



La Administración de la Justicia en la España del Siglo XXI. (Últimas Reformas)¹

(The Administration of Justice in Spain in the 21st Century. Last Reforms)

Juan Burgos Ladrón de Guevara

Professor of Civil Procedure at the University of Sevilla, Spain. jburgos@us.es

Abstract: The article gives a panorama about the Civil Justice in Spain nowadays, but also with a look to the future challenges of court proceedings, such as the need of a faster and more effective system.

Key words: Civil Justice. Justice administration. Spain

Summary: I.INTRODUCCIÓN. II. REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL. III.INDEPENDENCIA JUDICIAL. IV.CONCLUSIÓN.

I.-INTRODUCCIÓN

Me propongo, hablarles de la Justicia en España y de sus problemas pero mirando al futuro. El principal problema, a mi juicio, es la lentitud. Los procesos duran demasiado tiempo y la decisión del Juez o Tribunal llega demasiado tarde; otro mal es la deficiente calidad de muchas resoluciones judiciales. Ambos problemas, están estrechamente relacionados con la cortedad de medios materiales y personales puestos a disposición de la Administración de Justicia y el deficiente marco normativo, aunque en España se están produciendo últimamente reformas de gran calado, como ha sido la acometida tras la publicación de la ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial y de la Ley Orgánica 1/2009, complementaria de la anterior, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985 del

*Conferencia impartida el 19 de mayo de 2010, en la Facoltà di Giurisprudenza de la Università degli studi di Milano, en el aula 302, como Profesor Visitante en el "Istituto Cesare Beccaria".



Poder Judicial; con la reforma de mas de 900 articulos y de 25 leyes.

Dicha reforma afecta no solo al ámbito procesal penal, sino también a cuestiones orgánicas y de proceso civil, así como en el procedimiento laboral, contencioso-administrativo, y en el ámbito mercantil, donde se han introducido modificaciones interesantes en la ley de patentes 11/1986, Ley Cambiaria y del Cheque 19/1985, Ley Concursal 22/2003 y ley de Arbitraje 60/2003.

Porque, el objetivo de una Administración de Justicia ágil, sólo puede lograrse, con buenas leyes procesales y con el numero suficiente de órganos jurisdiccionales. Sólo así podrá lograrse el equilibrio entre el número de asuntos y el ritmo de trabajo.

Con dinero se resuelve, sin más, el problema de los medios materiales. Más problemas plantean los medios personales. También aquí son necesarios recursos financieros, pero no basta con eso.

Para que la Administración de Justicia mejore de verdad no basta, tampoco, con que haya más Jueces y Magistrados, ni que aumente correlativamente el número de Secretarios judiciales y del personal de la Oficina judicial u otro personal al Servicio de la Administración de Justicia.

Es preciso que los jueces sean buenos jueces. Y esto es más difícil que comprar un equipo informático o que construir un edificio. Aquí la labor ha de empezar con la Universidad , especialmente en las Facultades de Derecho, mejorando la calidad de la enseñanza que asegure la preparación de quienes accedan al ejercicio de las profesiones jurídicas relacionadas con la justicia.

II.-REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL.

Otra cuestión sobre la que conviene meditar, es la que plantean algunas propuestas que vienen haciéndose, sobre la reforma de la justicia penal. Se pone en cuestión el modelo de Instrucción Penal que estableció nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1.882. Una de las propuestas fuertemente repetidas es: confiar la investigación de los delitos al Ministerio Fiscal. Otra línea habla de acentuar “el carácter acusatorio de la Instrucción penal”.

Se postula que, el Juez de Instrucción no puede actuar de oficio o por propia iniciativa, sino que actúe siempre a instancia de parte. Así el Juez de Instrucción:

-No podría incoar un proceso sin previa petición del fiscal o de un acusador particular.



-No podría ordenar diligencias de investigación de oficio, sino tendría que limitarse a decidir sobre la procedencia de las solicitadas por las partes.

-No podría atribuir la condición de imputado a ningún sujeto, si no lo hubiera solicitado el fiscal o algún acusador particular.

-No podría acordar medidas cautelares, especialmente la prisión provisional, sin previa solicitud de parte, lo cual acontece en España, desde que se publicó la Ley del Jurado de mayo de 1.995.

Este tipo de propuestas han encontrado cierta acogida con la Ley Orgánica 7/1988 de 28 de diciembre, sobre el Procedimiento Abreviado, y más decididamente por la Ley Orgánica 5/1995 de 22 de mayo del Tribunal del Jurado, con la nueva regulación de la fase de instrucción en que la actuación del Juez queda fuertemente condicionada por la iniciativa del Fiscal y de las partes.

Aunque con la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero reguladora de la Responsabilidad Penal de Menores., cobra gran protagonismo el fiscal instructor que es el que dirige la instrucción del expediente.

Recientemente y encontrándome en Milan, han tenido lugar “Las conclusiones de la comisión de Expertos para adaptar La Ley de Demarcación y Planta Judicial “, que el actual Ministro de Justicia, elevó al Consejo de Ministros del 16 de Abril de 2010 la que sin lugar a dudas si prospera su reforma, será una iniciativa que se enmarque en el ambicioso Plan de Modernización de la Justicia, puesto ya en marcha el 4 de mayo de 2010, con la reforma de la Oficina Judicial, a partir de las leyes de noviembre de 2009, antes referidas.

Esto último, sin duda influirá notablemente sobre la justicia penal y su pretendida reforma, aunque la ley de Planta y Demarcación Judicial, obviamente afecta a todos los órdenes jurisdiccionales; pues entre las principales recomendaciones de la Comisión, aparte de la, superación del partido judicial, la extensión de la organización colegiada a los tradicionales juzgados, la creación de tribunales de base o de primer grado, y la creación de tribunales de instancia. Hay, una recomendación que seguramente, organizará un gran revuelo jurídico, porque ya ha sido creado, el clima de opinión – desde hace tiempo –, con enorme discusión doctrinal entre una posición favorable, una posición desfavorable y hasta una posición que podríamos llamar neutra o para judicial.



Nos referimos a la atribución de la investigación penal al Ministerio Fiscal,, con lo que ello, lleva consigo, sobre el futuro modelo de proceso penal en España; basándose para ello, en el criterio de que la superación del “partido judicial” y la concentración de la instancia están íntimamente ligadas a la necesidad de cambiar el sistema actual de investigación penal. Aprovechando la especial fisonomía del Ministerio Fiscal, como órgano dotado de una mayor movilidad territorial y capacidad de especialización dentro del orden penal. Por lo que, los miembros de la Comisión indican, que cabe establecer un nuevo modelo de investigación penal más ágil, flexible y adaptado a los distintos tipos de delincuencia.

III.-INDEPENDENCIA JUDICIAL

Porque nos referimos dentro de la Administración de Justicia en España, a la Independencia Justicia. Sencillamente, estimamos que la independencia del juez es un aspecto positivo en cuanto al control de la iniciación del proceso penal, porque la presencia de un órgano independiente e imparcial en la fase de investigación también puede interpretarse como una garantía adicional para el ciudadano frente al poder del Estado en el uso de técnicas de control e investigación de los hechos. Aunque se pretenda llevar a la Instrucción una composición acusatoria similar a la vigente en el juicio oral.

Nuestro punto de partida, viene marcado, por la no aplicación al Juez, de Instrumentos Internacionales como son:

-Los Principios Fundamentales de las Naciones Unidas relativas a la Independencia de la Magistratura de 1.985.

-La Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces de 1.998.

-Opiniones del Consejo Consultivo de Jueces Europeos del Consejo de Europa. De : 1/200; 3/2002; 6/2004.

-Carta Magna del Poder Judicial de 2008.

En España, hoy es un hecho incuestionable el desmesurado grado de politización y pérdida de independencia del Poder Judicial. El proceso de contaminación política y ocupación progresiva del espacio judicial desde 1985 por el poder político dominante es evidente, y no se ha detenido ni alcanzado, parece, en sus objetivos. Por lo que, podría estar en juego la Democracia misma y el



Sistema de división de poderes.

El Poder Judicial, quedo plasmado dentro del marco y esquema de la división de poderes que existe en todo Estado de Derecho. En el Título IX, bajo el rótulo “Del Poder Judicial”, donde aparece la justicia como un valor superior del ordenamiento jurídico, garantía de la independencia de Jueces y Magistrados – artículo 117.1 de la Constitución Española.

Esto, afortunadamente fué así, porque la propia Constitución creo un Órgano de Autogobierno interno similar al de la Constitución Italiana de 1947 – *Consiglio Superiore della Magistratura*. El Consejo General del Poder Judicial, de carácter democrático y composición plural – Jueces y juristas de reconocida competencia.

Pero-ecco- la Reforma de 1985 inicio la progresiva ocupación del Poder Judicial por el poder político, con el “objetivo” de, derribar el principal muro de protección constitucional de esa independencia judicial, desposeyendo a los Jueces y magistrados de su originario derecho a elegir a 12 de los 20 vocales que conforman el Consejo General del Poder Judicial, transfiriendo integramente al Parlamento, la elección de todos ellos.

Poder político, que fiel a su afán por controlar a su controlador, procedió a renovar los sucesivos Consejos del Poder Judicial en clave política, convirtiendo su composición en puro retrato en miniatura de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

En cuanto, a los “efectos”, la falta de independencia trajo consigo un degradado uso partidista del nuevo sistema, donde las Cámaras propone a los veinte vocales del Consejo. Consecuencia, de ello es que los nombramientos de la cúpula judicial y del propio Tribunal Constitucional es efectuado bajo la sombra real del reparto en las respectivas Cámaras entre las diversas fuerzas políticas.

Esto tiene como significado, un progresivo descrédito y desconfianza de los ciudadanos en la justicia como último baluarte del Estado de Derecho. Poder político acrecentado con la proyectada creación , en virtud de los Estatutos de Autonomía,-hasta ahora el de Cataluña(sometido todavía, a varios Recursos de Inconstitucionalidad sin resolver) y Andalucía-, de los 17 Consejos Autonómicos del Poder Judicial, elegidos por las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con el lógico incremento de presión política, sobre los Jueces del territorio.



A esto, acompaña actualmente un proceso de “Administrativización” del ámbito judicial y de absorción de competencias jurisdiccionales por órganos jerárquicamente dependientes del Poder Ejecutivo. Ya, la reforma de 23 de diciembre de 2003, - tras el Pacto de la Justicia de 2001, firmado por los principales partidos políticos-, de la Ley Orgánica del Poder Judicial y las posteriores, dió lugar a que el poder político haya llevado a cabo un horizontal proceso de administrativización de la justicia.

Al mismo tiempo, se ha reducido la “operatividad funcional” del Poder Judicial, al hacer depender la Administración de Justicia de tres núcleos de poder no coordinados y difícilmente coordinables entre sí. Me estoy refiriendo, a que el Juez depende del Consejo General del Poder Judicial; el Secretario judicial del Ministerio de Justicia y la oficina judicial de las Consejerías de Justicia de cada Comunidad Autónoma.

Por tanto, sustancial debilitamiento de la independencia judicial, como son las funciones de:

- a) Dirección e Inspección.
- b) Régimen Sancionador.
- c) Responsabilidad objetiva.

Y la reciente reforma de noviembre de 2009, como ya hemos indicado, ha procedido a transferir a los Secretarios judiciales plenas funciones de dirección de la oficina y competencias procesales autónomas, con la conversión de los mismos en un cuerpo fuertemente jerarquizado en cuyo vértice se encuentra el Ministro de Justicia, y por lo tanto el Poder Ejecutivo.

A ello, añadimos la proyectada atribución al Ministerio Fiscal de toda la instrucción del proceso penal, sin efectuar una reforma sustancial de su Estatuto Orgánico de 1981, que garantice su desvinculación del Poder Ejecutivo, y por tanto su efectiva independencia e imparcialidad.

Como, ya he manifestado, si consideramos la histórica carencia de medios en la Justicia; esa ocupación del Poder Judicial, no ha ido acompañada de una mejora efectiva de la penuria de medios económicos personales y materiales. ¡Sigue siendo la justicia la cenicienta de los presupuestos generales del Estado!, con una inversión del 1% frente al 3,5% de media en los países europeos de nuestro entorno, con una planta de Jueces, de 10 cada 100.000 habitantes, cuando la media europea es de 20 cada 100.000 habitantes.



IV. CONCLUSIÓN

Todavía podría hablar de muchos otros temas, que en mayor o menor medida conectan con la idea de situar a nuestra Justicia a la altura de las necesidades del siglo XXI, pero no quiero abusar de su paciencia. Creo que una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal o un nuevo Código de Procedimiento Penal, una mejora de los medios personales y materiales al servicio de la Justicia. Y, una clara separación entre los ámbitos que corresponden al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo, eliminando cualquier posibilidad de injerencia de éste en los terrenos que deben quedar reservados a la Justicia y a su gobierno, es muy necesario en estos momentos en la Administración de la Justicia en el siglo XXI.

Pero, algo debe quedar claro, que un Sistema Procesal Penal debe guardar la necesaria coherencia con el principio constitucional de división de poderes.

Finalizo, agradeciendo sumamente su atención.