

# El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia

## Introducción

José Luis Piñar Mañas  
*Catedrático de Derecho Administrativo*

Dentro de un clima de saludable concordia en los asuntos de Estado, y sin perjuicio, por supuesto, de la también saludable diferencia en temas de peso, se ha suscrito, el pasado 28 de mayo de 2001, entre las dos fuerzas políticas más importantes, el llamado Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia.

El Pacto, cuyo texto se publica en esta Revista pretende hacer frente a los grandes retos y problemas que la justicia tiene planteados en este momento. Se trata de un documento alabado y criticado, acogido con optimismo o con escepticismo, cuando no con clara oposición. Es, en cualquier caso, un documento de trascendental importancia que puede traer consigo novedades capitales en el panorama de la justicia española. Se intentan armonizar los grandes significados de la Justicia: como valor superior del ordenamiento constitucional y medio de ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y como servicio público. Así como la consideración constitucional del judicial como verdadero poder.

Varios fueron los motivos que llevaron a la firma del Pacto. Desde la conveniencia de articular un sistema consensuado de elección de puestos institucionales en el Consejo General del Poder Judicial, hasta la necesidad de mejorar el funcionamiento de los Tribunales y de la Administración de Justicia. La vieja máxima que recuerda «la sabia lentitud de los Tribunales» no es de recibo cuando la lentitud se convierte en impedimento para la realización de la Justicia (sobre todo, además, cuando la lentitud no trae consigo mejores sentencias, sino sentencias de igual calidad —no siempre la es-

perable— pero cada vez más tardías). El ciudadano lo que necesita saber, y cuanto antes, es si los Tribunales le han dado o no la razón, al objeto de actuar en consecuencia. No es admisible tener que esperar años (y no pocos) para obtener un pronunciamiento judicial

El Pleno del CGPJ, en su sesión de 31 de mayo de 2000 aprobó el Documento «Módulos 2000» que contiene los módulos de trabajo de Jueces y Magistrados. Dicho Documento parte de la idea de que «un servicio público como el que presta el Poder Judicial debe marcarse objetivos concretos para el desempeño eficaz de su función». Ahora bien, también señala que «no se ha perseguido el incremento de la productividad como primera o única finalidad. Al contrario, el módulo incorpora los valores constitucionales del ejercicio de la jurisdicción en un Estado democrático de Derecho». Pero no puede por menos que resaltar algunos datos de por sí suficientemente expresivos referidos a la proporción de juzgadores en relación a la población y a los asuntos iniciados:

Valor a 31 de diciembre de 1998	Valor a 31 de marzo de 2000	
Habitantes	Plantilla Judicial	Proporción
39.852.651	3.917	1 por cada 10.174

Valor a 31 de diciembre de 1998	Valor a 31 de marzo de 2000	
Asuntos iniciados	Plantilla	Proporción
5.848.450	3.917	1 por cada 1.493

Fuente: Documento «Módulos 2000», antes citado. Pág. 4.

Los datos, como digo, son, creo, suficientemente expresivos y hablan por sí solos. Como por sí solos hablan los que resultan de las Memorias del Consejo. La acumulación de asuntos y el retraso en resolverlos son hace ya tiempo realidades patológicas. Baste un ejemplo: en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo los asuntos pendientes al iniciar el año 1999 eran 26.196, mientras que al finalizar el mismo año eran 28.200, toda vez que en ese período de tiempo ingresaron 13.278 y se resolvieron 11.274. El Colegio de Abogados de Madrid ha realizado un estudio sobre la actividad de los Tribunales de Justicia ubicados en la Comunidad de Madrid y los resultados tampoco son nada halagüeños<sup>1</sup>. Los procesos judiciales en la vía contencioso-administrativa son los de más larga duración,

<sup>1</sup> Resumen extraído de *Noticario Jurídico Aranzadi*, año III, n° 117, 28 de junio de 2001.

ya que el tiempo medio para que finalicen con sentencia de casación es de cinco años y nueve meses. En el ámbito social el plazo medio para obtener una sentencia en suplicación en la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid es de once meses; obtener una sentencia en apelación de la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial requiere un plazo medio de un año y nueve meses; en el ámbito civil este plazo medio llega a los dos años y medio. Asimismo, se aportan datos que son, en mi opinión y si cabe, más preocupantes: el estudio llama la atención acerca de la desigualdad de trato dependiendo de los juzgados o secciones que conozcan de su asunto (sin que existan diferencias sustanciales de carga de trabajo entre tales juzgados y secciones): «si a un usuario de la justicia le atiende un juzgado o sección determinado, la resolución de su asunto en los tribunales puede tardarle el doble que si le hubiera tocado en otro juzgado o sección».

Hay que decir que esta situación ha cambiado en el año 2000. La Memoria del CGPJ de ese año llama la atención acerca del hecho de que en dicho período se han incrementado en un 5,5 por 100 los asuntos resueltos, de modo que se ha equilibrado en la práctica el número de asuntos entrantes y el de resueltos. Asimismo, se apunta que por primera vez se ha superado la cifra de 4.000 jueces, al tiempo que se ha reducido el número de jueces sustitutos (de los 4.143 jueces y magistrados que ejercían en el año 2000, 810 eran suplentes). Pese a todo, sin embargo, España ocupa el penúltimo lugar en número de jueces y magistrados por habitante en la Unión Europea: 10 jueces por cada 100 mil habitantes, mientras que en Alemania son 29 y en Austria 22.

Según la Memoria del Tribunal Constitucional del año 2000 (presentada el pasado 13 de junio por su Presidente, Pedro Cruz Villalón), dicho año fue el de mayor crecimiento absoluto en el número de demandas presentadas: 6.762, frente a las 5.582 de 1999. En cualquier caso, destaca el hecho de que se dictaron 6.057 providencias de inadmisión y tan sólo 318 de admisión. El total de Sentencias dictadas ascendió a 312. En cuanto a la duración de los procesos, durante el año 2000 se resolvieron asuntos pendientes de 1989, 1990 y 1991. Durante el año 2001 se prevé que se resuelvan los asuntos de 1992, 1993 y 1994.

La puesta en práctica del Pacto para la Reforma de la Justicia va a requerir un muy importante esfuerzo presupuestario. En el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el 2002 se han previsto las partidas (en millones de Euros); que se indican en el cuadro de la siguiente página.

Por otra parte, el Pacto exige la aprobación de un importante número de textos legales. Por el momento cabe destacar la importante reforma operada por la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la LOPJ<sup>2</sup> (dictada en

---

<sup>2</sup> BOE de 29 de junio.

aplicación del punto 21 del Pacto). Asimismo, se ha aprobado el nuevo Estatuto General de la Abogacía Española, mediante Real Decreto 658/2001, de 22 de junio<sup>3</sup> (Punto 20 del Pacto). También cabe apuntar la aprobación del Real Decreto 814/2001, de 13 de julio, por el que se regula el desarrollo de la Planta Judicial correspondiente a la programación del año 2001. En los dos primeros casos se hace referencia al origen que la norma tiene en el Pacto: de forma un tanto indirecta en la reforma de la LOPJ; expresamente en el nuevo Estatuto de la Abogacía.

Personal ajustado al nuevo mapa judicial	18,14
Programas de agilización de la justicia	15,02
Nuevos órganos judiciales	1,23
Plan Global de Infraestructuras	69,11
Plan de informatización de los Registros Civiles	
Implantación	0,60
Desarrollo	3,01
Desarrollo de un servicio jurídico del Estado unificado	3,37
Informatización integral del Servicio Jurídico del Estado	0,51
<b>TOTAL</b>	<b>110,99</b>

Pero además están ya en marcha otros proyectos de indudable importancia: la nueva Ley concursal (Punto 18 del Pacto), la reforma de la carrera profesional de jueces y magistrados y su régimen retributivo (Puntos 5 y 7), el nuevo Estatuto de Procuradores (Punto 20). Asimismo, el 26 de septiembre de este año se ha constituido la Comisión de Seguimiento del Pacto (Punto 23).

En cualquier caso, no es posible considerar el Pacto como una meta, sino, muy al contrario, como un punto de partida que requiere un esfuerzo e impulso no pequeños para su efectividad y que exige no sólo aprobar las leyes apuntadas y otras más, sino completarse con medidas no previstas en él. Baste un ejemplo: es imprescindible una reforma urgente de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al menos en lo que se refiere a la distribución de competencias entre los órganos de dicho orden jurisdiccional. Se echa en falta asimismo alguna referencia a la Audiencia Nacional, y la atención que se dedica al Tribunal Supremo es mínima<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> BOE de 10 de julio.

<sup>4</sup> La escasa atención que se dedica al Tribunal Supremo se ha interpretado como una expresión de la consideración de la justicia como servicio público y no como función de un poder, el judicial. JIMÉNEZ VILLAREJO: «Pacto sobre Justicia y Poder Judicial», *El País*, 28 de junio de 2001, p. 11.

Gran parte de la credibilidad del pacto, de cara a los ciudadanos, estriba en resolver algunos de los temas que, pese a mostrarse como puntuales en el texto, son sumamente significativos y demostrativos del talante de las fuerzas políticas y del empeño por mejorar realmente la justicia. Basten dos ejemplos concretos: la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, nuevamente bloqueada en el momento de escribir estas líneas, y el recto funcionamiento de la Oficina Judicial (Punto 12 del Pacto). Dos extremos que afectan a algunas de las conceptualizaciones de la justicia que apuntaba al principio: el judicial como verdadero poder constitucional; y la justicia como servicio público cuyo buen funcionamiento es demandado constantemente por los ciudadanos. O se aprecian en breve los resultados en tan importantes retos o el Pacto será pronto puesto en cuestión.

