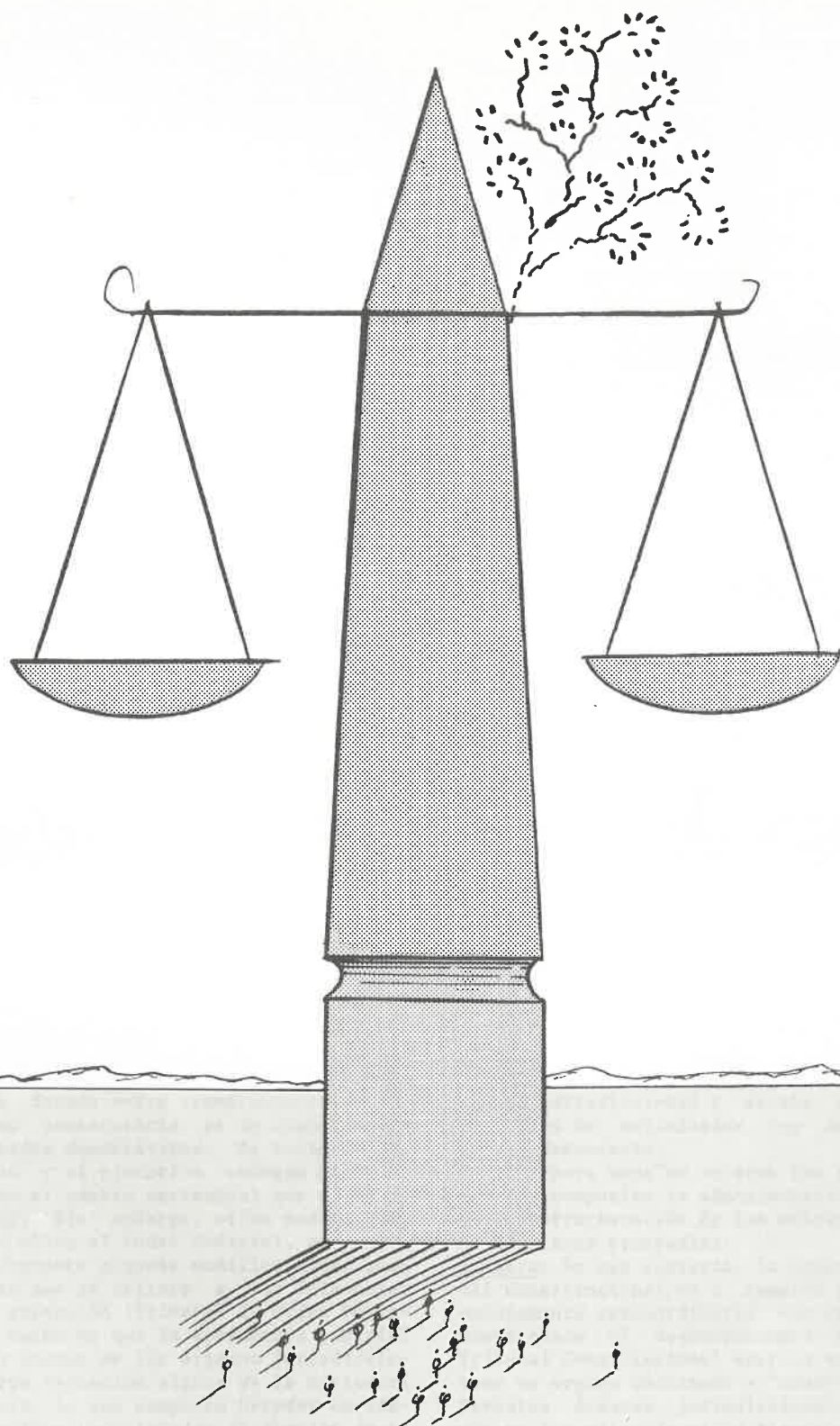




Justicia

La Justicia tiene solución

I CONGRESO/ASAMBLEA DE GENTES DEL DERECHO
DEL ESTADO ESPAÑOL

Madrid, 21 y 22 de noviembre de 1987

COMUNICACION A LA PRIMERA PONENCIA

El texto elaborado por la Asociación Pro-Derechos Humanos, que teóricamente cubre el primer punto de las sesiones del Congreso, no cumple, a nuestro entender, con la finalidad previamente establecida.

Se trata de un documento que plantea cuestiones puntuales y parcialmente interesantes sobre temas como el derecho de defensa, la prisión preventiva, la situación de los extranjeros, los llamados juicios monitorios y los arrestos sustitutorios. Algunas de estas cuestiones han de incluirse en modificaciones del derecho sustantivo y otras, que deberían haberse abordado como comunicación a la segunda ponencia, hacen referencia a principios constitucionales que informan el procedimiento y a derechos básicos de los justiciables.

Pero la realidad es que el objetivo de esta primera ponencia debería haber sido el análisis del Poder Judicial, y de la Administración de Justicia desde el fin de la dictadura hasta nuestros días, extremo que la ponencia no resuelve en modo alguno. Ello puede crear un déficit en el Congreso, por cuanto el objetivo de esta primera ponencia era relativizar y objetivar las responsabilidades políticas de la actual situación que padece la Administración de Justicia, antecedente necesario para entrar en el tema de la segunda ponencia.

Ante ello, proponemos que el Congreso aborde en esta primera ponencia los siguientes temas:
Primero: A la muerte de Franco, y, más tarde, con la aprobación de la Constitución de 1.978, una parte del Estado sufre transformaciones importantes como consecuencia de la instauración de las libertades democráticas. Es evidente que el legislativo y el ejecutivo recogen desde el primer momento el cambio sustancial que el nuevo sistema supone. Sin embargo, otros poderes del Estado, entre ellos el Poder Judicial, permanece incólume no obstante algunas modificaciones posteriores en lo que se refiere a los Tribunales políticos de excepción (Tribunal de Orden Público). Pero el hecho es que la estructura judicial y el elemento humano de los órganos jurisdiccionales no sufren variación alguna de la dictadura a la democracia, lo que comporta heredar un sistema y unos medios consolidados al socaire de un régimen político de falta de libertad. Ello se traduce fundamentalmente en tres aspectos a resaltar:

a) Los Jueces y Magistrados provenientes del sistema político anterior había accedido a la función jurisdiccional tras un sistema de oposiciones en las que entren otros factores extrajurídicos, el control ideológico era importante, no tanto en el sentido de condicionar el acceso a la identificación con el sistema sino sobre todo de impedir el acceso a todos aquellos que se encontraban en disconformidad abierta con el mismo.

- b) El mismo sistema de falta de libertades de la dictadura hacía pivotar el ejercicio de la función jurisdiccional en una actuación permanente de prepotencia alejada de cualquier concepción de la Administración de Justicia como servicio público, hecho natural dado el autoritarismo de cualquier organización del Estado.
- c) La falta de contenido social y de consecución de los intereses del ciudadano en general, que informaba la legislación positiva de la dictadura, junto al autoritarismo reseñado anteriormente, agudizó todos los aspectos negativos en los trámites procesales, destacando especialmente la exigencia de lo litúrgico y lo ritual como factores esenciales para el ejercicio de los derechos, que a su vez comportaba una justicia llena de intermediarios y alejada del justiciable. Junto a ello, el principio de legalidad que informa nuestro sistema jurisdiccional, había supuesto el respeto escrupuloso por parte de Jueces y Tribunales de la legalidad del franquismo.

Segundo: El esbozo del punto anterior se corresponde a la forma negociada en que se sustituyó la dictadura por el régimen de libertades, que condicionó el mantenimiento del "statu quo" en el aparato judicial, con la exclusiva supresión de aquello que era estrictamente imprescindible y absolutamente incompatible desde el punto de vista formal, cual era el Juzgado y Tribunal de Orden Público, que conculcaba el principio de unidad jurisdiccional y estaba destinado a la represión de actividades que devenían lícitas con la democracia.

Pero para nada se tocaron los elementos humanos que componían la Administración de Justicia, ni la estructuración de las oficinas judiciales, ni las leyes procesales.

Tercero: En ese contexto, la creación del Tribunal Constitucional va a cumplir una función absolutamente extraordinaria que provocará en un breve plazo el desbordamiento de asuntos. El Tribunal Constitucional aparece en cierta medida como un órgano destinado a "controlar" a los diferentes órdenes jurisdiccionales y "vigilar" que en los casos de mayor trascendencia, sus resoluciones se atengan a la nueva normativa democrática. El mecanismo del recurso de amparo, utilizado por los justiciables y el Defensor del Pueblo comporta una actuación directamente intervencionista del Tribunal Constitucional que incide no sólo sobre la normativa, sino también sobre el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Es interesante constatar en este punto como los diferentes titulares de la jurisdicción son reacios a plantear cuestiones de constitucionalidad de la normativa aplicable y plantean desde el primer momento que el Tribunal Constitucional debe pronunciarse en supuestos exclusi-

vamente excepcionales, pues de lo contrario podría interpretarse que se transformaba en un "Tribunal Supremo por encima del Supremo", es decir en una nueva instancia jurisdiccional abundantemente utilizada. Esa argumentación que podría tener cabida en un sistema en que los órganos jurisdiccionales en general tuvieran profundas convicciones democráticas, no era compatible con la situación real de las jurisdicciones y con la forma en que fue constituido el Tribunal Constitucional.

De todo lo anterior se deduce que, como se ha afirmado anteriormente, los Gobiernos democráticos reciben una herencia en nada envidiable que afectaba al funcionamiento, organización y talante de las oficinas judiciales y sus elementos humanos. Es por eso que a la hora de atribuir responsabilidades ha de tenerse presente este factor específico, al cual, por supuesto, no resultan ajenas las diferentes fuerzas políticas que participan en el proceso democrático.

Al mismo tiempo, todo eso hacía presumir las dificultades que tendría la aplicación de un proceso de democratización y de concepción de la justicia como servicio público. La responsabilidad de los Gobiernos democráticos se centra fundamentalmente en no haber sabido, no haber querido, o no haber podido, combatir la corrupción de la Administración de Justicia, las disfunciones de todo tipo, el desprecio hacia los principios constitucionales que informan el procedimiento, la frivolidad ante el objetivo de hacer de la justicia un instrumento para el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos. Todos los Gobiernos democráticos tenían tres instrumentos fundamentales para conseguir esos objetivos:

a) Modificar, modernizar y racionalizar las oficinas judiciales, incrementando los efectivos humanos y materiales de las mismas. En este sentido es incomprensible que aún no se haya promulgado la Ley de planta y que el anteproyecto que se conoce no ponga en duda sino sólo el aspecto cuantitativo de los órganos jurisdiccionales. Se ha seguido manteniendo la división de funciones arcaicas de la anterior oficina judicial en una situación crítica consecuencia del incremento de asuntos por el incentivo que al ejercicio de los derechos supone cualquier sistema democrático. Se ha seguido manteniendo una concepción del Juez convertido en amo y señor de su juzgado, sin control efectivo de ningún tipo. Se ha seguido desperdiciando la figura del Secretario, reducida también por el incremento de asuntos, a un papel confuso de sustitución permanente del Juez, sin tener atribuciones jurisdiccionales, y de imposibilidad de realizar su deber de fe pública.

El intento de renovación de los titulares jurisdiccionales a través del tercer y cuarto turno ha sido absolutamente insatisfactorio y lento, rodeado de todo tipo de condicionantes burocráticos.

De otro lado, ha habido una renuncia casi total al ejercicio de las facultades disciplinarias atribuidas al Consejo General del Poder Judicial, al Ministerio de Justicia y a los Colegios profesionales, así como una dejación evidente por parte del Ministerio

Fiscal en la denuncia e investigación de conductas delictivas en los órganos jurisdiccionales.

b) Aumentar la dotación presupuestaria para crear nuevos órganos jurisdiccionales y modernizar la oficina judicial. En este sentido los distintos Gobiernos han demostrado el olvido o el menosprecio por la Administración de Justicia. El análisis comparativo de las cantidades presupuestarias destinadas a la Justicia, en relación a las destinadas a Interior o Defensa muestran la falta de conciencia o de responsabilidad de quienes no ven la transcendencia del buen funcionamiento de la Administración de Justicia para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos proclamados en la Constitución y en las Leyes. El funcionamiento deficiente de la Administración de Justicia atenta contra uno de los pilares básicos de las libertades democráticas ya que provoca en el ciudadano la sensación y la constatación de la existencia de un doble lenguaje entre la norma y su realización efectiva.

c) Modificar la legislación procesal vigente en los diferentes órdenes jurisdiccionales, para garantizar el cumplimiento en los mismos de los principios constitucionales de inmediación, oralidad, contradicción, concentración, publicidad y celeridad (plazo razonable). Es este un extremo que nos hace pensar que la actitud de los diferentes Gobiernos no se debe a no haber sabido, ni a no haber podido, sino que simplemente no han querido solucionar el problema de la Administración de Justicia. En efecto, la modificación de las leyes procesales, sistemáticamente aplazadas, y técnicamente mal expuestas en todos los anteproyectos, no es un tema de medios materiales sino de voluntad política y de imaginación no demasiado complicada para solucionar el tema. La tímida reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no supuso ningún avance en la materia, ni la Ley Orgánica del Poder Judicial tampoco.

Las esperanzas sentadas por los socialistas tras las elecciones de 1.982 y sus afirmaciones de que la etapa de transición había finalizado y se abría por tanto la plena congruencia de las instituciones del Estado con el sistema democrático, han sido enormemente decepcionadas. El cambio institucional no sólo no se ha producido, sino que la constante política de parcheo que los dos últimos Gobiernos han realizado, han aumentado la ineficacia y la incertidumbre en la Administración de Justicia, no sólo porque no se ha hecho frente a ninguno de los tres temas básicos apuntados anteriormente, sino porque incluso han quedado en la cuneta proyectos legislativos reformistas de los primeros Gobiernos de derecha o centro-derecha, como la reforma del Código Penal y de algunas leyes procesales. Es conveniente destacar aquí el modo como el Gobierno socialista ha abdicado de las funciones disciplinarias del Ministerio de Justicia y de las facultades de organización del trabajo del Ministerio Fiscal. En cuanto al Consejo General del Poder Judicial, órgano éste que no depende del ejecutivo, ha realizado una política disciplinaria totalmente contradictoria y a todas luces insuficiente, dirigida más a contentar a todos los estamentos judiciales y la opinión pú-

blica que a resolver realmente las corrupciones y disfunciones.

El tema del Jurado, también sistemáticamente aplazado, muestra igualmente las reticencias de los últimos Gobiernos a facilitar la participación popular en la Administración de Justicia, que, estamos seguros, recoge las reticencias de amplios sectores de la propia Administración de Justicia.

No nos vamos a referir aquí, porque no es objeto de este Congreso, a las transformaciones del derecho sustantivo que tampoco se han abordado por el ejecutivo y el legislativo y que sin embargo son imprescindible para la congruencia de nuestro ordenamiento con los derechos tutelados por la Constitución, como tampoco nos vamos a referir a temas tan dramáticos y tan trascendentes como la situación de las prisiones en todo el Estado español en las que las penas menos importantes que tienen que sufrir los internos son las de privación de libertad, o el tema de la interrelación drogadicción-delincuencia, ante los cuales los sucesivos Gobiernos han demostrado una falta de imaginación muy superior a la de cualquier ciudadano que no se mueva exclu-

sivamente en el mecanismo delito-incremento de la represión.

CONCLUSION

Aunque la situación actual de la Administración de Justicia es en gran parte debida a una situación heredada del sistema político dictatorial anterior, es evidente la responsabilidad de los sucesivos Gobiernos democráticos por no haber sabido o no haber querido remover las distintas instancias que hacen posible el estado de cosas actual. La Justicia tiene solución y ello no sólo por lo que reconoce el propio titular del Ministerio, sino porque, como demostraremos en este Congreso, es exclusivamente un problema de voluntad política que se plasma en la adopción urgente de una serie de medidas concretas que se dirán en la tercera ponencia y que sólo requieren unas dosis mínimas de imaginación y de congruencia política.

Barcelona, Noviembre de 1.987
Asociació Catalana de Juristes Demòcrates

ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Primero: El bondadoso propósito que expresa el lema "La Justicia tiene solución" parece que no ha de desconocer entre las exigencias que una sociedad democrática le plantea las que derivan de la irrupción en los ámbitos jurídicos de nuevos protagonistas sociales a los que se viene a reconocer finalmente como nuevos sujetos de derechos. Aún cuando la relación de éstos con la Administración de Justicia sea inicialmente esporádica e inarticulada, objetivamente ponen de relieve que la definición y la búsqueda de soluciones a la crisis de la Justicia (enmarcada en crisis más generales la de la Ley y la del Estado) ha de considerar la problemática específica que plantea.

Uno de los nuevos protagonistas sociales a los que se ha reconocido como sujeto de derechos, es el ciudadano en su condición de consumidor y usuario; en función de la cual, hasta muy recientemente, podía ser calificado de súbdito de las sociedades modernas a las que vino a darse el nombre de sociedades de consumo, y en las que - gruesa ironía, ideología inocente - la soberanía residía en él.

Aunque el planteamiento en diversos ámbitos de la reflexión y de la realidad social, a partir de considerar la figura del consumidor, siga siendo tratado marginalmente, conviene reparar en que una de las tres posiciones fundamentales desde la que la población participa en la Economía es precisamente, junto a empresarios y trabajadores, la de consumidores y usuarios. Posición que la Ley reconoce como de inferioridad, subordinación e indefensión. Ello puede dar una idea de la dimensión y trascendencia objetiva de la problemática que trae consigo, y de la necesidad de su consideración particularizada desde una perspectiva que busque soluciones que impliquen más igualdad y nuevas libertades.

Problemática que, por otra parte, se presenta con rasgos comunes en las sociedades occidentales, en particular en los países que integran la Comunidad Económica Europea.

Segundo: En las Instituciones Comunitarias, desde 1.975 en que se formuló el Primer Programa de Protección de los Consumidores, se reconoció formalmente la importancia del problema de su acceso a la Justicia. La idea esencial ha sido siempre - tal y como se expresa en la Comunicación Complementaria de la Comisión (COM.- 87 - 210 final de 7 de Mayo) - la siguiente: "La protección de los intereses de los consumidores y usuarios mediante la mejora y la ampliación de sus derechos substanciales quedará incompleta si, paralelamente, no se les ofrecen medios y procedimientos apropiados para hacer valer dichos derechos".

Sin embargo, el Informe que la Comisión anexó a dicha Comunicación, titulado "Sobre las actividades ya emprendidas en el ámbito del acceso de los consumidores a la Justicia y breve enjuiciamiento de los mismos" es bien ilustrativo de lo poco que se ha avanzado en esta línea. Los diversos proyectos experimentales puestos en marcha en varios Estados miembros han sido pocos, y "de ellos se pueden extraer muy pocas conclusiones generales y, en cualquier caso, sólo de carácter provisional".

Mas no importa reseñar sólo la parquedad de lo realizado, sino la aparente falta de voluntad (que no implica, por supuesto, desconocer las dificultades) para intentar mas serios avances: la Comisión no ha pasado de "ver con interés" la petición del Parlamento Europeo (Resolución de 13-3-1.987 sobre una comunicación de 1.984) - que ya fué formulada por el mismo en 1.977, y en 1.979 por el Comité Económico y Social - de crear un instrumento jurídico general que posibilite la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

A juicio de la Comisión la definición del mencionado instrumento "encontraría dificultades muy importantes en la doctrina jurídica tradicional, en especial por lo que respecta al alcance y significado de los derechos de los consumidores defendibles con arreglo a tal medida".

Las contradicciones en el seno de las instituciones europeas son palpables (ver junto a la comunicación (87) 210 final de la Comisión, la Resolución del Consejo de 25 de junio de 1987, 87/176/02, y la Resolución del Parlamento Europeo publicada en B.O.C.E., C99 de 13 de abril de 1.987) y lógicas, puesto que tienen como referencia una problemática más general: el funcionamiento de la economía de mercado en un largo período de crisis y las relaciones entre competencia y consumo.

Es sabido que la Administración Reagan significó un repliegue en las políticas públicas de defensa del consumidor, y que éstas quedaron más que antes basadas en el acceso a la justicia que permite el ejercicio de las envidiadas y reconocidas class action. En Europa el debate sobre la necesidad de elaborar y aplicar "Políticas de Consumo" se zanjó formalmente a favor de dar "Un nuevo impulso a la política de protección de los consumidores" (1.985). Sin embargo ni siquiera en cuestiones tan aparentemente parciales como la antes referida se adopta un compromiso que aparece como evidentemente necesario: con ocasión de la reunión del Consejo de Ministros en Luxemburgo en fecha 7 de abril de 1.987, el Secretario de Estado francés anunció su intención de llevar al Parlamento un proyecto de la ley relativa a la acción en interés colectivo, al tiempo que exponía, como una de las razones que explicaban la tardanza en su reconocimiento la siguiente: "Resulta inconcebible que Francia se interné sola en una iniciativa legislativa tan importante, ya que correría el riesgo de una ruptura de igualdad económica y jurídica, cara a sus socios de la Comunidad Europea".

Tercero: En España - quizás menos precavidos que en otros lugares respecto a la eventual trascendencia de las innovaciones legislativas, o más confiados en su escasa repercusión práctica - ese paso ya fué dado con ocasión de la promulgación de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios. En su artículo 22 se establece que las Asociaciones de Consumidores y Usuarios podrán "representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación, y de los intereses generales de los consumidores y usuarios, y disfrutarán del beneficio de justicia gratuita..."

Si se busca el origen y causa de este precepto podríamos remitir al artículo 51 de la Constitución, donde se eleva a rango constitucional - algo novedoso respecto al ordenamiento jurídico de los países occidentales - el reconocimiento de los derechos del consumidor, cuya definición y contenido debía ser objeto de regulación legal. Sin embargo es pacíficamente reconocido que el impulso previo para la elaboración y aprobación de la Ley General 26/1984, no surgió sino a raíz del drama ocasionado por el consumo del aceite tóxico: ocasión para una toma de conciencia - traumática, más que bien informada - en la opinión pública de los problemas que acompañan a la sociedad de consumo.

En aquel marco venía rodado que se reconociera legitimación procesal a unas asociaciones - aunque su presencia en la vida pública apenas si se había hecho notar - para la defensa de intereses colectivos de extraordinaria dimensión económica y de potencial repercusión en el funcionamiento del sistema de producción y distribución de bienes y servicios: El art. 51 de la C.E./78 no sólo daba legitimidad a las políticas que los poderes públicos desarrollaron tendientes a garantizar la defensa de consumidores y usuarios, sino que les obligaba a fomentar su organización; fomento que requiere, en primer lugar, el reconocimiento de su capacidad de representación de los intereses colectivos, también ante los Tribunales y Juzgados.

Mas no basta dejar consignada la escasa raíz en la conciencia social de un valorable avance legal (añadamos a modo indicativo que a la defensa del consumidor se le ha reconocido en el art. 1 de la Ley 26/1984, carácter de "principio general informador del ordenamiento jurídico"; hay que subrayar que todos los poderes públicos (incluidos el poder judicial) han quedado comprometidos a garantizar por procedimientos eficaces la defensa de los derechos e intereses legítimos del ciudadano en su condición de consumidor y usuario. Por tanto en España, queda descartada, toda posible discusión - que sí se ha planteado en otros países - sobre la legitimidad de las políticas del Estado cuyo fin declarado sea la defensa del consumidor. Lo que cabe es la omisión, consciente o inconsciente. Por ello parece que las "Gentes del Derecho" - en España, en este campo - tienen ante sí una tarea no pequeña: contribuir a definir y abrir caminos en la compleja estrategia que las Asociaciones de Consumidores han de seguir para hacer un uso adecuado de unos aparatos estatales desarrollados y estructurados en el servicio a los sectores tradicionalmente poderosos, pero obligados constitucionalmente, ahora, a intervenir desde la perspectiva de defensa de quienes ocupan po-

siciones de inferioridad y subordinación en las relaciones de consumo tal y como estas se establecen en una economía de mercado.

En esta tarea no parece objetivo desdeñable el que persiga una tutela judicial efectiva de unos derechos cuyo reconocimiento se hace a bombo y platillo, como muestra del progreso en el ordenamiento jurídico.

Cuarto: Podemos afirmar que ahora se siguen produciendo violaciones en masa de los derechos del consumidor y aunque en la legislación española existe una base suficiente para afrontar con éxito la defensa de sus intereses, tales derechos quedan conculcados, sin que se hayan experimentado avances notables en el logro de la tutela judicial. Lo cual confirma la tendencia a un generalizado incumplimiento de la norma - común a muchos países - poniendo de relieve que la aplicación de la legislación protectora no es un resultado ni espontáneo ni lógico de su promulgación, sino que sólo puede ser la consecuencia de una actuación, compleja y decidida de aquellos agentes interesados en la realización de las mismas.

En esa perspectiva el camino de acceso a la Justicia no aparece despejado. Por una parte, influye el hecho incuestionable de la debilidad del sujeto colectivo consumidor, portador de derechos y cuya representación tienen atribuida sus asociaciones: debilidad que lo distancia de Tribunales y Juzgados dado que acudir a los mismos es prueba y síntoma de capacidad, (antes de convertirse en mecanismo para hacer valer derechos e intereses, y ocasión de protagonismo social reconocido). Mas por otras parte, cuenta también, como factor disuasorio de la utilización de las vías judiciales, la imagen que tiene el ciudadano de la Administración de Justicia (y de todo lo que la rodea) cuenta la escasa confianza en su utilidad; y cuenta también la falta de valoración adecuada del poder social que alcanzarían las Asociaciones si se sirvieran de (y contribuyeran a hacer realidad) una Administración de Justicia, que en su papel de Servicio Público no ha existido prácticamente para el ciudadano en su condición de consumidor y usuario.

Podemos afirmar que un requisito para comenzar a transformar la situación aquí descrita es el asentamiento en la opinión pública de los derechos e intereses reconocidos. En esta línea es ya notable el trabajo de información que se despliega a través de los servicios y oficinas creadas por los organismos competentes en materia de consumo, y especialmente por las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC). Es este un indicador positivo que merece valorarse.

Quinto: Animar la voluntad de consumidores y usuarios (de sus asociaciones) para que emprendan de modo sistemático la tarea de utilización de las vías judiciales, no está reñido con forjarla en la conciencia de las dificultades, riesgos e incluso decepciones que puede conllevar. En primer lugar, se trata de la propia naturaleza de lo que se ha dado en llamar Derecho del Consumo: la lógica a la que responde es contradictoria con la que tradicionalmente ha procurado coherencia al ordenamiento jurídico de las sociedades clasistas estructuradas sobre re-

laciones de dominación y desigualdad. Además su relativa novedad, que conlleva un desconocimiento casi generalizado, contribuye a su inaplicación; máxime cuando con frecuencia ha de hacerse valer contradictoriamente.

En segundo lugar, como está archirrepetido, los procedimientos no están pensados en función de dar solución a conflictos originados en relaciones de consumo, y así no extraña que disten de ser los adecuados; a ello se añade no solo la eventual inexperiencia de la oficina judicial para dar curso a estos asuntos sino, más significativamente, la saturación de trabajo.

En tercer lugar, opera como obstáculo la falta de los mediadores, objetivamente necesarios, (en particular abogados) para que los consumidores y usuarios puedan hacer valer sus derechos.

La consideración pormenorizada de los factores aquí apuntados, podría dar lugar a la formulación de una serie de medidas y objetivos con cuya materialización se facilitaría la accesibilidad de los consumidores a la justicia: desde el papel de los juristas en el desarrollo del Derecho del Consumo, pasando por la difusión del mismo entre los profesionales del derecho, incluso de jueces y magistrados, la modificación de las normas procesales; adecuación del funcionamiento de la oficina judicial; hasta la formación de un sector de abogados especializados en la defensa del consumidor que vinieran a significar en relación a este nuevo movimiento social algo similar al positivo papel que en su día desempeñaron los abogados laboristas para el movimiento obrero.

En todo caso las "Gentes del Derecho" que pretendan lograr que la Administración de Justicia sea un servicio público eficaz, encontrarían un aliado en el movimiento social de consumidores para el que ofrecerá un interés creciente su relación con el Poder Judicial y la Administración de Justicia, cada vez mayor en tanto encuentre en estos ámbitos sectores receptivos a la problemática específica que plantea, en la que se incluye la demanda de que la Administración de Justicia como Servicio Público exista también para sus requerimientos.

Sexto: Es un punto de referencia, y quizá significativo, que haya tenido que ser un organismo administrativo (en concreto el Instituto Nacional de Consumo) quien haya jugado un papel promotor del acercamiento de las Asociaciones al poder judicial; de la creación de un Sistema Arbitral, y en el estímulo de la reflexión sobre las perspectivas de la protección jurídica del consumidor y el funcionamiento de la Administración de Justicia. Precisamente este tema dió título al Curso celebrado este pasado verano en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, dirigido

por el Presidente del Instituto Nacional de Consumo, y que parece haber abierto unas vías de colaboración para todos los interesados en hacer más accesible la justicia. (Las conferencias de este Curso serán publicadas en la revista "Estudios sobre el Consumo").

Es quizá significativo también que haya sido un organismo administrativo, en concreto la Dirección General de Consumo de la Comunidad Autónoma de Madrid, quien haya apoyado la puesta en marcha del "Programa de Defensa Jurídica del Consumidor" de la Unión de Consumidores de Madrid, cuyo objetivo primordial es impulsar y facilitar el acceso a la Administración de Justicia de las demandas que pretendan hacer valer los derechos e intereses colectivos de consumidores y usuarios.

No estaría de más, pues, que también el Consejo General del Poder Judicial, Audiencias, Fiscalía, Asociaciones de Jueces, Fiscales, de Juristas, etc., contarán con la existencia de Asociaciones de Consumidores.

Septimo: Puesto que esta comunicación no ha pretendido sino un fin meramente ilustrativo de una problemática aún marginalizada, y haya de pedir disculpas por su eventual falta de encaje en los objetivos y temas fundamentales de este Congreso/Asamblea (cuya explicitación más allá de sus lemas no hubiera sido de más), conviene concluir con un intento de conexión reflexiva:

El cuestionario de la Administración de Justicia no puede eludir ser una forma del cuestionamiento del Estado y de su relación con la sociedad, en un tiempo como el actual en que se considera de nuevo críticamente, tanto desde tradicionales o innovadoras perspectivas de derecha como de izquierda. Planteado por "Gentes de Derecho" requiere claridad en la posición que tales gentes adoptan ante las tendencias a la apropiación/distanciamiento del Estado que surgen o se fomentan en las distintas clases y condiciones sociales; claridad, por tanto también, en su papel de definidores y mediadores que esa relación de apropiación/distanciamiento. Al fin y al cabo los profesionales del Derecho cobran consciencia (en su clásica significación que la separa de la ideología) de la crisis del ordenamiento jurídico y de la Justicia, en la consideración de la crisis del Estado y de la sociedad, o, al menos, a través del reflejo en el ejercicio de su profesión de los problemas que originan y definen tales crisis.

En suma, que no se habla del Gobierno.

Madrid, noviembre de 1.987

José Sanroma Aldea
I.C. de Madrid

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA: DEL CAOS ORGANIZADO AL SERVICIO PUBLICO

Comunicación a la segunda ponencia

La crisis y la desconfianza generalizadas por el actual funcionamiento de nuestra Justicia deben llevarnos a todos, ciudadanos, instituciones y responsables públicos, a realizar un análisis global, aunque esquematizado, de los muchos y graves problemas que aquejan a la actividad del esencial servicio público de la Administración de Justicia.

Los pronunciamientos y cuestiones públicos acerca de las disfunciones de la Justicia han sido numerosos en los últimos tiempos, pero no han tenido ni la continuidad, ni la profundidad, ni la coherencia necesarias que un asunto tan clave en el ejercicio, desarrollo y garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, exigiría a todos.

La progresiva degradación de la Justicia, principio y valor superior de nuestro Ordenamiento Constitucional puede desnaturalizar y dejar sin sentido ni vigencia los fundamentales principios, valores y derechos que conforman nuestro Orden Jurídico y Político y nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

La disfuncionalidad, por su ineficacia y lentitud y la, a veces, corrompida Administración de Justicia deja al eventual justiciable o ciudadano sin las garantías que la Constitución y la Legislación de desarrollo establecen.

La preocupación de las instituciones sobre la falta de tutela de los derechos cívicos no ha llevado por el momento nada más que a sugerir y enunciar los síntomas de esa crisis, pero no, según mi modesto criterio, a organizar y concretar en la práctica cotidiana las propuestas eficaces para el logro de una fluida actividad de la Oficina Judicial, servidora del ciudadano en nuestro Estado y Sociedad de progreso.

Tanto el Informe, como la Memoria de 1.986, respectivamente del Defensor del Pueblo y del Consejo General del Poder Judicial constatan palmariamente lo antedicho.

Pasaré seguidamente a un análisis sucinto de los mismos.

El informe del Defensor del Pueblo, presentado al Congreso de los Diputados, analiza la progresión, a lo largo de su corta vida, de las quejas de los ciudadanos en el área de Justicia, elevadas al número de 3.433, lo que supone un 25,09% del total de quejas recibidas por esa Institución, no olvidemos, protectora de los Derechos de los ciudadanos en su relación con la actividad de las Administraciones. Reconoce como conclusión fundamental que el funcionamiento de la Administración de Justicia no se adecúa a las exigencias de una sociedad democrática, ya que la misma se presta lenta e ineficazmente al existir deficiencias estructurales y hábitos funcionales viciados que se arrastran históricamente. Entre otras cuestiones, plantea al órgano de la soberanía popular, la creación de mecanismos de arbitraje y conciliación para evitar la

excesiva judicialización de los eventuales conflictos. También propugna una idea que se puede considerar como básica: los jueces, sugiere el profesor Ruiz-Jiménez, al ejercer su independencia en la función jurisdiccional, deben considerarse inmersos y, por ende, copartícipes esenciales en el servicio público garante de los derechos e intereses cívicos.

En definitiva, la consideración del juez, no sólo como impartidor de Justicia, sino también como funcionario público responsable, en último término, de la oficina judicial.

En el mismo orden de cosas, el Consejo General del Poder Judicial, órgano de superior gobierno del Poder Judicial, hace, en su última Memoria (1986), un exhaustivo repaso a nuestro marco normativo: Constitución de 1.978 y Ley Orgánica del Poder Judicial de 1.985.

La Justicia es el elemento definidor y esencial del Estado y Valor Superior de nuestro Ordenamiento (Art. 1 de la Constitución) y emana del pueblo y se administra por Jueces y Magistrados, integrantes del Poder Judicial (Art. 117 de la Constitución).

El Consejo considera esencial, como poder público, el logro de una Administración de Justicia idónea para la consecución de una eficaz tutela jurisdiccional, debiendo acomodarse a la Organización Territorial del Estado establecida por nuestra Ley Superior. Llama por último la atención a los otros dos poderes del Estado para la realización pronta del desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley de Planta y Demarcación Judicial, Ley del Jurado y otras Leyes de índole procesal). Resalta también su convocatoria al esfuerzo responsable de todos los funcionarios (Jueces, Secretarios, personal auxiliar), órganos rectores de la Administración de Justicia y colaboradores de la misma (Abogados y Procuradores).

También, las voces de la Fiscalía General del Estado y del Ministerio de Justicia se han dejado sentir sobre el caos que atraviesa nuestra Justicia.

El Fiscal General del Estado, en la apertura del año Judicial de 1.987, ha afirmado el inminente colapso de esta Administración y ha apuntado los peligros que para nuestro Estado de Derecho este proceso crítico puede suponer.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, ha expresado de forma diferente y con un mayor optimismo que las otras instituciones su preocupación en relación con esta problemática; más no ha dejado de ser consecuente con el agudo estado de cosas existente al aumentar, en el Proyecto presentado a las Cortes por el Gobierno, la dotación económico-presupuestaria correspondiente.

Cualificadas Autoridades y Funcionarios Judiciales también han cuestionado el anormal funcionamiento de la Justicia.

Y en fin, los medios de comunicación y los ciudadanos todos resaltan, aunque a veces parcialmente, el caos en el que nos movemos.

El análisis, el debate, la polémica sobre la Justicia están vivos en nuestra sociedad y por tanto es de extrema necesidad y urgencia que los poderes públicos, funcionarios y ciudadanos asumamos este embate crítico que la conflictiva realidad social nos impone a todos.

Trás estos breves y globales apuntes, pasaré a considerar qué realidad y qué respuestas se han dado a estas públicas y ya notorias deficiencias de las oficinas judiciales.

A) En primer término, el marco en que se desenvuelve la actividad jurisdiccional carece en muchos casos de la adecuación física, material y humana necesarias.

La "decimonónica oficina siniestra" repleta de papeles y legajos desordenados, carece de medios instrumentales hoy imprescindibles en el marco físico que se ofrece al ciudadano en numerosos Juzgados y Tribunales, la falta de condiciones higiénicas, y de espacio físico para desarrollar en ingente trabajo condicionan sustancialmente la impartición de justicia.

B) La escasez de Jueces y Magistrados, las vacantes por cambio de titular, los permisos reglamentarios, los continuos traslados y cambios de destino y otras incidencias provocan retrasos y dilaciones indebidos.

C) El tremendo aumento de la litigiosidad en los últimos años, acumulada a los procedimientos anteriores no concluidos configuran junto con los antedichos problemas y otros varios, el marco referencial que debemos tener presente.

D) A todo lo anterior y como más importante y nuclear disfunción es la que podríamos calificar como "estructurada y estructural" desorganización e irracional distribución de competencias entre los diversos funcionarios de nuestras oficinas judiciales.

No es concebible ni soportable para una sociedad moderna el mantenimiento y pervivencia de una oficina pública obsoleta en su organización y estructura de funcionamiento, con unos funcionarios sin criterios, dirección, ni funciones delimitadas para el desarrollo de su importante trabajo.

Los Juzgados y Tribunales han de tener el espacio físico, los medios materiales modernos, el personal adecuado y formado para su función y los mecanismos legales pertinentes, para el logro del objetivo siempre "utópico" pero siempre también inescusablemente "necesario", de la consecución de la Justicia.

En síntesis, una oficina esencial y radicalmente distinta y nueva.

El Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial son los responsables últimos de la resolución de todos estos problemas.

El Ministerio de Justicia, con su flagrante

carencia presupuestaria, no parece suficientemente sensible y consciente de estas hipotecas.

Mientras la situación no varíe, la falta de desarrollo legislativo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cicatería en la distribución de medios materiales dignos e imprescindibles (informática, electrónica, etc.) y la formación adecuada del personal auxiliar (oficiales, auxiliares y agentes), así como su correcta distribución y clasificación de funciones, establecimiento de horarios, etc., harán subsistir y consolidar las "causas materiales" de la actual degradación.

Entre las múltiples tareas a proseguir por el Consejo General como órgano máximo de Gobierno de Jueces y Magistrados, habría que destacar la apremiante exigencia de cumplimiento y control de todas y cada una de sus obligaciones funcionariales a las personas que la sociedad, en último término, ha escogido como titulares (Jueces) o coordinadores procesales y jefes de personal (Secretarios) de los Organos Judiciales.

La diferente dependencia orgánica y funcional - Poder Ejecutivo, Poder Judicial - del diverso personal al servicio de la Administración de Justicia, gravan junto con los eventuales conflictos de competencia entre el Ministerio y el Consejo la situación y retardan la eventual solución de nuestra caótica Justicia.

El Ministerio Fiscal es también corresponsable, por su inhibición o dejación en su necesaria intervención y agilización de los procesos judiciales, como garante del principio de legalidad necesario defensor de los derechos del ciudadano en el litigio.

En definitiva, todas estas inhibiciones, contradicciones e "irresponsabilidades" institucionales y personales han conducido a una Administración de Justicia excesivamente alejada de los ciudadanos, y tópicamente ineficaz, lenta, obsoleta, irracional y "Presuntamente" corrupta; y lo que es más preocupante: insensible a los derechos e intereses legítimos de los integrantes de nuestro Cuerpo Social.

Para terminar después de este panorama, en cierta medida pesimista y desolador, no quiero dejar de expresar mi esperanzada ilusión de que estos asuntos de la Justicia tienen solución, pero sólo nos exigen un método: la voluntad política y la imaginación, y un esfuerzo del colectivo responsable del funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia.

Todos nosotros" Poderes Públicos, servidores de los mismos y Profesionales, tenemos la exigencia de los ciudadanos para el logro de los objetivos consagrados en el preámbulo constitucional y en su articulado para cumplimentar el camino que la sociedad española nos demanda.

Madrid, noviembre de 1.987

Jesús Alfaro Matos
Procurador

COMUNICACION A LA TERCERA PONENCIA

Trás la lectura del contenido inicial de la ponencia confeccionada por Jueces para la Democracia, la ACJD quiere hacer constar los siguientes extremos:

El proyecto de Bases para la ley de medidas acuciantes recoge esencialmente todos los criterios que se han venido barajando en las anteriores reuniones preparatorias del Congreso por lo que, en general mostramos la satisfacción correspondiente. Sin embargo, hemos de hacer constar algunas dudas y discrepancias en algunos puntos determinados del texto que pasamos a concretar a continuación:

Primero: Cuando el texto de la ponencia plantea la supresión de la postulación procesal obligatoria como medio de eliminar intermediarios innecesarios entre el justiciable y el órgano jurisdiccional, suponemos que se refier a la obligatoriedad de dicha representación y no, naturalmente, a la prohibición de la misma. En un plano mucho más idealista (la ponencia reconoce la imposibilidad de la aplicación inmediata), se plantea incluso la posibilidad de la supresión de los abogados y, por tanto, de la defensa como está concebida actualmente. Este criterio expuesto sin más, podría significar la lesión del principio de contradicción y parece difícil de conseguir en un sistema jurisdiccional sometido a la interpretación de unas leyes sustantivas extraordinariamente complejas. Sin embargo, en este punto sí que sería necesario introducir lo que en otro apartado recoge la misma ponencia respecto a la generalización del turno de oficio y la prohibición de cobrar honorarios diferentes cuando se actúa por designación de oficio o por designación directa del cliente, relacionando este hecho con la introducción (también recogida en la ponencia) de la posibilidad del justiciable de elegir al abogado en turno de oficio y de solicitarlo desde el momento de la consulta.

Segundo: En lo que hace referencia al proceso penal único con dos variantes que se desarrolla en la ponencia, quizás el espacio de tiempo de sólo quince días entre la denuncia y la celebración del juicio oral para los delitos que tengan previstas penas inferiores a un año, resulte un plazo innecesariamente rápido, que lleve de hecho a la celebración de los actuales juicios monitorios en la misma guardia con el consiguiente perjuicio de la preparación de la prueba y del derecho a la defensa, y con la confusión que supone el hecho de que el mismo juez que lleve la investigación decida en la sentencia. Por ello, proponemos que el plazo sea de un mes y que el juez que dicte la sentencia y, por tanto presida el juicio oral, sea diferente del que haya dirigido la investigación.

Tercero: Mostramos nuestro pleno acuerdo respecto a los restantes en materia de regulación del procedimiento penal, especialmente del sistema

de comparecencias encadenadas, de la reforma de los actuales delitos y faltas por imprudencia y por infracción de reglamento, de la calificación de las lesiones por su gravedad y no por su duración, de la imposibilidad de practicar las pruebas durante el sumario, etc.. Quizás debiera insistirse en este apartado en que ha de ser el juez y no el Ministerio Fiscal quien dirija y controle la actuación de la policía judicial y el desarrollo de las investigaciones sumariales.

Debería quizás haberse introducido también aquí la inmediata constitución del jurado y la delimitación de competencias.

Cuarto: En cuanto al diseño que se realiza del proceso civil, parece completamente acertado el exigir que en la demanda y en el escrito de contestación se aporten las pruebas y documentos en que se basen los hechos y la negación de los mismos, pero opinamos que el momento de la realización de la prueba es el juicio oral, y hasta ese instante debe quedar abierta la posibilidad de aportación de documentos por las partes.

Todo el resto del proceso único en materia civil, laboral y contencioso-administrativa nos parece extraordinariamente acertado hasta el momento de la traba de bienes en la fase de ejecución, pero, llegados a este punto, nos inclinamos por la constitución de oficinas únicas de ejecución que se encuentren conectadas informáticamente con los Registros de la Propiedad, Registros Mercantiles, Hacienda, Ayuntamientos y Jefaturas de Tráfico, para una mayor eficacia y celeridad en la localización de los bienes, sin perjuicio de mantener, incluso como trámite previo a la realización efectiva del embargo, la comparecencia del deudor y el requerimiento de aportación de títulos y bienes embargables. Finalmente, dentro del trámite de ejecución de Sentencia, pensamos que antes de proceder a la liquidación de los bienes por empresa o entidad especializada en la materia, debería concederse plazo breve al deudor para que procediera a dicha liquidación, tras las anotaciones registrales procedentes en su caso, y, posteriormente, otro breve plazo de liquidación al acreedor que insta la ejecución.

Nos parece especialmente importante el procedimiento concursal en la ejecución señalado en el apartado décimo de este capítulo de la ponencia, pero, en vez de atribuir la competencia al juez que haya conocido la ejecución inicial, sería resuelto por el juez titular de la oficina única de ejecuciones. Nos sentimos plenamente identificados con el procedimiento que se esboza para las liquidaciones de empresas en crisis, aunque en el apartado 29 de dicho capítulo, cuando se señalan las personas (acreedores), que pueden dirigirse a este Juzgado, debería incluirse también el supuesto de cierre de las empresas por la vía de hecho, es decir, aquellos supuestos en que no se ha presentado el expe-

diente de regulación de empleo, pero que se ha privado del trabajo a la totalidad de la plantilla.

Quinto: En el apartado de órganos jurisdiccionales y medios personales y materiales saludamos la creación del Juez adjunto tal y como se configura en la ponencia, así como la supresión del Secretario. Nos parece insuficientemente esbozada la alternativa al actual sistema de oposiciones y al cometido de la escuela judicial (dejamos de lado la pretensión o "desideratum" de la elección democrática de los Jueces que aparece por ahora, parcialmente incompatible con el sistema de legalidad que preside nuestro ordenamiento) y pensamos que el periodo de prueba de dos años para los Jueces adjuntos podría transformarse de hecho en una situación de subordinación y dependencia respecto al Juez titular que provocara el que sobre él recayeran los trámites más desagradables de la función jurisdiccional, es decir, convirtiéndose en una figura paralela al "pasante" en el despacho de abogados.

Todo el procedimiento de provisión de vacantes, haciendo jugar por un lado la figura del Juez adjunto, y por otro lado la previa incorporación del sustituto a la marcha del sustituido nos parece imprescindible.

El control de los ciudadanos sobre los jueces no se encuentra suficientemente concretado y aquí debería hacerse una llamada al cumplimiento estricto del principio de publicidad como medio de control constante de la actividad de la oficina judicial, mediante la generalización cotidiana del alarde. Así, el control disciplinario a ejercitar por el Consejo General no se encuentra especificado, ni tampoco los medios de actuación del Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de las conductas delictivas en los casos de corrupción o disfunciones graves tipificados en el Código Penal. De otro lado, el plazo de cinco años establecido para los controles de rendimiento de los jueces y tribunales nos parece, como propuesta, demasiado amplia en el tiempo; ese control debería realizarse cada año por cuanto dentro de ese periodo de tiempo podría controlarse el cumplimiento de los plazos desde la fase de inicio hasta la sentencia, permitiendo la corrección y la evitación de retrasos acumulados, cuestión esta que no se impediría si el plazo que se propone es el de cinco años. Tampoco vemos claro que ese control de rendimiento deba realizarse mediante informe del propio juez ya que ello podría comportar la elaboración de los mismos en forma abstracta, sin entrar en la problemática concreta que es la única que posibilitaría el control, convirtiéndose de este modo los informes en trámites absolutamente formales. Por ello, junto al acortamiento del plazo proponemos que el control se realice desde fuera del propio juez o tribunal, por un servicio especial y descentralizado de inspección dependiente del Consejo General y del Ministerio de Justicia.

Sexto: Nos referimos ahora a la oficina judicial que se propone en la ponencia y a las funciones que se atribuyen a los elementos humanos de la misma. Compartiendo totalmente la definición de la oficina judicial que se propone y la especialización de los funcionarios judiciales en las tareas que se señalan, así como el tratamiento que se da a la policía judicial, nos oponemos sin embargo, a algunos aspectos de la ca-

racterización y competencia de los jueces y magistrados. Estos aspectos son los siguientes:

a) No nos parece correcta la afirmación de que el juez ostente el poder sancionador sobre los funcionarios de la oficina judicial. Una tal pretensión puede llevar a la configuración de las oficinas judiciales como pequeñas empresas autónomas en las cuales el juez o el tribunal ostente el poder disciplinario que en el Ordenamiento Laboral se atribuye al empresario. Además, esta facultad, ejercitada en conflictos internos de la oficina judicial, en los cuales el juez estaría directamente comprometido, contravendría el principio del "nemo iudex in causa sua" y encontraríamos situaciones arbitrarias en las que, ante un juez frívolo o tolerante tendríamos como consecuencia una oficina judicial distendida y perezosa, y en otros supuestos, ante un juez riguroso y responsable tendríamos una oficina judicial eficiente. Por ello nos inclinamos a que las propuestas de sanciones y el control de la actividad de los funcionarios de la oficina judicial sea atribuido a ese organismo generalizado y descentralizado, dependiente del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia conjuntamente y con la participación de los colegios profesionales y las entidades o asociaciones de los justiciables. Al mismo tiempo este organismo tendría competencia en las propuestas de sanción a miembros de los restantes colectivos que actúan en la Administración de Justicia y a él podrían dirigirse todos los ciudadanos en todas las capitales de provincias. Nos parece excelente que se incluya el despido o exclusión dentro del cuadro de sanciones y que se haga extensivo a los colectivos de profesionales.

b) Aunque ello sea entrar en el último capítulo de la ponencia, por razones de tratamiento coherente, queremos exponer aquí nuestra posición contraria a una cierta concepción del juez o tribunal como gerente de la oficina judicial entendida como empresa a nivel económico. Pensamos que la eficiencia de la dotación de medios materiales no puede quedar al albur del presupuesto elaborado por cada juez o tribunal anualmente, y que se les haga responsables de la programación económica. Ello es tarea del Ministerio con ayuda de los organismos que pensamos deba dotarse, para garantizar de este modo la uniformidad entre juzgados y tribunales en idénticas situaciones, máxime si se tiene en cuenta que la condición de titular de un órgano jurisdiccional es una realidad permanente que se impone sobre el elemento subjetivo del juez titular. Esta segunda atribución al juez que rechazamos, confirma una visión de la oficina judicial como pequeña empresa, controlada sólo por el titular de la función jurisdiccional.

Septimo: Finalmente, respecto a la provisión de medios económicos, resaltamos los siguientes problemas:

a) El sistema de trabajo a turnos para el aprovechamiento de los inmuebles supondría una total modificación del sistema de trabajo de los abogados, y comportaría de hecho la supresión de los despachos individuales; ello

a su vez podría comportar que la generalización de los despachos colectivos como formula única extendiera los niveles de explotación económica de los abogados que iniciaran el ejercicio profesional. Es un tema a meditar seriamente.

- b) El "clareamiento" de los archivos no nos parece aconsejable en la actual situación de descontrol de la Administración de Justicia, máxime cuando no existen criterios objetivos de lo que pueda ser "verdaderamente imprescindible". Existen procedimientos técnicos

para solucionar el problema de almacenaje, cual es la utilización del micro-filmado de forma generalizada.

- c) En el capítulo de la justicia gratuita o de la regulación de los aranceles de los abogados, habría que introducir como fundamental la colegiación única de los abogados.

Proponemos, por tanto introducir como temas de debate y en su caso de modificación de la ponencia original, todos los que anteceden.

Barcelona, Noviembre de 1.987
Asociació Catalana de Juristes Demòcrates

ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE UN PROYECTO DE LEY
DE REFORMAS DE LA ORGANIZACION. ASPECTOS PUNTUALES

Representación y asistencia

Partiendo del axioma básico de posibilitar el acceso directo de los ciudadanos a los órganos judiciales, su articulación y llevanza a la práctica puede admitir diversos estadios o alternativas, dado que la implantación de este principio a ultranza y sin el estudio y la reflexión necesarios acerca de otras vías intermedias, podría acarrear en la práctica toda una serie de problemas de no fácil solución: jornadas laborales que hacen difícilmente compatible la presencia del justiciable en las oficinas judiciales, problemas domésticos, etc., que si bien pueden salvarse a duras penas en aquellos supuestos exclusivos que hacen necesaria de todo punto la presencia y asistencia de la parte al juicio (vg. confesiones judiciales, ratificaciones, etc.), no harían posible en la casi totalidad de los restantes supuestos la pérdida de un buen número de horas en los juzgados. Así pues, una posibilidad a tratar podría ser la de hacer extensiva a todos los procedimientos - o, en su caso, al futuro juicio declarativo unificado - la posibilidad contemplada por el párrafo 2º del artículo 27 del Decreto de 21 de noviembre de 1.952, en el caso de no existir procurador o no aceptar ninguno la representación en el territorio del juzgado, esto es, que tal posibilidad pudiera hacerse extensiva sin limitaciones, de tal suerte que la representación fuera asumida en todos los casos - con la sola excepción de que la parte deseara seguir auxiliándose de los servicios de un procurador -, bien por letrado en ejercicio - obviamente lo sería el propio director del pleito - o, en su caso, por cualquier persona apoderada al efecto si así lo desea, admitiendo, desde luego sin paliativos la asistencia directa del justiciable como modelo ideal y con ciertas restricciones la anterior alternativa.

Tal posibilidad se deja ya entrever en la redacción del reformado artículo 4 de la Ley de Emjuiciamiento Civil, al admitir la comparecencia del interesado por sí mismo en los juicios de cognición, ante lo que nos preguntamos el por qué en el año 1.984 tal facultad no se hizo igualmente extensiva a los restantes juicios declarativos, cuando es lo cierto que a consecuencia del aumento de las cuantías, la problemática y enjundia jurídica de las cuestiones ventiladas en el proceso de "mínima cuantía" es de hecho similar a la que pueda darse a través de los cauces del declarativo de menor cuantía - no habremos ya del de mayor cuantía, cuya existencia se nos antoja a estas alturas difícilmente justificable. Esto que se propugna no es nada nuevo. Resulta ocioso destacar que en muchas legislaciones extranjeras el ejercicio de la postulación y de la representación coincide en la misma persona.

Modificación o simplificación del procedimiento.
Su relación con la aparición de nuevas unidades
jurisdiccionales.

Al hilo de lo apuntado en las bases, creemos que la aparición o creación de nuevos Juzgados no tiene por qué acarrear forzosamente como su más inmediata consecuencia del aumento de la maquinaria burocrática con todas las connotaciones peyorativas inherentes a tal fenómeno, siempre y cuando las nuevas creaciones se lleven a cabo racionalizadamente y con una estructura interna que en nada tenga que ver con la de los actuales Juzgados, sobre todo los de las capitales de provincia y, en general, los de los grandes núcleos urbanos. La concepción de las oficinas judiciales como "macro juzgados" - desgraciadamente este calificativo puede ser aplicado sin temor a equivocarnos al 70 u 80 por ciento de los actualmente existentes en este país -, es lo que hay que tratar de hacer desaparecer cuanto antes, debiendo de poner especial énfasis en que no es necesario mucho más personal auxiliar del que en la actualidad existe. Lo que realmente se necesita son más jueces, auxiliados de una plantilla mucho más reducida, que haga posible en la medida de lo razonable, una intervención más inmediata y directa del Juez en la actividad cotidiana de su Oficina. Sólo así, conforme al mandato constitucional, las cotas en la práctica de la inmediación podrán alcanzar unos índices más deseables conforme nuestra sociedad demanda, y sólo entonces podremos empezar a hablar de procedimiento civil eminentemente oral o totalmente oral. ¿Cuál podría ser éste?. Una alternativa válida ya estudiada por algunos sería la de la implantación del Juicio de Cognición como proceso declarativo tipo al que se le añadirían algunos retoques, dejando bien sentado que dichos retoques o módulos nunca irían en función de cara a un mayor o menor grado en su aplicación, de la mayor o menor cuantía del asunto que se ventile. Una simple reclamación de cantidad revisite, evidentemente, una mayor simplicidad - sobre todo si no hay contradicción efectiva - que otras materias de escaso reflejo económico pero de gran complejidad jurídica. Una fórmula viable podría constituir la de ampliar los períodos de proposición y práctica de prueba, adicionar la comparecencia creada para el juicio de menor cuantía por la reforma de 1.984 pero suprimiendo en parte la excesiva casuística de supuestos en ella previstos y enfatizando la real y directa intervención de la figura del juez como órgano conciliador y añadiendo, en fin, una vista o conclusiones orales, sin perjuicio de su adecuada documentación en las actuaciones como medio auxiliar muy valioso para el juez e imprescindible de cara a ulteriores instancias. Asimismo, ya para finalizar se apunta la idea de un único procedimiento declarativo especial cuyos simpli-

císimos trámites abarcaran la totalidad de los numerosos supuestos que en el fárrago de las actuales leyes procesales reclaman para cada uno de ellos una articulación y tratamiento concreto y específico.

Tratamiento penal y procesal de las faltas

Siguiendo el orden sentado en las BASES en orden a una más adecuada sistematización, formularemos seguidamente unas breves reflexiones acerca del tratamiento penal y procesal de los delitos veniales, conocidos generalmente como faltas, dejando bien sentado que ambos aspectos pueden verse entrelazados o conectados entre sí como más adelante veremos. Efectivamente se habla cada vez con mayor insistencia de la despenalización de la mayor parte de las figuras contempladas en el Libro III del Código Penal. Pasarían a ser elícitos administrativos cuyo "enjuiciamiento" se llevaría a cabo por Tribunales Administrativos especiales en los que intervendrían directamente una representación de las entidades aseguradoras de los vehículos intervinientes en el accidente, ello naturalmente aplicable a la imprudencia con resultado de daños, figura que abarca en más de un cincuenta por ciento la actividad penal de los Juzgados de Distrito. Se me ocurre también que, en caso de desacuerdo se produciría inevitablemente un efecto de "rebote" que acarrearía como inmediata consecuencia la saturación de los Juzgados Civiles ante el aluvión de demandas ex art. 1902 del Código Civil. Así, si el legislador considerara la conveniencia de privar de antijuricidad a estas conductas, sería necesario arbitrar los medios oportunos para dar adecuada salida a las reclamaciones civiles.

¿Cual habría de ser el tratamiento penal del resto de las faltas?. Creemos que con la sola excepción de los propiamente denominados delitos veniales cuyo correlativo hermano mayor se encuentra en el Libro II, la única respuesta acorde con la sociedad actual no sería otra que la de su total y absoluta despenalización, reclamándose sobre todo la urgente derogación de los Títulos I y II, y poniendo fin con ello a las numerosas situaciones planteadas en la práctica consistentes en que una determinada conducta sancionada como falta ha sido ya reprimida por la vía administrativa cuando el juzgador tiene conocimiento de su comisión, no pudiendo proceder por imperativo del principio de "non bis in idem".

Otra cuestión de especial relevancia es la del tratamiento procesal de las faltas. No por ser un tópico deja de ser igualmente cierto que la regulación dada por nuestras obsoletas leyes procesales a las faltas resulta, cuanto menos, insuficiente y, lo que aún es más grave, en nada se asemeja a un procedimiento que conforme a los principios constitucionales, debería revestir suficientes garantías (principios de contradicción, defensa y, sobre todo, acusatorio formal). Hasta hace bien poco la figura del Fiscal en el juicio de faltas no era más que un objeto de ornato. Muchas condenas se imponían en grado superior a lo postulado por aquel e incluso se llegaba a condenar sin la necesaria acusación previa, hasta que el Tribunal Constitucional sancionó la implantación a ultranza del principio

acusatorio formal en esta clase de procedimientos, acabando así con la impronta inquisitiva que le era característica. Sin embargo, paradójicamente, se instruyen, conocen y fallan a través de sus cauces más de las tres cuartas partes de las actuaciones penales que hay en este país, y se ventilan mediante el correspondiente ejercicio de la acción civil importantísimas cantidades de dinero que convierten las ejecutorias de los Juzgados de Distrito en un auténtico piélago de requerimientos, exhortos e incidencias, muchas veces interminables, y ello sin olvidar la importancia del bien jurídico que se protege y que en ocasiones es el más alto, como la vida o la integridad física de las personas. Asimismo, se configura como una válvula de escape o de urgencia para dar salida a multiplicidad de asuntos que los sobresaturados juzgados penales no pueden hacer frente, sobre todo en materia de vehículos de motor. Siendo así, su regulación se encuentra integrada por 15 artículos para la primera instancia y de 6 para la segunda y última instancia. Por eso, las necesidades surgidas como consecuencia directa de la hermenéutica práctico-procesal han hecho cierto eso de que la función crea el órgano y paulatinamente se ha venido aquilatando como fruto espontáneo de esta inadecuación de la norma, un procedimiento parejo al de las Diligencias previas que a modo de breve sumario sirve para recopilar todo lo que posteriormente habrá de utilizarse en el acto de la vista. Ante tal estado de cosas ¿No sería más conveniente la creación de un procedimiento nuevo, acorde con las reales necesidades de la demanda social y que sobre todo lograra reunir en su seno las garantías procesales suficientes reconociendo al principio acusatorio en toda su extensión, regulando la personación así como la posibilidad de calificación previa?. Pensamos que esto merece, al menos, una pequeña reflexión.

Tratamiento jurídico penal de las lesiones

No podemos por menos que mostrarnos conformes con el tratamiento jurídico que del delito de lesiones se esboza en LAS BASES, si bien conveniría poner el acento todavía más en la intencionalidad o dolo del que las produce como elemento determinante de su mayor o menos punibilidad, que en su duración, naturaleza o alcance, ya que esto último debe encontrar exclusiva trascendencia práctica a los meros efectos de la determinación de la cuantía indemnizatoria, si bien es evidente que la rapidez y agilidad en su concesión puede alcanzar mayores estadios de efectividad partiendo de una diagnosis previa que teniendo que esperar a la total curación. De la misma forma, sería bueno arbitrar un sistema ecléctico de concesión de indemnizaciones en dos o más fases: el montante de la primera iría exclusivamente en función de la gravedad del pronóstico inicial, posiblemente comprendería una parte muy importante del caudal indemnizatorio y, con ello, se conseguiría dar satisfacción inmediata a los perjudicados, haciendo así realidad el mandato constitucional y la tutela efectiva. Las sucesivas fases, ya en ejecución de Sentencia, tenderían a determinar su total duración, así como a constatar la existencia de posibles secuelas residuales y, en consecuencia,

la del resto del caudal indemnizatorio. Dicha concesión en fases posibilitaría, igualmente, una mejor adecuación en la entidad de la responsabilidad civil a la del bien jurídico que se trata de proteger en aquellos supuestos en los que se dé la desaparición de la causa que lo genera o, incluso, de su perceptor. Piénsese en la existencia de algunos casos reales en los que la cantidad se calcula en base a una expectativa determinada de vida y tras producirse el hecho de la indemnización, la víctima fallece por una causa ajena a la propia muerte natural.

Procedimientos unificados

Partiendo de la contraposición entre procedimiento penal y vicial, reproducimos aquí las breves conclusiones vertidas anteriormente en torno al proceso civil unificado, dando por sentado que a través de sus cauces podrían ventilarse todas las otras materias de los restantes órdenes jurisdiccionales, y pasamos a exponer, muy brevemente, lo que podría calificarse como coordenadas básicas del proceso penal para delitos: éstos serían dos, el primero análogo al actual procedimiento monitorio cuya instrucción, conocimiento y fallo correspondería a los juzgados penales unipersonales, siendo comprensivo tanto de los delitos culposos como de los dolosos. El segundo sería equiparable al actual sumario de urgencia, correspondiendo su fallo a un Tribunal Colegiado. Ello unido al juicio de faltas reduciría a tres los procedimientos penales, poniendo punto final al fárrago normativo existente en la actualidad y reduciendo a menos de la mitad el articulado de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Asimismo, sería igualmente cuestionable la desaparición de la figura del Juez Instructor, confiando la instrucción de las diligencias sumariales al Ministerio Fiscal, aunque esta materia merecería un análisis y reflexión de tal profundidad que excedería del contenido de estas simples notas.

Organización. Formación profesional. El Juez adjunto. Su repercusión en la dinámica de los Juzgados

La vigente legislación en materia de organización de la Justicia no se aparta demasiado del sistema tradicional que para la creación y formación de jueces contemplaba la Ley Orgánica de 1.870. Al igual que aquella articula el sistema de las oposiciones como fórmula nuclear de acceso a la judicatura, si bien introduce como alternativa innovadora un sistema de acceso de juristas por los denominados tercero y cuarto turno. Aunque podrían oponerse no pocas objeciones a la tradicional oposición, no es este el momento ni el lugar indicado para hacerlo, si bien cabe concluir - y en esto pienso que existe acuerdo por parte de numerosos sectores de la vida jurídica - que en general constituye una vía válida de selección de aspirantes, y que la crítica al sistema encauzada a mejorarlo debe de hacerse desde dentro. No se trata de suprimir las oposiciones, sino de racionalizarlas y de estructurar sus esquemas rectores en función de la finalidad para la que fueron concebidas. Se debe, al menos, intentar dotarlas de una mayor

proyección práctica. Resulta paradójico que la inmensa mayoría de nosotros, al tomar posesión de nuestro primer juzgado, era cuando por vez primera podíamos comprobar lo que era una demanda sobre el papel, o cómo había que redactar una providencia o una sentencia. Una vez superada esta traba inicial será, sin embargo, cuando deberá comenzar el auténtico aprendizaje, y es a partir de aquí donde debemos centrar toda nuestra atención.

Como alternativa más idónea a la concepción tradicional en el sistema actual de formación de jueces, se apunta a la creación de una figura renovadora: la del Juez adjunto. Esto no es nuevo si se concibe básicamente como la existencia de un funcionario en prácticas que durante un período de tiempo más o menos reducido y con la cualificación de "alumno de la Escuela Judicial" asiste con dudosa periodicidad y eficacia a un juzgado situado normalmente en el lugar de su residencia a fin de completar los conocimientos teórico-prácticos adquiridos en el Centro de Estudios Judiciales, tras lo cual, superada esta fase, volverá a la Escuela donde, acabado el reciclaje, se le hará entrega del correspondiente título que le habilita para el ejercicio de la función, para ser acto seguido destinado a su primer juzgado. Sin embargo, todos sabemos que esto sirve de muy poco y que en la mayoría de las ocasiones el juez "en prácticas" hará entrega en la Escuela Judicial de una certificación de asistencia a las mismas, expedida por el titular del Juzgado al que fue adscrito, sin haber pasado apenas por el mismo, experimentando aquel una agradable sensación de alivio si así se libraba de la presencia del practicante y le dejaba trabajar tranquilo. Sin embargo, debe de plantearse rigurosamente la posibilidad de que el verdadero aprendizaje se efectúe a través de una actividad realmente práctica, sin paliativos, y para garantizar que esto se va a llevar a efecto es necesario instaurar un período de tiempo no inferior a un año durante el cual el juez en prácticas asistiría todos los días al juzgado para el que fuera designado, percibiendo la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias, auxiliando al titular tal y como se pone de manifiesto en LAS BASES en todas las tareas del juzgado y responsabilizándose de su trabajo en la misma medida que aquel. A partir de aquí, sería posible articular una actividad docente, complementaria de la anterior e impartida fuera de las horas de trabajo o, incluso, durante los fines de semana, que bien podría consistir en seminarios, charlas, monografías o redacción de trabajos científicos, la cual se podría impartir o centralizar en las sedes de los respectivos Tribunales Superiores de Justicia, Audiencias Provinciales e, incluso, Facultades de Derecho de las distintas Comunidades Autónomas. Transcurrido este período de aprendizaje, el funcionario perdería automáticamente su cualificación de juez adjunto y tomaría posesión de su primera plaza como titular tras haber tomado parte en el correspondiente curso de traslado. Pensamos que esto en sí mismo sería suficiente para garantizar una adecuada formación inicial, sin necesidad de reválidas o ulteriores exámenes de aptitud, siempre y cuando las prácticas fueran llevadas a cabo en la forma indicada y con el necesario rigor.

Ya ha quedado suficientemente explicada la

esta mecánica de sustituciones a través del juez adjunto sería susceptible de análoga aplicación a las ausencias que podíamos denominar como menores, motivadas por situaciones transitorias tales como períodos vacacionales, licencias por enfermedad o por embarazo, servicios especiales o cortos permisos, cubiéndose así la laguna suscitada por el no del todo adecuado funcionamiento de los jueces sustitutos o en régimen de situación temporal, conforme aparece contemplado en las vigentes disposiciones orgánicas.

Breve apunte acerca de la actual concepción de la estructura orgánica de la oficina judicial, y otras posibles alternativas.

Ya para finalizar, nos referiremos a la estructura orgánica de los juzgados, centrando especialmente la atención en la figura del Secretario Judicial. Para ello, partiendo de una concepción tradicionalista, debemos considerar a la fe pública desde su acepción más amplia según la cual, no quedará restringida "estrictu sensu" a la documentación de los debates - ciertamente en la actualidad existen multiplicidad de métodos mecanizados y sistemas más adecuados de transcripción que la escritura manual -, sino que afectará en su sentido más genérico a la autenticidad de todos y cada uno de los actos o eslabones del procedimiento, y lo que aún es más, supone ya en el marco de la legalidad vigente, una intervención activa de este profesional en la dirección de los procedimientos y de carácter cuasi decisoria a través del ejercicio de la facultad de proponer resoluciones, con lo que en alguna medida se les podría calificar como órganos rectores del procedimiento, quedando por exclusión limitadas las competencias del Juez, amén de las de resolver sobre materias de fondo y también de las de tipo adjetivo que no admiten propuestas como los autos resolutorios de cuestiones definitivas y otras materias contempladas por las disposiciones orgánicas vigentes, a la aceptación en mayor o menor grado de las propuestas de resolución y a la práctica y valoración de la actividad probatoria. Si a esto añadimos el resto de las funciones cuya atribución les son asimismo conferidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial y que habrán de ser desarrolladas por las futuras disposiciones reglamentarias, podríamos llegar a la conclusión de que la intervención de este profesional puede llegar a ser imprescindible en el funcionamiento de la oficina judicial con arreglo a su vigente estructuración y actuales esquemas organizativos. No obstante cabe asimismo, añadir una quizá no del todo adecuada preparación teórica cara al desempeño de las actividades que, superadas las pruebas de la oposición, se verán avocados a realizar, y no precisamente por defecto, sino al contrario, por exceso, sin que afirmar esto suponga demérito alguno a su grado de preparación y formación. Simplemente queremos expresar que el cúmulo de conocimientos técnicos que ha de adquirir el aspirante al Cuerpo de Secretarios Judiciales tendría que ir orientado, casi en exclusividad, en materias de orden orgánico y procesal, relegando una pequeña parcela del programa al conocimiento del Derecho sustantivo, y arbitrándose tras superar con éxito los exámenes de acceso al Cuerpo un sistema de enseñanzas

incidencia de la intervención de esta figura en la dinámica del juzgado al que asiste de cara a su propia formación o preparación previa al ejercicio de la función jurisdiccional, siendo ahora conveniente formular unas breves matizaciones en torno a lo que ello podría suponer frente al propio funcionamiento y dinámica de la oficina a la que es adscrito. La solución apuntada de que la instauración del juez adjunto supondría aliviar el problema de los "inter regnos" de los juzgados, puede antojárnos desde una primera perspectiva como algo relativo, y ello por una simple cuestión matemática, toda vez que si por una parte contamos con la existencia de unas dos mil quinientas unidades judiciales en todo el territorio nacional - entre los que debemos incluir las nuevas creaciones previstas en las leyes de Planta y Demarcación -, y por la otra se puede prever una promoción anual de jueces de unos doscientos o doscientos cincuenta individuos, ello supone que tan solo una décima parte de los juzgados españoles estaría dotada de juez adjunto suponiendo que su período de prácticas quedara completado en un año y que las nuevas ornadas de jueces fueran asimismo anuales. Este problema podría minimizarse, sin embargo, en gran medida, destinando a los jueces adjuntos a grandes núcleos urbanos, de tal suerte que producida una vacante en uno cualquiera de sus juzgados - sea en el que estuviera sirviendo o en otro distinto pero siempre dentro de la misma sede - aquel pasaría a desempeñar inmediatamente la plaza vacante en régimen de sustitución hasta tanto fuera nuevamente cubierta por el sistema habitual de provisión. Obviamente, sólo durante estos interin gozaría de plena jurisdicción, perdiéndola automáticamente en el momento en que la llegada del nuevo titular le hiciera reincorporarse nuevamente a su trabajo de adjunto en prácticas, pues creemos que resulta ocioso decir que mientras permaneciera en situación de adjuntía le estaría privado el ejercicio de la jurisdicción "estrictu sensu", ya que no resulta fácilmente concebible una jurisdicción compartida con el titular del órgano, ni tampoco conciliable con el principio del juez natural. A la vez que este sistema de provisionalidad paliaría en gran medida el enorme problema suscitado a consecuencia de las vacantes por traslado y resolvería, al mismo tiempo, la no menos importante cuestión de que sean los titulares de otros juzgados los que en régimen de sustitución o de prórroga de jurisdicción sean los encargados de cubrir temporalmente las vacantes originadas por traslados de los compañeros, desatendiendo su propio juzgado y no dando tampoco respuesta adecuada a las necesidades del juzgado al que temporalmente sirven, podría resultar complementado en una buena medida por el de la anticipación en sacar las plazas a concurso para los supuestos de las jubilaciones al que en LAS BASES se alude, sistema insusceptible de aplicación al primer supuesto ante la imposibilidad de saber de antemano cuando se va a producir una vacante por traslado. Así, la interconexión coordinada en la puesta en práctica de ambos mecanismos resolvería y arbitraría cauces de solución en una importantísima medida al mencionado problema, agilizando el normal funcionamiento en la tramitación y resolución de asuntos de las oficinas judiciales, pese a la siempre indeseable ausencia de titular. Para concluir,

prácticas análogo al anteriormente apuntado para la carrera judicial, enfatizando su grado de formación en la praxis procedimental.

Sin embargo, es evidente que el aludido esquema organizativo actual quiebra en las más de las ocasiones ante la realidad cotidiana de las oficinas judiciales que como en otra ocasión apuntábamos se vertebra sobre el nada deseable modelo del gran juzgado, típico sobre todo en los de doble jurisdicción y caracterizados por el fenómeno de la dispersión, agravándose en mayor medida el problema por las altas cotas de retraso que algunos padecen. Llegados a este punto, sería bueno plantearse el contraponer a este modelo tradicional en el que la figura del Secretario judicial ocupa el vértice de la estructura piramidal organizativa de la oficina, una segunda alternativa cuya idoneidad resultaría evidente cara al deseado modelo de pequeño juzgado. Sus ejes vertebradores serían estos tres siguientes: La centralización de la gestión del órgano en la figura del juez como responsable máximo del juzgado, el cual habría de gozar a su vez de suficientes atribuciones para hacerla posible, comprendiendo éstas tanto las de tipo orgánico como las de carácter disciplinario. En segundo término, la desaparición del Secretario judicial. En tercer lugar, el reforzamiento de la figura de los oficiales, que asumirían en bloque las funciones que en el momento actual vienen desempeñando los secretarios. Esto, en el fondo, no supondría otra cosa que institucionalizar o conferir ranto normativo a una situación harto cotidiana en la realidad diaria de las oficinas judiciales, creando un marco jurídico adecuado regulador de la verdadera función que la mayor parte de estos profesionales desempeñan asiduamente. Naturalmente, esta superior función normativamente conferida y que desde luego abarcaría igualmente la facultad de hacer propuestas - hecho que incuestionablemente ocurre en la práctica -, llevaría ineludiblemente aparejado un mayor grado de responsabilidad, lo que les convertiría en una especie de técnicos de gestión, equiparándoles a la escala intermedia que existe dentro de la Administración Pública entre los funcionarios técnicos y los funcionarios administrativos y, lo que también es importante, podría suponer un buen remedio al problema de las disfunciones. Lógicamente, sus niveles retributivos serían objeto de revisión, adecuándolos al más alto nivel de responsabilidad y preparación de la función a desarrollar.

Apostamos por esta segunda alternativa como posible solución o remedio parcialmente válido para paliar la endémica situación de la que actualmente adolece nuestra Administración de Justicia, teniendo en cuenta sobre todo que su puesta en práctica no implicaría una excesiva dificultad ni un incremento notable del gasto público por disponer ya en la actualidad con suficientes medios personales adecuados, en realidad nos encontraríamos ante una especie de reconversión. En cuanto a la apuntada desaparición del Cuerpo de Secretarios Judiciales, no sería llevada a término de forma inmediata como más adelante se dirá, habiendo por otra parte de supeditar, desde luego, tal trascendente medida, a la consideración y deseo del colectivo afectado, pudiendo compatibilizarse en forma temporal su existencia y pervivencia con la puesta en funcionamiento del expresado cuerpo de gestión, en

tanto se fueran arbitrando los sistemas o cauces correspondientes para dar cabida en otros cuerpos a los miembros del cuerpo a extinguir. Por el contrario, los Secretarios que no desearan variar su situación, podrían continuar indefinidamente en sus respectivos destinos, conservando la categoría y con la consideración de cuerpo a extinguir, de tal suerte que advenida la jubilación o, en general, cualquier cambio de situación del último de sus miembros, como ahora veremos, el cuerpo desaparecería automáticamente.

El "Quinto Turno" como alternativa razonable.

En LAS BASES se apuntan con gran sentido práctico, algunas posibilidades en orden a proporcionar unos adecuados cauces de salida a los miembros del colectivo a extinguir, centrándolos fundamentalmente en dos, el trasvase a los Cuerpos Superiores de la Administración Pública o a la Carrera Judicial. El Secretario que se encontrara en la situación anteriormente aludida - los cuerpos de gestión integrados por los Oficiales de la Administración de Justicia ya han comenzado a funcionar como tales -, tendrían que ir pensando en encauzar adecuadamente su futuro. Partiendo de la absoluta inalienabilidad de sus derechos adquiridos - esto creo que es importante recalcarlo -, pensamos en que sería conveniente dar lugar a una opción razonable y justa, de tal suerte que al hilo de lo expresado en el epígrafe anterior, el Secretario que lo deseara podría continuar en su actual destino con la categoría de cuerpo a extinguir, hasta que por uno u otro motivo cesara su situación. El que por el contrario decidiera abandonar el cuerpo, pasaría a integrarse en la Carrera Judicial, debiendo ser objeto de un estudio ulterior si aquel se produciría con categoría de Juez o de Magistrado, ello naturalmente en función de la experiencia o de los años de servicio y descartando, desde luego, la necesidad de atravesar el obligado período en prácticas o de juez adjunto en todos aquellos supuestos en los que una discreta acumulación de años de servicio avalaran la suficiente experiencia práctica. Igualmente, sería objeto de un más pormenorizado estudio futuro si dicho acceso a la Carrera Judicial se habría de articular al mismo ritmo que deserciones producidas en el Cuerpo de Secretarios mediante su participación en los correspondientes concursos ordinarios de provisión o, por el contrario, mediante el acceso de sus miembros a través de concursos especiales o restringidos que bien podrían denominarse como de quinto turno, antojándonosos esta segunda solución como la más razonable, pues ella posibilitaría una alternatividad de acceso entre las diversas vías de ingreso y evitaría la producción de tapones en la normal progresión de los escalafones. En el ínterin existente entre la decisión personal de darse de baja en el cuerpo o, en su caso, desde la primera petición, hasta la consecución en propiedad de la plaza deseada, el peticionario seguiría integrado a todos los efectos en el meritado cuerpo, perdiendo dicha condición al obtener definitivamente plaza como Juez o Magistrado.

Ya para finalizar, habría de dar adecuada respuesta igualmente a situaciones marginales que se podrían plantear en la práctica, y no por

ello menos perjudiciales para los que resultarán afectados por aquellas, tales como la de los aspirantes por oposición al Cuerpo de Secretarios, que las hubieran ya firmado con anterioridad a la fecha en la que fueran declaradas a extinguir o la no menos importante de los Oficiales de la Administración de Justicia Licenciados en Derecho que aspirarán a ostentar tal categoría tras haber completado los años de servicio suficientes para acceder al Cuerpo. La solución al primer problema podría simplemente consistir en dar una segunda oportunidad a los opositores que sólo hubieran superado el primer ejercicio, mediante la convocatoria de nuevas oposiciones, por última vez, en la que solamente pudieran participar los afectados por la antedicha situación, podría arbitrase un sistema por cuya virtud, todos los Oficiales de la Administración de Justicia con más de 10 años de servicio en el cuerpo que aún no hubieran obtenido su licenciatura en Derecho en la fecha en la que el Cuerpo de Secretarios fuera declarado extinto pero que

se hubieran matriculado en el primer curso con anterioridad a la misma, podrían acceder a la Carrera Judicial tras haber obtenido la graduación en Leyes, entrando con la categoría de Juez, con un número escalafonal inmediatamente posterior al del más moderno de los Secretarios, en base a una expectativa de Derecho nacida en el momento en el que el funcionario comienza sus estudios superiores para acceder en su día a un cuerpo que con posterioridad sería suprimido.

Dicho esto, concluimos ya estos breves comentarios a las BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DE REFORMAS ACUCIANTES DE LA ORGANIZACION, Y PRESUPUESTO ECONOMICO DE LA JUSTICIA POR INICIATIVA POPULAR en la espera de que las escasas aportaciones personales en ellos reflejadas puedan ser en su día de alguna utilidad.

Vitoria, a 2 de Noviembre de 1.987

Francisco José Picazo Blasco
Jueces para la Democracia.

LA POSIBILIDAD DE ARTICULAR LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
POR LA VIA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

En 1.978, la Constitución Española abría a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en el proceso de creación de normas jurídicas al incluir en el apartado 3 de su artículo 87, la figura de la iniciativa popular.

El recelo que los poderes públicos han mostrado ante esta forma de democracia directa se constata, no sólo en los propios debates de la Comisión Constitucional, sino en los incontestables hechos que han supuesto el que, por un lado se tardara más de cinco años en cumplir el mandato constitucional de regularla mediante Ley Orgánica y el que, por otro lado, hayan pasado casi nueve años hasta que haya sido admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados la primera de estas iniciativas.

Este recelo, que tuvo su concreción jurídica en el enorme cúmulo de dificultades que estableció para el ejercicio del derecho la Ley Orgánica 3/1984, no es, a mi juicio, otra cosa que la consecuencia directa de la desconfianza que los poderes públicos de todo signo sienten ante la posibilidad de que el sumo poder de regular la vida del Estado descansa en manos distintas a las que se han institucionalizado mediante el uso del poder, olvidando que, debido a la complejidad de las estructuras sociales del Estado moderno, no es posible que todas las inquietudes que puedan suscitarse en él conecten de forma absoluta con la sensibilidad de los organismos de representación popular. No se trataría, por tanto, de desempolvar la vieja desconfianza rousseauniana a los cuerpos intermedios sino de establecer nuevos mecanismos de control social a los detentadores del poder político y de dinamizar la propia actividad participativa de los ciudadanos en las tareas públicas.

Si la propia convocatoria de este congreso evidencia la existencia de una problemática concreta a la que los poderes públicos no han sabido o no han querido dar una solución satisfactoria para el conjunto social, es claro que se dan los requisitos necesarios para que los ciudadanos, a través de un grupo significativo y cualificado, traten de ofrecerla mediante la articulación de una norma jurídica específica que tiene cabida en nuestro ordenamiento mediante el cumplimiento de los requisitos que la propia ley establece.

Problemas y alternativas

Entrando a concretar cuáles serían los problemas que se podrían suscitar a la hora de articular por la vía de la iniciativa popular la reforma de la actual Administración de Justicia y tomando como base las ponencias de alternativa presentadas a este Congreso/Asamblea, nos encontramos con la necesidad de deslindar claramente cuáles con las materias concretas sobre las que

podemos actuar y cuáles con aquéllas que, por mandato legal, quedan excluidas de nuestro proceso legislador.

Podríamos a este respecto establecer que se proponen en las mencionadas ponencias dos tipos de medidas como necesarias para que la Administración de Justicia pueda tener un funcionamiento que conecte con las necesidades que el justiciable tiene planteadas en este momento: medidas de tipo procesal que suponen la creación de un nuevo tipo de procedimientos más ágiles y acordes con los principios constitucionales y el propio sentir de los ciudadanos y medidas de tipo estructural que conllevan la adecuación de los organismos judiciales a los procedimientos y principios anteriores.

Por lo que respecta a estas últimas, el problema se suscita al comprobar que las normas jurídicas que, en la actualidad, regulan la materia y que, por tanto, sería preciso modificar, tienen un rango de ley orgánica que obliga a que cualquier nueva norma que pretenda establecer cambios en alguno de sus contenidos deberá necesariamente disponer del mismo rango. Si tenemos en cuenta que ya el artículo 87.3 de la Constitución, desarrollado posteriormente por el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1984, excluyó de forma expresa de la iniciativa popular las materias propias de la ley orgánica, podremos concluir que ese tipo de medidas necesarias sin duda, no podrán incluirse en la proposición de ley que pretenda someterse al control de legalidad de la Mesa del Congreso de los Diputados porque ello conllevaría la inadmisión a trámite de la misma, con el peligro de descalificación global que supondría.

Otro caso distinto es, a mi juicio, el que se plantea con las normas de tipo procesal que, a pesar de que podría llegar a hablarse de que suponen un desarrollo de los derechos contenidos en el artículo 24 de la Constitución y que podrían, por tanto, ser consideradas como materias propias de ley orgánica al amparo del artículo 81 del texto constitucional, considero que son susceptibles de regulación por iniciativa popular ya que, parece claro que cuando el mencionado artículo 81 se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas lo está haciendo a normas de derecho material, como se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional y del propio antecedente que supone el hecho de que las reformas efectuadas hasta el momento en las leyes procesales se hayan hecho a través de leyes ordinarias.

Una vez realizada esta primera acotación de materias sobre las que podría recaer nuestra iniciativa, quizás fuera bueno efectuar un análisis sobre las alternativas que se podrían seguir a la hora de concederle una forma concreta a la proposición de ley que se presente para su admisión a trámite y posterior tramitación par-

lamentaria. Dos serían, a mi entender, las vías a las que se podría acceder: una sería la vía de la delegación legislativa mediante la articulación de una ley de bases que sentara el objeto, alcance, principios y criterios que deban cumplirse y seguirse para la modificación de las leyes de procedimiento y otra sería la presentación de un texto articulado concreto y completo que incluyera perfectamente definidos todos los preceptos que deben incorporar los nuevos procedimientos. No podría en estos momentos pronunciarme definitivamente en favor de una u otra alternativa ya que ambas cuentan, desde mi punto de vista, con ventajas e inconvenientes que deberán ser objeto de análisis y debate en el propio Congreso, dejando para ese momento la exposición de los criterios que puedan avalar las dos posibilidades.

Análisis somero de la tramitación

Cabría ahora realizar, aunque sea de pasada, un análisis de los problemas que se originan en la práctica de la tramitación de una iniciativa desde mi propia experiencia como profesional que ha redactado y tramitado la primera iniciativa legislativa popular que ha sido admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados y la Junta Electoral Central. Habría que decir a este respecto en primer lugar que la regulación que se ha hecho en este país de la institución ha sido efectuada desde la concepción de que se establecía un derecho para que prácticamente no pudiera ser ejercido. De esta forma, aparte de enormes imprevisiones que han dado lugar a lagunas normativas profundas, se ha creado un procedimiento que supone una auténtica carrera de obstáculos que se ven agudizados por las propias maquinarias burocráticas y por esa gran desconfianza que, como decía al principio, anima a los poderes públicos cuando se enfrentan a la capacidad normativa de los ciudadanos. Así, es preciso, cuando se tramita una iniciativa legislativa popular una conexión continua con determinados estamentos y organismos de la Administración sin cuyo concurso y colaboración es difícil remover los obstáculos planteados y que carecen todos los casos de la estructura organizativa necesaria para que la tramitación de la correspondiente proposición de ley sea lo suficientemente fluida para permitir a la Comisión Promotora concentrar su esfuerzo en la explicación a los ciudadanos de los objetivos que se proponen las reformas planteadas y en la capta-

ción de esas quinientas mil firmas precisas para acceder a la tramitación parlamentaria. Debo expresar, no obstante lo anterior, que mi experiencia me ha puesto de manifiesto que, con un esfuerzo organizado y con una racionalidad que aplaste, todos esos obstáculos son removibles, que algunos ya los hemos removido y que sólo una acción continua en este sentido puede permitir que se lleguen a allanar los caminos que permitan a los ciudadanos de nuestro Estado el ejercicio de un derecho que, como tal, no puede dejarse vacío de contenido efectivo.

Conclusiones

A modo de resumen de todo lo anterior, querría dejar precisados los pasos que, a mi juicio, sería necesario dar para la consecución plena de la decisión del Congreso, para el caso de que ésta camine por la senda de la presentación de una proposición de ley por iniciativa popular.

1. Circunscribir el ámbito de la proposición a lo que supone la reforma de los procedimientos, sin que ello deba suponer, en modo alguno, el olvido de las reformas estructurales que podrían incluirse, dentro de la documentación a presentar, en el documento explicativo de las razones que, a juicio de la Comisión Promotora, aconsejan la tramitación y aprobación de la proposición de ley, con lo que, sin estar en la misma le otorgaría el carácter de documento oficial base de una posterior discusión.
2. El nombramiento de una Comisión encargada de la redacción y tramitación de la concreta proposición en base a las conclusiones que apruebe el Congreso que esté en permanente contacto tanto con los colectivos asistentes al mismo, como con las instituciones implicadas en el desarrollo de la tramitación y que actuaría como Comisión Promotora.
3. La creación de una estructura con implantación en todo el Estado español que, basada en las asociaciones y colectivos asistentes al Congreso, lleve a cabo la labor de captación de las firmas necesarias, debidamente coordinada para evitar esfuerzos y actuaciones que puedan llegar a ser estériles desde el punto de vista del objetivo final.

Madrid, Noviembre de 1.987

Juan Santiago Corvillo
Abogado