencia de un gran número de Juzgados de Paz que hace inviable económicamente que todos ellos tengan personal profesional adecuadamente retribuido; y es causa de que estos Juzgados no puedan realizar sus cometidos con normalidad ni, en particular, atender y cumplir con eficacia y corrección el auxilio judicial.

Por lo tanto, si una de las reformas que imprescindiblemente han de acometerse es la de dotar a los Juzgados de dicho personal y, ciertamente, este objetivo choca con la existencia de un elevado número de Juzgados de Paz, una solución realista a este problema pasa, ineludiblemente, por adoptar las siguientes decisiones:

La primera, se refiere a aquellos Juzgados de Paz que tienen su sede en municipios de elevada población (para lo que se ha de considerar tanto la de derecho como la de hecho y flotante) y caracterizados por una realidad social y económica de cierta complejidad. En este caso, la solución es la creación de nuevos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. Con ello, se producirá, a su vez, el efecto de modificar la actual demarcación judicial, de manera que se trata de una medida que debe ser aprobada por una norma con rango de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 35.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta actuación tendrá también otros efectos positivos: acercar a los órganos jurisdiccionales a los ciudadanos y aquilatar de manera más precisa algunos de los actuales partidos judiciales a las circunstancias de población y litigiosidad que condicionan su existencia.

La segunda, afecta con carácter general al resto de los Juzgados de Paz. Para ellos, habría de procederse sin duda a la constitución de las agrupaciones de secretarías de Juzgados de Paz a que se refieren el artículo 99.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los apartados 1 y 2 del artículo 50 de la Ley de Demarcación y Planta Judicial. Se trata de una medida caracterizada por la racionalidad y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles; en suma, por su eficacia y eficiencia. De esta manera, se garantizaría que los Juzgados de Paz estuvieran atendidos en todo caso por funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. El diseño de las

agrupaciones ha de inspirarse en criterios de proximidad de las poblaciones, facilidad de las comunicaciones y población a la que deben atender, así como los recogidos en el artículo 2 del Real Decreto 257/1993, ya citado, (los Juzgados de Paz integrantes de una misma agrupación han de pertenecer al mismo partido judicial y tener circunscripciones limítrofes). Las agrupaciones de secretarías de Juzgados de Paz han de tener una consideración similar a la de los servicios comunes en cuanto a su organización, funcionamiento, actuación y selección y formación de su personal. Sobre este punto se realizará una mayor análisis posteriormente.

3.3. El juez de Paz

Los jueces de Paz habrán de ser nombrados, como en la actualidad, por las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. Para ello, los Ayuntamientos elevarán una terna elegida con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. El carácter de licenciado en Derecho será mérito preferente para ser nombrado juez de Paz. Es necesario establecer un nuevo estatuto del juez de Paz, en el que, en atención a las características profesionales y de capacitación que se les exigen, se regule adecuadamente el procedimiento de su elección y nombramiento, retribuciones (las que habrán de ser adecuadas a las circunstancias y exigencias del cargo), dedicación y responsabilidades.

La formación de estos jueces ha de corresponder al Consejo General del Poder Judicial. A tal efecto, se articularán por este órgano constitucional los mecanismos precisos en orden a realizar este cometido, preferentemente mediante planes de formación de ámbito provincial.

En relación con este tema, no debe olvidarse que la actuación procesal de los órganos judiciales precisa la existencia en ellos o ante ellos de otras instituciones claves en la función jurisdiccional. Por ello los Juzgados de Paz deben tener fiscales adscritos con una configuración estatutaria igual a la de los jueces de Paz. Si en el orden penal de la jurisdicción se llega a la despenalización de las faltas no cabe duda que su necesidad será menor o, incluso, inexistente.

3.4. Personal y medios

La barrera de los 7.000 habitantes, que debe decaer tras la aplicación de las consideraciones que preceden, no ha de ser utilizada para establecer criterios de distinción a la hora de resolver los problemas de estructuras y medios. Hay Juzgados con sede en poblaciones de menos de 7.000 habitantes pero que, por razón de la incidencia de las más diversas circunstancias (población flotante, zonas turísticas, configuración dispersa de los núcleos de población...), sufren disfunciones importantes; con la nueva configuración de estos Juzgados tales problemas dejarían de tener el impacto que ahora producen. Por ello, al optarse decididamente por la generalización de las agrupaciones de secretarías, todos los Juzgados de Paz deben ser dotados de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia. Este postulado no debe ser rechazado bajo el pretexto de un incremento del gasto, ya que una racionalización de los actuales recursos ha de permitir, en un elevado grado, cumplir estas previsiones. En cuanto a su selección, nombramiento y asignación de puestos de trabajo deben regir las reglas generales.

Como quiera que los Ayuntamientos no cumplen o, en muchos casos, no pueden cumplir, como se deduce de la reducida cuantía de las subvenciones que en la actualidad reciben, las obligaciones que la legislación actual les ha trasladado en estas cuestiones, no deben continuar interviniendo en esta materia. Por todo ello, la provisión de medios materiales y personales debe ser igual que en el resto de los órganos jurisdiccionales, máxime si se atiende al dato de la configuración que para el futuro se propone para los Juzgados de Paz.

3.5. Cuestiones organizativas. La oficina judicial y las agrupaciones de secretarías de los Juzgados de Paz

La oficina judicial de los Juzgados de Paz debe estructurarse sobre el esquema general común a todos los órganos jurisdiccionales, con la única particularidad de que, conforme la opción por la que inclina este imprime, una pluralidad de aquellos estará servido por una misma secretaría, de acuerdo con la posibilidad prevenida en el artículo 99.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que, por cierto, contrasta claramente con la regulación del artículo 28 de la misma Ley Orgánica, conforme al cual habrá una sola secretaría en cada Juzgado.

Esta agrupación de secretarías, cuya virtualidad y efectos ya se han destacado, debe configurarse como un tipo de servicio común, para lo que habrá de recogerse una mención específica en el artículo 272 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta consideración no ha de entenderse problemática en modo alguno ya que, en efecto, de la propia dicción del artículo 99.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se desprende que la agrupación de secretarías constituye una especie de servicio común.

Esta opción tiene la gran ventaja de facilitar el establecimiento de los vínculos de dependencia orgánica y de resolver los problemas de dirección, jefatura y ordenación de sus actividades. Este punto queda ligeramente recogido en el artículo 5 del Real Decreto 257/1993 conforme al cual viene a depender, en materia de gestión de personal, del juez de Primera Instancia e Instrucción o, en su caso, del juez Decano del respectivo partido judicial. Sin embargo, no se extrae consecuencia alguna de esta previsión cuando el artículo 6 del mismo Real Decreto no recoge su intervención a la hora de establecer el plan semestral de actividades y desplazamientos del personal destinado en las agrupaciones de secretarías de Juzgados de Paz.

Considerar a estas agrupaciones como servicios comunes, con dependencia del juez de Primera Instancia e Instrucción o, en su caso, del juez Decano del respectivo partido judicial, que ostentará su jefatura y dirección, ofrece un sistema ágil y sencillo que resuelve muchos problemas. Será el juez referido el que, conjuntamente con el funcionario que sea secretario de la agrupación, valorando la carga de trabajo y necesidades concretas de los Juzgados a que atiende la agrupación, realice el plan de actividades y desplazamientos, trasladándolo a la Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia o, en su caso, al órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, a los efectos económicos derivados de dicho plan. Para la mayor eficacia de este sistema organizativo es necesario que la comunicación de los Juzgados de Paz con otros órganos judiciales, con instituciones, corporaciones o terceros se realice exclusivamente por medio de la secretaría de la agrupación.

Por otra parte, considerar a las agrupaciones de secretarías de Juzgados de Paz como un servicio común tiene la gran ventaja de que se les puede aplicar los mismos criterios en cuanto a su organización, funcionamiento, actuación y selección y formación de su personal. Igualmente, facilitará la plena informatización de la Juzgados de Paz y su conexión integral con los demás órganos judiciales.

CAPITULO SEXTO EL GOBIERNO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

I. LA SITUACIÓN ACTUAL

Como resultado de la fórmula constitucional de distribución de los poderes del Estado (y su desarrollo legislativo), por un lado, y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por otro, el gobierno de la Administración de Justicia, esto es, la dirección de sus medios materiales y personales, dejando de lado la actividad puramente jurisdiccional, reviste una notable complejidad. Ello se debe, esencialmente, a que en el mismo ámbito territorial coinciden instituciones muy distintas con competencias sobre la Administración de Justicia. Esta pluralidad de instancias comporta los problemas típicos de toda concurrencia de poderes; a ello se une el que las respectivas competencias de esos poderes no se encuentran a veces claramente definidas.

Una primera dualidad competencial es la que resulta del reparto de funciones (derivado de la Constitución y de la Ley) entre el Poder Ejecutivo del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, reparto del que resulta que tanto el Ministerio de Justicia como el Consejo General tienen potestades de gobierno sobre la Administración de Justicia. Pero, a esta dualidad viene a añadirse otra; como resultado de las disposiciones de los Estatutos de Autonomía, de las facultades de gobierno no asumidas por el Consejo General del Poder Judicial, una parte ha sido atribuida por las normas estatutarias y la Ley Orgánica del Poder Judicial a los ejecutivos autonómicos. Al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia vienen así a añadirse, como instancias competentes en materia de Administración de Justicia, las Consejerías correspondientes de las Comunidades Autónomas. Y aún pueden añadirse otras instancias; así, por un lado, los órganos de gobierno, sean personales o colegiados, insertos en el Poder Judicial (Decanatos, Juntas de Jueces y Salas de Gobierno) y, por otro, las autoridades municipales, en lo que atañe a Juzgados de Paz, en localidades de menos de 7.000 habitantes.

Esta pluralidad de instancias, coincidentes sobre el mismo ámbito territorial, no deja de plantear considerables problemas. Estos existen, ciertamente, en lo que se refiere a la administración de medios materiales, pero, su expresión más grave es la referida al gobierno y administración de los medios personales de la Administración de Justicia y, particularmente, al personal no jurisdiccional: secretarios, médicos forenses, oficiales, auxiliares, agentes y personal laboral.

Las dificultades derivadas de la complejidad del gobierno de la Administración de Justicia se hacen evidentes, como es lógico, en forma más aguda en aquellas Comunidades Autónomas que han recibido ya las transferencias de servicios y medios personales resultantes de las competencias asumidas en sus Estatutos. En estas Comunidades Autónomas, la conjunción de las tres instancias con potestades de gobierno –instancias integradas en el Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Consejos de Gobierno– da lugar a abundantes problemas. Así, el documento enviado por la Junta de Andalucía como respuesta al cuestionario remitido por este Consejo ha definido esta situación como «cierta esquizofrenia de gestión y decisión».

Un ejemplo puede resultar elocuente: el referido a la conjunción de instancias competenciales en materia de horarios. La Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 455) atribuye la fijación de horarios en las oficinas judiciales (cuestión distinta de la fijación del horario de audiencia pública, competencia del Consejo General del Poder Judicial, según los arts. 186 y siguientes de Ley Orgánica del Poder Judicial) al Ministerio de Justicia, si bien con la precisión de «o, en su caso, a las Comunidades Autónomas»; la atribución al Ministerio se ve corroborada por el artículo 77.3 del Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia. Será el Ministerio (la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia) quien fijará los medios de control horario; pero lo hará «a propuesta de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de personal» (art. 9. Resolución de 5 de diciembre de 1996 de la Secretaría de Estado de Justicia). Ahora bien, el «control interno» del cumplimiento del horario no corresponderá a ningún órgano de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, sino al secretario judicial. Para añadir una nueva complicación, la potestad disciplinaria, caso de incumplimiento del horario, no la tendrá el Ministerio de Justicia,

las Comunidades Autónomas, o el secretario judicial, sino los órganos de gobierno del Poder Judicial (art. 10 de la Resolución citada y antes 85 y 86 del Reglamento Orgánico) con la peculiaridad de que las sanciones impuestas por órganos (administrativos) del Poder Judicial serán revisables por vía de recurso, no, como sería de esperar, por el Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno de los jueces, sino por el Ministerio de Justicia (art. 99 del Reglamento Orgánico). Y ha de tenerse en cuenta que esta exposición se halla sumamente simplificada; basta con la lectura de la Resolución sobre horarios citada.

Este abigarramiento de instancias es resultado de un prolongado proceso de acumulación de normas y directrices que no ha sido (o no ha podido ser) objeto de una ordenación sistemática que clarificase el reparto competencial. Por una parte, la Constitución, en su artículo 149.1.5 concede al Estado en exclusiva la competencia sobre «Administración de Justicia». En lo que atañe al gobierno (ejecutivo) de esa Administración, corresponde al Consejo General del Poder Judicial según el art. 122 el gobierno del Poder Judicial, sin otras precisiones constitucionales respecto al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. A partir de 1979, los Estatutos de Autonomía de diversas Comunidades Autónomas asumieron, para los correspondientes Ejecutivos, las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial «reconozca, reserve o atribuya» al Gobierno de la Nación; se trata de una cláusula subrogatoria. La Ley Orgánica del Poder Judicial definió los Cuerpos de personal no judicial integrantes de la Administración de Justicia como «Cuerpos Nacionales» encomendando al Ministerio de Justicia, en relación con los mismos, diversas potestades de gobierno y gestión. Cuestionada tal encomienda ante el Tribunal Constitucional por varias Comunidades Autónomas, que estimaban que vulneraba la cláusula subrogatoria de sus Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 56/1990, admitió la constitucionalidad de esta cláusula, pero también de las potestades encomendadas al Ministerio de Justicia por la Ley Orgánica del Poder Judicial, en virtud de la definición de «Cuerpos Nacionales» efectuada por esta Ley, definición que comportaba la necesidad y legitimidad del ejercicio de competencias ejecutivas por instancias estatales. En una fase posterior, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1994 hizo posible que, respecto de los Cuerpos Nacionales de Oficiales, Auxiliares, Agentes y Médicos Forenses, las Comunidades Autónomas pudieran ejercer determinadas competencias, lo que se materializó en diversos Reales Decretos de traspasos de servicios, en favor, hasta el momento, de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana.

Como puede apreciarse, se trata de un proceso largo y complejo, dando como resultado una situación que deriva, no de un plan coordinado y comprensivo, sino de la acumulación de medios y decisiones muchas veces unilaterales y dictadas por consideraciones de utilidad o conveniencias políticas del momento.

II. LOS INCONVENIENTES QUE RESULTAN DE LA PRESENTE SITUACIÓN

Este estado de «acumulación normativa» ha dado lugar a una serie de inconvenientes que pueden tener incidencia en el buen funcionamiento de la Justicia en diversos aspectos:

a) Imprecisión en el reparto competencial. Al no haber sido aprobada la vigente normativa de acuerdo con un plan sistemático, muchas materias no aparecen claramente definidas en cuanto a su atribución competencial. Resulta en muchas ocasiones indeterminado cuál es el órgano competente en determinadas materias, y ello tanto cuando se trata de delimitar esferas sujetas a la competencia del Consejo General del Poder Judicial o de órganos de gobierno de los Tribunales respecto de aquellas atribuidas a órganos administrativos, como cuando esa delimitación ha de llevarse a cabo dentro de éstos, entre autoridades estatales y autonómicas. Las escalas jerárquicas se hacen confusas muchas veces, no sólo en lo que atañe al régimen del personal no judicial, sino también en lo que se refiere al régimen de medios materiales y organización de servicios. Por sólo poner algunos ejemplos, cuestiones tan diversas como la provisión de servicios informáticos y de documentación, organización de bibliotecas, o

distribución del espacio para aparcamientos quedan incluidas en una confusa vaguedad normativa.

Ello da lugar a evidentes disfunciones. Primeramente, el desaprovechamiento de recursos que resulta de duplicidades de actuaciones sobre la misma materia; tal sería el caso de la existencia simultánea de varios programas (estatales y autonómicos) de suministro de documentación con soporte informático. Por otro lado, la imprecisión competencial favorece, no sólo la posible aparición de conflictos cuando dos o más autoridades proclaman su competencia sobre la misma materia, sino, menos dramáticamente, pero con más incidencia negativa, la «abstención competencial», esto es, la tendencia a no adoptar decisiones que pueden resultar costosas o impopulares, bajo la suposición, implícita o explícita, de que la competencia pertenece a otra entidad.

b) Afectación a la independencia judicial. Además, en ocasiones la actual estructura competencial pudiera, siquiera en forma indirecta, atentar al mismo principio de separación o división de poderes, garantía de la independencia judicial. En efecto, en muchos casos, de acuerdo con la normativa hoy vigente, cuando órganos del Poder Judicial actúan como órganos gubernativos, en relación con personal no judicial de la Administración de Justicia, sus decisiones quedan sometidas a recurso ante órganos del Poder Ejecutivo —el Ministerio de Justicia o los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas— y, eventualmente, a revocación por parte de éstos (así, art. 464.3 Ley Orgánica del Poder Judicial). Habida cuenta de que las facultades de gobierno de órganos judiciales se producen con referencia a actuaciones dentro de las funciones propias de la Administración de Justicia y respecto de conductas del personal de esa Administración en el ejercicio de dichas funciones, se abre una vía para la injerencia del Ejecutivo en la actuación judicial; ciertamente, no de tipo directo (puesto que no incide en la resolución de cada Juez o Tribunal sobre materias sometidas a su jurisdicción), pero sí claramente de naturaleza indirecta y de carácter condicionante o incluso presionante. El control por parte del Ejecutivo de decisiones de órganos judiciales en materia de gobierno del personal no judicial supone, en efecto, no sólo la disponibilidad última del poder Ejecutivo con respecto a funciones dentro de la Administración de Justicia, sino también una evaluación y juicio de la conducta de órganos judiciales en su aplicación de la legalidad, siquiera sea en sede administrativa.

c) Disfunciones en la gestión. Las consultas con representantes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias respecto de medios materiales y personales de la Administración de Justicia muestran que, de la multiplicidad de instancias responsables en materia de oficina judicial, surgen considerables dificultades en lo que se refiere a la gestión de ésta y en el desarrollo de planes y previsiones en materia de personal. La calificación de «Cuerpos Nacionales» respecto de los médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes, y la interpretación que hasta el momento se ha dado a esa calificación, supone que el Ministerio de Justicia se reserve una serie de competencias sobre ellos, que se superponen a las correspondientes a los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Además, la dimensión «nacional» supone, en la actualidad, que la correspondiente carrera administrativa se establezca a nivel estatal, esto es, que tanto el procedimiento de ingreso en los respectivos Cuerpos, como en los concursos de traslado que se produzcan, quedan a disposición de los solicitantes plazas en todo el territorio español. Ello repercute, por razones obvias, en la facilidad (y necesidad) de traslado de funcionarios entre Comunidades Autónomas y en una considerable movilidad. Como consecuencia, las autoridades autonómicas quedan en una situación de incertidumbre en cuanto a la permanencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de buena parte del personal no judicial, con las consiguientes dificultades de planificación, incluso a corto plazo.

d) Dilaciones e ineficacia. La multiplicidad de instancias y autoridades competentes se traduce también en una extraordinaria complejidad en la gestión, que da lugar en muchos casos a perturbadoras dilaciones y a una diversidad de trámites intermedios, al tener que intervenir

autoridades muy distintas en el mismo procedimiento, a veces sin disponer de la necesaria información sobre las respectivas necesidades y disponibilidades. A título de ejemplo, el Consejo General del Poder Judicial puede acordar medidas de apoyo y refuerzo a órganos judiciales, a propuesta de las correspondientes Salas de Gobierno (art. 216 bis Ley Orgánica del Poder Judicial) mediante la técnica de las comisiones de servicio, habiendo de expresarse en ellas «el régimen retributivo correspondiente»; pero, la disponibilidad efectiva de recursos para subvenir a esas retribuciones queda condicionada a las posibilidades del Ministerio de Justicia, de acuerdo con las previsiones presupuestarias. Obviamente, cuando la medida de apoyo se refiere a personal no judicial, el mecanismo se hace aún más complejo.

III. PROPUESTAS

Como resulta de lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución el régimen de «constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales» se remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial, de manera que será el legislador estatal el competente para toda reforma en este campo. El papel del Consejo General del Poder Judicial, pues, ha de ceñirse en este aspecto a plantear los problemas que haya detectado relativos al gobierno de Juzgados y Tribunales y a enunciar, para su eventual consideración por los Poderes Públicos competentes, aquéllas propuestas o sugerencias que estime útiles para la solución de esos problemas. Las líneas que siguen, buscan, pues, ofrecer posibles vías de actuación a tomar en cuenta por los sujetos dotados del poder de iniciativa legislativa, y de aprobación de normas legales.

a) Simplificación de instancias. Siendo, como se ha expuesto, una de las causas (si no la principal) de las disfunciones señaladas la excesiva complejidad de instancias de gobierno del Poder Judicial, la solución a los problemas planteados pasa, como es lógico, por la reducción de esa complejidad y pluralidad de instancias y su sustitución por un esquema más simple; ello teniendo en cuenta, desde luego, que la misma estructura del Estado autonómico impone al respecto unos condicionamientos insuperables.

Desde una perspectiva general, esta propuesta de simplificación debería respetar, en todo caso, el mantenimiento de aquellas competencias de los órganos de gobierno del Poder Judicial (Consejo General, y órganos de gobierno de Juzgados y Tribunales) derivadas de la garantía de la independencia judicial y de los mandatos constitucionales; y, por otro lado, las competencias derivadas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, que implican la asunción por las Comunidades Autónomas de aquellas competencias ejecutivas que no correspondan al Consejo General del Poder Judicial (con los matices, en relación con los Cuerpos Nacionales, y en tanto éstos se mantengan, que resultan de la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990 que se citó)

Como consecuencia, el proceso simplificador en el campo del gobierno de la Administración de Justicia deberá orientarse hacia la reducción de las competencias del Ministerio de Justicia, de forma que las tareas de gestión y gobierno de esa Administración queden distribuidas entre el Poder Judicial (en aquellos aspectos funcionales básicos para la garantía de su independencia) y los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en la materia (esencialmente aspectos orgánicos).

En este sentido, este Libro Blanco se pronuncia decididamente, al objeto de conseguir una unidad de dirección y una mayor eficiencia en la prestación del servicio de la Administración de Justicia, en favor de la asunción por el Consejo General del Poder Judicial de todas las competencias que en materia de jueces y magistrados y de secretarios judiciales mantiene en la actualidad el Ministerio de Justicia, incluyendo expresamente las competencias presupuestarias y las relativas a la Mutualidad General Judicial, a fin de que, en el futuro, consumadas las transferencias a las Comunidades Autónomas, éstas y el Consejo General del Poder Judicial, ejerzan la dirección del servicio público de la Administración de Justicia.

Quedarían así a cargo del Ministerio de Justicia las materias relativas a los órganos judiciales de nivel estatal y de coordinación, así como la iniciativa legislativa y las materias atinentes al Ministerio Fiscal, aparte de las competencias referentes a la Administración de Justicia en aquellas Comunidades Autónomas que aún no hubieran asumido competencias en materia de medios personales y materiales.

b) Atribución competencial a las Comunidades Autónomas. Desde esta perspectiva, una organización eficiente de la Administración de Justicia exige que los grandes bloques o aspectos básicos de esa Administración estén sometidos, en lo posible, a una sola autoridad (que, como se ha dicho, sería, en las Comunidades Autónomas con competencias al respecto, bien el Poder Judicial, bien el Ejecutivo de la Comunidad). Donde ello no fuera posible, sería necesario establecer mecanismos de coordinación.

En lo que se refiere al aspecto orgánico del personal no judicial de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias al respecto (esto es lo referente a ingresos, situaciones, etc., de los funcionarios), la exigencia de simplificación supone que debe desaparecer o reducirse al mínimo la concurrencia de competencias entre el Ministerio de Justicia y las respectivas Consejerías de las Comunidades Autónomas, en favor de éstas. Ello haría posible una planificación y gestión de la Administración de Justicia por una única autoridad, competente en estas materias de selección, situaciones y promoción del personal.

c) Los Cuerpos Nacionales. Naturalmente, para llegar a esta situación sería necesario alterar en forma esencial el papel de los Cuerpos Nacionales en la Administración de Justicia, e incluso su integración dentro de la Administración autonómica en aquellas Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en materia de personal. Este proceso, desde luego, habría de llevarse a cabo teniendo en cuenta las peculiaridades de los órganos con jurisdicción nacional y de forma que quedasen asegurados, en virtud del principio de equidad, los derechos adquiridos por los funcionarios ya integrados, debiéndose prever asimismo fórmulas de intercomunicación funcional, de manera que las Administraciones autonómicas, en este aspecto, no se configuraran como Cuerpos absolutamente estancos, aparte, naturalmente, del 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. En todo caso, es evidente que la eliminación del carácter nacional de los cuerpos administrativos de la Administración de Justicia tendrá amplias consecuencias. Por una parte, en cuanto al régimen de selección, que debería quedar territorializado en forma efectiva, optándose por los candidatos a vacantes en una Comunidad Autónoma determinada. Por otro lado, en cuanto a la movilidad del personal administrativo, que (con las previsiones arriba señaladas) se vería encuadrado dentro de la correspondiente Comunidad Autónoma. Y, finalmente, en cuanto al régimen disciplinario, que pasaría a ser competencia de las autoridades autonómicas en todos aquellos aspectos relacionados con la integración del funcionario en la organización administrativa.

d) Secretarios judiciales. Una excepción a esta atribución de competencias a las Comunidades Autónomas debiera ser la constituida por el Cuerpo de secretarios judiciales, cuya configuración como cuerpo con funciones de contenido procesal (como se expresa en la parte de este Libro Blanco referente a la reforma de la oficina judicial) aconseja mantenerlo vinculado a una instancia nacional, que, ante la propuesta de configuración de la oficina judicial, debería ser el Consejo General del Poder Judicial, acercándose pues el régimen de los secretarios al del personal de carácter judicial.

e) Aspectos orgánicos y funcionales. Por lo que se refiere a los aspectos funcionales de la Administración de Justicia (en todo aquello que no sea de naturaleza jurisdiccional) la propuesta de simplificación supone que una sola autoridad sea la competente en todas aquellas actividades que aparezcan naturalmente vinculadas a la marcha usual de la oficina judicial, incluyendo

aspectos como licencias, permisos, distribución de tareas, etc. En el supuesto de que se aceptaran las directrices propuestas en este Libro Blanco, adoptándose estructuras que prevean puestos de gestión esencialmente dirigidos por secretarios judiciales (aunque eventualmente abiertas a jueces y magistrados), la gestión de la oficina judicial quedaría en consecuencia integrada en la línea jerárquica dependiente de los órganos de gobierno del Poder Judicial, y, en último término, del Consejo General del Poder Judicial. Como se apuntó, a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de personal les correspondería todo lo referente a estructura orgánica del personal, así como aquellos aspectos funcionales no vinculados a la actividad jurisdiccional. De todas formas, sería necesario habilitar mecanismos de coordinación entre ambas autoridades.

f) *Reforzamiento de órganos de gobierno.* La confirmación y nueva atribución de competencias en materia de personal al Poder Judicial implica necesariamente el reforzamiento de las potestades de los órganos de dirección de éste; tanto en lo que se refiere a los órganos de carácter administrativo como a los de gobierno interno de Juzgados y Tribunales. En cuanto a los primeros, se trataría de los órganos directivos de la oficina judicial a los que se refiere la parte correspondiente del Libro Blanco. En todo caso, habrían de habilitarse procedimientos y órganos de coordinación entre estos órganos de gestión y las autoridades de las respectivas Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a los órganos de gobierno del Poder Judicial, aparecen en primer lugar las Salas de Gobierno de los Tribunales, y sobre todo, la Sala de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, como órgano superior de dirección de la Administración de Justicia en el marco territorial de las Comunidades Autónomas. La necesaria simplificación y racionalización de la gestión administrativa demanda el reforzamiento de sus funciones. Ello supone potenciar su papel como órgano de gobierno interno de los jueces en las respectivas Comunidades Autónomas, incluyendo, en su caso, las delegaciones de funciones que el Consejo General del Poder Judicial estimara conveniente efectuar referidas a aquellas materias de gobierno interno respecto de las que, por su mayor proximidad y conocimiento de los problemas que pudieran plantearse, las Salas de Gobierno estuvieran en condiciones para adoptar las decisiones oportunas.

El Consejo General del Poder Judicial deberá mantener, en todo caso, su posición de órgano superior de gobierno, tanto mediante el mantenimiento de funciones de homologación y emisión de directrices, como a través de la resolución de recursos frente a la decisión de la Sala de Gobierno e, igualmente, con el ejercicio de aquellas funciones que por Ley Orgánica del Poder Judicial le corresponden en cuanto Órgano Constitucional de gobierno de uno de los poderes del Estado.

Esta ampliación funcional de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, que supondría su conversión en auténticos órganos generales del gobierno interno del Poder Judicial en el respectivo territorio (sin perjuicio de la posición superior del Consejo General del Poder Judicial), aconsejaría obviamente una modificación en su composición y estructura, en orden a su conversión en órganos de gestión verdaderamente eficaces. Como líneas generales de la reforma, cabría señalar la reducción del número de sus miembros a niveles operativos y el establecimiento de criterios de selección basados en consideraciones de eficacia.

g) *Órganos de gobierno y Estado de las autonomías.* Otro orden de consideraciones resulta necesario, habida cuenta de la estructura autonómica del Estado. Ciertamente, la división territorial del poder en el Estado de las autonomías no afecta directamente al Poder Judicial o, al menos, al núcleo del mismo que aparece reservado a la competencia estatal por el artículo 149.1.5 de la Constitución. Pero ello no significa que la organización del gobierno del Poder Judicial no pueda, y deba, reflejar la realidad subyacente en el Estado de las autonomías, y, específicamente, el hecho de que la estructura de los Tribunales, su actuación y el cumplimiento eficiente de sus funciones exige una coordinación y unidad de acción con las autoridades autonómicas, sobre todo en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido

competencias en materia de Administración de Justicia. Si no cabe una participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de aspectos estrictamente jurisdiccionales, sí que es posible un reflejo de la configuración territorial del Estado en lo que atañe al gobierno del Poder Judicial.

La competencia exclusiva del Estado establecida en el artículo 149.1.5 de la Constitución y las previsiones del artículo 122 de la misma impiden la existencia de órganos autonómicos de gobierno del Poder Judicial desvinculados o independientes del Consejo General. Pero no excluyen que las potestades de gobierno del Poder Judicial se ejerzan de forma desconcentrada en aquellas materias que, por referirse al gobierno interno de los jueces y Tribunales puedan asumir las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en todo caso subordinadas al Consejo General del Poder Judicial. Sin perjuicio de lo expuesto, la colaboración entre órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial y las autoridades autonómicas competentes aparece como una ineludible necesidad para conseguir una mayor eficacia de la Administración de Justicia. Se hace así necesario adoptar fórmulas efectivas de cooperación en la línea marcada, entre otras, por la Ley 30/1992, relativa al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Estas fórmulas deberían incluir la formación de Comisiones Mixtas, de carácter permanente, que integraran a representantes de los Consejos de Gobierno Autonómicos y de los órganos territoriales de gobierno interno del Poder Judicial. De esta forma, sin demérito de la naturaleza judicial de las Salas de Gobierno, y del papel de órgano superior de gobierno del Consejo General del Poder Judicial, sería posible adecuar el funcionamiento de la Administración de Justicia a la realidad del Estado de las autonomías.