

# Principios del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia\*

Los españoles, comenzando por quienes dedican la vida al servicio de la Justicia, demandan inequívocamente un esfuerzo profundo de mejora y modernización de nuestro sistema judicial.

Carencias tradicionales, sumadas a las nuevas exigencias de una sociedad cada vez más dinámica y compleja y al incremento de la litigiosidad, hacen obligado acometer las reformas necesarias para ello.

Se persigue que la Justicia actúe con rapidez, eficacia, y calidad, con métodos más modernos y procedimientos menos complicados. Que cumpla satisfactoriamente su función constitucional de garantizar en tiempo razonable los derechos de los ciudadanos y de proporcionar seguridad jurídica, al actuar con pautas de comportamiento y decisión previsibles. Que actúe como poder independiente, unitario e integrado, con una estructura vertebrada, regida por una coherencia institucional que le permita desarrollar más eficazmente sus funciones constitucionales.

Ello conforma un reto de interés general que debe ser afrontado con un proyecto global, que acometa decidida y sistemáticamente el fondo de los problemas y dote de coherencia, estabilidad y permanencia a las múltiples reformas que resultan precisas. Un nuevo modelo de conjunto que trascienda intereses coyunturales y excluyentes, y se asiente sobre soluciones integrales y perdurables, con el norte puesto en las necesidades de los ciudadanos y en los desafíos de la sociedad avanzada y democrática española del siglo XXI.

Todo ello afecta no sólo al buen funcionamiento y la mayor eficacia de un servicio público capital, sino también a la calidad democrática y el bienestar social y a elementos sustanciales de nuestro Estado social y democrático de Derecho como la garantía de derechos de los ciudadanos o el sometimiento de todos los poderes a reglas objetivas recogidas en las leyes.

---

\* El texto puede encontrarse en la página web del Ministerio de Justicia: <http://www.mju.es>.

Poner en marcha este ambicioso y profundo proyecto de reforma constituye una auténtica cuestión de Estado. Por esto debe ser afrontada mediante un acuerdo de los responsables políticos que asegure la unidad y la continuidad de los esfuerzos y garantice el consenso sobre las bases fundamentales de funcionamiento de uno de los poderes del Estado.

En su virtud, el Gobierno de la Nación y los Partidos Popular y Socialista suscriben el presente PACTO DE ESTADO sobre los principios, objetivos y procedimientos que han de conformar un nuevo modelo de Justicia, y sobre las acciones y los medios que es preciso impulsar para hacerlo realidad.

1. Tribunal Supremo.—Se afrontarán las reformas necesarias para lograr un funcionamiento más ágil y eficaz del Tribunal Supremo y que potencien su función como órgano jurisdiccional superior y garante de la unidad de doctrina en todos los órdenes jurisdiccionales. A tal fin también se reformará el recurso de casación, aproximando su regulación en las diferentes leyes reguladoras del proceso y atendiendo a la noción del «interés casacional». Se modificará el recurso de revisión de manera que el Tribunal Supremo conozca exclusivamente de los recursos de revisión contra sentencias firmes de la Audiencia Nacional y del propio Tribunal Supremo.

2. Tribunal Constitucional.— Se introducirán en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional mejoras que permitan potenciar con más eficacia y agilidad su función como intérprete supremo de la Constitución así como de garante de los derechos y libertades fundamentales consagrados en la misma. Ligada con esta reforma del recurso de amparo, se afrontarán mejoras sobre el desarrollo del artículo 53.2 de la Constitución y, más en general, sobre la protección de los derechos fundamentales por los Tribunales ordinarios.

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

4. Mapa Judicial.— Se aprobará un nuevo mapa judicial que permita agilizar y acercar la Justicia al ciudadano. El nuevo mapa judicial se establecerá con criterios que permitan ajustar la organización a la carga de trabajo existente en cada parte del territorio nacional. Se potenciará la Justicia de Proximidad de manera que haya Juzgados más cercanos al ciudadano. Se contemplará la creación de un nuevo órgano unipersonal: el Juzgado de lo

Civil que permitirá aligerar de su actual carga de trabajo a los Juzgados de Primera Instancia, será pieza esencial para acercar la Justicia al ciudadano. Se avanzará en el diseño de juzgados especializados en materia mercantil. Se contemplará el desarrollo de los Juzgados de Familia. En el orden penal se procederá también a redefinir el ámbito de los Partidos Judiciales más grandes creando órganos cercanos.

5. Carrera Judicial.— La cobertura de todas las plazas que resulten necesarias y a tenor de un calendario realista para la ampliación progresiva de la planta, deberá hacerse con Jueces profesionales que ejerzan sus funciones bajo los principios de independencia, imparcialidad, profesionalidad y responsabilidad, procediendo a la reducción de las figuras excepcionales de sustitutos y suplentes.

Se elaborará un nuevo Estatuto de Jueces y Magistrados que atenderá a los siguientes criterios:

a) Selección objetiva y rigurosa mediante oposición, con pruebas que completen los temarios con disciplinas que se estiman complemento necesario para el ejercicio de la función judicial. Las pruebas deberán permitir valorar la cultura, madurez y capacidad argumental y de análisis del aspirante.

b) El acceso por el turno de juristas expertos requerirá acreditar unos méritos relevantes (capacidad y experiencia) y un procedimiento de comprobación objetivo, imparcial y riguroso de los mismos. De igual modo, para este sistema de ingreso se potenciará la labor formadora selectiva de la Escuela Judicial.

c) Se consolidará la idea de carrera superando el exclusivo criterio de antigüedad. Se incorporarán criterios de mérito, formación, especialización, rendimiento y calidad del trabajo, como criterios de promoción, adjudicación de destinos y de mejora de los niveles retributivos. La entrada en la judicatura tendrá lugar en órganos unipersonales con menor carga de trabajo y sin especialización, estableciendo un tiempo mínimo en éstos. Los criterios diferentes del de antigüedad, como la formación, el rendimiento o la asunción de responsabilidades, serán evaluados por el Consejo General del Poder Judicial.

d) Se establecerá un diseño de las exigencias correspondientes a cada destino, condiciones para el acceso a determinados cargos y órganos especializados y limitación del tiempo de permanencia en los mismos.

6. Formación.— Se potenciará la formación de los Cuerpos y personal al servicio de la Administración de Justicia. En lo relativo a la Carrera Judicial y Fiscal se fomentará la formación inicial integral en materias jurídicas y no jurídicas. Asimismo se desarrollarán programas de formación

continuada que permitan profundizar en materias concretas y ampliar conocimientos, de tal manera que se favorezca la especialización. En determinadas materias especialmente relevantes, en particular como consecuencia de reformas legislativas de amplio alcance, se articularán procesos de formación y adaptación generales e intensos. La formación y la capacidad demostrada serán criterio a tener en cuenta en la cobertura de plazas, superando el exclusivo carácter de la antigüedad. Se potenciará la conexión de la Universidad con las profesiones jurídicas.

7. **Retribuciones.**— Se presentará a las Cortes el Proyecto de Ley de Retribuciones derivado del compromiso de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En él se replanteará el diseño del sistema retributivo, articulando un modelo incentivador, que garantice la independencia económica, y fomente la formación, el rendimiento y la asunción de mayores responsabilidades. Para el personal al servicio de la Administración de Justicia y en el marco del nuevo Estatuto, se estudiarán fórmulas retributivas más flexibles que incorporen los criterios expuestos desde el diálogo con los sindicatos y con los colectivos afectados.

8. **Principios estatutarios.**— Se establecerá un sistema razonable de responsabilidades, prohibiciones e incompatibilidades con garantías plenas de objetivación y respeto a la independencia de jueces y magistrados. Se perfeccionará el régimen de responsabilidades derivadas de la actuación judicial o del funcionamiento anormal del servicio. Se estudiarán fórmulas de reparación del daño causado por el funcionamiento anormal, el error o la negligencia de todos los que intervienen en la Administración de Justicia. Se mejorará asimismo el régimen disciplinario revisando el cuadro de infracciones y sanciones, el sistema de recursos y la competencia para resolver el expediente. Se potenciará la inspección y se introducirán métodos de análisis y auditoría operativa.

9. **Ministerio Fiscal.**— Para asegurar que el Ministerio Fiscal ejerce en las mejores condiciones sus funciones, por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica recogidos en el artículo 124 de la Constitución, se actualizarán su Estatuto Orgánico y su Reglamento. En lo estructural, ello se traducirá en la adaptación de su organización interna, revisándose las funciones de la Secretaría Técnica y de la Inspección Fiscal y estableciéndose la temporalidad en los cargos jerárquicos del Ministerio Fiscal con criterios objetivos, y en el aumento de sus recursos humanos y medios materiales. En lo funcional, habrá de estarse principalmente a lo que disponga una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal. Y en lo que se refiere al Estatuto personal de sus miembros, un nuevo régimen estatutario propio de la Carrera Fiscal incorporará cambios en el sistema de acceso, la formación, la especialización, el modelo de carrera o el régimen retributivo, para que los criterios de mérito, especialización, rendimiento y calidad del trabajo resulten determinantes, junto a la antigüedad, para la promoción, la adjudicación de destinos y el nivel retributivo.

10. Secretarios Judiciales.— Se redefinirán las funciones de los Secretarios Judiciales. Constituirán un único Cuerpo Nacional de funcionarios técnicos superiores dependientes del Ministerio de Justicia. Se potenciará su papel aprovechando su capacidad y formación procediendo en consecuencia a la reforma de su Estatuto. Se atribuirán nuevas competencias a los Secretarios Judiciales, procediendo a la redefinición de la fe pública judicial que la haga compatible con la incorporación de las nuevas tecnologías. Se les atribuirá facultades plenas de impulso procesal para desarrollar los trámites en que no sea preceptiva la intervención del Juez. Se potenciarán las funciones de ejecución, realización de bienes y jurisdicción voluntaria. Se le atribuirán funciones de dirección en la Oficina Judicial y en los servicios comunes creándose a tal efecto los puestos de Secretario de Gobierno y Secretario Coordinador.

11. Personal al servicio de la Administración de Justicia.— El personal al servicio de la Administración de Justicia estará formado, fundamentalmente, por personal funcionario de Carrera integrado en Cuerpos Nacionales de nueva definición, en el que se potenciará su profesionalización y formación. Se simplificará, sin perjuicio de las fórmulas de transitoriedad que resulten precisas, la actual complejidad de los cuerpos de funcionarios, permitiendo así una carrera administrativa y un nuevo sistema de asignación de puestos de trabajo. Se aprobará un nuevo Estatuto de todo el personal. Se atribuirá mayor competencia a las Comunidades Autónomas en gestión de personal. Se introducirá la relación de puestos de trabajo.

12. Oficina Judicial.— Se reformará en profundidad la Oficina Judicial, modernizándola de manera que ofrezca una atención de calidad a los ciudadanos.

El nuevo diseño de la Oficina judicial se inspirará en los siguientes principios:

- a) Atención de calidad al ciudadano. Se garantizará el funcionamiento ordinario de la Administración de Justicia durante todo el día mañana y tarde.
- b) En la nueva estructura, que modifica el modelo tradicional de Oficina Judicial, se diferenciarán los servicios de apoyo directo y atención especializada a cada Organismo judicial de los servicios comunes o compartidos por distintos Jueces y Tribunales de un mismo territorio.
- c) Se delimitarán claramente las funciones de cada uno de sus integrantes para asegurar el correcto cumplimiento de las mismas. Es necesaria una reforma en profundidad que abarque todos los Cuerpos que desarrollan su actividad en este espacio. Se potenciará la figura del Secretario Judicial en los términos previstos en el apartado 10. El Secretario responsable de los servicios comunes tendrá conocimientos técnicos cua-

lificados en capacidad de gestión. Se introducirán las Relaciones de Puestos de Trabajo como instrumento técnico adecuado para la identificación de tareas y niveles de responsabilidad. Se introducirá la figura del monitor de informática como personal cualificado y especializado. En cuanto al personal al servicio de la Administración de Justicia se estudiará la posibilidad de simplificar la actual complejidad de los cuerpos de funcionarios, permitiendo así una carrera administrativa y un nuevo sistema de asignación de puestos de trabajo.

d) Se modernizarán los métodos de trabajo. La modernización, informatización y ofimatización de la Oficina Judicial responderá a criterios de flexibilidad y realismo. Los servicios comunes aprovecharán mejor los recursos, uniformarán tareas y optimizarán las bases de datos. Se introducirán técnicas de gestión de personal y de tareas. Se implantará de manera generalizada el uso de las nuevas tecnologías y se mejorarán los medios materiales dispuestos a tal fin. Se modificará el art. 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial pasando de la «posibilidad» de uso de los medios informáticos y telemáticos a la «obligatoriedad» de la implantación y uso de estos sistemas en todos los Órganos jurisdiccionales y entre quienes profesionalmente se relacionan con la Administración de Justicia.

13. Una «Carta de Derechos de los Ciudadanos» ante la Justicia, que atienda a los principios de transparencia, información y atención adecuada, establecerá los derechos de los usuarios de la Justicia.

14. Nuevas Tecnologías.— Se elaborará un Plan Estratégico de las Nuevas Tecnologías que se implantará de manera integral. Este Plan contribuirá a modernizar las técnicas de funcionamiento de las Oficinas Judiciales, a agilizar los procedimientos y a abaratar los costes en las comunicaciones y notificaciones. La informatización de la Administración de Justicia se llevará a cabo en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas.

15. Infraestructuras.— Se impulsará el Plan de Infraestructuras para adecuar los edificios judiciales. Se cubrirán las actuales carencias y se modernizarán las sedes judiciales atendiendo a mejorar las condiciones en que se desarrolla la actividad de los profesionales, a criterios de mayor rendimiento, así como a la adecuada atención de los ciudadanos. Se procurará evitar la dispersión de los órganos judiciales de ámbito urbano.

16. Financiación.— Se elaborará un Plan Financiero riguroso que permita acometer cada una de las acciones y medidas y poner en ejecución con medios apropiados las reformas legislativas que deban ser aprobadas. Dicho Plan tendrá la correspondiente traducción en las previsiones presupuestarias de forma sostenida en los próximos ejercicios, hasta completar la cantidad que resulte necesaria para la reforma, inicialmente estimada en 250.000 millones de pesetas adicionales.

17. Ley de Enjuiciamiento Criminal.— Se elaborará una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, que recoja la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y que culmine el proceso de modernización de nuestras grandes leyes procesales. La nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal abordará:

- a) La agilización de los procedimientos, la mejora de los procedimientos abreviados, el enjuiciamiento inmediato de los delitos menos graves y flagrantes, y la simplificación de trámites en las grandes causas;
- b) La modificación de la regulación del ejercicio de la acción popular y la acusación particular.
- c) Fortalecer la protección y defensa de las víctimas de delitos violentos en todos los procesos penales, incluido el ámbito de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor.
- d) La reforma de la prisión provisional, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- e) La extensión de la doble instancia, de manera que en todos los procesos penales se asegure la revisibilidad de las condenas por un Tribunal Superior.
- f) La delimitación precisa de los sujetos durante el proceso: imputado, acusado y condenado.
- g) El establecimiento de los métodos de investigación y procedimentales apropiados para el enjuiciamiento de los delitos de nuevo cuño.
- h) La adaptación de la regulación de los medios de prueba, en especial a los últimos avances tecnológicos.
- i) La readaptación del sistema de jurado a la luz de la experiencia observada en su funcionamiento.
- j) La delimitación precisa de los derechos del detenido, en línea con la Resolución 43/173, de 1 de diciembre de 1988, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

La tramitación de esta reforma de conjunto afrontará y resolverá para el futuro el debate sobre la investigación previa al proceso penal de los procedimientos por el Fiscal o por el Juez, que asegurará que la misma se realice en un plazo proporcionado y razonable y todas las consecuencias y responsabilidades derivadas de la observancia del mismo, como el esfuerzo de medios personales y materiales necesarios para modificar, en su caso, con garantías el sistema actual, o el nuevo papel diferenciado del Juez como Juez de garantías, que ha de adoptar las medidas limitativas de derechos fundamentales.

18. Se promulgará una nueva Ley Concursal que modernice los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos, así como una nueva Ley de Arbitraje que facilite y abarate el recurso al arbitraje y dote de eficacia al laudo arbitral.

19. Especial atención a la agilización y rapidez de la Justicia.— Junto al necesario aumento de la dotación de medios personales y materiales, la evitación de las dilaciones indebidas de nuestro sistema judicial exige procedimientos que, con pleno respeto de las garantías constitucionales, procuren la resolución del conflicto en el menor tiempo posible. En este sentido junto a los mecanismos previstos en otros apartados de este Acuerdo se establecerá la limitación temporal proporcionada y razonable de los sumarios en función de criterios objetivos, así como los supuestos excepcionales que pudieran dar lugar a la prórroga de los mismos. Se estudiarán las medidas que permitan mejorar el sistema de responsabilidad por dilaciones indebidas como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Asimismo, se potenciará la evitación de conflictos desarrollando e impulsando fórmulas eficaces de arbitraje, mediación y conciliación.

20. Abogados y Procuradores.— Se aprobará un nuevo Estatuto de la Abogacía y un nuevo Estatuto de Procuradores. Se establecerán fórmulas homologables con los países miembros de la Unión Europea para garantizar la preparación en el ejercicio de la profesión. En el Estatuto de la Abogacía se contemplarán las nuevas formas de ejercicio de la profesión en despachos colectivos y multiprofesionales. Se buscarán fórmulas para dar el impulso adecuado al Turno de Oficio y se propiciará su especialización progresiva. Se ampliará y desarrollará el Servicio de Orientación Jurídica. Se potenciarán las funciones de los Colegios de Procuradores en el campo de los actos de notificación fomentando la utilización de las nuevas tecnologías.

21. Consejo General del Poder Judicial.— Se acuerda un nuevo sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial, conformado por las siguientes reglas básicas:

Los doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados, conforme a lo previsto en el número siguiente.

2. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al

menos, el 2 por 100 de los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados, se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Los treinta y seis candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato.

b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere la letra a), sólo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengán avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos.

c) Cada asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos, Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que le corresponda presentar.

3. Una vez constituido el Consejo y elegido su Presidente, éste comparecerá ante el Congreso de los Diputados, para informar sobre las líneas básicas de actuación que se pretenden acometer por el nuevo Consejo.

22. Comunidades Autónomas.- En este nuevo modelo de Justicia, más ágil y eficaz que se diseña, debe jugar un papel esencial la oportuna adaptación del marco competencial de las Comunidades Autónomas, teniendo como objetivo próximo atender a los intereses de los ciudadanos y a quienes desde las distintas responsabilidades trabajan al servicio de la Justicia. A tal fin las partes firmantes del presente Acuerdo hacen suyo los términos del Acuerdo adoptado en la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia, celebrado el día 22 de mayo de 2001.

Asimismo, las partes firmantes consideran que la Conferencia Sectorial es el marco idóneo de cooperación para la definición de las políticas que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Justicia.

Por otro lado, se facilitará el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas que no tienen transferidas las competencias en materia de provisión de los medios personales, materiales y económicos necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

23. Desarrollo y Seguimiento del Pacto.- Los acuerdos suscritos en el presente Pacto de Estado nacen con vocación de permanencia. El ambicioso y profundo proceso de reforma de la Justicia en España que se abre desde este momento requerirá impulsar un amplio conjunto de iniciativas. El desarrollo de los compromisos legislativos que de él se deducen tenderá a realizarse en el curso de dos legislaturas y se impulsará con el mismo espíritu de consenso entre los firmantes, en garantía de estabilidad del nuevo modelo de Justicia que aquí se acuerda.

A tal fin se establecerá una comisión de seguimiento integrada por las partes que suscriban este Pacto, en cuyo marco se dialogarán las medidas legislativas que resulten del mismo.

El espíritu de diálogo que preside este Pacto de Estado hace que sus principios y líneas fundamentales estén asentadas en aportaciones recibidas, tras un largo y amplio proceso de diálogo mantenido por las partes firmantes, con todos los responsables políticos, órganos constitucionales, Comunidades Autónomas, asociaciones, sindicatos y organizaciones de quienes, desde un ámbito u otro, ejercen responsabilidades en el marco de la Justicia.

En consecuencia, este Acuerdo se ampliará con los grupos parlamentarios cuyas aportaciones y propuestas para la reforma de la Justicia se encuentran reflejadas en los principios que lo conforman.

Del mismo modo es principio esencial del presente Acuerdo alcanzar un amplio respaldo entre los restantes protagonistas de la Justicia.