

# La territorialización de la organización judicial: realidad y posibilidades\*

Fernando Flores Giménez

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.– II. LOS ANTECEDENTES.– III. LAS DIMENSIONES DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA JUSTICIA: 3.1. *La dimensión procesal.* 3.2. *La dimensión gubernativa*– IV. LA TERRITORIALIZACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: 4.1. *Los Estatutos de autonomía y la transferencia a las CCAA de las competencias en materia de Justicia.* 4.2. *La oficina judicial.* 4.3. *El personal al servicio de la Administración de Justicia: los cuerpos nacionales.* 4.4. *Información, coordinación y cooperación de las Administraciones públicas.* a) La Conferencia Sectorial de Justicia. b) Las Comisiones Mixtas. c) La Comisión Nacional de Estadística Judicial. d) La coordinación entre las Comunidades Autónomas. 4.5. *Las lenguas cooficiales.*– V. RECAPITULACIÓN

## I. INTRODUCCIÓN

A día de hoy, la realidad de la territorialización o descentralización de la organización judicial podría identificarse como una foto en leve movimiento, como el retrato de una construcción espaciosa y controvertida.

Sin duda, las posibilidades de esa territorialización son diversas. Dependen de los distintos puntos de partida que se mantengan sobre el alcance de la configuración constitucional de la Justicia y, en mayor medida, de los diferentes criterios de oportunidad política mayoritarios en cada momento.

Entre la realidad (pasada y presente) y las posibilidades de la descentralización de la organización judicial existe una película en rodaje, un camino que

---

\* Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (Cádiz, 24 y 25 de enero de 2008), que formará parte de la próxima publicación de las Actas de dicho Congreso.

emprende su marcha con la Constitución de 1978 y que, treinta años después, no acaba de ver el final.

A estas alturas sí podemos afirmar que, por lo que se refiere al ámbito de la Justicia, la proyección del Estado autonómico recae, fundamentalmente, sobre la denominada por el Tribunal Constitucional<sup>1</sup> (no con acuerdo unánime de la doctrina) *administración de la Administración de Justicia*, es decir, sobre el ámbito de la *gestión de la Administración de Justicia*, en cuanto instrumento para el ejercicio (pero distinto) de la función jurisdiccional. Por lo demás, la territorialización de la Justicia no afecta exclusivamente al ámbito de la gestión de medios personales y materiales previstos para su servicio; en ocasiones, también hablamos de descentralización cuando nos referimos a la distinta distribución de las competencias de los tribunales, como ha sido el caso de la propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para crear una *justicia de proximidad*, o de la pretendida reconfiguración de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos de finalización de las instancias en su ámbito respectivo. De igual manera, la perspectiva autonómica no ha dejado de ser un elemento a tener en cuenta en relación con el gobierno de los jueces; piénsese en los controvertidos consejos de justicia, presentes ya en algunos Estatutos de autonomía.

En esta ponencia voy a tratar de describir y explicar críticamente esa «foto en lento movimiento» que creo refleja, a día de hoy, la realidad de la descentralización de la organización judicial. Del mismo modo, con especial interés en el ámbito de *la gestión*, intentaré poner de relieve algunas claves de la cuestión que puedan servir para reflexionar sobre lo que deba ser el resultado final de la más que necesaria «puesta al día» de la organización judicial, una actualización que, a mi entender, va unida inexorablemente a su descentralización. Lo más probable es que será sólo a través de la inteligente combinación de ambas –reorganización y descentralización, junto a la coordinación– como se llegará en España a la culminación satisfactoria de la modernización del sistema, lo que se acerca mucho a la óptima prestación a los ciudadanos del servicio público Administración de Justicia.

## II. LOS ANTECEDENTES

Desde que en 1870 la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial diseñara por primera vez en España un modelo de Administración de Justicia, la centralidad de los jueces y la acumulación de competencias en el Ejecutivo caracterizaron el sistema judicial. La herencia que se asume un siglo después, con la Constitución de 1978, es la de un modelo de organización «basado culturalmente en pautas de centralización y asentado orgánicamente en un ministerio como el de Justicia, de honda tradición en el sistema administrativo español»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> STC 56/1990, de 23 de marzo.

<sup>2</sup> Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAR, Oñati, 2004, p.25.

Esa tradición, nada proclive a modelos alternativos, sumada a la inexistencia de una previsión constitucional del Estado de las Autonomías o de una específica forma territorial del Estado, ha dado como resultado un proceso muy lento de territorialización en el ámbito judicial. Como es sabido, la cuestión de las autonomías se ha configurado desde sus comienzos como un proyecto dinámico y en constante cambio, que ha tratado de reconciliar distintos enfoques sobre los modelos de organización territorial. En el ámbito judicial ese dinamismo también ha existido, pero en este caso los rasgos ralentizadores del proceso le han afectado con especial énfasis.

Uno de esos rasgos, que tiene mucho que ver con el ritmo y alcance del proceso, es el de la enorme complejidad normativa que lo enmarca. Estamos ante un sistema que deriva de impulsos y de fuentes muy diversas: sin duda de los estatutos de autonomía y sus correspondientes reformas; pero también de las grandes «leyes competenciales», es decir, de aquellas leyes a las que la Constitución encomienda la regulación de las instituciones básicas del Estado y que constituyen el esquema al que han de sujetarse los Estatutos de Autonomía (entre ellas, y por lo que a nosotros interesa, la Ley Orgánica del Poder Judicial); y hablando de fuentes, claro está, no podemos olvidar el protagonismo de la jurisprudencia constitucional. Posiblemente, el caso español sea aquel en que esta jurisprudencia ha tenido un mayor papel en la dimensión territorial del Estado.

Otro de los elementos a tener presente en la caracterización de este proceso es el de la regulación y realización de las transferencias de competencias en materia de Justicia a las Comunidades Autónomas, que veremos después. Por adelantar sólo un dato revelador, a casi tres décadas de la aprobación de la Constitución, sólo se había llevado a cabo poco más de la mitad de esas transferencias<sup>3</sup>, si bien todos los Estatutos de autonomía incorporan desde su primera redacción cláusulas por las cuales asumen las competencias del poder ejecutivo en materia de Justicia.

Finalmente, la propia configuración constitucional de la Justicia explica su singular evolución autonómica. Ubicada en los Títulos VI y VIII de la Constitución, el primero de ellos la contempla como Poder Judicial, mientras que el segundo propone su desarrollo en relación con la organización territorial del Estado. Por lo que respecta al Título VI, y a diferencia de los otros dos poderes, el legislativo y el ejecutivo, el judicial queda íntegramente situado en el ámbito estatal mediante la consagración del Principio de Unidad Jurisdiccional afirmado en el artículo 117.5 CE. Sin embargo, el Título relativo a la *organización territorial del Estado* incorpora la Justicia –tímidamente– a dicha estructura, esbozando la posición de los Tribunales Superiores de Justicia y abriendo la posibilidad de que los Estatutos de autonomía establezcan la parti-

---

<sup>3</sup> Tras la incorporación, el 1 de enero de 2008, de Cantabria y Aragón a las Comunidades Autónomas «transferidas», son seis las que quedan como «territorio Ministerio» (Baleares, Murcia, La Rioja, Castilla – La Mancha, Castilla y León y Extremadura).

cipación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales de su propio territorio<sup>4</sup>.

Sea como fuere, lo que con el tiempo quedó aclarado es que, a salvo el principio de unidad jurisdiccional, nada obliga a que sea el Estado el que mantenga la competencia en todas las materias relacionadas con la Administración de Justicia. En esta dirección, el Tribunal Constitucional, a través de la ya citada STC 56/1990, a la que debe sumarse la 62/1990, indicó que junto al núcleo irreductible que constituye la competencia del art. 149.1.5, existe un concepto más amplio de Administración de Justicia en el que se incluye todo lo relacionado con los medios personales y materiales que sirven de ayuda o auxilio para el ejercicio de la función jurisdiccional, pero que no forma parte de ese núcleo irreductible; de modo que el art. 149.1.5 de la Constitución no alcanza a esta materia, denominada gráficamente «administración de la Administración de Justicia» por lo que, en consecuencia, se ha podido asumir por los Estatutos de Autonomía en virtud del juego de la cláusula residual del art. 149.3.

Es decir, que Poder judicial único no significa poder constitucional inmune o ajeno a la estructura territorial del Estado, y que, en virtud de la remisión del art.122.1 CE, será la Ley Orgánica del Poder Judicial, convertida así en *ley competencial*, la pieza clave para definir todos los aspectos que conciernen al modelo de organización y de gestión de la administración de Justicia.

A partir de estas premisas, la valoración de los cambios hacia la descentralización de la organización judicial que se han ido produciendo desde la aprobación de la Constitución de 1978 es diferente según los autores. Para algunos, la valoración es negativa, pues en todo este tiempo sólo habríamos asistido a cambios formales y adjetivos, cambios que mantendrían en lo esencial un modelo institucional de gestión de la administración de justicia inadaptada a una estructura territorial que, de alguna forma, se percibiría como ajena al Poder judicial<sup>5</sup>.

Lo que es cierto es que en la actualidad estamos ante un sistema dual, asimétrico, imperfecto e inacabado: ni todas las Comunidades Autónomas han recibido las transferencias de las competencias en materia de Justicia (con la sospecha de que una organización desigual de la Administración de Justicia podría dar lugar a una Justicia desigual)<sup>6</sup>; ni las posibilidades de la descentralización de la gestión están cerradas todavía, pues las recientes reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sobre todo la 19/2003, y sus previsibles desarrollos, así como la necesaria culminación de los procesos de transferencias, auguran unos años de fuerte actividad política y legislativa en este ámbito.

<sup>4</sup> Art.152.2 CE, en los términos previstos en los artículos 35 y 36 de la LOPJ y en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

<sup>5</sup> Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, *op.cit.*, pp.14 y ss.

<sup>6</sup> Rosario SERRA CRISTÓBAL, «El proceso de adecuación de la Justicia al Estado autonómico», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España* (Coord. Gerardo Ruiz Rico), Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p.319.

### III. LAS DIMENSIONES DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA JUSTICIA

Además de la gestión de los medios personales y materiales, que dan contenido a lo que con carácter general entendemos por organización de la Justicia, la estructura territorial del Estado afecta al menos a otras dos dimensiones muy relevantes de la organización judicial: la dimensión que podríamos denominar *procesal*, que afecta a la estructura y distribución de competencias en el sistema; y aquella relativa al gobierno del Poder judicial, a los llamados Consejos autonómicos de Justicia<sup>7</sup>.

En este epígrafe indicaré, muy brevemente, las características más relevantes de estas dos dimensiones, dos temas que han formado buena parte del contenido de las propuestas de reforma de la Justicia de esta legislatura, reforma que no ha podido llevarse finalmente a cabo por distintas circunstancias. La dimensión relativa a la descentralización de la gestión, objeto central de esta ponencia, se desarrollará en el apartado siguiente.

#### 3.1. *La dimensión procesal*

El art.152 CE determina que los Tribunales Superiores de Justicia son los órganos que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, con el actual sistema, no puede decirse que aquéllos sean efectivamente la «última instancia» en su ámbito territorial respectivo.

Uno de los dos proyectos de reforma de la LOPJ que hace unas pocas semanas decayeron en las Cortes Generales<sup>8</sup> recogía una reforma del sistema de recursos a través de la cual se pretendía, de un lado, que el Tribunal Supremo, como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, fuera el garante de la igualdad y de la seguridad jurídica en la aplicación del ordenamiento estatal, cumpliendo de esa manera su función unificadora; y se buscaba de otro, que los Tribunales Superiores de Justicia fueran efectivamente la culminación de la organización judicial en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma.

Con ello se cumplirían dos objetivos reseñables, en primer lugar, la nueva configuración del recurso de casación, como recurso para la unificación de la doctrina, descargaría al Tribunal Supremo de todos aquellos asuntos que no se

---

<sup>7</sup> Donde se enmarcaría también la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de selección para el nombramiento de jueces y magistrados (art. 330. 4 LOPJ), cuya referencia, por no hacer más extenso este trabajo, queda en esta nota. Puede verse al respecto los comentarios de Luis Aguiar De Luque, «Poder Judicial y reforma de los Estatutos de Autonomía», en VVAA, *La Justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Aranzadi, 2005.

<sup>8</sup> Proyecto de Ley Orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal (aprobado por el Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2005).

incluyen en el cumplimiento de su función constitucional, favoreciendo en consecuencia su agilidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos. En segundo término, la modificación señalada supondría realizar lo previsto en el citado art.152.1 CE, ya que los Tribunales Superiores de Justicia alcanzarían ese «grado máximo» en la organización judicial territorial. En este sentido, se estarían realizando las previsiones del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia cuando se refiere a la adaptación de la Justicia al Estado de las Autonomías y a que «los Tribunales Superiores de Justicia desarrollarán una función casacional en todas las ramas del Derecho autonómico».

El segundo de los anteproyectos de reforma de LOPJ a que aludíamos más atrás regulaba la Justicia de proximidad<sup>9</sup>. Ésta se planteó como el primer peldaño de la organización judicial en las grandes ciudades. Tenía por objeto poner en manos de jueces especializados en la «patología procesal propia de las grandes ciudades» asuntos de menor entidad y escasa complejidad, de los órdenes civil –desahucios por falta de pago de la renta y reclamaciones de cantidad de pequeña cuantía–, penal –juicios de faltas–, y contencioso administrativo –sanciones impuestas por las entidades locales de muy escasa cuantía. Los fines últimos de la reforma consistían en aliviar la carga de trabajo de los Juzgados de Primera Instancia, simplificar los cauces procesales concebidos para solventar las controversias, dotar de rapidez a la solución de los conflictos y promover un contacto más directo de la Justicia los ciudadanos. La solicitud de su implantación tuvo su origen en la elaboración de la Carta de Barcelona, y obtuvo un fuerte rechazo, tanto del Consejo General del Poder Judicial como de las asociaciones judiciales<sup>10</sup>. Como en el caso de la reforma de la casación, la Justicia de proximidad ha quedado aparcada hasta mejor ocasión.

### 3.2. *La dimensión gubernativa*

El Proyecto de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que en el Ministerio de Justicia vino a llamarse «reforma territorial», planteó, junto a la creación de la Justicia de proximidad, la reestructuración para un mejor funcionamiento de los órganos de gobierno del Poder Judicial. Se creaba en cada Comunidad Autónoma un Consejo Autonómico que había de ejercer de manera descentralizada y subordinada al Consejo General del Poder Judicial, las funciones de gobierno previstas en la LOPJ.

En concreto, la reforma de los órganos de gobierno del Poder Judicial que contenía el Proyecto se dirigía en dos direcciones: de una parte, creando los Consejos de Justicia como órganos colegiados que pudieran asumir la descon-

---

<sup>9</sup> Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de Justicia de Proximidad y Consejos de Justicia (aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2005)

<sup>10</sup> Un interesante y completo debate sobre el tema, a partir de cinco ponencias iniciales, lo encontramos en *La Justicia de Proximidad*, Centro de Estudios Jurídicos – Thomson Aranzadi, 2006.

centración de funciones del Gobierno de los jueces; y de otra, modificando el sistema de elección de los miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

Con la constitución de los Consejos de Justicia se trataba de acomodar principio autonómico y gobierno del Poder judicial. Dos eran las notas innovadoras que, respecto de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, caracterizaban a los nuevos Consejos de Justicia:

Por un lado se enriquecía su composición, pues además de los miembros tradicionales –los miembros natos, los elegidos por los miembros de la Carrera Judicial y, en su caso, los decanos liberados– se añadían juristas de reconocido prestigio (elegidos por las Asambleas, y que constituirán una tercera parte del Consejo), y el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia.

Por otro, se ampliaban sus atribuciones. Así, a las clásicas funciones de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia –gobierno del propio TSJ y de los demás órganos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma–, se sumaban aquellas que pudiera delegarles el Consejo General del Poder Judicial; y algunas otras, como realizar informes sobre los nombramientos discrecionales de cargos judiciales ubicados en la Comunidad Autónoma respectiva, o asumir las competencias en materia de Justicia atribuidos por los Estatutos de Autonomía. La Exposición de Motivos del Proyecto argumentaba la garantía de respeto a la unidad del gobierno del Poder judicial por la atribución constitucional al Consejo General del núcleo esencial de las funciones de gobierno de los jueces<sup>11</sup>.

#### IV. LA TERRITORIALIZACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Cuando en 1978 se inicia el proceso hacia el Estado autonómico, todo era Administración central estatal. Poco después, las administraciones autonómicas comenzaron a vislumbrarse, a asumir competencias tasadas y a ocupar de forma paulatina aspectos accesorios o añadidos de aquella. Transcurridos treinta años, resulta patente que la administración ordinaria se ha desplazado hacia la administración de las Comunidades Autónomas, mientras que la Administración General del Estado va convirtiéndose en una administración que ya no es la ordinaria, sino que se encuentra, en buena medida, reducida a una lista tasada de competencias. Adviértanse, en este sentido, algunos datos reveladores. A día de hoy, la Administración General del Estado cuenta con unos 230.000 efectivos (sin incluir los miembros de las Fuerzas Armadas y de Segu-

---

<sup>11</sup> Sobre este tema, véase Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, «El poder Judicial en el Estado Autonómico», en *Teoría y realidad Constitucional*, núm.5, 2000, pp. 102 y ss.; también, Gregorio CÁMARA VILLAR, «La descentralización del gobierno del Poder Judicial y el Proyecto de reforma de la LOPJ», en Juan Luis IBARRA ROBRES (dir.), *Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico*, Madrid, CGPJ, 2006, pp. 325 y ss.

ridad), mientras que la suma de funcionarios de las Comunidades Autónomas rebasa el 1.200.000. En la misma dirección argumental, el presupuesto del Ministerio de Justicia para 2008 se eleva a 1.522 millones de euros, mientras que el gasto de las Comunidades Autónomas en este ámbito fue para 2007 cercano a los 1.900 millones de euros.

En cuanto a las fases formales, la mecánica general, de este proceso de trasposos competenciales, López Guerra las resume así: «primero fue la asunción de competencias en materias administrativas (y de todo tipo) por parte de los Estatutos de Autonomía; a continuación, la verificación, una vez asumidas las competencias por los Estatutos, de los trasposos de las funciones y los servicios correspondientes; y, al mismo tiempo, se estableció la financiación de los trasposos de estos servicios»<sup>12</sup>.

Ciertamente estas fases no se han ejecutado de forma mecánica, pues no había previsión constitucional del modo y los tiempos en que había de realizarse la descentralización. En particular, la organización de la Administración de Justicia ha ido adaptándose de forma paulatina a la configuración del Estado español en Comunidades Autónomas, y con menor rapidez de lo que ha ocurrido en otros ámbitos del poder público. De hecho, las líneas generales de distribución de competencias en este ámbito no quedaron perfiladas hasta la intervención, a partir de 1990, del Tribunal Constitucional, y las consecuencias derivadas de la doctrina sentada por el Tribunal se han ido desarrollando por parte del legislador y de los poderes ejecutivos, los autonómicos y el estatal, la verdad sea dicha, sin excesiva prisa.

No obstante, a lo largo de los últimos años –y sin duda durante esta legislatura–, la reforma o propuesta de reforma de algunos Estatutos de autonomía, así como los proyectos de ley de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, han provocado un debate muy activo en torno al futuro de la organización de la Administración de Justicia en el marco del Estado autonómico. En suma, se trata de saber hasta dónde pueden desarrollarse –también en el ámbito de la gestión– los mandatos constitucionales, y decidir qué modelo territorial de organización de la Justicia es más eficaz para la sociedad.

#### 4.1. *Los Estatutos de autonomía y la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de Justicia*

Los Estatutos de autonomía asumieron desde el principio competencias en materia de Justicia, pero lo hicieron de forma restrictiva, a la espera de que la legislación estatal –y la jurisprudencia– aclarara su posible ámbito de actuación. En efecto, con el tiempo llegaron la LOPJ de 1985 y las sentencias del

---

<sup>12</sup> Luis López Guerra, «Evolución del reparto competencial entre Administraciones», *La Abogacía del Estado para una Administración del siglo XXI, XXVIII Jornadas de Estudio*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007, pp.144 -145.

Tribunal Constitucional, las cuales atribuyeron a la primera el carácter de «instrumento condicionante» para la atribución de los medios personales y materiales de la Administración de Justicia a las Comunidades Autónomas.

A partir de aquí, el proceso de traspasos se abrió con los Reales Decretos 1684/1987, de 6 de noviembre, y 966/1990, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y a la Generalidad de Cataluña (respectivamente), en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. Los traspasos posteriores (que incluían también los medios personales al servicio de la Administración de Justicia), llevaron las competencias a Galicia (1994), Comunidad Valenciana (1995), Canarias (1996), Andalucía (1997), Navarra (1999) y Madrid (2002), y, ya recientemente, en la actual legislatura, dichas competencias han sido transferidas al Principado de Asturias (2006) y, desde el 1 de enero de 2008, a Cantabria y Aragón.

Como puede comprobarse, son veinte años los que han transcurrido del primer decreto al último, y faltan por transferir las competencias a cinco Comunidades Autónomas. De este dato se deduce con facilidad que el proceso de transferencias en materia de Justicia está siendo especialmente dificultoso. Quizá el meollo de la cuestión estriba en la diferente estimación por parte de las autoridades estatales y autonómicas del coste de los servicios que son objeto del traspaso. De modo que, básicamente, la negociación de los traspasos se centra en decidir si el coste efectivo de la transferencia debe comprender la recepción en condiciones adecuadas (según la impresión del gobierno que recibe el traspaso) de los medios personales (número de funcionarios) y materiales (informatización...), así como de las infraestructuras (edificios judiciales). Se produce en este sentido una cierta distorsión del sentido de la asunción de la competencia estatutaria, ya que no cabe pensar que ésta se asume «con condiciones adicionales» (con la condición de que la calidad de los servicios a traspasar sea óptima, o que se deban realizar inversiones adicionales para que lo sea), sino que se asume «como está». Se trata de acuerdos difíciles, en muchas ocasiones mediatizados políticamente, lo cual explica la lentitud con la que son adoptados.

En cualquier caso, los acuerdos de traspaso con las Comunidades Autónomas son el fruto de un esfuerzo bilateral, que se produce en unas negociaciones que deben partir al menos de los siguientes principios: transparencia, homogeneidad, suficiencia económica y perspectiva dinámica:

- la *transparencia* en la negociación invoca la necesidad de que se informe meticulosamente a las Comunidades Autónomas de todos los datos y documentación que sean necesarios y relevantes.
- la *homogeneidad* se refiere a la metodología que ha de utilizarse para que la valoración del coste efectivo sea común y no discriminatorio entre Comunidades Autónomas, si bien respetando las respectivas peculiaridades de cada una de ellas.

- la *suficiencia económica* tiene trascendencia en la determinación de las específicas necesidades de inversión que presenta cada Comunidad Autónoma.
- por último, la *perspectiva dinámica* hace referencia a la necesidad de tener presente «lo que está ocurriendo» en el momento –dilatado– en que se produce el traspaso. De esta manera, el desarrollo de la Nueva Oficina Judicial (tras la reforma de la LOPJ 19/2003) o el incremento programado en la Planta Judicial han tenido un pleno encaje en la determinación del coste efectivo de los medios materiales y económicos traspasados a Asturias y Cantabria.

#### 4.2. *La Oficina Judicial*

El elemento de la administración de Justicia sobre el que ha pivotado buena parte de la VIII.<sup>a</sup> legislatura ha sido el modelo de la nueva Oficina Judicial: se ha reiterado por todos la obsolescencia de la vigente organización administrativa, se ha impulsado por el Ministerio de Justicia su nueva regulación, un haz de normas de diverso rango que han fijado los cimientos de lo que aquélla será en el futuro, y se ha discutido con profusión en multitud de sedes.

Detrás de toda esta actividad se encuentra el convencimiento general de que un modelo en el que la organización de cada juzgado depende de los criterios que en cada momento tenga su titular es un modelo ineficaz en la aplicación de técnicas modernas de gestión administrativa. Además, ese modelo –insisto, el vigente–, impide al juez dedicarse de manera exclusiva a su función constitucional, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pues debe ocuparse de otras tareas, como la supervisión del órgano judicial y la tramitación procesal, tareas que exceden de las propiamente jurisdiccionales.

Pero no sólo la figura del juez se ve debilitada en este marco de trabajo. También debe hablarse de la infrautilización de capacidades y aptitudes profesionales de los que forman la Oficina, en especial de los secretarios judiciales; de la indefinición de funciones y de carrera profesional de los diferentes cuerpos al servicio de la administración de justicia; de la dispersión, pues existen tantas oficinas como órganos unipersonales y colegiados, lo que impide la utilización de economías de escala y alcance<sup>13</sup>; de la consecuente disposición de inmuebles dispersos y espacios utilizados indebidamente; la imposibilidad de ordenar de métodos de trabajo racionales y homogéneos; la falta de transparencia en la gestión... Pensemos, por último, que la utilización racional de la capacidad de trabajo de 3.800 secretarios judiciales y más de 40.000 funcionarios debe absorberse en la actualidad por 4.200 jueces.

---

<sup>13</sup> Constituye un ejemplo de ineficiencia, por ejemplo, que las Sala de Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, que tramitan diez asuntos al año, tengan una oficina con el mismo número de funcionarios que un Juzgado de 1.<sup>a</sup> Instancia, que gestiona 1.300 procedimientos al año.

Estas deficiencias, identificadas hacía tiempo, fueron abordadas por el legislador orgánico, quien, por medio de la Ley 19/2003, de 23 de diciembre, elaboró un nuevo diseño de oficina. Por primera vez, en palabras de Jiménez Asensio, el legislador constitucional parecía consciente «de la trascendencia que tienen los asuntos organizativos en el buen funcionamiento de la Administración de Justicia y del Poder Judicial. Otra cosa es que, bajo esa apariencia de innovación, se escondan elementos de clara continuidad...»<sup>14</sup>.

Sea como fuere, con la reforma se buscaban dos objetivos esenciales: por un lado, coordinar adecuadamente la independencia del Poder Judicial, al que sirve la Oficina Judicial, y racionalizar la disposición de los medios personales y materiales a su servicio; y, por otro, adaptar esa oficina a la realidad del Estado autonómico, lo que supone una detallada delimitación de los ámbitos competenciales de las Administraciones implicadas en la dotación de medios materiales y personales al servicio del Poder Judicial.

Por lo que se ve, la reforma trata de conjugar la racionalización organizativa con el elemento territorial. De una parte, el artículo 435.2 LOPJ establece que «*la estructura básica de la Oficina Judicial será homogénea en todo el territorio nacional como consecuencia del carácter único del Poder al que sirve, estará basada en los principios de jerarquía, división de funciones y coordinación*. De otra, en la Exposición de Motivos de la Ley 19/2003 se afirma que «*las oficinas judiciales no pueden ser ajenas al Estado autonómico, especialmente cuando se ha producido un intenso proceso de transferencias en este ámbito que obliga a una detallada delimitación de los ámbitos competenciales de las Administraciones implicadas en la dotación de medios personales y materiales al servicio del Poder Judicial*».

Ahora bien, pese a esta finalidad declarada en la Ley Orgánica 19/2003, lo cierto es que un examen de su articulado demuestra que, con carácter general, no se han delimitado claramente las competencias de las diversas administraciones y órganos cuyas decisiones pueden incidir en la Oficina Judicial. Sí respecto del secretario judicial, que se convierte en figura clave y central en la nueva organización de aquélla, decisión que garantiza (al menos mientras éstos mantengan su carácter de *cuero nacional*) el protagonismo del Ministerio de Justicia en la gestión de la misma.

Con todo ello, podría decirse que, conforme a la LOPJ, el ámbito competencial del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en el proceso de implantación de la Oficina Judicial puede determinarse en relación con los dos tipos de unidades procesales que conforman la organización de la nueva Oficina:

- las *Unidades Procesales de Apoyo Directo* (art. 437.1 LOPJ), son aquellas que directamente asisten a Jueces y Magistrados en el ejercicio de las funciones que les son propias, realizando las actuaciones necesarias para el exacto y eficaz cumplimiento de cuantas resoluciones dicten.

---

<sup>14</sup> *Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas, op.cit.*, p.104.

La determinación de su dotación básica corresponde al Ministerio de Justicia.

- los *Servicios Comunes Procesales*, (art. 438 LOPJ) son la unidad de la Oficina Judicial que, sin estar integrada en un órgano judicial concreto, asume labores centralizadas de gestión y apoyo en actuaciones derivadas de la aplicación de las leyes procesales. El diseño, creación y organización de los Servicios Comunes Procesales corresponde al Ministerio o a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Justicia en sus respectivos ámbitos, si bien corresponde al Ministerio la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Comunidades Autónomas, y sólo puede denegarla por razones de legalidad.

Además, junto a estas unidades procesales la Ley regula las llamadas *Unidades Administrativas*, definidas en el artículo 439 LOPJ como aquellas creadas por el Ministerio de Justicia o, en su caso, por la Comunidad Autónoma competente, que sin estar integradas en la Oficina Judicial, se constituyen en el ámbito de la Administración de Justicia para: la jefatura, ordenación y gestión de los recursos humanos de la Oficina Judicial sobre los que se tienen competencias, así como sobre los medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.

Por último, además del reparto de competencias entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, el Consejo General del Poder Judicial tiene también atribuciones sobre la oficina judicial: le corresponde el informe vinculante para que determinadas funciones pasen a los Servicios Comunes Procesales, especialmente la de ordenación del procedimiento; asimismo, le corresponde establecer criterios que permitan la homogeneidad de las actuaciones de dichos Servicios de la misma clase en todo el territorio nacional.

En fin, a la vista de este reparto de competencias sobre la oficina judicial resulta más fácil comprender los obstáculos que vienen retrasando su implantación, ya que resulta muy difícil determinar la interpretación adecuada y llegar a consensos; por ejemplo, sobre los plazos de implantación de la oficina, las funciones que pueden pasar a los Servicios Comunes Procesales, o el número de secretarios judiciales que han de desempeñar su puesto de trabajo en las oficinas<sup>15</sup>.

#### 4.3. *El personal al servicio de la Administración de Justicia: los cuerpos nacionales*

El nuevo Libro VI de la LOPJ, dado por la reforma 19/2003, aparte de diversos cambios más o menos relevantes en su articulado (como el de regu-

---

<sup>15</sup> Un análisis general de la Nueva Oficina Judicial lo encontramos en VVAA, *La Nueva Regulación de la Oficina Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Jurídicos - Thomson Aranzadi, 2006.

lar el estatuto de los funcionarios al servicio de la administración de Justicia y otro personal dejando fuera a los secretarios judiciales), se define en gran medida por la «reorganización» que lleva a cabo de las atribuciones que corresponden al Ministerio de Justicia y a las Comunidades Autónomas en este ámbito.

El debate sobre el alcance de esa reorganización se había abierto una década antes, una vez establecida por la reforma de la LOPJ de 1994<sup>16</sup> la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumiesen competencias en materia de personal de la Administración de Justicia. Desde entonces, la continuidad o no del carácter nacional de los cuerpos de la Administración de Justicia ha constituido el centro de la discusión, una discusión en la que gobiernos autonómicos y sindicatos vierten multitud de razones (corporativas, sindicales, competenciales, organizativas), razones a partir de las cuales presionan a Gobierno central y partidos políticos con el objeto de convertir aquéllos en cuerpos autonómicos o dejar las cosas más o menos como están. Con todo, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la decisión última queda en manos del legislador orgánico<sup>17</sup>.

Acertadamente se ha señalado por muchos que los *cuerpos nacionales* han sido entendidos por los partidos mayoritarios como un valor en cierto modo indiscutible. Esto es cierto, pero también lo es que eso sólo es así cuando gobiernan o ejercen la oposición «desde el centro»; los mismos partidos, aun no siendo nacionalistas, cuando actúan en las Comunidades Autónomas, exigen con mayor o menor insistencia que el personal al servicio de la Administración de Justicia dependa de los entes territoriales. La consecuencia práctica de esta situación ha sido la coexistencia –no especialmente funcional– del carácter «nacional» de esos cuerpos con el traspaso de competencias concretas sobre la gestión de ese personal en favor de las Comunidades Autónomas (a salvo siempre, como es sabido, el caso de los secretarios judiciales)<sup>18</sup>. De esta manera, y a modo de ejemplo, las remuneraciones del personal de la Administración de Justicia, si bien corren a cargo de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, son fijadas por sujetos distintos: la LOPJ atribuye al Estado (al Ministerio de Justicia) la fijación de las retribuciones básicas y el complemento general de puesto, mientras que deja en manos de las Comunidades Autónomas los complementos específicos y de productividad. Esta singular «distribución competencial» también ocurre, ya se vio al hablar de los aspectos organizativos, con la Oficina Judicial.

Más concretamente puede decirse que la regulación legal vigente trata de modo diferente al personal al servicio de la Administración de Justicia, en función de su proximidad al ejercicio de la función jurisdiccional:

---

<sup>16</sup> Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, de reforma de la LOPJ.

<sup>17</sup> Véase por ejemplo Alberto PALOMAR y otros, *El Régimen Jurídico del Personal al Servicio de la Administración de Justicia y la Nueva Oficina Judicial*, Madrid, Aranzadi, 2007, pp. 34 y ss.

<sup>18</sup> Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *Pacto de Estado*, op.cit., p.147 y ss.

En cuanto a los *Secretarios Judiciales*, quienes mantienen una vinculación directa con el ejercicio de la función jurisdiccional reservada a Jueces y Tribunales, lo que viene a explicar (no sin controversia) que el Estado se reserve un elevado nivel de las competencias a ellos referidas:

- De una parte, el Ministerio de Justicia se reserva numerosas funciones ejecutivas en materia de selección (artículo 442.1), retribuciones (artículos 447 y 448), provisión de puestos (artículo 450), incoación y tramitación de expedientes disciplinarios e imposición de las sanciones de suspensión, traslado forzoso y separación del servicio (artículo 469) y ordenación de los puestos de trabajo de las oficinas judiciales asignados a los Secretarios judiciales (artículos 522).  
Además, el colectivo se organiza como un Cuerpo Nacional con una estructura fuertemente jerarquizada dependiente del Ministerio de Justicia (artículo 463).
- De otro lado, la disposición final primera de la Ley Orgánica 19/2003 ordena al Gobierno la aprobación, en el plazo de seis meses, de un Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales que desarrolle las previsiones legales (artículos 440 a 469)<sup>19</sup>.

Por lo que se refiere al resto del *personal al servicio de la Administración de Justicia*, también se encuentra organizado en Cuerpos Nacionales, aunque sobre ellos las Comunidades Autónomas ostentan mayores potestades en virtud del artículo 471.1 de la LOPJ, que les permite asumir las competencias «*en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario*».

- Desde una perspectiva normativa, las Comunidades Autónomas aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo del estatuto de este personal de Administración de Justicia. No obstante, la disposición final primera de la Ley 19/2003 ordena al Gobierno central el desarrollo reglamentario de dos aspectos concretos de este estatuto, el relativo al ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, y el que se refiere al régimen disciplinario<sup>20</sup>. Consecuentemente, la regulación de estas dos materias queda excluida del ámbito de competencias normativas autonómicas.

---

<sup>19</sup> RD 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales (BOE núm.17, de 20 de enero de 2006).

<sup>20</sup> RD 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia (BOE núm. 309, de 27 de diciembre de 2006); y RD 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Régimen Disciplinario del Personal al Servicio de la Administración de Justicia (BOE núm. 175, de 23 de julio de 2005).

- Por otra parte, las Comunidades Autónomas podrán asumir todas las competencias ejecutivas que la LOPJ no reserve expresamente al Ministerio de Justicia, una reserva que afecta a las siguientes materias:
- Gestión del Registro Central de personal (artículo 481).
  - Elevación al Gobierno de la Nación de la oferta de empleo público, para su aprobación (artículo 482.3).
  - Aprobación de las bases, convocatoria, nombramiento de los tribunales y resolución de los procesos selectivos (artículos 482.4 y 483).
  - Nombramientos de los funcionarios de carrera (artículo 488) y, consecuentemente, la extinción de la relación estatutaria mediante la imposición de la sanción de separación del servicio (artículo 539).
  - Decisión sobre la pérdida de la condición de funcionario, jubilación y posible prórroga de permanencia (artículo 494).
  - Determinación de las compensaciones horarias y cómputos especiales cuando la atención de actuaciones procesales urgentes e inaplazables suponga un exceso de horas sobre la jornada a realizar (artículo 500.1).

Como puede imaginarse, esta delimitación de competencias relativa la personal al servicio de la Administración de Justicia tiene una repercusión considerable en la determinación y funcionamiento de la Oficina Judicial.

#### 4.4. *Información, coordinación y cooperación de las Administraciones públicas.*

De lo referido hasta aquí se deduce con cierta facilidad que, desde la perspectiva de la gestión pública, la Justicia se configura en el texto constitucional como uno de los servicios más complejos, ya que para su correcta implementación han de intervenir al menos tres operadores diferentes: la Administración General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas.

Esta realidad justifica la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de colaboración y coordinación entre las distintas instituciones, pues la planificación y ejecución de políticas públicas debe realizarse con sentido de Estado, para no alterar el régimen unitario –tampoco en lo prestacional– del servicio que se presta.

La Ley Orgánica 19/2003 ya nos avisa de este complejo contexto, y su afección a la oficina judicial, al decir que «*la confluencia en la oficina judicial de varios ámbitos de decisión que recaen sobre una única realidad ha demostrado ser fuente de conflictos sin que las normas que ahora se sustituyen establecieran mecanismos oportunos de colaboración, coordinación y de garantía que aseguraran la autonomía funcional y orgánica de unos y otros*».

Por su parte, el artículo 435.3 LOPJ (en su redacción de 2003), impone unos criterios de coordinación y cooperación entre administraciones para lograr un correcto funcionamiento de la oficina judicial, y, con ello, la prestación de un correcto servicio público a los ciudadanos. Esos criterios se predicen respecto de las dos unidades de que se compone la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales, y que se han descrito ya en otro epígrafe: las Unidades Procesales de Apoyo Directo y los Servicios Comunes Procesales.

Pero no sólo para la implantación de la oficina judicial. La información sobre proyectos normativos, las necesidades de la planta judicial, los necesarios cambios en las demarcaciones judiciales, la instalación de las nuevas tecnologías, la política salarial respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia, el intercambio de información de interés mutuo; son muchas las materias que las instituciones que intervienen en Justicia deben poner en común. Entre los concretos mecanismos de coordinación que facilitan esa imprescindible comunicación deben destacarse los siguientes:

a) La Conferencia Sectorial de Justicia

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 4 el principio de lealtad institucional en las relaciones entre las Administraciones públicas actúan; éstas, en consecuencia, deberán:

- a) *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.*
- b) *Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*
- c) *Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.*
- d) *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.*

La misma norma, en su artículo 5, atribuye a la Administración General del Estado y a la Administración de las Comunidades Autónomas la posibilidad de crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos

Los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en repre-

sentación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, se denominan *Conferencias Sectoriales*. Su régimen de funcionamiento se establece en los correspondientes acuerdos de institucionalización y en sus reglamentos internos.

La Conferencia Sectorial de Justicia reúne al Ministerio de Justicia con los Consejeros de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, configurándose como el órgano vertebrador del servicio público de la Justicia. Entre las funciones del Pleno que contempla su Reglamento vigente (art.9)<sup>21</sup> están algunas tan relevantes como las siguientes:

- Articular la cooperación, coordinación y participación de las Administraciones en la definición de criterios, objetivos y prioridades a alcanzar a través de los planes, programas y actuaciones en materia de provisión de medios materiales de la Administración de Justicia.
- Servir de cauce de información y comunicación sobre normas y medidas adoptadas por las diferentes Administraciones Públicas.
- Debatir y analizar, con carácter previo a su tramitación, los anteproyectos de disposiciones de carácter general promovidos por el Ministerio. con especial atención a aquellos proyectos que impliquen modificaciones de la legislación orgánica, procesal o de Demarcación y Planta Judicial.
- Estudiar y planificar el modelo de organización de la oficina judicial, impulsando su modernización y adecuación a la realidad social.
- Conocer e informar de las cuestiones en materia de su competencia relativas a las relaciones con el Consejo General del Poder Judicial.
- Conocer de los criterios de distribución de los recursos financieros en materia de provisión de medios materiales en la Administración de Justicia.
- Comunicar y debatir los programas y actuaciones en materia de informatización de la Administración de Justicia, procurando su compatibilidad y funcionalidad a las necesidades concretas de la Justicia.

En la actualidad, la Conferencia Sectorial funciona, además de como órgano de coordinación entre Administraciones, como foro reivindicativo por parte de los entes territoriales al Gobierno central (al Ministerio de Justicia), carácter que con toda seguridad permanecerá en tanto el proceso de descentralización no haya sido culminado.

## b) Las Comisiones Mixtas

La Ley Orgánica del Poder Judicial determina la necesaria colaboración entre los secretarios judiciales y las Comunidades Autónomas con competencias

---

<sup>21</sup> El vigente para Justicia es el *Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia*, de 23 de octubre de 1999.

transferidas para «*la efectividad de las funciones que éstas ostentan en materia de medios personales y materiales, dando cumplimiento a las instrucciones que a tal efecto reciban de sus superiores jerárquicos*». Con la finalidad de llevar a cabo esa coordinación, la Ley prevé la posibilidad de constituir Comisiones Mixtas de secretarios judiciales y representantes de los gobiernos autonómicos (art.452.3).

No cabe duda de que la *posibilidad* de poner en marcha estas Comisiones (facultad y por tanto no obligación), debe ser realizada, fundamentalmente porque los secretarios –dependientes del Ministerio de Justicia– y los entes territoriales deben entenderse en la organización y funcionamiento de la oficina judicial. Otra cosa es la dificultad que supone su puesta en práctica. Su composición (presencia de los secretarios de gobierno, de los secretarios coordinadores provinciales, de otros secretarios judiciales...), su ámbito de actuación (autonómico o provincial), y la naturaleza y alcance de la participación de los secretarios en las comisiones (más o menos activa, propositiva, simplemente ejecutora ...), son aspectos muy relevantes sobre los que la LOPJ no ha dispuesto nada, por lo que habrán de ser concretados convenientemente, teniendo presente la finalidad –la cooperación y coordinación– de aquéllas.

### c) La Comisión Nacional de Estadística Judicial

Probablemente sea éste el órgano del que depende el impulso futuro de una Administración de Justicia moderna y abierta a los ciudadanos. Su función primera es la de llevar a cabo los objetivos del llamado *Plan de Transparencia Judicial*, una herramienta prevista en el art.14.1 de la Ley 19/2003<sup>22</sup>. Esos objetivos se resumen así:

- el desarrollo del programa legislativo en materia procesal.
- la planificación presupuestaria en materia de retribuciones de los miembros de la carrera judicial, así como sobre los recursos humanos y materiales al servicio de la Administración de Justicia.
- la actualización y modificación de la organización judicial.
- el funcionamiento de los servicios de inspección sobre los juzgados y tribunales.

A través del *Plan*, las Cortes Generales, el Gobierno, las Comunidades Autónomas, el Consejo General del Poder Judicial y los propios ciudadanos deberían tener a su disposición la información continua, rigurosa y contrastada acerca de la actividad y carga de trabajo de todos los órganos judiciales del Estado, una información imprescindible por lo demás para realizar el tratamiento

---

<sup>22</sup> Y que se lleva a cabo por Resolución de 28 de octubre de 2005, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Transparencia Judicial, BOE núm. 261, de 1 de noviembre de 2005.

estadístico que ha de aplicarse en la planificación de las políticas públicas de modernización de la Justicia. Todo ello en el marco de un objetivo general de transparencia que se habrá de traducir en determinados derechos ciudadanos, como:

- conocer el contenido actualizado de las leyes españolas y de la Unión Europea mediante un sistema electrónico de datos fácilmente accesible;
- conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales;
- acceder a los documentos, libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado;
- la utilización en sentencias, vistas y comparecencias de un lenguaje que les sea comprensible, etc<sup>23</sup>.

Como puede comprenderse, para llevar a cabo eficazmente los extremos de este vasto programa se necesita información actualizada, *buená* información —la cual, en este ámbito, debe proporcionarse por la estadística judicial—, y se necesita un órgano que, una vez estudiada, la traduzca en propuestas; ese órgano, a día de hoy en ciernes, es la Comisión Nacional de Estadística Judicial<sup>24</sup>.

#### d) La coordinación entre las Comunidades Autónomas

En los últimos años se ha venido reuniendo la *Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia*. Se trata de una comisión de carácter informal, no contemplada en ninguna norma, cuya objetivo es tratar de coordinar y consensuar en la medida de lo posible posiciones similares entre los distintos gobiernos autonómicos, la mayoría de ellos en manos de partidos diferentes (téngase en cuenta que en la actualidad las Comunidades Autónomas con presencia en la Conferencia Sectorial son gobernadas por partidos distintos (PSOE, PP, IU, Coalición Canaria, PNV-EA, UPN).

Sin duda, por encima de posiciones puramente partidistas originadas por la dinámica del juego del gobierno y la oposición, la verdad es que los distintos responsables autonómicos tienen perspectivas e intereses mucho más parecidos de lo que superficialmente se aparenta. El funcionamiento de esta Comisión, ajena al Ministerio de Justicia, es un buen ejemplo. De sus reuniones salen

---

<sup>23</sup> Véase para este tema, Lourdes MENÉNDEZ, «Plan de Transparencia Judicial. Estadística Judicial», en *La Nueva Regulación de la Oficina Judicial*, *op. cit.*, pp.181 y ss.

<sup>24</sup> La Comisión se integra por el Ministerio de Justicia, una representación de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado (art.461 LOPJ). La regulación de su estructura, composición y funciones se recoge en el RD 1184/2006, de 13 de octubre.

planteamientos comunes que sostener ante aquél en las Conferencias Sectoriales, y en cierto modo actúan como elemento racionalizador del proceso descentralizador de la Administración de Justicia. Sirvan como ejemplo, los primeros puntos del manifiesto elaborado en su reunión en Bilbao, el 29 de Septiembre de 2006:

- *Se ha producido un avance extraordinario de modernización en la Administración de Justicia por el proceso de transferencias. Dadas las importantes competencias que vienen siendo gestionadas eficazmente por las Comunidades Autónomas, la organización y diseño de las oficinas judiciales va a ser un hecho autonómico.*
- *La reforma de la LOPJ, realizada por Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, ha supuesto un avance en el hecho autonómico en la Justicia, que recoge en parte los acuerdos anteriores entre Comunidades Autónomas y con el Ministerio de Justicia. Sin embargo, debe dejarse patente que este avance es insuficiente ya que las competencias de creación, diseño y organización de oficinas judiciales precisa la disposición de auténticos instrumentos de decisión. El entramado de competencias que concurre en la gestión diaria de la actividad de las oficinas judiciales es de tal complejidad que dificulta el desarrollo de las competencias autonómicas.*
- *Relacionado con el punto anterior debe destacarse la necesidad del desarrollo de las competencias autonómicas, plenas y directas, con el fin de garantizar la calidad de la prestación del servicio público de la Administración de Justicia, en especial en la gestión de los medios personales.*
- *Existe una voluntad decidida de las Comunidades Autónomas representadas en las Jornadas en impulsar mejoras en la Administración de Justicia que deriven en la configuración de una oficina judicial moderna y eficaz. En la gestión de este cambio es imprescindible el compromiso común con la implantación plena de la Oficina Judicial y el respeto por todas las instituciones de las competencias que las Comunidades Autónomas tienen en el diseño y organización de su modelo de oficina judicial y según el calendario de cada una.*

#### 4.5. Las lenguas cooficiales

La cooficialidad lingüística del castellano y del idioma propio en algunas Comunidades Autónomas (art.3.2 CE), supone el derecho de los ciudadanos a utilizar cualquiera de las lenguas cooficiales en sus relaciones con la Administración, también con la de Justicia. De modo que la obligación de los poderes públicos es poner los medios para que ese derecho sea efectivo.

El Comité de Expertos encargado de evaluar la aplicación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ratificada por España en 2001, en su informe de septiembre de 2005 sobre la aplicación de la Carta en España, situaba a España entre los países más comprometidos con la protec-

ción y promoción de las lenguas regionales o minoritarias. Sin embargo, también hacía notar que ese diagnóstico no podía extenderse a la Administración de Justicia, ámbito en el que se apreciaba un notable incumplimiento; de hecho, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado a las autoridades españolas tomar las medidas necesarias para incrementar el porcentaje del personal de la Administración de Justicia, en particular jueces y fiscales, que pueda emplear como lengua de trabajo en los tribunales la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma.

Estamos ante un tema muy delicado desde la perspectiva política, objeto de cierta utilización interesada por algunos grupos políticos y, por eso mismo, mal entendido en ocasiones por el público en general. Sea como fuere, de lo que se trata es de promover eficazmente que tanto el personal al servicio de la Administración de Justicia como los jueces y fiscales conozcan la lengua (al igual que el derecho propio) del territorio en el que trabajan. Qué mecanismos se implementan para jueces y fiscales y qué obligaciones les acarrea son las cuestiones más controvertidas.

En relación con los mecanismos, varias son las fórmulas aplicables. La vigente considera *mérito* para concursos de acceso a plazas en territorios con lengua cooficial propia el conocimiento de la misma. Se trata de un mérito ya comprendido en la normativa sobre traslados del Consejo General del Poder Judicial como factor de preferencia y que no ha generado excesiva oposición.

Una segunda fórmula sería la de considerar el conocimiento de la lengua como un *mérito determinante*. Esto supondría que, sin que el conocimiento de la lengua cooficial supusiera un requisito inexcusable, sí supondría una ventaja decisiva, en cuanto que serían preferidos los candidatos que conocieran el idioma propio sobre aquellos que no lo conocieran, por encima de cualquier otro mérito (aunque siempre dentro del cumplimiento por todos ellos de los requisitos exigidos para ocupar el puesto en cuestión). Esta solución primaría decisivamente el conocimiento de la lengua cooficial, pero evitaría el notable inconveniente consistente en que la plaza debiera quedar vacante aún cuando fuera solicitada por candidatos suficientemente cualificados, pero desconocedores de esa lengua.

En último término, se ha planteado la posibilidad de que el conocimiento de la lengua sea un *requisito* para acceder a las plazas judiciales de aquellas Comunidades Autónomas con lengua propia cooficial. En este caso, sin conocimiento de la lengua, por mucho que los jueces o fiscales tuvieran una preparación excelente, y aún no cubriéndose todas las plazas por los que estuvieran en posesión de aquel conocimiento, no habría posibilidad de acceder a la plaza. Como puede comprenderse, este mecanismo ha provocado muchas objeciones, tanto por razones prácticas (quedarían muchas plazas sin cubrir, sobre todo en el País Vasco) como por motivos constitucionales, ya que se pondría en duda, a entender de algunos, el carácter de «cuerpo único» de jueces y magistrados que establece el artículo 122 de la Constitución.

En estos momentos, el art.102.1 del *Estatut de Catalunya* dispone que «los Magistrados, Jueces o Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deberán acreditar

*un conocimiento adecuado y suficiente del catalán para hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la forma y con el alcance que determine la ley».*

Como se ve (y como no podía ser de otra forma) el Estatuto dispone que en este punto habrá de estarse a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que ésta será la encargada de establecer los mecanismos que permitan acreditar el mencionado conocimiento lingüístico. A la hora de escribir estas líneas, y apunto de terminar la legislatura, puede afirmarse que una de las razones –no la única– por las cuales la reforma de la LOPJ no ha salido adelante ha sido la negativa de los grupos nacionalistas a apoyar una Ley en la que el Gobierno se negaba a situar el conocimiento del idioma como «requisito lingüístico».

## V. RECAPITULACIÓN

Cumple España 30 años de historia constitucional y con ella de desarrollo autonómico. A día de hoy, la organización territorial del Estado está asentada y la descentralización de los poderes legislativo y ejecutivo ha sido culminada sin mayores problemas; queda en consecuencia hacer lo propio con el Poder Judicial.

Ciertamente la Administración de Justicia ha demostrado ser especialmente reacia al acomodo territorial, y ello se entiende por las razones que se han ido desgranando a lo largo de este artículo. No obstante, parece que la realización del Estado autonómico es inevitable en todos los ámbitos, y acabará produciéndose también en el judicial. En la legislatura que ahora termina se ha dado un impulso importante (con la aprobación, por ejemplo, de esenciales normas reglamentarias), si bien limitado por el frenazo a la aprobación de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, un parón forzado más por motivos de estrategia política de quienes sumaban la mayoría parlamentaria que por razones de fondo.

Sea como y cuando fuere, lo fundamental es que la descentralización se realice con las mejores perspectivas para el interés de los ciudadanos, porque su objeto principal en materia de Justicia es el que tiene que ver, precisamente, con su vertiente de servicio público.

Digamos, para terminar, que son tres los objetivos inexcusables que deben ir aparejados a la territorialización de la Justicia: la *reorganización*, la *coordinación* y, obviamente, la *culminación* de la misma. La primera supone el impulso modernizador de la gestión, que viene de la mano de las nuevas tecnologías y de la organización racional del trabajo (decidir cuándo deben utilizarse más medios y cuándo debe llevarse a cabo un mejor empleo de los medios existentes, tanto personales como materiales); la nueva Oficina Judicial debe ser su marco. La segunda, la coordinación, requiere la ubicación e implicación (con responsabilidad y solidaridad) al mismo nivel de todas las instituciones interesadas en la Administración de Justicia; la Comisión Nacional de Estadística Judicial producto del Plan de Transparencia Judicial será el instrumento funda-

mental para llevarla a cabo. La tercera, la culminación, pasa sin duda alguna por finalizar con el proceso de transferencias, y así acabar con la asimetría competencial, poco saludable para el sistema; además, habrá de determinarse el alcance de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, cerrar la posición que los Consejos de Justicia vayan a tener en relación con el gobierno de los tribunales, acomodar convenientemente la relación de nueva organización de la oficina judicial con el personal al servicio de la Administración de Justicia y, finalmente, normalizar la utilización de las lengua cooficiales como derecho de los ciudadanos.